



Convenio de Cooperación Internacional 1415 de 2019, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).



LÍNEA 1. GESTIÓN TERRITORIAL

SUBLÍNEA MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL

PRODUCTO

**DOCUMENTO QUE CONTIENE EL FUNDAMENTO
CONCEPTUAL, NORMATIVO Y METODOLÓGICO PARA EL
FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL
MARCO DEL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL**

EQUIPO

MODELO INTEGRAL DE GESTIÓN TERRITORIAL

FEBRERO DE 2020

DOCUMENTO CONCEPTUAL, NORMATIVO Y METODOLÓGICO PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL MARCO DEL MODELO INTEGRAL DE GESTIÓN TERRITORIAL

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	5
2. MARCO NORMATIVO	8
2.1 Constitución Política	8
2.2 Ley 152 de 1994.....	8
2.3 Estrategias y/o líneas de política nacionales para la protección integral de la niñez y la adolescencia.....	9
2.4 Circular 005 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación.....	10
2.5 Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»	12
2.6 Decreto 1499 de 2015. Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).....	12
3. MARCO CONCEPTUAL	14
3.1 Conceptos clave.....	14
3.1.1 Fortalecimiento técnico.....	14
3.1.2 Fortalecimiento de capacidades institucionales	15
3.1.3 Territorialización	15
3.2 Principios que guían el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales ...	16
3.2.1 Gobernanza.....	16
3.2.2 Descentralización.....	18
3.2.3 Corresponsabilidad.....	20
3.3 Aplicación de enfoques en el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales	21
3.3.1 Enfoque poblacional	21
3.3.2 Enfoque diferencial	21

3.3.3	Enfoque territorial.....	22
3.3.4	Enfoque de ruralidad	23
4.	MARCO METODOLÓGICO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES	25
4.1	Antecedentes.....	25
4.1.1	Síntesis de la información obtenida en los talleres territoriales.....	25
4.1.2	Aportes del ejercicio de competencias institucionales al proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales.....	33
4.1.3	Aportes de la identificación y medición de capacidades al proceso de fortalecimiento.....	38
4.1.4	Estrategias y herramientas de fortalecimiento de capacidades construidas en el marco del SNBF.....	40
4.2	Propuesta metodológica del proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales	43
4.3	Mecanismo para el fortalecimiento de capacidades institucionales	44
4.4	Propuesta metodológica para abordar la priorización de políticas y estrategias nacionales a implementar en el territorio.....	54
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	58
5.1	Conclusiones.....	58
5.2	Recomendaciones.....	58
	REFERENCIAS	62

Tablas

Anexos

Índice de siglas

ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MIGT	Modelo Integral de Gestión Territorial
MPIIAF	Mesa de Primera Infancia, Adolescencia y Familias
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión



Convenio de Cooperación Internacional 1415 de 2019, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).



OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PFCI	Proceso de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPAFF	Política Pública Apoyo y Fortalecimiento a las Familias
PPPI	Política Pública de Primera Infancia
PPIA	Política Pública de Infancia y Adolescencia
RIA	Ruta Integral de Atenciones
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar

1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar del ICBF desarrollará un Modelo de Gestión Territorial para la implementación de las políticas públicas dirigidas a la protección integral de la primera infancia, infancia, adolescencia y las familias, así como las estrategias planteadas en el PND. La Dirección del SNBF se vinculará a las acciones de la línea D «Gobiernos territoriales capaces y efectivos» del Pacto por la descentralización, de tal manera que impulse las decisiones que desarrollen las capacidades institucionales, técnicas y financieras de los gobiernos territoriales, además de su liderazgo y autonomía. (anexo técnico del convenio ICBF-OEI).

Como parte del Convenio N.º 1415 de 2019, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura -OEI-, se plantea el objetivo de:

Proponer un Modelo de Gestión Territorial para la implementación de políticas públicas en materia de primera infancia, infancia, adolescencia y familias, que considere la territorialización de las mismas, definición de competencias y capacidades institucionales, para fortalecer a las administraciones locales. (presentación del MIGT realizada al Comité Técnico, 2020)

Lo anterior, entendiendo el modelo como la herramienta del **SNBF** que busca asegurar la implementación territorial eficaz de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias, en el marco del ciclo de gestión pública. El MIGT estaría integrado por tres mecanismos: fortalecimiento de capacidades institucionales, fortalecimiento de capacidades ciudadanas y la articulación.

En relación con lo anterior, el convenio plantea como uno de sus objetivos «estructurar un **mecanismo que fortalezca las capacidades institucionales** de las entidades territoriales, en el marco de sus competencias y necesidades para la protección integral de la primera infancia, infancia, adolescencia y familias», haciendo referencia a capacidades administrativas, técnicas y financieras de los Gobiernos territoriales.

Para el logro del objetivo en mención se parte de los avances alcanzados en los otros dos productos de la línea MIGT, de una parte la identificación y visualización de las competencias sectoriales de los diferentes niveles o ámbitos de gobierno, relacionadas con las políticas públicas, así como la identificación y visualización de las oportunidades de aplicación de los principios para el ejercicio de competencias, en el marco de las políticas públicas que contribuyen a orientar la construcción del mecanismo de fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales para la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias, y la construcción de dos herramientas de gran utilidad que unan la matriz y un aplicativo.

De otra parte, los avances en la identificación de capacidades institucionales requeridas para que las entidades territoriales implementen de manera eficiente las políticas públicas para la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias, y el contar con una metodología para valorar las capacidades institucionales de las entidades territoriales, aplicando una herramienta para realizar un autodiagnóstico, se constituyen en insumos importantes para diseñar y proponer el mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales en el marco del MIGT.

A partir de estos referentes conceptuales y avances técnicos, el equipo consultor, con las orientaciones técnicas de la Subdirección de Articulación Territorial del SNBF, del ICBF, elaboró una propuesta que contiene el marco normativo, conceptual y metodológico del mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales y una serie de instrumentos para su implementación, que se presentan a continuación.

El presente documento está organizado en capítulos. El primero de ellos contiene el recuento del marco normativo que da soporte al proceso de fortalecimiento de capacidades, y en él se visibiliza la normatividad vigente que define a quién compete el fortalecimiento de capacidades territoriales en cuanto a primera infancia, infancia, adolescencia y familias.

El segundo capítulo desarrolla el marco conceptual que avanza en unos conceptos clave, propone unos principios que guíen el proceso de fortalecimiento, así como elementos para la aplicación de enfoques diferenciales en dicho proceso.

En el tercer capítulo se presenta una propuesta de marco metodológico para el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales en el marco del MIGT. En su parte inicial y a manera de referentes, presenta primero el análisis de la información recopilada en los talleres realizados en dieciséis (16) entidades territoriales, que incorpora la percepción y experiencia de los equipos de trabajo de alcaldías y gobernaciones sobre la implementación de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familias.

Posteriormente, recoge los resultados de un ejercicio realizado, consistente en la revisión y análisis de herramientas y estrategias existentes que contribuyen al fortalecimiento de capacidades institucionales en la gestión de políticas públicas que ha desarrollado el SNBF y permanecen vigentes.

Así mismo, como referentes, el marco metodológico acoge los avances alcanzados hasta el momento como parte del MIGT, en cuanto al análisis de competencias diferenciadas por sectores y ámbitos de gobierno, los principios de complementariedad, concurrencia, subsidiaridad y coordinación para su aplicación y las herramientas o instrumentos propuestos por el equipo de OEI. Así mismo, acoge los avances referidos a la identificación de capacidades institucionales que las entidades territoriales deben tener para una eficiente implementación de estas políticas públicas y la propuesta metodológica y herramienta para la medición o valoración de capacidades que permitirá calcular el Índice de Capacidades Institucionales –ICI–.

Estos cuatro referentes antes mencionados contribuyeron a orientar la formulación de la propuesta metodológica del proceso de fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales para la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias, y la construcción de las herramientas para su desarrollo.

Se plantea inicialmente su objetivo y alcance, y el mecanismo para el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales. Presenta los elementos, momentos y herramientas que lo componen y la explicación de cada uno de ellos.

La explicación de su operación o funcionamiento es acompañada de la información de los instrumentos diseñados como parte del mecanismo de fortalecimiento. Se explica, entonces, cómo a partir del conocimiento de competencias y la aplicación de principios para su ejercicio, se elabora el autodiagnóstico en cada entidad territorial, con apoyo del SNBF, y cómo a partir de ahí se movilizan las decisiones sobre un proceso progresivo y autónomo para el fortalecimiento de capacidades que se concrete en un plan de fortalecimiento que conduzca a la implementación eficiente de las políticas públicas de protección integral a la niñez, adolescencia y familias.

Posteriormente presenta una propuesta para la priorización de otras líneas de política y estrategias nacionales para ser implementadas en los territorios, en un proceso de articulación y concertación con entidades de los demás ámbitos de gobierno.

Al final del documento el equipo consultor presenta una serie de conclusiones del proceso adelantado y las recomendaciones que considera de interés para continuar la construcción del mecanismo de fortalecimiento y del MIGT.

2. MARCO NORMATIVO

El marco normativo propuesto parte de la búsqueda y revisión de normatividad general aplicada a las entidades territoriales en cuanto a la gestión pública y la norma específica relacionada con el fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales para la implementación de políticas públicas encaminadas a la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias.

2.1 Constitución Política

Desde la Constitución Política de Colombia se encuentran desarrolladas de manera concreta las competencias atribuidas a las entidades territoriales de la siguiente manera:

- **Artículo 288:** *La ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. (Const., 1991, art. 288)*
- **Artículo 298:** *Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga. (Const., 1991, art. 298)*
- **Artículo 311:** *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (Const., 1991, art. 311)*

2.2 Ley 152 de 1994

Adicionalmente la Ley 152 de 1994, «Ley Orgánica del Plan de Desarrollo», la cual se aplica a la nación, entidades territoriales y a los organismos públicos de todo orden, establece, dentro de sus principios generales, los siguientes (Ley 152, 1994):

- **Autonomía:** *La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya*

específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica.

- **Ordenación de competencias:** *En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.*
- **Coordinación:** *Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.*
- **Prioridad del gasto público social:** *Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.*
- **Proceso de planeación:** *El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.*

2.3 Estrategias y/o líneas de política nacionales para la protección integral de la niñez y la adolescencia

Existen en Colombia una serie de políticas y estrategias nacionales diseñadas para la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias contenidas en la ***Cartilla para mandatarios territoriales del periodo 2020-2023. Trabajando por la niñez ganamos todos***, la cual fue elaborada en conjunto por las entidades que conforman el SNBF y se constituye en una guía con orientaciones sobre prioridades en primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, que responden a las realidades, necesidades y problemáticas de los territorios.

Las apuestas o prioridades nacionales señaladas en dicha cartilla son: i) líneas de política; ii) estrategias de prevención de riesgos y vulneraciones a niñas, niños y adolescentes; y iii) fortalecimiento de sistemas administrativos.

Las políticas públicas nacionales que señalan a los mandatarios son:

- a) Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia «De Cero a Siempre».

b) Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030.

c) Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias 2014-2024.

La Cartilla presenta otras políticas y estrategias nacionales que forman parte de las apuestas nacionales, y de ellas se resaltan las que tienen mayores desarrollos:

- a) Prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes (Escnna)
- b) Prevención de la violencia sexual
- c) Alianza nacional contra la violencia hacia niñas, niños y adolescentes
- d) Prevención del reclutamiento ilícito, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados y grupos delictivos organizados
- e) Prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección integral al adolescente trabajador
- f) Estrategia nacional de prevención de embarazo en la adolescencia
- g) Prevención del consumo de sustancias psicoactivas
- h) Estrategia de atención a niños, niñas y adolescentes migrantes
- i) Estrategia para la atención diferencial de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto
- j) Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con discapacidad/Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión social
- k) Política pública nacional para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y estrategias de prevención y atención a la desnutrición

Esta serie de políticas y, en su gran mayoría, estrategias nacionales, se constituyen en referentes normativos y metodológicos para la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias.

2.4 Circular 005 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación

Existe un documento normativo específico sobre capacidades institucionales en el tema de niñez y familia. En el año 2018 la Procuraduría General de la Nación emitió la Circular 005, documento que realiza un recuento de la normatividad vigente a la fecha, la cual hace énfasis en la protección especial de niñas, niños, adolescentes y familias, desde la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada en la Asamblea General de la ONU, la Constitución Política de Colombia, especialmente en los artículos 40 y 41, los cuales reconocen a niñas y niños como individuos con derecho al pleno desarrollo físico, mental y social, hasta el marco del Acuerdo Final de Paz con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, los cuales señalan que se debe tener en cuenta en la estructuración de sus planes sectoriales y programas de reforma rural, el bienestar y el buen vivir de

toda la población, especialmente de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, el enfoque de género, los mecanismos de rendición de cuentas y los lineamientos del enfoque étnico.

Adicionalmente la citada circular menciona la relevancia de tener servidores públicos de nivel directivo, asesor, profesional, técnico y operativo, sobre todo en el orden territorial, con conocimientos, capacidades técnicas, administrativas y financieras y demás habilidades que permitan fortalecer la capacidad institucional y, de esta manera, lograr una mayor eficiencia del gasto público, lo cual es clave para conseguir un buen nivel de desempeño de las administraciones territoriales y demás herramientas de planeación, especialmente para analizar y dar respuesta a cualquier circunstancia que se pueda presentar en el ciclo de las políticas públicas que buscan la garantía y la materialización de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Además, resalta que el principal referente desde la función preventiva y de control de gestión de la Procuraduría General de la Nación en cuanto a la garantía de derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud se encuentra en las administraciones locales, específicamente en los municipios, ya que estos tienen como finalidad el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; es decir, desde este nivel territorial es donde deben realizarse las acciones que propenden por la garantía de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función preventiva, realizó vigilancia superior a la gestión pública territorial frente a la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud, en el marco del proceso de rendición pública de cuentas que hicieron las entidades territoriales en el período 2012-2015, obteniendo los siguientes resultados con respecto a las capacidades:

- Capacidad técnica alta en el 34,4 % de los departamentos y 3,5% de los municipios.
- Capacidad técnica media en el 56,3 % de los departamentos y el 51,8% de los municipios.
- Capacidad técnica baja en el 9,4 % de los departamentos y el 33,6 % de los municipios.
- Capacidad muy baja/sin información en el 11,1% de los municipios.

Dicho informe demostró que la falta de capacidad técnica responde a un problema de orden estructural en entidades territoriales, lo cual dificulta obtener el impacto esperado en la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes, evidenciando la desarticulación entre las capacidades locales y la gestión pública.

Asimismo, la Procuraduría mencionó la importancia de trascender en aquellas formas de gestión y seguimiento en temas relacionados con la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud, para avanzar en la construcción de una paz duradera, a través de la implementación de

metodologías diferenciadas y el esfuerzo que cada entidad territorial brinde al fortalecimiento de sus capacidades técnicas y, por lo tanto, a la gestión pública.

2.5 Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»

Otro marco normativo del proceso de fortalecimiento en el marco del MIGT, lo constituye el actual Plan Nacional de Desarrollo «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad» expedido por la Ley 1955 de 2019, que establece dentro de sus pactos el «Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados», el cual manifiesta dentro de sus objetivos la necesidad de optimizar un diseño institucional que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales. Dicha optimización, señala, se realizará bajo la dirección del SNBF, a través del desarrollo de un «modelo de gestión territorial para la implementación de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias, y las estrategias planteadas en este PND». Indica que el modelo se enfocará en las principales ciudades, municipios y departamentos priorizados por el presente Plan Nacional de Desarrollo, con enfoque territorial y diferencial. Compromete al Gobierno nacional a implementar la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, vinculándola armónicamente con las otras políticas y líneas dirigidas a la niñez y con la política social general.

2.6 Decreto 1499 de 2015. Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–, reglamentado por el Decreto 1499 de 2015, se constituye, de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–, en el «marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades públicas buscando una mayor eficiencia a partir de resultados en coherencia con planes de desarrollo y que den respuesta a las necesidades y problemas de los ciudadanos, busca una gestión institucional con integridad y calidad en los servicios». (Decreto 1499 de 2017)

El marco de referencia del MIPG se centra en los procesos de: i) dirigir y planear, ii) ejecutar, iii) hacer seguimiento y evaluación, y iv) controlar.

El MIPG se estructura en siete dimensiones: i) Talento Humano, ii) Direccionamiento Estratégico y Planeación, iii) Gestión con Valores para el Resultado, iv) Evaluación para el Resultado, v) Control Interno, vi) Información y Comunicación, y vii) Gestión del Conocimiento y la Innovación.



Convenio de Cooperación Internacional 1415 de 2019, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).



El desarrollo de las dimensiones se hace a través de una o varias Políticas de Gestión y Desempeño Institucional: 1. Planeación Institucional. 2. Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público. 3. Talento Humano. 4. Integridad. 5. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Lucha contra la Corrupción. 6. Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos. 7. Servicio al Ciudadano. 8. Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 9. Racionalización de Trámites. 10. Gestión Documental. 11. Gobierno Digital. 12. Seguridad Digital. 13. Defensa Jurídica. 14. Gestión del Conocimiento y la Innovación. 15. Control Interno. 16. Seguimiento y Evaluación del Desempeño Institucional y 17. Mejora Normativa.

3. MARCO CONCEPTUAL

La necesidad de realizar el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales que tienen a cargo la implementación de las políticas públicas y estrategias enfocadas al desarrollo integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el apoyo y fortalecimiento a las familias parte de uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, para la optimización del *diseño institucional que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales* (Departamento Nacional de Planeación, 2018), lo que de entrada permite identificar elementos que orientarán el fortalecimiento, tales como el *diseño institucional* y la *coordinación nacional*.

Adicional a esto, respecto a la propuesta de *renovación de la institucionalidad*, se propone el desarrollo del *modelo de gestión territorial para la implementación de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias* (Departamento Nacional de Planeación, 2018), el cual tendrá que ser sujeto a una definición específica. Sin embargo, plantea unos elementos primarios que pueden sustentar el marco conceptual del fortalecimiento de capacidades a partir de la aplicación de principios y aplicación de enfoques, y así mismo se establece el vínculo del MIGT con las acciones del *Pacto por la Descentralización*, también planteadas en el PND, además de la propuesta de fortalecer no solo capacidades sino a su vez impulsar el liderazgo y la autonomía de los Gobiernos territoriales, finalizando por la identificación de competencias para los diferentes sectores y ámbitos de gobierno.

3.1 Conceptos clave

Para estructurar el marco conceptual del fortalecimiento de capacidades institucionales, se abordaron conceptos específicos, tales como: políticas públicas, protección integral, desarrollo integral, realizaciones, atenciones, ruta integral de atención a primera infancia, Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Servicio Público de Bienestar Familiar y fortalecimiento familiar, los cuales están contenidos en el documento de competencias; producto elaborado como parte del MIGT. Sin embargo, es pertinente desarrollar dos conceptos en el presente documento para su entendimiento dentro del MIGT; ellos son: fortalecimiento técnico y fortalecimiento de capacidades institucionales.

3.1.1 Fortalecimiento técnico

El Manual operativo del SNBF aborda el fortalecimiento técnico como uno de sus componentes, en los siguientes términos: «Es el conjunto de procesos orientados a la cualificación de los equipos humanos y de los procedimientos operacionales y de articulación entre los diversos agentes del SNBF». (Manual operativo del SNBF, pág. 110). Resalta la importancia de que quienes

trabajan por la protección integral de la niñez apropien las herramientas jurídicas, conceptuales y técnicas para la gestión de las políticas públicas, estrategias y programas, y logren procesos de articulación eficientes. Establece como subcomponentes del fortalecimiento técnico la asistencia técnica y la formación del talento humano, el primero de ellos, orientado a acompañar a las entidades nacionales y territoriales para lograr una eficaz y efectiva gestión, que a su vez garantice la implementación de las políticas públicas para la protección integral de la infancia y adolescencia. De su parte, el subcomponente de formación del talento humano se plantea como los procesos dirigidos a la formación y actualización en aspectos conceptuales y metodológicos para potenciar las acciones de gestión integral de las políticas públicas.

3.1.2 Fortalecimiento de capacidades institucionales

En el marco del MIGT se entiende como un proceso continuo, progresivo, heterogéneo, intersectorial y multinivel, mediante el cual las entidades territoriales generan condiciones y desarrollan aptitudes para la implementación de las políticas públicas y estrategias nacionales priorizadas, dirigidas a la protección integral de las niñas, niños, adolescentes y sus familias, de manera eficaz y eficiente y asegurando una respuesta efectiva a las necesidades de estos cursos de vida.

Se considera un proceso continuo porque debe ajustarse a los cambios normativos y desarrollos conceptuales en torno a la infancia, adolescencia y familia en el marco de la protección integral y, además, porque obedece a la temporalidad de las políticas públicas; progresivo porque requiere el avance gradual de los territorios respondiendo a prioridades y condiciones particulares; heterogéneo porque debe adaptarse a diferentes contextos territoriales, promoviendo el enfoque diferencial y la conexión con la ruralidad; intersectorial porque involucra a los diferentes sectores (agentes e instancias), desde sus competencias, en torno a la gestión de políticas públicas; y multinivel porque implica una serie de decisiones y acciones intencionadas, organizadas y coordinadas que vinculan estrategias de gestión y articulación entre los distintos ámbitos de gobierno, fortaleciendo la relación nación-territorio.

3.1.3 Territorialización

En el marco del MIGT se entiende la territorialización como la materialización de las políticas públicas y estrategias nacionales en el territorio municipal, distrital o departamental, a partir de la

aplicación del principio de coordinación y la concertación entre los distintos niveles de gobierno, con el propósito de impactar en la población objetivo a partir de su implementación.

En la territorialización de las políticas públicas se deben aplicar los enfoques poblacional, diferencial, territorial y de ruralidad, para que se responda de manera coherente a las características, condiciones y dinámicas específicas de cada territorio y su población. Se busca que las entidades territoriales armonicen sus procesos de planificación con las políticas públicas nacionales. Se contemplan varios escenarios posibles en la materialización de esta territorialización: i) que las entidades territoriales formulen sus propias políticas en armonía con las políticas públicas nacionales, aspecto en el cual se deben reconocer los avances registrados en los últimos años en entidades territoriales en cuanto a la formulación; sin embargo, se presentan debilidades en los procesos de implementación. ii) Que las entidades territoriales adapten y adopten las políticas nacionales haciendo los ajustes pertinentes para que estas respondan a su contexto y prioridades. iii) Que las entidades territoriales analicen las políticas nacionales e incluyan sus líneas estratégicas en los planes de desarrollo territorial y/o en las instancias de la política social territorial. iv) Que las entidades del orden nacional prioricen territorios para la implementación de las políticas públicas o estrategias nacionales. En los distintos escenarios lo más importante es gestionar la inclusión de las políticas públicas en los planes de desarrollo y planes plurianuales de inversión, ya que solo así se logra su materialización, a través de la ejecución de planes, programas, proyectos, rutas de atención, entre otros, que contengan acciones de corte sectorial e intersectorial. Lo relevante es que el proceso de fortalecimiento de capacidades impulse la toma de decisiones de las y los gobernantes frente a la implementación de las políticas públicas.

3.2 Principios que guían el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales

Se propone que el fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales para la implementación de las políticas públicas y estrategias priorizadas para el desarrollo integral de la niñez y familia se oriente bajo los principios de gobernanza, descentralización y corresponsabilidad.

3.2.1 Gobernanza

La definición de este principio parte de distintas fuentes, tanto teóricas como prácticas. En primer lugar, la gobernanza es un concepto teórico que surge para explicar la nueva forma de gestión de los gobiernos tras la crisis de finales del siglo XX y la transición a la democracia en América Latina. Luego de una revisión histórica y teórica del concepto, Aguilar Villanueva (2006) propuso definir la gobernanza como un «proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de

convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección». En síntesis, para el autor, la gobernanza reside en la interacción de distintos actores de la sociedad para alcanzar unos objetivos trazados en los que el Gobierno es un actor más y no el que toma las decisiones unilateralmente sobre la dirección de la sociedad.

Por otra parte, en términos prácticos, el principio ya ha sido trabajado en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. La Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias incluye a la gobernanza como uno de sus ejes y lo define como un «estilo de gestión de políticas caracterizado por una mayor interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales para la toma de decisiones». Para complementar el concepto teórico, la política resalta la presencia de los Gobiernos de distintos ámbitos de acción a la hora de hablar de gobernanza, es decir, clarifica que la interacción se da entre los Gobiernos y la sociedad civil, pero también entre distintos niveles de gobierno.

Este desarrollo del concepto lo han ampliado diversas organizaciones internacionales bajo el nombre de «gobernanza multinivel». Una primera aproximación, registrada en el Libro Blanco del Comité de las Regiones de la Comisión Europea (2009), el cual contiene las propuestas de acción comunitaria para los Estados miembros, define a la gobernanza multinivel como «la acción coordinada de la Unión Europea, los Estados miembros y las autoridades locales y regionales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar políticas en la Unión Europea», haciendo referencia a la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno en la toma de decisiones pública. En síntesis, la gobernanza se entiende como un sistema de acción político bajo el cual se formulan e implementan políticas a partir de la asociatividad entre distintos niveles de gobierno y la sociedad civil. Como lo menciona también el mismo documento, la gobernanza multinivel parte de considerar que «es más efectivo aplicar políticas, acometer acciones y desarrollar estrategias cuando se trabaja coordinadamente». En esta medida, la gobernanza va más allá de un reparto de competencias y se constituye en la integración de los objetivos territoriales con las políticas y estrategias nacionales.

Por tanto, de acuerdo con este desarrollo conceptual, la gobernanza se materializa a partir de acciones que promuevan la interacción con la sociedad civil y entre niveles de gobierno. Esto puede hacerse, como lo establece la Ppnaff, a través de la generación, formación y promoción de procesos participativos para la formulación e implementación de planes, programas y proyectos; la identificación y aplicación de la concurrencia de los agentes corresponsables de la gestión de las

políticas públicas en espacios de coordinación y articulación; y el involucramiento de los distintos actores en la generación de conocimiento, responsabilidad de implementación, seguimiento y evaluación de las acciones.

La gobernanza, como principio del proceso de fortalecimiento de capacidades, implica que los Gobiernos municipales y departamentales no son los únicos responsables de la implementación de las políticas de niñez, adolescencia y familias sino que trabajan con distintos actores de la sociedad y con otros ámbitos de acción. En esta medida, el fortalecimiento debe considerar la asociación y la interacción como la situación política por la que deben optar las entidades territoriales en sus procesos hacia una efectiva implementación de las políticas, dejando de lado un proceso de fortalecimiento unilateral y aislado de otros actores.

La gobernanza como principio del proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales en el marco del MIGT, se entiende como la gestión realizada, por parte de los Gobiernos de los diferentes ámbitos de acción, para la interacción entre sí y con la sociedad civil, para el establecimiento de objetivos, recursos, acciones, responsabilidades e instancias de coordinación y articulación dirigidos a la implementación de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familias. Es una forma de actuar de los Gobiernos que conlleva a mejores formas de dirección, coordinación y articulación, tanto con los agentes institucionales como con la ciudadanía.

3.2.2 Descentralización

El primer principio del proceso de fortalecimiento de capacidades en el marco del Modelo de Gestión Territorial de las políticas públicas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar es la descentralización, el cual se entiende como la necesaria distribución de competencias para la implementación de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familias entre los distintos ámbitos de acción, nacional, departamental, municipal, y entre otras entidades territoriales, para la efectiva prestación de servicios, así como para la consolidación de la planeación, gestión y administración de los intereses y necesidades correspondientes a cada nivel de gobierno.

Este principio tiene una procedencia constitucional, toda vez que está consignado en el artículo 1º de la Carta Política, como una característica fundamental de la organización del Estado colombiano. Su desarrollo normativo, como herramienta de la función administrativa, está dado en la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), la cual, precisamente en el artículo 3º, reza que: «[l]a distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales

del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento».

El Modelo de Gestión Territorial recoge este principio de las políticas públicas, puesto que su promoción es un objetivo de la línea de acción para el fortalecimiento institucional de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 y de la línea de acción para la gestión territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, y también es una de las bases de la gestión nacional y territorial establecida por la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias.

Adicionalmente, el principio está desarrollado en la Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009) y en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013). En el primer caso, la descentralización es un principio para la protección a las familias, puesto que establece que todas las entidades del Estado deben desarrollar «las acciones pertinentes dentro del ámbito de sus competencias para fortalecer y permitir el desarrollo integral de la familia como institución básica de la sociedad, teniendo en cuenta la realidad de sus familias» [art. 3º]. Por su parte, en el segundo caso, la normatividad para la juventud ordena que la descentralización se debe regular para que cada nivel de ejecución en la organización del Estado lleve a cabo acciones dirigidas a esta población y haga uso eficiente de los recursos y la desconcentración de funciones [art. 14], haciendo especial énfasis en que las políticas «deben planificarse desde la proximidad, garantizando su plena eficacia y su ejecución» [art. 4º], lo cual establece obligaciones a los territorios para la atención de la población joven y a la nación para la garantía de los recursos asociados a esto.

Para ambos casos, la descentralización, como principio, busca atribuir responsabilidades a todos los niveles de gobierno y así crear una corresponsabilidad para la atención de la población objeto de las políticas públicas. Por tanto, el principio debe ser considerado por parte del proceso de fortalecimiento de capacidades, toda vez que supone que el Estado funciona bajo una transferencia de competencias, funciones y recursos desde un poder central. Esto significa que se debe reconocer que cada ámbito de acción del Sistema Nacional de Bienestar Familiar cuenta con entidades con distintas atribuciones fiscales, administrativas y políticas específicas, y que la implementación de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia puede depender del cumplimiento de las obligaciones propias de cada entidad o del trabajo coordinado y articulado entre dos o más entidades. En esta medida, el fortalecimiento de capacidades debe estar dirigido a que las entidades territoriales efectivamente puedan ser autónomas y que la gestión de las políticas públicas pueda llevarse a cabo

a partir de una planeación, implementación y seguimiento concentrado en la realidad territorial y armonizado con la estrategia nacional.

3.2.3 Corresponsabilidad

En el marco de la normatividad que rige la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias, la corresponsabilidad significa que el Estado, la familia y la sociedad tienen obligaciones concurrentes, simultáneas e interrelacionadas en la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, y por lo tanto, como corresponsables, deben exigir y vigilar la gestión que cada uno realiza y ninguno puede eximir su responsabilidad argumentando la incompetencia del otro, o cederla objetando su propia incapacidad o falta de recursos.

El Estado tiene la obligación de respetar los derechos de niñas, niños y adolescentes, sin poner ningún obstáculo para su ejercicio, tomar medidas necesarias y efectivas para garantizarlos, prevenir su vulneración y restablecerlos en caso de dicha vulneración. De acuerdo con los diferentes ámbitos de gobierno, nacional, departamental, distrital y municipal, las obligaciones varían y se aplican según las competencias y principios para su ejercicio.

Teniendo en cuenta que la familia es el escenario más cercano de afecto, cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes, y es el medio natural de su crecimiento y bienestar, debe constituirse en un entorno protector que determine de manera positiva y en gran medida su desarrollo integral. Para que la familia pueda cumplir esas responsabilidades, el Estado debe protegerla, apoyarla, orientarla y acompañarla, desarrollando procesos encaminados al fortalecimiento de capacidades y vínculos entre sus miembros.

En cuanto a la sociedad y la comunidad, desde el paradigma de la protección integral, ellas tienen el rol de defender los derechos de las niñas, niños y adolescentes y fomentar su ejercicio promoviendo una cultura de respeto de derechos. *Tiene la responsabilidad de contribuir a crear el ambiente y las condiciones adecuadas para la preservación de la vida, la protección, el desarrollo, la inserción social y el ejercicio de la libertad de las niñas, niños y adolescentes (Manual del SNBF).* El Estado debe coadyuvar a que la sociedad y la comunidad desarrollen capacidades para asumir ese rol en el marco de la corresponsabilidad, promover su movilización, el control social, incentivar el cuidado y la denuncia, y buscar de manera efectiva su participación en diferentes escenarios, procesos e instancias que garanticen de manera efectiva su incidencia en la protección integral de la niñez y la adolescencia.

El proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales debe involucrar entonces compromisos, estrategias, herramientas y acciones dirigidas al fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía, favoreciendo su rol.

3.3 Aplicación de enfoques en el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales

En el país existen avances importantes en cuanto a los enfoques que se deben aplicar en la gestión dirigida a la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias. El proceso de fortalecimiento de capacidades debe contemplar en su diseño y desarrollo la aplicación de enfoques que permitan, de una parte, la lectura integral del contexto, y de otra, la gestión de políticas públicas de manera equitativa e incluyente. Se proponen como enfoques a aplicar: poblacional, diferencial, territorial y de ruralidad.

3.3.1 Enfoque poblacional

El enfoque poblacional se constituye en orientaciones de orden conceptual, técnico y metodológico en cuanto al análisis y comprensión de las dinámicas demográficas y poblacionales referidas a aspectos tales como tamaño y crecimiento de la población, su composición desde los momentos del curso de vida, género, étnica, condiciones de discapacidad, víctimas de conflicto, movilidad (migración), distribución entre lo urbano y lo rural y la incidencia de dicho análisis en las decisiones y procesos de planeación territorial.

El MIGT y por lo tanto los procesos para el análisis y ejercicio de competencias, la identificación y medición de capacidades institucionales y el proceso de fortalecimiento de capacidades, debe reconocer, abordar y aplicar en su desarrollo e instrumentos el enfoque poblacional, para que en la implementación de las políticas públicas se garantice su inclusión. La toma de decisiones debe partir de reconocer y valorar estas dinámicas y las políticas públicas, desde su diseño hasta su implementación, han de responder a estas dinámicas demográficas y poblacionales.

3.3.2 Enfoque diferencial

Se trata de un instrumento jurídico de reconocimiento y protección de la diversidad y heterogeneidad humanas. Busca garantizar el acceso, disfrute y goce efectivo de los derechos de todas las personas, bajo un criterio de equidad, que toma en cuenta sus particularidades y diferencias, i) sociales: género, orientación sexual, raza, ideología política, edad y condición o capacidades físicas, ii) económicas: clase, estrato social o condición urbana o rural, y iii) culturales: étnicas, religiosas, espirituales o de nacionalidad (Universidad Nacional de Colombia, 2017). La aplicación del enfoque

diferencial busca revertir o mitigar las condiciones que dificultan o impiden el goce de derechos a determinados sectores sociales, por razones de marginación discriminación o violencias.

El MIGT acoge y aplica en todos sus desarrollos el enfoque diferencial para garantizar la protección integral a todas las niñas, niños, adolescentes y familias, de manera equitativa, reconociendo y valorando las diferencias por asuntos sociales, económicos y culturales. Por lo tanto el mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales para la implementación de las políticas públicas, dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias, debe asegurar que en los diferentes momentos del proceso de fortalecimiento se tengan en cuenta estas diferencias. *El enfoque diferencial se fundamenta en los principios de igualdad, diversidad, interculturalidad, integralidad, participación e inclusión, por lo que enfatiza en la necesidad de evidenciar, profundizar o ajustar la oferta de atención dirigida a los niños, niñas, adolescentes y a sus familias, de acuerdo con sus diferencias individuales y colectivas en cuanto a: género, edad, etnia, clase social y orientación sexual.* (Lineamientos para la inclusión de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar en los planes territoriales de desarrollo, ICBF, pág. 13)

Esto implica que los desarrollos, herramientas e instrumentos para la valoración de capacidades institucionales y el proceso de planeación y ejecución dirigido a su fortalecimiento, reconozcan y valoren la diversidad y heterogeneidad de estos grupos humanos.

3.3.3 Enfoque territorial

Bajo el entendido de que en Colombia confluyen territorios con distintas condiciones geográficas, ambientales, sociales, económicas y culturales, así como Gobiernos locales con diversas capacidades, el Modelo de Gestión Territorial parte de considerar estas diferencias entre los territorios como una base fundamental para diseñar un mecanismo de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales.

Cada territorio «contiene y determina relaciones entre diferentes actores sociales que se interrelacionan con el propósito de adelantar proyectos, alcanzar objetivos de desarrollo y construir activamente su identidad colectiva» (ICBF, 2016, p. 14). Para esto, el país cuenta con una normatividad que homogeniza la organización, competencias y operación de los departamentos, por una parte, y de los municipios, por la otra. Sin embargo, la presencia de particularidades asociadas a esos territorios resulta en una serie de actitudes, intereses y comportamientos que diferencian a cada una de las entidades territoriales y que definen necesidades y soluciones distintas a la gestión pública que debe adelantar cada una.

En el caso particular de las niñas, niños, adolescentes y familias, su reconocimiento como actores fundamentales del territorio pone de presente que cualquier esfuerzo para dirigir acciones hacia su protección y atención debe estar mediado por una reflexión sobre las características del territorio en donde se encuentran. En atención a esto, el enfoque territorial busca promover que, en cada territorio, sea posible que las niñas, niños, adolescentes y familias ejerzan la garantía de sus derechos, a pesar de las diferencias territoriales pero, sobre todo, justamente apalancando estas diferencias para aprovechar las fortalezas y oportunidades que les puedan suponer a sus Gobiernos locales. Por consiguiente, la acción del mecanismo de fortalecimiento debe aplicarse diferenciadamente para cada departamento y municipio.

3.3.4 Enfoque de ruralidad

Dentro del enfoque territorial se considera el nivel de ruralidad de las entidades territoriales, y es de resaltar que la atención de niñas, niños, adolescentes y familias que viven fuera de los centros urbanos del país (en las categorías rural y rural disperso) es prioritaria para el Modelo de Gestión Territorial, toda vez que sus necesidades, posibilidades y soluciones son significativamente distintas a las de sus similares ubicados en las ciudades y aglomeraciones y ciudades intermedias del país (PND, 2019, p. 230)¹. Alianza por la Niñez señala que las seis principales situaciones que enfrentan las niñas, niños, adolescentes y familias, que necesitan ser intervenidas de forma inmediata, son la pobreza, la salud, el trabajo infantil, el conflicto armado, los adolescentes en conflicto con la ley y las violencias, las cuales ponen en un mayor riesgo a esta población cuando se ubica en un territorio rural o rural disperso.

La trazabilidad de este enfoque en la atención a la infancia y adolescencia se puede hacer desde la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, en la que se consideró que la condición de ruralidad es un criterio priorizante para focalización y obliga al diseño e implementación de esquemas específicos para la atención de las niñas y niños de primera infancia que habiten estas zonas. Por su parte, la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 y la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias (2016) identifican que existe una

¹ Las cuatro categorías de ruralidad elaboradas por el DNP en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (MTC) son: **(1) ciudades y aglomeraciones:** corresponde a las ciudades con más de 100 000 habitantes en la cabecera, sus aglomeraciones y los municipios que cumplen una función subregional; **(2) ciudades intermedias:** incluye los municipios con población entre los 25 000 y los 100 000 habitantes, con alta densidad poblacional; **(3) rural:** incorpora los municipios que tienen cabeceras pequeñas (menos de 25 000 habitantes) y densidades poblacionales intermedias (entre 10 a 100 habitantes por kilómetro cuadrado); y **(4) rural disperso:** contempla los municipios con cabeceras pequeñas, densidad de población baja (menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado) y alta concentración de la población en la zona resto (PND, 2019, p. 230).

brecha urbana-rural que surge de la situación de pobreza multidimensional en la que viven las niñas, niños y adolescentes de estas zonas, la cual se expresa en condiciones de vida materiales significativamente inferiores a las de sus pares en las ciudades, sobre todo en lo que tiene que ver con el acceso y calidad de los servicios de salud, educación y recreación.

Teniendo esto en cuenta, el mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales, además de considerar un enfoque territorial, debe hacer especial énfasis en la condición de ruralidad, para brindar asistencia técnica y promover una mejor protección y atención en los territorios, para las niñas, niños, adolescentes y familias que viven en ellos. En muchas ocasiones, y sobre todo en los territorios rurales dispersos, esto involucra un reto importante, considerando que ostentan cabeceras pequeñas, grandes extensiones de territorio y baja densidad de población. A su vez, cuentan con Gobiernos locales con capacidades administrativas y financieras limitadas, que dependen de la gestión de los departamentos y que requieren de una atención especial a la hora de fortalecer sus capacidades.

La apuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 es llegar a las áreas rurales, con el reconocimiento de las diversidades existentes a lo largo del país y el impulso a la convicción de que desarrollarse integralmente en la ruralidad es posible. En esta medida, el enfoque de ruralidad busca promover que las niñas, niños, adolescentes y familias ejerzan la garantía de sus derechos, a partir de un mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales que considere las particularidades de los territorios en zonas rurales o rurales dispersas, así como distintas alternativas de solución con base en sus potencialidades.

4. MARCO METODOLÓGICO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

4.1 Antecedentes

4.1.1 Síntesis de la información obtenida en los talleres territoriales

Para avanzar en la formulación y diseño del proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales de entidades territoriales en el marco del Modelo Integral de Gestión Territorial, es importante conocer e incorporar la percepción y experiencia de los equipos de trabajo de alcaldías y gobernaciones sobre la implementación de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familias. Para esto, se llevó a cabo un taller de recolección de información en dieciséis entidades territoriales. Se presenta a continuación la información relevante a ser considerada como insumo para la propuesta del mecanismo de fortalecimiento:

TABLA 1. ENTIDADES TERRITORIALES EN LAS QUE SE LLEVÓ A CABO EL TALLER DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

DEPARTAMENTO	ENTIDAD TERRITORIAL	FECHA	PARTICIPANTES
Atlántico	Alcaldía Distrital de Barranquilla	10 de octubre de 2019	30
Atlántico	Alcaldía Municipal de Soledad	11 de octubre de 2019	9
Bogotá, D. C.	Alcaldía Mayor de Bogotá	6 de noviembre de 2019	14
Boyacá	Alcaldía Municipal de Tunja	15 de octubre de 2019	12
Boyacá	Alcaldía Municipal de Duitama	22 de octubre de 2019	22
Casanare	Gobernación de Casanare	16 de octubre de 2019	13
Casanare	Alcaldía Municipal de Maní	17 de octubre de 2019	14
Casanare	Alcaldía Municipal de Yopal	18 de octubre de 2019	15
Chocó	Alcaldía Municipal de Quibdó	7 de octubre de 2019	18
Chocó	Alcaldía Municipal de Bagadó	8 de octubre de 2019	11
Norte de Santander	Alcaldía Municipal de Cúcuta	30 de octubre de 2019	17
Nariño	Gobernación de Nariño	11 de octubre de 2019	35
Nariño	Alcaldía Municipal de Ricaurte	10 de octubre de 2019	19
Risaralda	Alcaldía Municipal de Pereira	7 de octubre de 2019	26
Risaralda	Alcaldía Municipal de Pueblo Rico	8 de octubre de 2019	14
Vaupés	Gobernación del Vaupés	12 de noviembre de 2019	14
Total	16 entidades territoriales	16 talleres	283

El taller contó en cada ocasión con representantes del equipo de OEI-ICBF, los referentes regionales del ICBF y representantes de las distintas oficinas que se involucran en la implementación de las políticas al interior de las alcaldías o gobernaciones, así como de las entidades descentralizadas del nivel nacional con presencia en esos territorios. A partir de una metodología de recolección de

información descriptiva y narrativa, en cada uno de los municipios se consolidó un acervo de información sobre la experiencia del territorio en la implementación de las políticas, y los principales desafíos, oportunidades y propuestas para el funcionamiento del modelo de gestión territorial.

A continuación, se presentan los principales hallazgos de esta recolección. Para su consolidación y sistematización, las oportunidades de mejora fueron categorizadas de acuerdo con el tipo de capacidad institucional a la cual están asociadas, considerando que el Modelo de Gestión Territorial contempla diferenciadamente las capacidades administrativas, técnicas y financieras.

TABLA 2. PRINCIPALES COMENTARIOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CON RESPECTO A LAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

SUBCATEGORÍA	OPORTUNIDAD DE MEJORA	PROPUESTA
Talento humano	Los delegados de los agentes del SNBF a las instancias de articulación (MIAF) usualmente no trabajan en la implementación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, adolescencia y familias.	<p>Promover que los delegados de los agentes del SNBF a las diferentes instancias de articulación tengan funciones relacionadas con la implementación de las políticas públicas dirigidas a niñez, adolescencia y familias, y cuando por algún motivo no puedan asistir, reciban entrega, mediante acta, de los aspectos tratados en dicha sesión y los compromisos adquiridos.</p> <p>Así mismo, en dichos casos, la persona delegada debe tener el contexto de las políticas y lo que se haya trabajado durante las sesiones que hayan precedido.</p>
Talento humano	Alta rotación de los funcionarios encargados de la implementación de las políticas dirigidas a la niñez, adolescencia y familias.	<p>Promover que los funcionarios encargados de la implementación de las políticas dirigidas a la niñez, adolescencia y familias sean de planta. En caso de que no sea posible, promover que los contratos de prestación de servicios se mantengan durante la administración. Así mismo, los contratistas deben entregar actas e informes de su participación en las instancias de articulación a las que asiste al finalizar su contrato.</p> <p>Independientemente del tipo de contratación, se debe informar de</p>

		manera oficial a las instancias, quiénes son los delegados y así mismo, informar con anticipación su cambio en caso de que suceda.
Talento humano	Los funcionarios y contratistas encargados de la implementación de las políticas públicas de niñez, infancia y familias usualmente tienen a su cargo otras funciones de política social. Así mismo, los enlaces de otras dependencias que atienden acciones dirigidas a las políticas, también están encargados de diferentes temas.	Promover la especialización de los funcionarios y contratistas que están encargados de la implementación de las políticas públicas para que estas sean su principal función u obligación.
Sistemas de información	No hay un sistema único de información territorial que permita centralizar la información de los agentes del SNBF y el cumplimiento de metas.	Tener un sistema único de información que permita centralizar la información de los agentes del SNBF, en relación con los procesos que se están realizando, el cumplimiento de metas y las dificultades que se van presentando para su consecución, con el fin de identificar en dónde y por qué se están presentando dificultades y coordinar una respuesta de acompañamiento y/o asistencia técnica.
Gestión del conocimiento	No hay retención de la información sobre el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas, debido a la rotación del talento humano y la ausencia de mecanismos para sistematizar esta información.	Los agentes del Sistema deben estandarizar mecanismos de empalme, inducción, acceso y garantía en la entrega y socialización de informes de gestión y resultados, en el marco de la implementación de políticas públicas. Así mismo, se deben generar estrategias para la redacción adecuada de informes.
Planeación	La implementación de políticas públicas carece de los instrumentos mínimos de gestión pública para garantizar su efectividad administrativa.	Los procesos de planeación para la implementación de políticas públicas, deben estar integrados al MIPG (talento humano, planeación estratégica, instrumentos, protocolo de relacionamiento, comunicación), y hacer una reunión ampliada de planeación con los asistentes a las instancias para definir los presupuestos, las acciones y la coordinación de la política pública de infancia.

TABLA 3. PRINCIPALES COMENTARIOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CON RESPECTO A CAPACIDADES TÉCNICAS

SUBCATEGORÍA	OPORTUNIDAD DE MEJORA	PROPUESTA
Conocimiento sobre las políticas públicas	La alta rotación y baja continuidad en los procesos de asistencia técnica impiden que las entidades territoriales retengan un nivel alto de conocimiento sobre las políticas públicas y su implementación.	Orientar y hacer seguimiento a procesos de inducción y reinducción en las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias.
Conocimiento sobre el ciclo de gestión pública e instrumentos de planeación	La alta rotación, el bajo nivel de preparación del talento humano y la baja continuidad en los procesos de asistencia técnica impiden que las entidades territoriales retengan un nivel alto de conocimiento sobre el ciclo de gestión pública y los instrumentos de planeación.	Orientar y hacer seguimiento a procesos de inducción y reinducción, instrumentos de planeación, planes, programas y proyectos orientados desde cada sector y al ciclo de gestión pública.
Conocimiento sobre la aplicación del enfoque diferencial	La alta rotación, el bajo nivel de preparación del talento humano y la baja continuidad en los procesos de asistencia técnica impiden que las entidades territoriales retengan un nivel alto de conocimiento sobre la aplicación de los distintos enfoques diferenciales en la implementación de las políticas públicas.	Brindar asistencia técnica y acompañamiento a los agentes que conforman el SNBF en la implementación del enfoque diferencial, en especial el orientado a niñas, niños, adolescentes y familias de comunidades indígenas, con procesos de concertación territorial, en los que participe continua y sistemáticamente esta población.
Seguimiento y evaluación	No se identifica ni se registra qué acciones tienen impacto en el avance de la implementación de políticas públicas. Tampoco se conocen otras experiencias que puedan ser replicadas.	Identificar buenas prácticas territoriales, socializarlas, y fortalecerlas, a través de procesos de evaluación y seguimiento. Hacer una evaluación comparativa de los avances en la implementación de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, para identificar avances técnicos, operativos, y las necesidades de asistencia técnica y acompañamiento para su implementación y resultados esperados.
Instancias de articulación	Hay un alto número de instancias (legales y no legales) en las que se tratan los mismos temas y asisten los mismos delegados de los distintos agentes del SNBF.	Crear una única instancia global que consolide, armonice y comunique resultados, periódicamente, de los planes de acción del total de instancias

		<p>que se desarrollan a niveles departamental y municipal.</p> <p>Disminuir instancias, armonizando los procesos misionales que se desarrollan en estas.</p> <p>Consolidar el plan de acción global de todas las instancias, que establezca delegados, responsabilidades, alcances, y resultados esperados por municipio y departamento.</p>
Instancias de articulación	<p>Hay bajo conocimiento de las acciones que adelantan otras dependencias al interior de una administración territorial, lo que hace que haya varias acciones sectoriales y no acciones integrales. En últimas, se dificulta la posibilidad de unir esfuerzos y promover una mayor eficiencia del gasto público.</p>	<p>La política pública como orientadora de los planes de acción y de la formulación de las estrategias debe ser concretada en los procesos de planeación conjunta (Consejo de Política Social); es decir que se debe formular un plan de acción que no sea la suma de todos los sectores, sino a nivel intersectorial, con acompañamiento del nivel nacional en lo territorial.</p> <p>Por tanto, el Consejo de Política Social debe tener sesiones en las que se socialicen las acciones y se verifique si existen las capacidades de cada uno de los agentes del SNBF para responder a estas.</p> <p>Los delegados del Consejo de Política Social, de la MIAF y de las mesas técnicas deben conocer e identificar la oferta institucional propia y la de los agentes que conforman el SNBF.</p>
Instancias de articulación	<p>Hay una baja planeación conjunta de las acciones a desarrollar en el marco de la implementación de las políticas públicas, cuando existen instancias de articulación con este propósito.</p>	<p>Fortalecer los procesos de planeación y decisión intersectorial y/o multinivel, específicamente desde el Consejo de Política Social, donde se promoció e institucionalice la posibilidad de aunar esfuerzos y recursos, tanto técnicos como financieros, logrando efectividad en los propósitos de la instancia, e impactar de manera positiva en pro de los resultados esperados.</p>
Planeación y focalización	<p>No se cuenta con sistemas de información precisos que</p>	<p>Promover con las Secretarías de Gobierno y las Registradurías</p>

	<p>caractericen a la población sujeto de la implementación de las políticas públicas y, por tanto, no se cuenta con información precisa sobre las necesidades, ubicación y las particularidades para poder planear, focalizar y atender a la población.</p>	<p>Municipales el diseño e implementación de mecanismos de registro de niñas y niños en el municipio, principalmente en resguardos y población rural y rural dispersa, con el propósito de ampliar y garantizar sus derechos.</p> <p>Promover a través de las alcaldías municipales la georreferenciación de la población (niñez y adolescencia) a nivel urbano, vereda o de corregimiento, con el fin fortalecer los procesos de focalización de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, conforme al contexto e identificación territorial de sus necesidades.</p>
Participación	<p>En muchas ocasiones no hay instancias de participación de niñas, niños, adolescentes y familias, y cuando las hay, no tienen impacto sobre el curso de las políticas públicas.</p>	<p>Brindar asistencia técnica para promover, cualificar y fortalecer los espacios de participación de niñas, niños, adolescentes y familias, con el propósito de que tengan mayor impacto sobre la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.</p> <p>Revisar nuevos alcances de la participación para que pueda apoyar efectivamente la implementación de las acciones dirigidas a la niñez, la adolescencia y las familias.</p>
Plan de desarrollo territorial	<p>Desde la formulación del plan de desarrollo territorial se establece una gestión por sectores y sin relación entre los diferentes ámbitos nacional y territorial.</p>	<p>Fortalecer los lineamientos estratégicos en la formulación de planes de desarrollo departamental y municipal, con visión de articulación institucional, podría hacerse con el diseño de un modelo de planeación interinstitucional para fortalecer la gestión territorial.</p>
Instrumentos	<p>No se cuenta con guiones institucionales aprobados por el ente rector para dar respuesta a la población sobre las necesidades más frecuentes en el marco de las atenciones a la primera infancia e infancia y adolescencia.</p>	<p>El ICBF debe realizar la modelación de las respuestas a las necesidades más frecuentes de niñas, niños, adolescentes y familias en territorio, de acuerdo con los requerimientos recibidos por los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, los cuales deben ser conocidos y divulgados por las instancias.</p>

TABLA 4. PRINCIPALES COMENTARIOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CON RESPECTO A CAPACIDADES FINANCIERAS

SUBCATEGORÍA	OPORTUNIDAD DE MEJORA	PROPUESTA
Recursos	No hay recursos suficientes para la implementación de las políticas públicas.	<p>El presupuesto debe estar sustentado en los planes de desarrollo y en los instrumentos de planeación sectoriales e intersectoriales.</p> <p>Armonizar los planes y acciones teniendo en cuenta los presupuestos y coberturas para evitar la duplicación de esfuerzos de manera atomizada.</p> <p>Revisar, con una frecuencia de al menos cuatro años, la focalización de recursos de las entidades nacionales y los departamentos para la aplicación de subsidiariedad o complementariedad, para promover una asignación que le apunte a equilibrar las coberturas en atenciones a nivel regional.</p> <p>Promover procesos de asistencia técnica en las entidades territoriales para la gestión de recursos.</p>
Formulación de proyectos	Hay recursos disponibles por el Sistema General de Regalías para atender necesidades de las políticas públicas que pueden ejecutarse por esta vía de financiación; sin embargo no se formulan proyectos para optar por utilizarlos.	Promover procesos de asistencia técnica en las entidades territoriales para la formulación de proyectos para la implementación de las políticas públicas con el propósito de acceder a los recursos del Sistema General de Regalías.

A grandes rasgos, de estos hallazgos se establece que, en el caso de las capacidades administrativas, las propuestas de los funcionarios y contratistas consultados se dirigen a promover una mayor permanencia y continuidad de los procesos, puesto que la situación actual del talento humano, los sistemas de información y la gestión del conocimiento hacen que la implementación de las políticas públicas enfrente varios estancamientos y retrocesos en el tiempo.

Por parte de las capacidades técnicas, el personal consultado considera que los mayores problemas giran en torno al desconocimiento del ciclo de la gestión pública, de la formulación de

proyectos, del uso de información para la toma de decisiones y la existencia de múltiples instancias de articulación y participación de bajo impacto. Por tanto, sus propuestas buscan que haya una mayor incidencia de la asistencia técnica por parte de la nación y los departamentos, y la optimización de los espacios para la toma de decisiones.

Finalmente, en lo que respecta a las capacidades financieras, los encargados de la implementación de las políticas públicas en el territorio expresan una preocupación generalizada sobre la disponibilidad de recursos. Naturalmente, la implementación de las políticas públicas se financia en gran parte a partir de los recursos girados por la Nación a través del Sistema General de Participaciones, para educación y salud. Y en algunos casos, esto se complementa con recursos propios de la entidad territorial. Por tanto, esto significa que la inversión en la implementación de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia está continuamente en riesgo, puesto que compite con la financiación de los servicios de educación y salud, que las entidades deben asegurar, y con otros servicios y políticas públicas que la administración territorial tenga priorizados. A nivel técnico, esto deja a los funcionarios y contratistas responsables con presupuestos limitados. En últimas, esta situación es una expresión de la efectiva ausencia de recursos dirigidos específicamente para atender a las niñas, niños y adolescentes, y también a una falta de gestión de otro tipo de recursos por parte de las alcaldías y gobernaciones.

De estos hallazgos se desprende que la mayoría de los municipios y departamentos del país carecen de un nivel alto de capacidades mínimas para la implementación de políticas públicas, en general. Esto en cuanto a que los principales problemas están asociados con el ciclo de gestión pública, la disponibilidad y gestión de recursos y la optimización de instrumentos, herramientas e instancias de decisión. En esta medida, el fortalecimiento de capacidades por parte de la nación debe enfocarse, en una primera instancia, en atender el déficit técnico de las administraciones.

Esto significa que hay dos tipos de herramientas, instrumentos y estrategias que deben ser consideradas para el fortalecimiento de las capacidades de las alcaldías y gobernaciones. En primer lugar, las que están dirigidas a optimizar la función pública. Este tipo de herramientas, instrumentos y estrategias, aunque no se especializan en las políticas públicas de niñez, adolescencia y familias, son críticas para que los funcionarios y contratistas a cargo de las políticas públicas adquieran capacidades de gestión que les permitan formular e implementar planes, programas y proyectos, haciendo uso de distintas posibilidades de financiación y promoviendo acciones articuladas para la consecución de resultados de una forma más eficiente y optimizada.

En segundo lugar están las herramientas, instrumentos y estrategias dirigidas a fortalecer el conocimiento técnico sobre las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia y, por ende, a ofrecer un mejor servicio y atención a la población. En este caso, se hace referencia a la disposición y manejo de información que permita tomar decisiones para mejorar el impacto que tiene la implementación de las políticas sobre la población. En este caso, la fuente de asistencia técnica es esencialmente sectorial, y lo que respecta a la articulación de los sectores es responsabilidad del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

4.1.2 Aportes del ejercicio de competencias institucionales al proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales

Las capacidades administrativas, técnicas y financieras de las entidades territoriales son susceptibles a ser fortalecidas a través de estrategias para una gestión más efectiva. Este objetivo puede lograrse a través de un aumento en el conocimiento técnico sobre la gestión de competencias y, eventualmente, a partir de su aplicación. Este conocimiento técnico sobre la gestión de competencias involucra distintos contenidos: de una parte, las competencias que se le otorgan a cada entidad territorial en los otros niveles de gobierno; y, de otra, las oportunidades de aplicación de los principios de gestión pública. Con este conocimiento, las entidades territoriales no solo pueden concentrarse en las acciones que deben cumplir de acuerdo con sus obligaciones, sino que también pueden desarrollar distintas estrategias para impulsar este cumplimiento y obtener mejores resultados.

Para el caso de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, las entidades territoriales tienen el reto de articular distintos sectores, y esto deben hacerlo dentro de la misma administración, con otros agentes del SNBF del mismo nivel territorial y con agentes de otros ámbitos de gobierno. Ante esto, es importante reconocer que cada uno de los sectores administrativos tiene sus propias particularidades y diferencias con respecto a su reglamentación, fuentes de recursos y la articulación que mantienen entre los distintos niveles de gobierno. Así mismo, cada sector tiene unas metas y resultados para los temas que les competen. Dado que estas políticas públicas son transversales, los Gobiernos territoriales deben acompañar su implementación con unas estrategias de articulación que permitan establecer metas y resultados específicos para niñas, niños y adolescentes que superen las metas sectoriales. Estas estrategias, que son internas, deben propender para que la articulación de la entidad no solo sea vertical, con las cabezas de los sectores, sino también horizontal, entre dependencias del mismo Gobierno y con otras

entidades del mismo nivel, para beneficio de la población en determinado territorio.

En esta medida, la organización de la información, la disposición de herramientas para la gestión y la definición de rutas de articulación son tres estrategias que ayudan a que las entidades territoriales puedan potenciar su gestión. En consecuencia, dado que el documento normativo y conceptual y la matriz de competencias incluyen información relacionada, a continuación se expondrá en qué medida estas herramientas apoyan cada una de las acciones arriba mencionadas.

Con respecto a brindar conocimiento sobre las competencias que tiene una entidad territorial, la matriz de competencias define cuáles les corresponden a los municipios y a los departamentos. Si bien en la práctica esta información ya está instalada en las administraciones locales, hay que diferenciar que las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia son gestionadas tanto por los enlaces de las distintas secretarías involucradas, porque tienen bajo su responsabilidad algún sector de la política, como por los enlaces que se encargan específicamente de la implementación de las políticas.

Para el primer grupo de funcionarios, puede que las competencias del sector sean más claras que para el segundo, que debe trabajar con varios sectores. En esta medida, la matriz le puede aportar conocimiento al encargado de los temas de niñez, adolescencia y familia, sobre las responsabilidades que tienen las distintas dependencias de la administración en la que trabaja. Este conocimiento le promueve un fortalecimiento técnico en la medida en que dicho funcionario puede saber a quién acudir para el cumplimiento de las obligaciones de gobierno y en cierta medida le permite también negociar y exigir la acción de las distintas oficinas, soportándose en la ley.

El mayor atractivo de estar en la posición de estos funcionarios y contar con la información de la matriz y del documento radica en que, más que recordar las competencias que tienen las dependencias de la administración territorial, puede llamar la atención sobre las distintas rutas a través de las que se puede convocar asistencia técnica, financiamiento y concurrencia de otras entidades. Dado que las entidades territoriales usualmente reportan problemas de financiamiento, falta de información sobre necesidades y soluciones y falta de integración regional², conocer sobre las competencias de las distintas entidades del nivel nacional y sobre las posibilidades que tienen de interacción, le da libertad a la entidad territorial para buscar la cooperación de otros agentes del SNBF y así acelerar su cumplimiento de metas, o incluso superarlo.

Por supuesto, es importante anotar que algunos de los problemas de la implementación de las políticas públicas en el territorio son estructurales y tienen que ver con la distribución de los

² Como lo demuestra la recolección de información adelantada en las entidades territoriales para este producto.

recursos y la misma estructura del Estado. No obstante, a partir de la coordinación, la concurrencia y la subsidiaridad, las entidades territoriales pueden subsanar los efectos de estos problemas. Para esto, es esencial que los funcionarios directamente encargados de las políticas dirigidas a las niñas, niños y adolescentes conozcan cómo operan estos principios y, sobre todo, cómo pueden acceder a su aplicación. Con esta información, pueden aplicar a recursos nacionales, atraer cupos de los programas nacionales a sus territorios y aliviar las necesidades más apremiantes de su población, lo cual impacta positivamente en el goce efectivo de los derechos de esta población. En consecuencia, los funcionarios amplían su capacidad de gestionar para abarcar más herramientas y recursos de los que disponen en la entidad territorial. A su vez, una mayor interacción desde el territorio hacia la nación aporta a que las entidades nacionales organicen mejor su territorialización en torno a sus competencias y permitan un mayor trabajo conjunto bajo la aplicación de los principios y cumpliendo la intención constitucional de descentralización del Estado colombiano.

Ahora, esta información puede ser entregada a todas las entidades territoriales para impactar su gestión. En este punto, es importante tener dos consideraciones: en primer lugar, que aunque la información llegue, no necesariamente es apropiada automáticamente por la entidad y, en segundo lugar, que algunas de estas entidades cuentan con algunas particularidades en su territorio y, por esta razón, pueden necesitar un desarrollo más amplio del contenido del documento y la matriz. Por tanto, estas herramientas deben implementarse junto con una asistencia técnica que les permita a los territorios adaptar la normatividad a los casos particulares que tienen en el día a día.

De acuerdo con las capacidades con las que ya cuenta una entidad territorial, la información contenida en estas herramientas puede ser percibida como más o menos importante. Algunas entidades territoriales ya tienen una reglamentación y una arquitectura institucional lo suficientemente consolidadas para promover la implementación de las políticas públicas. Este es el caso de las entidades más fuertes y que manejan una alta población, normalmente ciudades o departamentos, las cuales ya han apropiado la aplicación de los principios y han desarrollado una articulación constante en su interior y con otras entidades. Por otro lado, algunos territorios, más rurales y alejados de zonas metropolitanas, tienen más necesidad de elaborar mejor la información contenida en las herramientas, puesto que la misma normatividad y el desarrollo de los sectores pocas veces tienen en cuenta la diversidad de capacidades y contextos del territorio del país. En ese sentido, la información del documento y la matriz puede ser crítica para promover un mejor desempeño, pero debe venir acompañada por una estrategia de fortalecimiento de capacidades constante, en la que se provean soluciones verticales y horizontales a los problemas en la

implementación de las políticas públicas.

Por tanto, todo lo anterior supone que la disposición de información fortalece la capacidad técnica de las entidades territoriales en tanto se conocen las atribuciones de cada ámbito de gobierno y se amplía la capacidad de gestión para la efectiva prestación de servicios. Asimismo, es importante reconocer que el ejercicio de competencias también fortalece la capacidad institucional de las entidades territoriales, en cuanto la nación es el ámbito de gobierno encargado de la orientación de política y, por tanto, de brindar asistencia técnica para que los departamentos, municipios y territorios indígenas puedan ejercer adecuadamente sus competencias. Esto quiere decir que el fortalecimiento de las capacidades institucionales debe ser el resultado de que las entidades nacionales cumplan con sus competencias de orientación de política como entes rectores de sus respectivos sectores administrativos.

El PND 2018-2022 identificó en el diagnóstico del *Pacto XVI. Pacto por la descentralización*: conectar gobiernos, territorios y poblaciones, [ya] que hay una «persistente desarticulación en la llegada al territorio de las políticas e inversiones, particularmente del Gobierno nacional, junto con la proliferación de instrumentos de desarrollo y ordenamiento» (pág. 1223). Esto involucra también las responsabilidades de la nación con respecto a la orientación de política, para lo cual también identificó que «prevalecen deficiencias en la llegada a nivel territorial de las estrategias y programas del Gobierno nacional de fortalecimiento y capacitación a funcionarios públicos» (pág. 1267). Para subsanar esta situación, se identifica la necesidad de coordinar mejor y más eficientemente la llegada a territorio desde el nivel central, la redefinición de los instrumentos para la focalización de asistencia técnica y la generación de mecanismos efectivos para generar capacidades locales.

En lo que respecta a la implementación de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familias, dado su carácter multisectorial, el fortalecimiento de capacidades desde el ámbito nacional tiene dos vías: una sectorial y otra sistémica. El documento y la matriz caracterizan las competencias de acuerdo con el sector administrativo del nivel nacional que regula sobre la materia. La primera vía consiste entonces en que cada uno de los sectores, desde su margen de autonomía, implemente su propia asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades, bajo la consideración de que la implementación de las políticas de ese sector, impacta los resultados para las políticas públicas de niñez, infancia y adolescencia. Esto involucra que cada sector ajuste sus estrategias de fortalecimiento técnico, incluyendo los ajustes normativos que esto requiera, bajo las recomendaciones del Comité Ejecutivo del SNBF.

Por otro lado, una segunda vía consiste en articular la asistencia técnica de los distintos sectores que confluyen en el SNBF. Por supuesto, bajo el entendido de que todas las entidades rectoras del nivel nacional tienen la competencia de asistencia técnica territorial, se identifica que por esta vía pueden recurrir a la aplicación del principio de complementariedad entre las distintas entidades del nivel nacional. Dado que el Comité Ejecutivo del SNBF es la instancia coordinadora del Sistema, es recomendable que la estrategia de llegada coordinada al territorio parta de una concertación multisectorial en este espacio, y que incluya una reglamentación y una concurrencia de recursos administrativos, técnicos y financieros. Así mismo, reconociendo que los departamentos tienen responsabilidades como articuladores entre los municipios y la nación y, por ende, también participan de las competencias de asistencia técnica, es posible aplicar también el principio de concurrencia entre la nación y los departamentos, para contar con una oferta de asistencia técnica territorial articulada. Para esta opción, es importante que la nación se involucre en las Mesas Departamentales de Infancia, Adolescencia y Familia, desde donde también se puede desarrollar una estrategia de fortalecimiento técnico a los municipios, amparada por ambos ámbitos de gobierno.

Con respecto a esto último, el Pacto por la Equidad, en su línea “Primero las niñas y los niños”, fórmula que el Modelo de Gestión Territorial para la implementación de las políticas de niñez, adolescencia y familia debe enfocarse en los departamentos, las principales ciudades capitales y los territorios priorizados en el PND (pág. 272). En esta medida, es importante considerar que la aplicación de los principios de gestión pública en las competencias de asistencia y fortalecimiento técnico debe considerar a los departamentos como actores esenciales para garantizar la llegada de esa oferta a todos los municipios del país y para asegurar que llegue, además, con enfoque territorial y con conexión a la ruralidad, de acuerdo con las particularidades propias de cada territorio

Es importante anotar que el fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales, como competencia de diversas entidades nacionales, inevitablemente incluye estrategias comunes a todos los sectores para atender problemáticas estructurales de la gestión territorial, como la baja capacidad de gestión de recursos y la baja eficiencia en el gasto público territorial. Estas estrategias deben incluir el fortalecimiento de los municipios y departamentos para la formulación de proyectos, el seguimiento y evaluación de políticas públicas, el fortalecimiento del talento humano y la aplicación a convocatorias nacionales, entre otras. Por tanto, es de interés del SNBF reconocer, por un lado, que cada entidad rectora tiene una competencia de asistencia técnica en lo que le respecta. Para esto, la matriz de competencias incluye el sector administrativo de la competencia que tiene una entidad rectora en el nivel nacional con la responsabilidad de brindar este servicio. Pero también se

debe reconocer que entre todas tienen una competencia sujeta a complementariedad y concurrencia, que ha de fortalecer estas capacidades que impactan en la gestión de todos los sectores, para lo cual la instancia de coordinación es el escenario ideal, como fuente de desarrollo de una estrategia conjunta.

4.1.3 Aportes de la identificación y medición de capacidades al proceso de fortalecimiento

En el marco del convenio 1415 de 2019 ICBF-OEI, se elabora una propuesta para el cálculo de un Índice de Capacidad Institucional que busca conocer la capacidad técnica, administrativa y financiera de las entidades territoriales en la implementación de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias. A continuación, se plantea cómo esta herramienta puede aportar al fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales.

Para efectos del Modelo Integral de Gestión Territorial, la identificación y valoración de capacidades están asociadas a la implementación de las políticas públicas para la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias, inicialmente centrándose en esta primera construcción en tres (3) políticas: a) Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia «De Cero a Siempre», b) Política Nacional de Infancia y Adolescencia, y c) Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias.

Un aporte importante al proceso de fortalecimiento es la identificación de las capacidades institucionales con las que deben contar las entidades territoriales para la implementación de las tres (3) políticas públicas, identificación que se realizó a partir del análisis de competencias por sectores y ámbitos de gobierno, en el que se establecen las competencias de las entidades territoriales y los principios para su aplicación, de manera específica para las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y familias.

Además visualiza de manera organizada el proceso de gestión de las tres políticas públicas a través de unos ordenadores o componentes de dicho proceso, y hace una propuesta de clasificación en dos tipos: de una parte, un *ordenador transversal*, que en el caso de la articulación intersectorial está claramente relacionado con la implementación de las tres (3) políticas públicas, y un segundo tipo, denominado *ordenador por cursos de vida*, en el que se incluye la gestión de las tres (3) políticas públicas.

Así mismo, a partir de los conceptos propuestos por Edward Deming, en relación con el ciclo de la planeación: planear, hacer, verificar y actuar (PHVA), se plantean estos momentos como

subordenadores del proceso de gestión de las políticas. Esto contribuye a dar un orden lógico a las capacidades institucionales.

Con todo este trabajo, se construye y se aporta una matriz que presenta las capacidades que una entidad territorial requiere para la implementación de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez, adolescencia y familias, organizadas por ordenadores y subordenadores, y se avanza en la identificación de las acciones de fortalecimiento para cada una de ellas. Esta matriz se constituye entonces en un insumo importante para la construcción de la propuesta de mecanismos de fortalecimiento y las herramientas que forman parte del mismo (anexo 1).

Tomando como referente la identificación y organización de capacidades institucionales, este procedimiento propone una metodología para medir o valorar las capacidades institucionales de las entidades territoriales en la implementación de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, que parte de una etapa de observación, análisis y clasificación de las variables dependientes e independientes relacionadas de manera directa con la gestión de dichas políticas públicas, y concluye con una propuesta metodológica que brinda una alternativa para la medición de capacidades.

A partir de la revisión de los instrumentos metodológicos, existentes en el país para medir la gestión de políticas públicas, se determina que el instrumento de mayor desarrollo y aplicación, lo dispone el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el proceso de implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que permite, a partir de la medición del índice de desempeño institucional, construir un plan de fortalecimiento de las dimensiones y según las políticas de este.

Este modelo plantea que la medición de capacidades ha de realizarse a partir de unos postulados, desde una perspectiva de progresividad, es decir que establezca rangos para valorar o medir en qué nivel de avance de cada una de las capacidades institucionales se encuentra la entidad territorial, teniendo como referencia la metodología utilizada por la estrategia Territorio Amigos de la Niñez – TAN-. Además, aporta una batería de acciones de fortalecimiento y se carga con una serie de herramientas y estrategias disponibles, que sirven de referencia para construir el plan de fortalecimiento en cada entidad territorial.

Así, construye y aporta de un instrumento digital basado en una hoja de cálculo, que hace la valoración de las capacidades de las entidades territoriales para la implementación de las políticas públicas, y que presenta una estructura que se constituye en el insumo principal, para que las

entidades tomen decisiones sobre el proceso de fortalecimiento de capacidades. El reporte gráfico de resultados de las mediciones de capacidades que conforman el autodiagnóstico facilita su lectura e interpretación. Este reporte incluye la calificación total por política, por componente u ordenador y por capacidades, lo cual permitirá una toma de decisiones objetiva y una planeación técnica sobre cómo fortalecer las capacidades que de manera autónoma cada entidad territorial priorice (anexo 2).

La posibilidad de disponer de información sobre el diagnóstico o Índice de Capacidades Institucionales de las entidades territoriales y agruparla de diferente manera, como por ejemplo: departamentos, ciudades capitales, ciudades principales, y de clasificarla por categorías de municipios, municipios PDT, municipios de desarrollo intermedio y robusto, y otros tipos de clasificaciones, permitirá a las entidades del ámbito departamental, y en especial del nacional, organizar sus estrategias de asistencia técnica, e inclusive de nuevos desarrollos normativos, si es del caso.

4.1.4 Estrategias y herramientas de fortalecimiento de capacidades construidas en el marco del SNBF

Dado que entre los objetivos de la creación y organización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar están los de fortalecer las capacidades de los agentes territoriales y brindarles asistencia técnica, a la fecha se han desarrollado distintas estrategias para poder cumplir con esta obligación. Por tanto, ante la identificación de unas capacidades institucionales por fortalecer y su priorización, por parte de las entidades territoriales, el mecanismo de fortalecimiento institucional puede contar con aquellas herramientas que hayan sido el producto de dichas estrategias, como insumos para que los departamentos y municipios puedan consultar información y procedimientos que les permitan tomar decisiones y realizar acciones para iniciar el fortalecimiento.

Para poder asignar estas estrategias y herramientas a las capacidades construidas, se realizó un barrido de los documentos que reposan en la Subdirección de Articulación Territorial y la Subdirección de Articulación Nacional del SNBF, dependencias del equipo nacional del ICBF. El acervo de documentos arrojó una clasificación a partir de su fecha de expedición y los convenios de cooperación que desarrollaron las distintas estrategias.

Un primer periodo es el comprendido entre 2006 y 2011, en el que se desarrolló la estrategia Hechos y Derechos, en compañía de Unicef. Entre 2012 y 2014 se desarrollaron documentos relacionados con la implementación de las obligaciones de entidades territoriales, con el apoyo del PNUD. El tercer periodo contó con el apoyo de Unicef y Save the Children, y consta de lo producido

entre 2015 y 2018, incluyendo la estrategia Territorios Amigos de la Niñez. Por supuesto, posteriores a este último, se consideran también aquellas herramientas diseñadas o en proceso de diseño, en el periodo 2019-2020, en el marco del MGT con la OEI. Vale la pena aclarar que todas estas herramientas son aquellas relacionadas con los procesos que reciben lineamientos técnicos por parte del ICBF o que están dirigidas al fortalecimiento del ciclo de gestión pública de las entidades territoriales.

Si bien el número de documentos revisados fue superior a los 2500, se seleccionaron aquellas herramientas que cumplieron con ciertos criterios como contener información valiosa o brindar asistencia técnica para las entidades territoriales en el marco del proceso planteado. Dichos criterios fueron:

- Estar lista para consulta territorial, incluyendo su redacción, recursos, visualización y difusión.
- Contar con información actualizada sobre los procesos de planeación y gestión de las entidades territoriales.
- Contar con información actualizada sobre los procesos de planeación y gestión del ICBF.
- Estar asociada a alguna de las capacidades construidas en el marco del mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales.

Como producto de este ejercicio, resultó una tabla de herramientas asociadas a las capacidades, que se puede encontrar en el anexo 3. Las herramientas que cumplieron con estas características fueron las siguientes:

- Autodiagnóstico-Producto 2-MGT.
- Batería de indicadores sobre la situación de los derechos primera infancia e infancia y adolescencia.
- *Cartilla Acciones para la prevención y la atención de los niños, niñas y los adolescentes con las comisarías de familia en procesos PARD y no PARD.*
- *Cartilla para mandatarios territoriales periodo 2020–2023.*
- *Curso virtual La niñez en los planes de desarrollo territorial.*
- *Estrategia de atención integral a la primera infancia: fundamentos políticos, técnicos y de gestión.*
- *Guía para elaborar planes de desarrollo territorial «La niñez no da espera».*
- *Guía para la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia «De Cero a Siempre».*
- *Guía para la formulación, ajuste, implementación y seguimiento de políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar en el territorio.*

- *Kit de Planeación Territorial.*
- *Manual Operativo del SNBF.*
- Manual Sistema de Información *Cuéntame* v.2.
- Matriz de territorialización-Producto 3-MGT.
- Matriz Territorios Amigos de la Niñez.
- Matriz y aplicativo de competencias-Producto 1-MGT.
- Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
- Plan de Fortalecimiento-Producto 3-MGT.
- Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022.
- Producto instancias de articulación-MGT.
- Producto mecanismo de sinergias-MGT.
- Producto sublínea de enfoques diferenciales-MGT.
- Producto sublínea de participación-MGT.
- Ruta para el fortalecimiento de la participación de niños, niñas y adolescentes en el marco de las instancias del SNBF.
- Rutas Integrales de Atenciones.
- III Proceso de Rendición Pública de Cuentas (lineamientos para el informe general, audiencia e indicadores).

Estas veinticinco herramientas involucran información relacionada con las capacidades respectivas de los ordenadores de articulación intersectorial, gestión de la política pública de primera infancia, gestión de la política pública de infancia y adolescencia y gestión de la política pública de apoyo y fortalecimiento a las familias. No obstante, la diferencia que tiene la cantidad de información disponible para cada ordenador varía considerablemente. Si bien las estrategias y herramientas no son numerosas para las políticas de primera infancia e infancia y adolescencia, la primera cuenta con mayores desarrollos y herramientas más puntuales; y ambas cuentan con mayor información disponible que la que hay para el ordenador de la política pública dirigida a las familias.

Por supuesto, hay una cantidad importante de capacidades que no cuentan con estrategias o herramientas relacionadas. Al respecto hay dos posibilidades: la primera, es que puede haber una herramienta ya diseñada que sea responsabilidad de algún otro agente del nivel nacional del SNBF que, a su vez, sea una entidad rectora de algún sector administrativo relacionado; la segunda, es que efectivamente no se cuenta con herramientas dirigidas al fortalecimiento de esas capacidades. Por tanto, el ejercicio arroja dos necesidades, respectivamente: hacer un barrido de herramientas entre

los agentes nacionales del Sistema Nacional de Bienestar Familiar e iniciar el diseño de herramientas para aquellas capacidades que no cuentan con ninguna.

4.2 Propuesta metodológica del proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales

La propuesta metodológica se sostiene en los elementos definidos para la implementación de las políticas públicas dirigidas a la niñez y las familias, en el marco del Modelo de Gestión Territorial, que son: la territorialización de las políticas públicas, la definición de competencias diferenciadas por sectores y niveles de gobierno, y la identificación y valoración de las capacidades requeridas en el marco del MGT, y propone una serie de estrategias, rutas y mecanismos para fortalecer esas capacidades. A continuación se define el objetivo y alcance planteados para el mecanismo, y posteriormente se presenta la propuesta metodológica

4.2.1 Objetivo

Desarrollar las capacidades institucionales de orden técnico, administrativo y financiero de las entidades territoriales para la implementación de políticas públicas y estrategias priorizadas en materia de infancia, niñez, adolescencia y familia, promoviendo la territorialización de las mismas, a partir de la interacción nación-territorio, y en el marco del ejercicio de competencias, a partir de la valoración de capacidades y reconocimiento de las potencialidades territoriales, en torno a la protección integral de estos cursos de vida y del impulso para la toma de decisiones en el proceso de fortalecimiento, contribuyendo así a la gobernanza, con autonomía y liderazgo.

4.2.2 Alcance

El alcance del fortalecimiento de capacidades institucionales en el marco del MGT abarca la totalidad del territorio nacional y los tres niveles de gobierno. Gira en torno a la gestión de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias; además, contempla estrategias nacionales priorizadas y líneas de política.

Por lo tanto, el mecanismo se diseña de tal manera que pueda operar en todas las entidades territoriales e implica a los ámbitos nacional, regional y local; esto entendiendo que en el proceso de gestión de las políticas públicas se deben aplicar de manera efectiva los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y coordinación entre las entidades públicas de los diferentes sectores y niveles de gobierno. Así mismo, agrupa estrategias, rutas y herramientas disponibles y las

organiza para el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales, impulsando la toma de decisiones para su utilización y movilizándolo relación nación-territorio.

Por último, el mecanismo de fortalecimiento de capacidades debe acoger nuevos desarrollos normativos y de políticas públicas nacionales que se puedan presentar en el país referente a la protección y atención integral de niñez y familia; estos se referencian en la siguiente propuesta metodológica.

4.3 Mecanismo para el fortalecimiento de capacidades institucionales

A partir de la necesidad de fortalecimiento de las entidades territoriales para la implementación de las políticas públicas en el marco del Modelo Integral de Gestión Territorial – MIGT–, se propone un mecanismo que orienta a las entidades territoriales en el fortalecimiento de capacidades institucionales, a través de un proceso organizando que les permita adquirir, incrementar y mantener habilidades y condiciones necesarias para la implementación de las políticas públicas dirigidas a la protección integral de la niñez y familia.

Se parte de entender este mecanismo como un conjunto de elementos, momentos e instrumentos que impulsan la toma de decisiones para el fortalecimiento de capacidades institucionales; los cuales deben actuar sincrónicamente para que este fortalecimiento funcione de forma eficiente. Contribuye a generar valor público para obtener resultados observables y medibles que las entidades territoriales deben alcanzar para dar respuesta a necesidades o demandas de las niñas, niños, adolescentes y familias.

A continuación se describen:

Elementos: interactúan en el mecanismo de fortalecimiento en sus diferentes momentos, y tienen diferente naturaleza:

- Los **referentes básicos** que constituyen el marco normativo y conceptual en el que se sostiene el mecanismo de fortalecimiento son: a) *Políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias*, b) *Competencias normativas en el marco de estas políticas públicas*, c) *Capacidades institucionales para la gestión de estas políticas públicas*.
- El **elemento motriz o motor** que introduce el movimiento y pone en marcha el mecanismo es el *proceso de fortalecimiento*. Este recibe la fuerza de distintas fuentes: i) toma de decisiones, ii) acciones de fortalecimiento y iii) relación nación-territorio, y las canaliza para el desarrollo de las capacidades institucionales.

- Los **elementos dinamizadores** corresponden a los agentes e instancias propias del SNBF que lideran las acciones de fortalecimiento en los diferentes momentos. Involucra a los diferentes ámbitos de gobierno.
- El **elemento receptor** del mecanismo es la entidad territorial, la cual recibe las fuerzas resultantes tras la implementación de este procedimiento, fuerzas que buscan transformar el estado de las condiciones institucionales para la gestión de políticas y la generación de valor público.
- Los **elementos estratégicos** establecen los principios y enfoques que guían el proceso de fortalecimiento y que orientaron la construcción del mecanismo. Los principios son gobernanza, descentralización y corresponsabilidad y los enfoques poblacional, diferencial, territorial y de ruralidad, los cuales fueron desarrollados en el tercer capítulo del presente documento.

El proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales es el **elemento motriz** que pone en marcha el mecanismo, y para organizar dicho proceso se proponen diferentes **momentos** en los cuales se desarrollan ejercicios que dinamizan el proceso de fortalecimiento en las instancias y con los agentes del SNBF; utilizando los instrumentos desarrollados en el marco del convenio ICBF-OEI y relacionando las herramientas disponibles para el fortalecimiento de capacidades institucionales que se lograron identificar. Los momentos planteados y sus instrumentos permiten orientar el proceso de fortalecimiento desde tres aspectos interrelacionados: i) el ejercicio de competencias, ii) la valoración de capacidades institucionales de las entidades territoriales y iii) el impulso de las decisiones que desarrollen las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y financieras de los gobiernos territoriales, además de su liderazgo y autonomía.

Se proponen, pues, **cuatro momentos** que se conectan y permiten la adaptabilidad del proceso a las particularidades territoriales. A continuación, se describe cada uno de estos y los ejercicios de fortalecimiento que implican, relacionando los elementos, actores e instancias involucradas y subrayando los instrumentos a utilizar:

Momento 1: Movilización de *competencias* normativas en el marco de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias.

Busca que las entidades territoriales tomen las decisiones que requiere el proceso de fortalecimiento, a partir de conocer las competencias que les asignan las políticas públicas mencionadas, e identificarlas por cada sector y ámbito de gobierno. Moviliza el ejercicio de estas para

la implementación de políticas públicas dirigidas a la primera infancia, infancia y adolescencia y familias, bajo los principios de la gestión pública.

El instrumento principal para este momento se denomina *Aplicativo de competencias*, que permite visualizar la información contenida en el documento *matriz de competencias* y filtrarla con diferentes criterios. Su contribución al proceso de fortalecimiento de capacidades fue descrita anteriormente en este documento, en el capítulo sobre marco metodológico del proceso de fortalecimiento de capacidades.

Ejercicios de fortalecimiento

a) Conocer las competencias en la implementación de las políticas públicas, de manera específica por sectores y niveles de gobierno. Debe ser liderado por el referente del SNBF y las secretarías técnicas de la MPIIAF y el CPS. Para este ejercicio se utiliza el *aplicativo de competencias* y como apoyo técnico se consulta la *matriz de competencias* y el *documento normativo y conceptual sobre competencias territoriales*, desarrollados en el marco del presente convenio ICBF-OEI. Se propone que este ejercicio implique dos escenarios: el primero para la socialización y capacitación de quienes ejercen las secretarías técnicas de la MPIIAF y del CPS, en el que se prepara el segundo escenario, que corresponde a la divulgación de la información y del instrumento a los agentes del SNBF en la instancia de desarrollo técnico Mesa de primera infancia, infancia, adolescencia y familia – MPIIAF o la que haga sus veces.

Nota: es pertinente la participación de la Secretaría de Planeación Territorial, entendida como uno de actores que se ven involucrados por su competencia frente a la implementación de políticas públicas y garantía de derechos.

b) Reconocer y aplicar los principios normativos para el ejercicio de competencias. Este ejercicio debe impulsar la toma de decisiones para asignar responsabilidades en torno a la implementación de las políticas públicas mencionadas. Se propone que este ejercicio se desarrolle en el marco de la MPIIAF, al comienzo de cada vigencia, con la participación de los agentes o actores involucrados en el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales.

c) Definir los actores y las instancias pertinentes para el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales. La participación de la Secretaría de Planeación se considera un factor clave para el éxito del proceso, y así mismo, la participación de representantes de la sociedad civil fortalece el escenario y enriquece el ejercicio democrático en el marco de la política social territorial.

En este momento la entidad territorial debe responder a satisfacción las siguientes preguntas: ¿Qué se debe hacer para la implementación de las políticas públicas en el marco de sus competencias?, ¿quién lo debe hacer? y ¿con qué sectores y ámbitos de gobierno puedo articular acciones dentro de los principios de la gestión pública para garantizar el cumplimiento de esas competencias? Esto permite identificar el grado de responsabilidad de actores, sectores y ámbitos para la gestión de las políticas públicas, además de aclarar qué capacidades debe tener la entidad territorial para cumplir de manera eficaz con las competencias, aspecto de gran importancia para el proceso de fortalecimiento. Además, debe entender y dinamizar la aplicación de los principios de subsidiariedad, coordinación, complementariedad y concurrencia dentro del ejercicio de competencias.

Los aportes al mecanismo de fortalecimiento son:

- a. Identificar competencias de agentes, instancias y ámbitos del SNBF.
- b. Dinamizar el ejercicio de las competencias.
- c. Fortalecer la política social territorial a partir de la identificación y vinculación de agentes o actores que tienen competencia en la implementación de políticas públicas dirigidas a la infancia, niñez, adolescencia y familias.

Momento 2: Identificación y valoración de *capacidades* institucionales para la gestión de políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias.

Partiendo de la identificación de competencias se valoran las capacidades institucionales que tiene la entidad territorial para la implementación de las políticas públicas. Para esta valoración se dispone de una metodología y un instrumento denominado autodiagnóstico *Índice de Capacidad Institucional*, los cuales fueron descritos en el documento del producto 2. La contribución al proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales se explicó en este mismo documento, en el capítulo de marco metodológico (capítulo 4).

Los ejercicios que se deben desarrollar por parte de la entidad territorial en el momento dos de *capacidades*, son:

- a. Reconocer los conceptos básicos y criterios que se tienen en cuenta para la valoración de capacidades institucionales en el proceso de fortalecimiento, información contenida en el documento del producto 2 del convenio ICBF-OEI. Este conocimiento debe ser difundido entre los agentes del SNBF que hacen presencia en territorio y con los actores

que se ven involucrados por su competencia frente a la implementación de políticas públicas y garantía de derechos.

- b. Realizar el ejercicio de valoración de las capacidades institucionales del territorio, mediante la aplicación del instrumento de autodiagnóstico *Índice de Capacidad Institucional*. El ejercicio de valoración relaciona los estados ideales en cuanto a capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas con el estado actual de estas en la entidad territorial. Se propone que este ejercicio se desarrolle en el marco de la primera sesión de la Mesa de Primera infancia, Infancia, Adolescencia y Familias - MPIIAF de cada vigencia, con la participación de los agentes o actores involucrados en el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales.
- c. Consolidar y validar la información de la valoración de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas. Se propone que la consolidación de la información se realice en articulación entre quien ejerza la secretaría técnica de la MPIIAFF y la/el referente del SNBF. Con la información consolidada: i) la secretaría técnica de la MPIIAFF socializa el resultado y lo valida en el marco del Consejo de Política Social, por otra parte, ii) la/el referente del SNBF debe suministrar la información a los referentes regionales, quienes reportarán a la Dirección del SNBF la información consolidada del departamento.

En este momento la entidad territorial debe responder a satisfacción las siguientes preguntas: ¿Cómo me encuentro en el desarrollo de las capacidades identificadas para la gestión de las políticas públicas dirigidas a niñez, adolescencia y familias?, ¿En qué nivel me encuentro frente al ideal? ¿Cuáles capacidades debo fortalecer?

Los aportes al mecanismo de fortalecimiento son:

- a. Valorar y relacionar el estado actual de capacidades institucionales frente a los niveles óptimos para la implementación de políticas públicas.
- b. Identificar la línea base de la entidad territorial en cuanto a capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas.
- c. Consolidar información sobre las capacidades institucionales de las entidades territoriales para la implementación de política pública, permitiendo definir prioridades y necesidades de fortalecimiento para el abordaje diferencial a partir del análisis de variables.

Momento 3: Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias.

Promueve gobiernos autónomos y eficientes mediante el incremento de capacidades para el cumplimiento y ejercicio de competencias, fortaleciendo así la gobernanza. Este momento organiza y orienta el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales mediante la toma de decisiones autónomas basadas en el reconocimiento y ejercicio de las competencias y el autodiagnóstico.

Una vez consolidado el autodiagnóstico, la entidad territorial debe formular, ejecutar y evaluar un plan de fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, en el marco del Modelo Integral de Gestión Territorial. Para esto se resaltan tres instrumentos y un documento de consulta:

- Instrumento *Matriz de priorización de priorización de capacidades institucionales*: su objetivo es orientar la priorización de capacidades institucionales por parte de las entidades territoriales dentro del proceso de fortalecimiento para la gestión de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, en el marco del Modelo Integral de Gestión Territorial. Conecta el autodiagnóstico con la formulación del plan de fortalecimiento por parte de las entidades territoriales, mediante la priorización de capacidades institucionales a partir del resultado y el análisis del autodiagnóstico. Relaciona las herramientas disponibles para el fortalecimiento de las capacidades identificadas (anexo 4).
- Instrumento *Plan de fortalecimiento de capacidades institucionales*: su objetivo es planear el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales para la gestión de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, en el marco del Modelo Integral de Gestión Territorial. Impulsa la toma de decisiones en la definición de acciones para el fortalecimiento de las capacidades priorizadas, a partir del autodiagnóstico (anexo 6).

Nota: esta herramienta debe estar integrada en la agenda estratégica del Consejo de Política Social, y debe propender por generar acciones multiactor y multinivel que generen un fortalecimiento constante de las acciones desarrolladas para la implementación de política pública.

- Documento *Batería de acciones de fortalecimiento*: sugiere acciones de fortalecimiento para cada una de las capacidades identificadas. (anexo 5).

- Instrumento *Matriz de priorización de líneas de políticas y estrategias nacionales*. Su objetivo es facilitar la identificación de las políticas públicas (diferentes a las de primera infancia; infancia y adolescencia; y apoyo y fortalecimiento a las familias) y estrategias nacionales disponibles que pueden priorizar e implementar en su territorio en articulación con entidades de los otros niveles de gobierno y que den respuesta a problemáticas y/o necesidades identificadas en el marco del Modelo Integral de Gestión Territorial.

Los ejercicios que se deben desarrollar por parte de la entidad territorial, bajo el liderazgo de la secretaría técnica de la MPIAF con acompañamiento del SNBF y de la Secretaría de Planeación, en el momento de *fortalecimiento de capacidades* son:

a) *Impulsar la toma de decisiones para la priorización de las capacidades institucionales a fortalecer* para la implementación de políticas públicas dirigidas a la primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias. Esto a partir del autodiagnóstico y utilizando el instrumento denominado *Matriz de priorización de capacidades institucionales*, que arrastra automáticamente el resultado de la priorización al instrumento *plan de fortalecimiento de capacidades institucionales*.

b) *Formular el plan de fortalecimiento de capacidades institucionales* con la información resultante del ejercicio anterior. Para esto la secretaría técnica de la instancia y la/el referente del SNBF lideran el ejercicio, en el marco de la instancia de desarrollo técnico, con los agentes del SNBF que hacen presencia en el territorio. Para definir las acciones de fortalecimiento frente a las capacidades priorizadas se dispone del documento *batería de acciones de fortalecimiento*, y la entidad territorial definirá otras acciones que estime pertinentes.

c) *Socializar el plan de fortalecimiento de capacidades institucionales* en el CPS para su aprobación. Además, debe estar contemplado como acción estratégica en los instrumentos de planeación del CPS, tales como Plan de Acción y Agenda Estratégica. Con la decisión de la instancia sobre la aprobación del plan es necesario que la/el mandataria/o oriente a los agentes y sectores para que se articulen en el desarrollo de las acciones y formulen proyectos con asignación presupuestal para el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales.

Es pertinente mencionar que el plan de fortalecimiento de capacidades institucionales es susceptible de posteriores modificaciones que obedezcan a criterios técnicos.

Se propone que el referente zonal remita la información sobre la priorización de capacidades a fortalecer a los referentes regionales del SNBF, quienes a su vez, deben consolidar, proyectar

acciones si es el caso y poner en conocimiento de la Subdirección de Articulación Territorial del SNBF para su gestión y acciones pertinentes.

d) *Ejecutar el plan de fortalecimiento.* Se propone que la herramienta sea formulada con periodicidad anual, buscando la progresividad en la garantía de derechos mediante la priorización de acciones y el ajuste de las mismas a partir del autodiagnóstico.

e) *Seguimiento y evaluación del fortalecimiento técnico.* Por último, se debe realizar un seguimiento periódico a la ejecución del plan de fortalecimiento de capacidades institucionales, para lo cual se incluye en el instrumento un componente de seguimiento. Así mismo, al finalizar cada vigencia, los agentes de la MPIAF y la/el referente del SNBF deberán evaluar los resultados del proceso de fortalecimiento y socializarlos en el marco del CPS, como resultado del desarrollo de esta prioridad estratégica.

En este momento la entidad territorial debe responder a satisfacción las siguientes preguntas:
¿Cuáles capacidades decido priorizar en el proceso de fortalecimiento? ¿Qué acciones formulo, con qué herramientas las realizo y con quién me articulo para el desarrollo el fortalecimiento? ¿En qué logré avanzar?

Los aportes del instrumento de priorización de capacidades al mecanismo de fortalecimiento son:

De manera general el instrumento impulsa la toma de decisiones frente al fortalecimiento de capacidades institucionales.

Para el nivel territorial: orienta la priorización de capacidades en el marco del proceso de fortalecimiento institucional.

En conjunto con el autodiagnóstico y el plan, como instrumentos de aplicación con periodicidad anual, promueve la progresividad en el fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales para la gestión de las políticas públicas.

Conecta las necesidades de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades institucionales con las herramientas disponibles.

Consolida información sobre las necesidades de asistencia técnica para la gestión de las políticas públicas de primera infancia, infancia - adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias.

Para el nivel nacional: permite consolidar información de las entidades territoriales frente a las prioridades de fortalecimiento de capacidades, para su análisis, con la posibilidad de aplicar diferentes criterios según las tipologías de entidades territoriales.

Moviliza la relación nación-territorio en torno al fortalecimiento de capacidades para la gestión de las políticas públicas.

Consolida las herramientas disponibles para el fortalecimiento de capacidades institucionales y visibiliza la necesidad de formulación otras herramientas, estrategias o rutas.

Constituye un insumo técnico para la toma de decisiones y la organización de la asistencia técnica de la Nación a los territorios.

Los aportes del instrumento plan de fortalecimiento al mecanismo de fortalecimiento son:

De manera general el instrumento organiza y orienta el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales mediante la toma de decisiones autónomas basadas en el reconocimiento y ejercicio de las competencias y en los resultados del autodiagnóstico.

Impulsa la toma de decisiones para la formulación de acciones, metas e indicadores, así como la formulación de proyectos que den respuesta a estas.

Moviliza y simplifica la relación entre nación y territorio en torno al fortalecimiento de capacidades para la gestión de políticas públicas dirigidas a la primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, con herramientas, rutas o estrategias disponibles.

Promueve la progresividad en el fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales para la gestión de las políticas públicas mediante la aplicación anual, en conjunto con el autodiagnóstico y la matriz de priorización.

Promueve gobiernos autónomos y eficientes mediante el incremento de capacidades para el cumplimiento y ejercicio de competencias, fortaleciendo así la gobernanza.

En el marco del proceso de coordinación y articulación del SNBF y agentes, el plan de fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas se constituye en un instrumento orientador tanto para el acompañamiento/fortalecimiento/asistencia técnica del ICBF a las entidades territoriales a través de los referentes regionales y zonales, como para movilizar la articulación entre instancias y sectores de los diferentes ámbitos de gobierno en el marco de la asistencia técnica y acompañamiento.

Momento 4: Autoevaluación del proceso a la luz de resultados e impacto en las capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas, para la continuidad del proceso de fortalecimiento con criterio de progresividad.

Una vez agotado el momento 3 se hace necesario responderse a la pregunta ¿Cómo debo continuar el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales para la implementación de las políticas públicas desde el criterio de progresividad? Esta pregunta se responde mediante la aplicación, nuevamente, del instrumento de autodiagnóstico y el análisis del avance logrado a partir de la comparación entre el primer autodiagnóstico y los cambios o transformaciones en el estado de las condiciones institucionales para la gestión de políticas y la generación de valor público.

El ejercicio que se desprende de este momento corresponde a la reactivación del mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales con criterio de progresividad frente a la garantía de derechos. Por lo tanto, implica activar el mecanismo por medio del elemento motriz, que sería un nuevo ciclo del proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales.

Los **instrumentos** se construyen en el marco del convenio ICBF-OEI, como parte de la propuesta metodológica del mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales dentro del Modelo Integral de Gestión Territorial; son indispensables para la operación del mecanismo de fortalecimiento. Para su consolidación es pertinente aplicarlos en un pilotaje y posteriormente modelarlos. A continuación, se relacionan los instrumentos y sus objetivos, mientras la descripción a profundidad se encuentra en los anexos denominados *Instrumentos y Fichas técnicas*.

- **Aplicativo de competencias:** identifica y visualiza las competencias sectoriales de los niveles de gobierno, relacionadas con las políticas públicas y las oportunidades de aplicación de los principios para el ejercicio de competencias.
- **Instrumento autodiagnóstico:** sirve para conocer la situación actual de las capacidades institucionales para la implementación de cada una de las políticas públicas dirigidas a la protección integral de las niñas, niños, adolescentes y familias (anexo 2).
- **Matriz de priorización de capacidades a fortalecer:** orienta la priorización de capacidades institucionales por parte de las entidades territoriales dentro del proceso de fortalecimiento para la gestión de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, en el marco del Modelo Integral de Gestión Territorial (anexo 4).
- **Batería de acciones y herramientas para el fortalecimiento de capacidades institucionales:** presenta una serie de acciones de fortalecimiento y herramientas y/o estrategias existentes que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades priorizadas por las entidades territoriales (anexo 5).
- **Plan de fortalecimiento de capacidades institucionales:** contribuye a planear el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales para la gestión de las

políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, en el marco del Modelo Integral de Gestión Territorial (anexo 6).

- **Matriz de priorización de líneas de políticas públicas y estrategias nacionales:** ayuda a identificar las políticas públicas (diferentes a las de primera infancia; infancia y adolescencia; y apoyo y fortalecimiento a las familias) y estrategias nacionales disponibles que pueden priorizar e implementar las entidades territoriales, en articulación con entidades de los otros niveles de gobierno y que den respuesta a problemáticas y/o necesidades identificadas. (anexo 7).

4.4 Propuesta metodológica para abordar la priorización de políticas y estrategias nacionales a implementar en el territorio

Tal como se mencionó anteriormente en el presente documento, Colombia dispone de una serie de políticas y estrategias nacionales, diseñadas para la protección integral de niñas, niños, adolescentes y familias, con desarrollos heterogéneos, algunas de ellas ya en implementación en diferentes entidades territoriales. En este caso se trata de políticas diferentes a las tres que de manera principal se ha abordado en el MIGT: a) Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia «De Cero a Siempre», b) Política Nacional de Infancia y Adolescencia, y c) Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, cuya implementación se requiere ampliar y fortalecer en las diferentes entidades territoriales, para garantizar realmente un desarrollo integral.

Se plantea que el MIGT busque fortalecer capacidades institucionales de las entidades territoriales para la implementación de las tres políticas en mención. Sin embargo, es de gran importancia que se promueva además la territorialización de las demás líneas de política y las estrategias nacionales que contribuyan al desarrollo integral de la niñez y las familias. Es pertinente mencionar algunas de ellas: a) Política pública nacional para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y estrategias de prevención y atención a la desnutrición, b) Alianza nacional contra la violencia hacia niñas, niños y adolescentes, c) Prevención del reclutamiento ilícito, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados y grupos delictivos organizados, d) Estrategia de atención a niños, niñas y adolescentes migrantes, y e) Prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes (Escnna).

Es este mismo sentido, es importante tomar como referente para promover que las entidades territoriales establezcan prioridades de este tipo, como lo planteado en la línea «Primero las niñas y los niños», la cual busca que a 2030 Colombia sea un país donde las niñas, niños y adolescentes

crezcan protegidos de la violencia, se desarrollen plena y armónicamente, y gocen de todos sus derechos; así, el PND ha trazado las siguientes estrategias: a) Poner en marcha una estrategia contra las violencias y vulneraciones de derechos que afectan la niñez, con mecanismos de protección que anticipen tales problemáticas, b) Ampliar la atención integral (educación, nutrición, atención en salud, formación de familias y protección) desde la primera infancia hasta la adolescencia, y c) Afianzar las capacidades de las familias, pues son los entornos más directos para el desarrollo y bienestar de la niñez.

Se plantea entonces, que en el mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales, que se constituye en uno de los elementos del MIGT, se debe incluir este proceso de priorización de otras políticas y estrategias nacionales por parte de las entidades territoriales para su implementación, seleccionando aquellas que den respuesta sus particularidades, en cuanto a mayores problemáticas y necesidades; por lo tanto se necesita impulsar y/o promover la toma de decisiones en ese sentido.

Se propone como objetivo: fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la identificación, priorización e implementación de las políticas públicas y estrategias nacionales en su territorio, para prevenir y atender las principales formas de vulneración de derechos de las niñas, niños, adolescentes y familias. Se trata de promover la territorialización entendida como la materialización de las políticas públicas y estrategias nacionales en el territorio municipal, distrital o departamental, a partir de la aplicación del principio de coordinación y la concertación entre los distintos niveles de gobierno, con el propósito de impactar a la población objetivo a partir de su implementación.

Se considera que la identificación, medición y fortalecimiento de las capacidades institucionales que deben tener las entidades territoriales para la gestión/implementación de las líneas de política pública y estrategias nacionales, es un proceso similar al ya propuesto para la gestión de las tres políticas públicas centrales abordadas en el MIGT. Sin embargo, algunas estrategias seguramente requieren capacidades específicas en términos de creación de instancias y/o equipos de trabajo para desarrollar funciones específicas propias de determinada línea de política o estrategia nacional. Es claro que esto significará una mayor complejidad en el MIGT e implicaría mayores desarrollos en cuanto al análisis de competencias, medición de capacidades y proceso de fortalecimiento progresivo de las mismas.

Otro análisis realizado se refiere a la forma en la que la estrategia o política nacional es priorizada para implementarse en una entidad territorial, a lo que se denomina, en el marco de esta

propuesta, la vía de priorización. En este sentido se identifican tres vías: a) cuando las entidades del ámbito nacional focalizan y priorizan las entidades territoriales para implementar una política o estrategia, b) cuando el departamento prioriza municipios para implementar una política o estrategia, y c) cuando el municipio prioriza la política pública o estrategia nacional a implementar. Indistintamente de la vía de priorización, se requiere un importante ejercicio de concertación y movilización de la relación nación-territorio.

Se propone que este ejercicio se realice como parte del proceso de fortalecimiento, en un momento posterior al diligenciamiento de la herramienta de autodiagnóstico o valoración de capacidades, y puede hacerse paralelamente a la formulación del plan de fortalecimiento de capacidades o como parte de él. Se requiere analizar qué problemáticas y/o necesidades tiene el territorio y cuáles de las políticas públicas o estrategias nacionales pueden contribuir a prevenirlas, atenderlas y/o resolverlas. En el análisis es importante contar con insumos tales como el plan de desarrollo territorial (tanto el análisis situacional como el componente programático), el informe de gestión y el plan de mejoramiento que forman parte del proceso de rendición pública de cuentas, el autodiagnóstico de capacidades institucionales, el reporte de observatorios y las alertas tempranas generadas por la Defensoría del Pueblo, entre otros.

El equipo consultor manifiesta que es importante analizar si, dada la situación del país, algunas de las líneas de política pública y estrategias nacionales deberían ser implementadas en todas las entidades territoriales, o si la decisión queda a discrecionalidad de los gobernantes.

A partir de esta primera aproximación conceptual se consideró necesario diseñar una herramienta que permitiera proponer como organizar este proceso. Es así como se elaboró una matriz denominada: *Priorización de líneas de política y estrategias nacionales a implementar en la entidad territorial* (anexo 7).

Para su construcción, se realizó una revisión de diferentes fuentes de información en pro de establecer el listado de líneas de política y estrategias disponibles que contribuyen al desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y familias, proponiendo una organización de las mismas en los siguientes grupos: a) Prevención de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes, b) Atención de niñas, niños y adolescentes con vulneración de derechos y/o que requieren atención especial, c) Estrategias con oferta de servicios para garantía de derechos y/o atención integral, d) Estrategias para fortalecimiento de capacidades institucionales, y e) Otras políticas y estrategias sectoriales con impacto en niñas, niños y adolescentes. Se surtió el análisis de la conveniencia de



Convenio de Cooperación Internacional 1415 de 2019, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).



abordarlas en su conjunto o si se debía aplicar algún criterio para seleccionar algunas, definiendo que en un primer momento se debería trabajar sobre las que ya tienen algunos desarrollos.

Es de mencionar que la presente se concibe como una propuesta inicial que forma parte de los desarrollos alcanzados en este producto de fortalecimiento de capacidades institucionales en el marco del convenio ICBF-OEI, y sin embargo se considera que el MIGT no solo debe abordar las tres políticas centrales de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, sino además las diseñadas y desarrolladas por los diferentes agentes del SNBF, que contribuyan al desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y familias.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

La identificación y visualización de las competencias sectoriales de los diferentes niveles de gobierno, relacionadas con las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias, así como, la identificación y visualización de las oportunidades de aplicación de los principios para el ejercicio de ellas, contribuyen a orientar el proceso de fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales para la protección integral de niños, niñas, adolescentes y familias.

La identificación de capacidades requeridas para que las entidades territoriales implementen de manera eficiente las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y apoyo y fortalecimiento a las familias se constituye en referente e insumo principal para su valoración, así como para el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales en el marco del MIGT.

Contar con una metodología para valorar o medir las capacidades institucionales de las entidades territoriales, aplicando una herramienta para realizar un autodiagnóstico, contribuye a planear y hacer seguimiento a los procesos de fortalecimiento de capacidades en el marco del MIGT.

Los avances en el MIGT facilitan la priorización y focalización de la asistencia técnica sectorial por parte de la nación y los departamentos, para el fortalecimiento de capacidades territoriales.

Se considera como avances significativos para el MIGT el disponer de un diseño de un mecanismo para fortalecer las capacidades institucionales a partir de la identificación de competencias y la valoración de capacidades institucionales.

La construcción de herramientas amigables y prácticas para priorizar capacidades a fortalecer, en coherencia con el autodiagnóstico y para elaborar el plan de fortalecimiento de dichas capacidades, acerca a las entidades territoriales a la toma de decisiones para emprender el proceso de fortalecimiento de capacidades en pro del cumplimiento de sus competencias.

El mecanismo de fortalecimiento promueve el fortalecimiento progresivo de capacidades, reconociendo la heterogeneidad de las entidades territoriales.

5.2 Recomendaciones

El ejercicio de competencias debe ser validado y completado con las entidades rectoras sectoriales, las cuales pueden contar con protocolos para la aplicación de los principios para el ejercicio de competencias.

Se considera de gran importancia definir y avanzar en el análisis de competencias sectoriales y por ámbitos de gobierno, con respecto a la gestión e implementación de las demás políticas y estrategias nacionales que garanticen el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y familias.

Es necesario realizar un ejercicio piloto en algunas entidades territoriales focalizadas desde el criterio de heterogeneidad, para aplicar y hacer ajustes a las propuestas metodológicas, instrumentos y herramientas elaborados en el marco del Modelo de Gestión Territorial, en referencia a competencias, capacidades y proceso de fortalecimiento.

La medición propuesta debe contar con el apoyo de los departamentos en la recolección y consolidación de la información municipal, asegurando así la responsabilidad del nivel medio de gobierno y la articulación con la nación.

El SNBF debe impulsar el compromiso de las otras entidades nacionales y los departamentos para la oferta de una asistencia técnica que soporte los distintos instrumentos y herramientas elaborados en el marco del Modelo de Gestión Territorial para el fortalecimiento de capacidades.

Se debe promover la reglamentación sectorial y sistémica para la aplicación de los principios para el ejercicio de competencias en el marco de las políticas públicas, así como del proceso de valoración de capacidades, incluyendo la recolección y consolidación de los autodiagnósticos territoriales.

Se recomienda conformar un banco de estrategias, guías, manuales y demás documentos que complementen los ya existentes, para facilitar el proceso de fortalecimiento de capacidades en las entidades territoriales, tanto las diseñadas en el ámbito nacional como aquellas propuestas por las entidades territoriales, asegurando la aplicación de los enfoques planteados en el marco conceptual del presente documento. Posiblemente se requiera ajustar las ya existentes.

Es importante que las herramientas diseñadas y validadas avancen hacia la construcción de aplicativos que faciliten el proceso de acceso y uso por parte de las entidades territoriales, y así mismo se recomienda la creación de un portal como parte de los desarrollos del MIGT.

Se sugiere promover e incentivar la asociatividad y la articulación vertical y horizontal de las entidades territoriales para la implementación del proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales.

Se identifica como un reto para el MIGT profundizar y lograr mayores desarrollos para la aplicación efectiva de los enfoques planteados.

Se recomienda retomar los avances alcanzados en el convenio 2019 en cuanto a la propuesta de priorización de líneas de política y estrategias nacionales por parte de entidades territoriales, para



Convenio de Cooperación Internacional 1415 de 2019, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).



implementarlas en sus territorios y continuar su desarrollo. Esto es ampliar el MIGT a otras políticas y estrategias nacionales que permitan una mayor integralidad encaminada a la protección integral de la niñez y las familias.

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Entidades territoriales en las que se llevó a cabo el taller de recolección de información.

Tabla 2. Principales comentarios de las entidades territoriales con respecto a capacidades administrativas.

Tabla 3. Principales comentarios de las entidades territoriales con respecto a capacidades técnicas.

Tabla 4. Principales comentarios de las entidades territoriales con respecto a capacidades financieras.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de ordenadores y capacidades institucionales (producto 2).

Anexo 2. Instrumento para autodiagnóstico de capacidades institucionales (producto 2).

Anexo 3. Tabla de herramientas asociadas a las capacidades (producto 3).

Anexo 4. Instrumento para priorización de capacidades a fortalecer y ficha técnica (producto 3).

Anexo 5. Batería de acciones y herramientas de fortalecimiento de capacidades (producto 3).

Anexo 6. Instrumento para plan de fortalecimiento de capacidades y ficha técnica (producto 3).

Anexo 7. Matriz para priorización de líneas de política y estrategias nacionales a implementar en los territorios y ficha técnica (producto 3).

REFERENCIAS

- Abreu, J. L. (2012). Constructs, Variables, Dimensions, Indicators & Consistency. *International Journal of Good Conscience*, 123-130.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI. *Revista Ópera, Universidad Externado de Colombia*, 11-33.
- Congreso de Colombia (15 de julio de 1994). Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html
- Congreso de Colombia (6 de marzo de 2014). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. DOI 49.084.
- Congreso de Colombia (25 de mayo de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad». DOI 50.964.
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículos 288, 298 y 311 (Título 11). *Gaceta Constitucional*, 2ª edición.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (26 de mayo de 2015). Decreto 1083: Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/860725/DECRETO+1083+DE+2015+COMPLETO+UNICO+REGLAMENTARIO+DE+FUNCION+PUBLICA.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). *Manual operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG*. Bogotá D. C.: autor.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2019). *MIPG: Metodología de medición del desempeño de entidades públicas*. Bogotá D. C.: autor.
- Departamento Nacional de Planeación (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá D. C.: autor.
- Departamento Nacional de Planeación (2019). *Guía de Orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2018*. Bogotá D. C.: autor.
- García Marco, F. (1998). El concepto de información: una aproximación transdisciplinaria. *Revista General de Información y Documentación*, 303-326.
- Grisales, H. P. (2015). El derecho a la especial protección: sujetos y grupos desaventajados de especial protección en Colombia y la apuesta por una necesaria fundamentación teórica desde las teorías contemporáneas de la justicia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(01), 125-168.

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016). *Lineamientos para la inclusión de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar en los planes territoriales de desarrollo*. Bogotá, D. C.: autor
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2019). *Documento normativo y conceptual de competencias institucionales* (no publicado).
- Mascareño C. (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. College Park (EE. UU.): Latin American Studies Center, University of Maryland.
- Minciencias (2019) *Modelo Estándar de Control Interno (MECI)*. Recuperado de: <https://minciencias.gov.co/quienes-somos/control/control-modelo>
- Procuraduría General de la Nación (17 de enero de 2018). Circular 005.
- Rosas Ferrusca, F. J., Calderón Maya, J. R., & Campos Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera Revista de estudios territoriales*, 113-.
- Schuschny, A., & Soto, H. (2009). *Guía metodológica Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) & Organización de las Naciones Unidas. Unión Europea (17 y 18 de junio de 2009). *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*. [Dictamen 2009/C211/01]. Bruselas: autor.