



INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR EN EL ÁMBITO NACIONAL Y DE LA HERRAMIENTA DEL PLAN DE ACCIÓN DEL SNBF 2015-2018

Producto 3 – Informe Final y Bases de datos

Diciembre 14 de 2018

Comité Técnico de Seguimiento de la Evaluación

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Adriana Sánchez Sierra –Subdirectora de Articulación Nacional SNBF
Diana Gómez Rojas - Subdirección de Articulación Nacional del SNBF
Silvana Godoy Mateus– Subdirectora de Monitoreo y Evaluación
Julio Alfredo Escobar Lizano- Subdirección de Monitoreo y Evaluación
Rafael Ballesteros - Subdirección de Monitoreo y Evaluación

Econometría S.A

Martha Isabel Gutiérrez – Directora de proyecto
Carolina Latorre - Experta en evaluación de políticas públicas
Claudia Peñaranda – Experta en métodos cualitativos
Carlos del Castillo – Experto en política de infancia y adolescencia
María José Libreros – Analista
Fernanda Cepeda – Apoyo análisis cualitativo
Mónica Pinzón – Líder trabajo de campo
Equipo de entrevistadoras:

- Sandra Ruiz
- María Alejandra Echeverry
- Claudia Useche
- Fernanda Cepeda

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR Y DE LA HERRAMIENTA DEL PLAN DE ACCIÓN DEL SNBF 2015-2018

PRODUCTO 3 –INFORME FINAL Y BASES DE DATOS

TABLA DE CONTENIDO

ABREVIATURAS	V
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1.....	2
VISIÓN GENERAL DEL SNBF.....	2
1.1 Qué es el SNBF	2
1.2 Contexto histórico y normativo del SNBF	4
CAPÍTULO 2.....	8
ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL SNBF	8
2.1 Esquema de operación: agentes, ámbitos de acción, instancias, componentes, Plan de acción.....	8
2.1.1 Agentes	8
2.1.2 Ámbitos de acción	8
2.1.3 Instancias	9
2.1.4 Componentes.....	10
2.2 Plan de Acción.....	11
2.3 relación del SNBF con otros sistemas	12
CAPÍTULO 3.....	14
METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL	14
3.1 Cadena de valor	14
3.2 Metodología para la evaluación institucional	19
3.3 Objetivos, categorías de análisis y preguntas de investigación	23
3.4 Fuentes de información.....	25
3.5 Procesamiento y análisis de la información primaria	27
3.6 Formulación de recomendaciones	35

CAPÍTULO 4.....	36
INTERSECTORIALIDAD Y ARTICULACIÓN.....	36
4.1 Aproximación conceptual a la intersectorialidad y la articulación en el marco de las políticas sociales.....	36
4.2 Comprensión y aplicación de la intersectorialidad en el marco del SNBF	39
4.2.1 Integración	39
4.2.2 Mancomunidad.....	44
4.2.3 Inclusividad	46
4.3 Articulación sectorial e interinstitucional	56
CAPÍTULO 5.....	67
CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL SNBF	67
5.1 El rol del ICBF como rector del sistema	67
5.2 El rol de la dirección del SNBF como coordinador	71
5.3 Capacidad institucional de los agentes	78
5.3.1 Capacidades técnicas, políticas y de recursos humanos de los agentes participantes en el SNBF.....	78
5.3.2 Responsabilidades de los agentes del Sistema frente a la protección integral de niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar	81
5.3.3 Enfoque de curso de vida y enfoque diferencial: priorización que dan los agentes a dichos enfoques y formas en que el SNBF favorecer su atención.....	85
5.4 Capacidad institucional de las instancias que componen el esquema de operación del SNBF.....	89
CAPÍTULO 6.....	98
PLAN DE ACCIÓN.....	98
6.1 Pertinencia del Plan de Acción.....	98
6.2 Contribución del Plan de Acción al logro de los resultados del SNBF – efectividad de la articulación	100
6.3 Seguimiento del Plan de acción	102
CAPÍTULO 7.....	104
APORTES DEL SNBF A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	104
7.1 Percepción sobre el posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.....	104
7.1.1 Conceptos.....	104
7.1.2 Posicionamiento de la protección integral en las entidades	109
7.2 Percepción sobre los aportes del SNBF en la Atención integral de los niños, niñas y adolescentes	112

7.2.1	Transito del enfoque de situación irregular al enfoque de protección integral	113
7.2.2	Qué tan imprescindible es el SNBF para la garantía de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.....	114
CAPÍTULO 8.....		117
CONCLUSIONES		117
BIBLIOGRAFÍA		124
ANEXO 1 – INSUMOS PARA LA SOCIALIZACIÓN - INSUMO I- BASES DE DATOS.....		127
ANEXO 2 – INSUMOS PARA LA SOCIALIZACIÓN - INSUMO II- RESUMEN EJECUTIVO		128
ANEXO 3 – INSUMOS PARA LA SOCIALIZACIÓN - INSUMO III- PRESENTACIÓN		129
ANEXO 4 – ESTUDIOS DE CASO – GRUPOS FOCALES		130

ABREVIATURAS

CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEACS	Centro de Estudios y Asesorías en Ciencias Sociales
CIA	Código de Infancia y Adolescencia
CIETI	Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
CIPI	Comisión Intersectorial para la Primera Infancia
CMO	Contexto, Mecanismo y Resultados (por sus siglas en ingles)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENSAB	Estudio nacional de Salud Bucal
ENSIN	Encuesta nacional de Situación Nutricional
EBT	Evaluación Basada en Teoría (por sus siglas en inglés)
ESCNNA	Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes
ER	Evaluación Realista
GEIH	Gran Encuesta integrada de Hogares
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
PNIA	Política Nacional de Infancia y Adolescencia
RUV	Registro Único de Víctimas
SIM	Sistema de Información Misional - ICBF
SIMAT	Sistema de Información de Matrícula – Min Educación
SISPRO	Sistema Integral de Información – Min Salud
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SSNN	Sistema de Seguimiento Niño a Niño
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SUIN	Sistema Único de Información de la Niñez
UARIV	Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas

INTRODUCCIÓN

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, mediante Concurso de Méritos Abierto realizó una convocatoria para la realización de la “Evaluación Institucional del esquema de operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito nacional y de la herramienta de Plan de Acción del SNBF 2015-2018”, la cual fue adjudicada a Econometría S.A. La evaluación se adelanta mediante el contrato de consultoría No. 1389 del 16 de agosto de 2018, suscrito entre el ICBF y Econometría S.A., el cual será ejecutado hasta el 31 de diciembre de 2018.

Durante el desarrollo de la evaluación se deben entregar los siguientes cuatro productos:

- Producto 1: Informe metodológico y prueba piloto
- Producto 2: Informe de trabajo de campo y de recolección documental
- Producto 3: Informe final y base de datos
- Producto 4: Plan de implementación de recomendaciones

El presente documento corresponde al avance preliminar del Producto 3 de la consultoría, Informe final y base de datos. Este producto consta de ocho capítulos.

El primer capítulo corresponde a la visión general del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el segundo describe el esquema operativo del SNBF. El tercer capítulo presenta un resumen de la metodología utilizada para la evaluación institucional del esquema de operación del Sistema y del Plan de Acción.

A partir del capítulo cuarto se presentan los resultados de la evaluación, los cuales se han organizado en cuatro grandes temas: el primero de ellos se refiere a la articulación de los diferentes agentes e instancias, el cual se presenta en el capítulo 4; el segundo tema se refiere a la capacidad institucional de los diferentes actores del SNBF y contempla el rol del ICBF como rector del Sistema y el rol de la dirección del SNBF como coordinador, así como la capacidad institucional de los agentes e instancias del Sistema, este tema se incluye en el capítulo 5; El Plan de Acción, su contribución al logro de los resultados del Sistema y el seguimiento a su implementación es el tercer tema de los resultados y se presenta en el capítulo 6 y para finalizar, en el capítulo 7 se presentan el cuarto tema que se refiere a los resultados del SNBF en términos del posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y a los aportes del SNBF a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes En el capítulo 8 se presentan las conclusiones que se derivan de estos hallazgos.

Capítulo 1

VISIÓN GENERAL DEL SNBF

1.1 QUÉ ES EL SNBF

El Sistema Nacional del Bienestar familiar (SNBF) se entiende como “el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre estos para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, municipal”. (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2013). Conforme con la Ley 1098 de 2006, es responsabilidad del Estado, la Sociedad y la Familia la protección integral de las niñas, niños y adolescentes y se concreta en acciones de política expresadas en programas, planes y proyectos que, a su vez, definen rutas de acción, e instancias de seguimiento y articulación que finalmente buscan ofrecer seguridad a niñas, niños y adolescentes para el ejercicio pleno de sus derechos. A su vez es responsabilidad del Estado la protección integral de la familia, adoptando políticas públicas que trabajen por el mejoramiento progresivo de las condiciones del núcleo familiar. (Congreso de la República de Colombia, 2006)

En la actualidad existen diferentes sistemas responsables de gestionar la garantía de los derechos de la niñez, como el Sistema Nacional de Educación, el Sistema de Protección Social, el Sistema de Seguridad Social en Salud y el Sistema Judicial; sistemas que cumplen, con la búsqueda de objetivos a través de la continua interacción, con la transformación de insumos en productos, entre otras características más (Skyttner, 2005), pero no son sistemas suficientes para alcanzar la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Es por esto que “se hace necesario articular el Sistema Nacional de Bienestar Familiar con estos sistemas, así como, a los agentes que participan en la protección integral y las relaciones que emergen entre ellos. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el agente encargado de llevar a cabo dicha articulación.” (ICBF, SNBF, 2013)

Dado que el SNBF es un sistema abierto¹ en el que interactúan diversos agentes en torno a un fin común, el trabajo intersectorial se ha organizado en función de cuatro líneas de trabajo: i) arquitectura institucional y gestión de las políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, contemplando acciones dirigidas “al fortalecimiento de las capacidades de los agentes del SNBF y a la promoción del liderazgo y dinamización de las instancias de decisión, operación, desarrollo técnico y participación en el marco del SNBF”; ii) atención integral, buscando coordinar en los territorios “la oferta de los sectores para brindar atención con calidad y pertinencia a los niños, niñas, adolescentes y sus familias”; iii) participación y movilización social, como un “conjunto de acciones desarrolladas entre actores gubernamentales, de la sociedad civil, y niños, niñas y adolescentes, dirigidas a generar transformaciones culturales e influir en la evolución de imaginarios sociales en torno a la niñez.”; y iv) seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, comprendiendo acciones dirigidas “a perfeccionar y poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación de los diferentes aspectos de la política pública, que posibiliten el registro sistemático de información y contribuyan a mejorar la calidad y pertinencia de la atención brindada.” (ICBF, SNBF, junio 2018)

Figura 1.1 - Población Objetivo SNBF



Fuente: Econometría, Elaboración propia

La población objetivo del SNBF “comprende la primera infancia (desde la gestación hasta los 5 años), la infancia (de 6 a 11 años) y la adolescencia (de 12 a 17 años), en los entornos en los que trascurre su vida: el hogar, las instituciones y el espacio público. La población objetivo se enmarca en el reconocimiento de la perspectiva de género y de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos,

¹ De acuerdo con la teoría de sistemas, se distinguen dos tipos de sistemas: los sistemas abiertos que corresponde a aquellos que tiene una interacción con su entorno y los sistemas cerrados que por el contrario no tiene interacción con su entorno. (Skyttner, 2005)

como aparece consagrado en los artículos 12 y 13 de la Ley 1098 de 2006” (ICBF, SNBF, 2013)

Los objetivos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), según el Manual Operativo del SNBF en su versión 1.0, son los siguientes: (ICBF, SNBF, 2013);

1. Lograr la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y promover el fortalecimiento familiar, a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad con la familia y la sociedad.
2. Promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas de primera infancia, infancia y adolescencia y de fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional y territorial con enfoque diferencial.
3. Lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en los ámbitos nacional y territorial.
4. Mejorar el ejercicio de la participación y movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional y territorial
5. Evaluar y hacer seguimiento del estado de realización de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Estos objetivos le proporcionan al SNBF establecer un norte y crear una línea de trabajo encaminada al cumplimiento de estos, generando así un valor agregado a la sociedad. Cabe resaltar que, si bien los objetivos del SNBF pueden ser compartidos por algunas entidades, no necesariamente estos se alinean a sus objetivos misionales o sectoriales. (Presidencia de la República , coordinación de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia - CIPI y otros, 2018)

1.2 CONTEXTO HISTÓRICO Y NORMATIVO DEL SNBF

El Estado colombiano constituyó hace 39 años, a través de la Ley 7 de 1979, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), con el fin de articular y coordinar el conjunto de actividades del Estado y de la sociedad relacionadas con la protección a la niñez más desfavorecida y a sus familias. (ICBF, SNBF, junio 2018)

La definición del SNBF, la normatividad que orienta y reglamenta su operación, así como las competencias y responsabilidades de los agentes que lo componen ha estado en constante evolución de acuerdo con los cambios dados en los principios y doctrinas internacionales en el ámbito de los derechos de los niños y las niñas.

El Decreto 2737 de 1989, por el cual se adoptó el Código del Menor, definió el actuar del ICBF frente a la protección que debía darse a los menores (así se les denominaba a los niños, niñas y adolescentes en la legislación anterior) que se encontraran en una o varias de nueve situaciones irregulares, tales como estar en abandono o peligro, carecer de atención suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas, tener su patrimonio amenazado, ser autor o participe de un delito, carecer de representante legal, ser trabajador en condiciones no autorizadas por la ley, ser adicto a sustancias psicoactivas, presentar deficiencia física o mental o encontrarse en una situación especial que atentara contra sus derechos o su integridad. Este marco normativo reguló los procedimientos y las autoridades que debían ordenar las medidas de protección para enfrentar las problemáticas descritas hasta 2006 cuando fue derogado por la Ley 1098.

En 1991, mediante la Ley 12 de 1991, el Estado colombiano ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la cual da un paso importante al superar la concepción de los niños como objeto de protección a posicionarlos como sujetos de derechos desde los principios de titularidad, interés superior, prevalencia de los derechos, protección integral y corresponsabilidad. La Convención implica el reconocimiento jurídico universal de los niños como sujetos activos de derechos, con derecho al pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones (UNICEF, 2006). También la importancia de la familia como medio natural para el bienestar y desarrollo de los niños y las niñas (República de Colombia, 2013).

Tras dos décadas de creación del Sistema se expidieron los Decretos 1137 y 1138 de 1999 que tuvieron por objeto reorganizar el SNBF y reestructurar el ICBF. Con estos decretos, se buscó fortalecer las acciones del Sistema en el territorio a través de la creación de los Consejos de Política Social en los departamentos, distritos y municipios como condición para la articulación funcional de los agentes del SNBF. Además, esta normatividad reconoció de manera explícita el rol fundamental de los mandatarios territoriales para la implementación de políticas públicas a favor de la infancia y la adolescencia.

Con el propósito de dar respuesta a lo establecido en la Constitución Política de 1991 y a la doctrina de protección integral de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado colombiano expidió en el 2006 la Ley 1098 – Código de la Infancia y la Adolescencia-. El desarrollo más importante de esta Ley significó pasar de la doctrina de la ‘situación irregular’ integrada en el Código del Menor a un enfoque de protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Esta doctrina se enmarcaba en jurisprudencia en niñez de inicios del siglo XX que se ocupaba de los problemas de los niños pobres, abandonados o con malos comportamientos sociales, todas denominadas como ‘situaciones irregulares’ bajo las cuales el niño se convertía en un objeto de protección. La Convención evoluciona esta doctrina

hacia el reconocimiento de todos los niños y niñas como seres autónomos y titulares de derechos, y como obligación solidaria del estado, la sociedad y la familia protegerlos y garantizarlos, en el marco del enfoque de derechos y de la protección integral (Linares & Quijano, 2005).

El Artículo 7 del Código de la Infancia y la Adolescencia definió la protección integral como el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, así como la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. Adicionalmente, establece que la protección integral se materializa a través de la ejecución de las políticas, planes y programas en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal (Congreso de la República de Colombia, 2006, pág. Artículo 7).

Las actuaciones dirigidas a garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes deberán orientarse bajo los siguientes principios: el interés superior, la prevalencia, la corresponsabilidad, la exigibilidad, la equidad, la inclusión social, la solidaridad, la complementariedad y la subsidiariedad.

Partiendo entonces de los nuevos postulados y principios de actuación planteados por el Código de la Infancia y la Adolescencia, el Libro III, define con precisión el propósito de las políticas públicas de infancia y adolescencia y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. En relación con las políticas públicas, los artículos 201, 202 y 203 enmarcan el propósito de las mismas desde el principio de corresponsabilidad, vinculando al Estado, a la sociedad y la familia como responsables de la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

De igual manera, el Código es tácito en vincular al Estado, no solo en el nivel nacional sino también a los gobiernos territoriales. El artículo 204 señala como responsables de las políticas de infancia y de adolescencia al Presidente de la República, a los gobernadores y a los alcaldes. Esta responsabilidad incluye la necesidad de contar con diagnósticos territoriales como base para la inclusión de programas y proyectos para la infancia y adolescencia en sus planes de desarrollo territorial. Resulta fundamental señalar, que este mandato, deriva en la necesidad de contar con partidas presupuestales específicas, por lo cual el Código vincula al Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales como actores determinantes del desarrollo de las políticas.

Como mecanismo garante derivado de las responsabilidades asignadas al presidente, los gobernadores y los alcaldes, el Código crea el Consejo Nacional de Política Social, presidido por el Presidente de la República, como “el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y

restablecimiento en todo el territorio nacional” (Congreso de la República de Colombia, 2006). Con este mismo fin, mediante el decreto 1137 de 1999, se crean los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social, presididos a su vez por el gobernador y alcalde en cada uno de los territorios.

Finalmente, el artículo 205 del Código, reafirma las funciones asignadas por la Ley 7 de 1979 al ICBF como rector del SNBF, y establece como su función “la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas” (Congreso de la República de Colombia, 2006). Es importante resaltar que el Instituto, en cabeza de la Dirección del SNBF, adelantó la reorganización del Sistema a través del Decreto 936 de 2013 y a su vez reafirmo su función de rector y coordinador del Estado colombiano en su propósito de garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Los aspectos operativos de este decreto fueron desarrollados en el Manual Operativo del Sistema Versión 1.0, asuntos que se describen a continuación.

Capítulo 2

ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL SNBF

2.1 ESQUEMA DE OPERACIÓN: AGENTES, ÁMBITOS DE ACCIÓN, INSTANCIAS, COMPONENTES, PLAN DE ACCIÓN

A continuación, con base en las definiciones del Manual operativo del SNBF, se expone el esquema operativo del Sistema, el cual se basa en los conceptos de agentes, instancias y ámbitos de acción. Se presenta también una breve introducción al Plan de Acción que será desarrollado con mayor profundidad en el Capítulo 6 de este informe. (ICBF, SNBF, 2013).

2.1.1 Agentes

El SNBF, está integrado por **39 agentes**, que comprenden las entidades públicas nacionales y a las organizaciones de la sociedad civil, de la cooperación internacional y del sector privado, que participan en la protección integral de las niñas, niños y adolescentes. En este contexto, se realiza una distinción entre cuatro tipos de agentes. Primero, los públicos con competencias y responsabilidades directas en la garantía de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Segundo, los privados que actúan como promotores, intermediarios o colaboradores apoyando la gestión del Estado y ayudando al cumplimiento de sus responsabilidades. Tercero, la cooperación internacional, que complementa y apoya las prioridades de los gobiernos nacionales y territoriales. Cuarto, la sociedad civil, que participa desde distintos ámbitos en el control social y en las decisiones de política en el nivel nacional y territorial. (ICBF, SNBF, 2013).

2.1.2 Ámbitos de acción

Los **ámbitos de acción** corresponden a la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios. Aunque la Ley 1098 de 2006 establece acciones del SNBF en los resguardos y territorios indígenas², y mediante el Decreto 11953 de 2014 se crea un régimen especial para poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, en el marco del SNBF, se incluyen las

² A la fecha existen 819 resguardos indígenas reconocidos por el Ministerio del Interior; aunque aún continúan formando parte de los municipios respecto de la administración de sus sistemas propios.

poblaciones indígenas y otros grupos étnicos en los ámbitos municipales y departamentales en los que tienen presencia (ICBF, SNBF, 2013). Es de importancia aclarar que esta evaluación va dirigida únicamente al ámbito nacional del SNBF.

2.1.3 Instancias

El Sistema en el ámbito nacional cuenta con cuatro tipos de instancias necesarias para garantizar su adecuada operación y funcionamiento. Las instancias son escenarios o espacios de articulación y coordinación que convocan a los agentes para gestionar prioridades de política pública en infancia, adolescencia y familia. (ICBF, SNBF, 2013) Estas instancias son las que se incluyen en la siguiente figura y se definen a continuación:

Figura 2.1 - Esquema de Operación del SNBF en el ámbito nacional



Fuente: Econometría, Elaboración propia a partir de las presentaciones del ICBF

De acuerdo con el Manual operativo del SNBF Versión 1.0 (ICBF, SNBF, 2013), se describen a continuación las cuatro instancias que componen el SNBF:

Instancia de decisión y orientación: Es un espacio, precedido por el Presidente de la República, en donde se define la política pública, se movilizan y apropian recursos presupuestales y se dictan líneas de acción. Es el Consejo de Política Social en los distintos ámbitos de acción del SNBF.

Instancia de operación: Es el espacio de planificación, coordinación y evaluación de la operación del SNBF. En el ámbito nacional, el Comité Ejecutivo del SNBF creado por el

Decreto 936 de 2013, es la instancia operativa y el ámbito territorial, las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia (o las instancias que cumplan sus funciones).

Instancia de desarrollo técnico: Es el espacio de diseño, articulación, concertación y asesoría en la formulación y ajuste de políticas y estrategias, programas y proyectos. Estos espacios además toman decisiones de carácter técnico sobre los temas de su competencia. Comprenden distintas mesas y comités interinstitucionales que se han creado para el desarrollo de políticas específicas relacionadas con infancia y adolescencia.

Instancia de participación: Son espacios que propician la participación y movilización de las niñas, niños y adolescentes como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a ellos.

2.1.4 Componentes

El Sistema ha definido además unos componentes o líneas de acción generales que orientan sus procesos en los distintos ámbitos de operación. A continuación, se definirán los componentes de acuerdo con el Manual Operativo del SNBF, Versión 1,0 (ICBF, SNBF, 2013):

Planeación, seguimiento y evaluación: Es el conjunto de procesos de planeación, seguimiento y evaluación que se deben adelantar con el fin de ordenar la estructura, el funcionamiento y la articulación del SNBF. En el ámbito nacional le corresponde al Comité Ejecutivo del SNBF formular, concertar y hacer seguimiento al Plan de Acción nacional del SNBF anualmente, además de socializar el Plan con todas las entidades del orden nacional.

Políticas públicas y normatividad: Es el conjunto de procesos que involucran la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas de infancia, adolescencia y familia, así como, los procesos normativos relacionados con la protección integral de niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento familiar. El componente consta de dos líneas de acción: Políticas públicas de infancia y adolescencia y Normatividad.

Fortalecimiento técnico: 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. Este componente busca que la totalidad de las organizaciones o entidades que trabajan por la protección integral de las niñas, niños y adolescentes tengan las herramientas conceptuales, jurídicas y técnicas para la formulación de políticas públicas, el diseño de estrategias, la implementación de programas y el seguimiento de los mismos, para que la política se traduzca en la realidad, en acciones y servicios que protejan y

garanticen los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Implica dos subcomponentes: asistencia técnica y formación.

Comunicación, participación y movilización social: Este Componente se orienta a potenciar el ejercicio de la participación, la movilización y el control social en torno a la protección integral de niñas, niños y adolescentes, y al fortalecimiento familiar. La articulación de ejes de acción y actividades para el logro de estos propósitos en una Estrategia integral deberá revisarse en el ámbito nacional, por parte del Comité Ejecutivo.

Financiamiento: Este componente reúne las acciones encaminadas a identificar, analizar e incidir sobre las fuentes de financiación y los esquemas de asignación, ejecución y seguimiento del gasto público dirigido a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país, en el ámbito nacional, departamental, municipal y de territorios indígenas. Se relaciona con la gestión requerida para orientar las diversas fuentes de recursos hacia programas, proyectos e iniciativas que tengan como objetivo principal contribuir a garantizar los derechos de esta población.

2.2 PLAN DE ACCIÓN

En concordancia con el Manual Operativo del SNBF versión 1.0 y según el decreto 1084 de 2015, se establece la elaboración de una Plan de Acción del SNBF “como instrumento de planeación de mediano plazo para concretar las acciones que se realizan a favor de la niñez por parte de los agentes e instancias que conforman el sistema”. (ICBF, SNBF, julio de 2017)

Por esta razón, el Comité Ejecutivo del SNBF propuso en el año 2015 la realización de un Plan de Acción 2015-2018. El Plan de Acción tiene como punto de partida los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “priorizando aquellas acciones de naturaleza intersectorial y que generaran un valor agregado a partir de la interrelación e interacción de diferentes agentes”. (ICBF, SNBF, julio de 2017)

El propósito de la formulación de este instrumento fue avanzar hacia la definición de objetivos y metas comunes entre agentes del SNBF y en la especificación de actividades que tengan como característica la generación de valor agregado a partir de la articulación e interrelación de las entidades. Esto busca que las distintas organizaciones involucradas se encuentren para diseñar, fortalecer y efectuar acciones conjuntas para consolidar condiciones favorables para el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia, infancia y adolescencia.

La implementación del plan de acción está a cargo de las entidades e instancias del SNBF que están vinculadas al plan, el acompañamiento a las entidades para lograr esta

implementación está a cargo de la Dirección del SNBF y el seguimiento a la implementación del plan es competencia del ICBF y del Comité Ejecutivo del SNBF.

El plan de acción del SNBF consta de las siguientes cuatro líneas estratégicas

1. Arquitectura institucional y políticas públicas
2. Atención integral
3. Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento
4. Participación y movilización social

La primera línea estratégica de arquitectura institucional y políticas públicas da cuenta de las acciones que buscan fortalecer la estructura y dinámica institucional nacional y territorial para la gestión de políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.

La segunda línea estratégica de atención integral agrupa las acciones orientadas a fortalecer la calidad y cobertura de la atención integral de niños, niñas y adolescentes y sus familias en el territorio nacional.

La tercera línea estratégica de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento incluye las acciones que buscan mejorar los procesos de planeación, seguimiento, evaluación y la gestión del conocimiento de las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a la primera infancia, infancia y adolescencia.

Finalmente, la cuarta línea estratégica de participación y movilización social agrupa las acciones orientadas a consolidar procesos de diálogo intergeneracional e incidencia de los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de su vida, y los procesos de concurrencia de actores sociales e institucionales en torno a la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Como resultado de este ejercicio se cuenta con un Plan de Acción que contiene 70 compromisos, de los cuales se desprenden 264 actividades concretadas con 12 entidades y 13 instancias intersectoriales. Cabe resaltar que el Plan de Acción ha incorporado un número creciente de agentes, pasando de 12 a 20 y así mismo ha incrementado el número de compromisos y de actividades que contiene. En el Capítulo 6 se encontrará este tema con un mayor desarrollo.

2.3 RELACIÓN DEL SNBF CON OTROS SISTEMAS

El procedimiento de articulación del SNBF con otros sistemas, tales como el sistema de protección social, educación, salud, entre otros; es llevado a cabo por el Comité Ejecutivo

del SNBF con el objetivo de “establecer relaciones con las instancias de desarrollo técnico del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y con sistemas administrativos que tengan competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes”. (ICBF, SNBF, 2013)

El SNBF se relaciona funcionalmente con otros sistemas administrativos, que contribuyen y aportan esfuerzos dirigidos a la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Es el caso del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) que “representa un logro a destacar en cuanto a atención integral, ya que la población de ese sistema es una de las que presenta más alta vulnerabilidad.” (ICBF, SNBF y otros, diciembre 2017). De igual forma, los Sistemas de Protección Social, Educación y Responsabilidad Penal para Adolescentes tiene espacial relación con el SNBF, dado que en ellos recaen las principales responsabilidades en materia de garantías para la infancia y la adolescencia. (ICBF, SNBF, 2013).

Capítulo 3

METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

El objeto de la consultoría es “Realizar la evaluación institucional del esquema de operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito nacional y de la herramienta del Plan de Acción del SNBF 2015-2018”. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2017)

El componente institucional de una evaluación tiene como objetivo analizar y valorar las capacidades del sistema, programa o proyecto para el logro de sus resultados, identificar las fortalezas y obstáculos de la institucionalidad e identificar el grado de articulación de los actores involucrados. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2017).

El marco conceptual para la evaluación se define a partir de la teoría del cambio que *“representa una secuencia de eventos que conducen a los resultados; exploran las condiciones y supuestos necesarios para que el cambio tenga lugar, hacen explícita la lógica causal detrás del programa y planifica las intervenciones del programa a lo largo de cambios causales lógicos”* (Jhonson & Onwuegbuzie A, 2004), es decir, la teoría del cambio permite describir la lógica causal de cómo un programa, intervención o sistema consigue los resultados que se esperan conseguir.

3.1 CADENA DE VALOR

La teoría del cambio de un programa o sistema, en este caso del SNBF, puede diseñarse de varias maneras, por ejemplo, mediante modelos lógicos, modelos de resultados y cadenas de valor, todos estos incluyen los elementos básicos de la teoría del cambio, es decir la cadena causal (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2011). Para el caso del SNBF esta teoría es modelada a partir de la cadena de valor, (ver Figura 3.1) que es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados, en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

Figura 3.1 - Estructura de la cadena de valor



Fuente: DNP, Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor, 2017

Desde Sinergia - DNP, se viene consolidando la estrategia de Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR), que utiliza la cadena de valor para representar las intervenciones públicas, ya que mediante una relación secuencial y lógica hace explícito el proceso de generación de valor público por parte del Estado. (Departamento Nacional de Planeación - DSEPP- Sinergia, 2018)

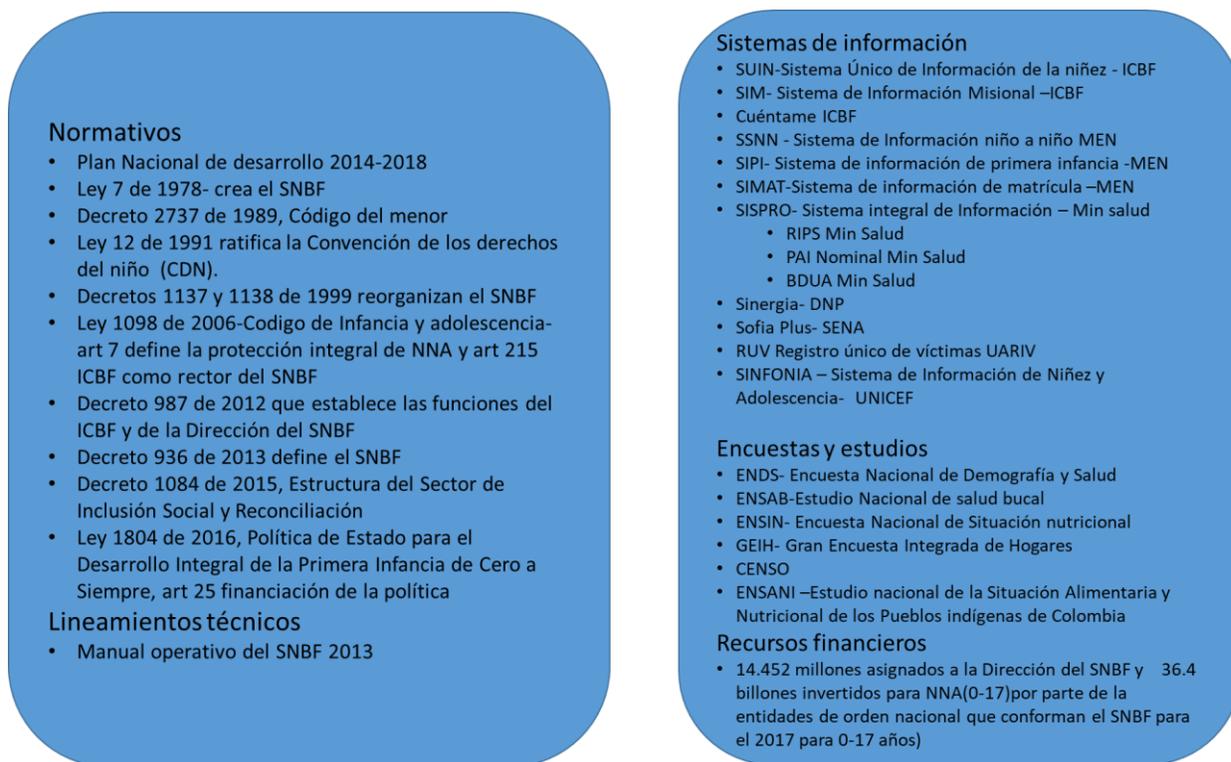
A continuación, se presenta la Cadena de valor del Sistema Nacional de Bienestar Familiar - SNBF, basada en el Anexo de la Ficha de Condiciones Técnicas (ICBF- SNBF y Dirección de Planeación y control de gestión, enero 2018). A esta Cadena de valor se le adicionan algunos elementos que se identificaron durante el desarrollo de la evaluación y se precisaron algunos ítems de los que ya estaban incluidos en la Cadena incluida en la Ficha Técnica.

➤ Insumos

Los insumos son los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Éstos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etc. (Departamento Nacional de Planeación - DSEPP- Sinergia, 2018). Para el caso del SNBF (ver Figura 3.2) se encuentran insumos de tipo jurídico o normativo, lineamientos técnicos, sistemas de información y recursos financieros.

- Los normativos se refieren a leyes, decretos, normas, resoluciones u otros documentos legales que definen el SNBF.
- Lineamientos técnicos los cuales se refieren principalmente al Manual del SNBF
- Sistemas de información, encuestas y estudios, se refiere a todos los sistemas de información o encuestas que contienen indicadores relacionados con la atención integral de niños, niñas y adolescentes y fortalecimiento familiar.
- Recursos financieros se refieren a los recursos asignados a la operación del SNBF y a la atención integral de niños, niñas y adolescentes

Figura 3.2 - Insumos de la Cadena de Valor del SNBF

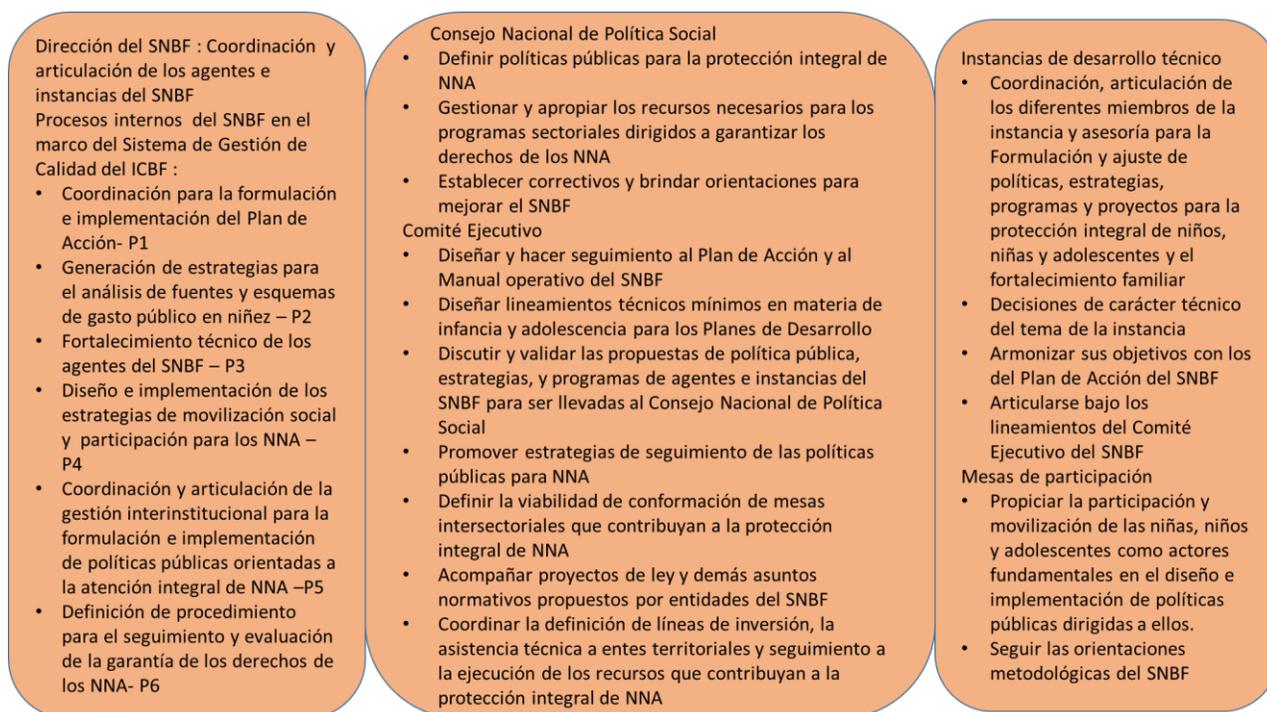


Fuente: Econometría, elaboración propia con base en la cadena de valor del SNBF, la normatividad, lineamientos y sistemas de información

➤ Procesos o actividades

Los procesos o actividades son el conjunto de acciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado o a un servicio (Departamento Nacional de Planeación - DSEPP- Sinergia, 2018). Para el SNBF (ver Figura 3.3). Los procesos que adelanta el SNBF se refieren a las funciones que ejerce la Dirección del SNBF de coordinación y articulación de los diferentes agentes e instancias del Sistema. Adicionalmente, la Dirección tiene una serie de procesos internos (6) definidos en el marco del Sistema de Gestión de Calidad del ICBF. Y se tienen también los procesos que deben adelantar las instancias de decisión (Consejo Nacional de Política Social) y de operación (Comité Ejecutivo del SNBF) y las que adelantan las instancias técnicas y de participación.

Figura 3.3 – Procesos de la Cadena de Valor del SNBF



Fuente: Econometría, elaboración propia con base en la cadena de valor del SNBF y al Manual operativo del SNBF, V1, 2013

➤ Productos

Los productos son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de la ejecución de las actividades. (Departamento Nacional de Planeación - DSEPP- Sinergia, 2018). Los servicios o productos del SNBF (ver Figura 3.4) se refieren a: El Plan de Acción y su seguimiento, a indicadores de seguimiento de las políticas de atención integral a niños, niñas y adolescentes, evaluaciones que permitan hacer seguimiento al SNBF. La aprobación de las leyes y aspectos normativos propuestos por los agentes e instancias y la aprobación de las políticas, estrategias, programas son también productos del Sistema, así como la articulación interinstitucional a en las instancias y entre las instancias.

Figura 3.4 – Servicios/ productos de la Cadena de Valor del SNBF

- Plan de acción del SNBF
- Seguimiento al Plan de Acción del SNBF
- Indicadores de seguimiento a las políticas públicas de NNA
- Indicadores sobre la atención integral de NNA
- Evaluaciones institucionales, de resultados y de impacto
- Proyectos de ley y demás asuntos normativos propuestos por entidades del SNBF aprobados.
- Políticas públicas, estrategias y programas de agentes e instancias del SNBF aprobadas.
 - Fundamentos Políticos Técnicos y de Gestión de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre
 - Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030
- Lineamientos para la inclusión de la primera infancia, infancia y adolescencia en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de desarrollo territorial
- Lineamientos para rendición de cuentas sobre la garantía de los derechos de NNA
- Articulación Interinstitucional a través de las instancias:
 - Consejo de Política Social
 - Comité ejecutivo del SNBF
 - Instancias técnicas
 - Mesas de participación

Fuente: Econometría, elaboración propia con base en la cadena de valor del SNBF y al Manual operativo del SNBF, V1, 2013

➤ Resultados / impactos

Los resultados son los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por ésta. Los efectos pueden ser intencionales o no y/o atribuibles o no a la intervención pública. Los impactos son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. (Departamento Nacional de Planeación - DSEPP-Sinergia, 2018). Los resultados del SNBF (ver Figura 3.5) se refieren a una respuesta articulada y oportuna de sus agentes. En relación con las políticas de atención integral de niños, niñas y adolescentes, los resultados se refieren a su formulación, implementación y seguimiento, a que se le dé prioridad y a la participación y movilización social en torno a ella. Como un fin último o impacto que se espera lograr, el Sistema busca garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad de la familia y la sociedad.

Figura 3.5 – Resultados/Impacto de la Cadena de Valor del SNBF

Resultados

- Respuesta articulada y oportuna de los diferentes agentes
- Formulación, implementación y seguimiento de políticas de atención integral de NNA y fortalecimiento familiar a nivel nacional y territorial
- Prioridad social, política, técnica y financiera a la política de atención integral de NNA y fortalecimiento familiar
- Participación y movilización social, nacional y territorial en torno a la política de protección integral de NNA y fortalecimiento familiar
- Evaluación y seguimiento al estado de realización de los derechos de los NNA

Impacto:

- Garantizar la protección integral de los NNA y el fortalecimiento familiar a través de una respuesta articulada y oportuna del estado bajo el principio de corresponsabilidad de la familia y la sociedad

Fuente: Econometría, elaboración propia con base en la cadena de valor del SNBF y al Manual operativo del SNBF, V1, 2013

3.2 METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Para el desarrollo de la evaluación institucional, se utilizó la metodología de la Evaluación Realista (ER). Esta es una aproximación teórica y práctica propuesta por Pawson y Tilley (Pawson R, 1997) hace más de 20 años que hace particular acento sobre la realidad que rodea a los proyectos, programas o sistemas en su implementación y en cómo la operación de estos afecta a quienes van dirigidos, así como al contexto institucional responsable de implementarlos.

Si bien esta propuesta ha sido principalmente utilizada para identificar aspectos asociados con la causalidad que pueden tener ciertas acciones de los proyectos sobre los cambios de comportamientos de sus participantes, se consideró que esta metodología era adecuada dado que hace acento en una mirada particular de la realidad que enmarca la operación del SNBF y porque permite un abordaje de la evaluación de sistemas complejos. El siguiente cuadro presenta las características de la metodología y las razones por las cuales se escogió para la presente evaluación.

Cuadro 3.1 - La Evaluación Realista y la pertinencia de la metodología en la evaluación del SNBF

CARACTERÍSTICAS	SUPUESTOS FRENTE A LA EVALUACIÓN
✓ Se basa en la teoría de cambio de un programa y en su cadena de valor y es iterativa (que se repite).	• Para la evaluación institucional del SNBF, la cadena de valor es su punto de partida.

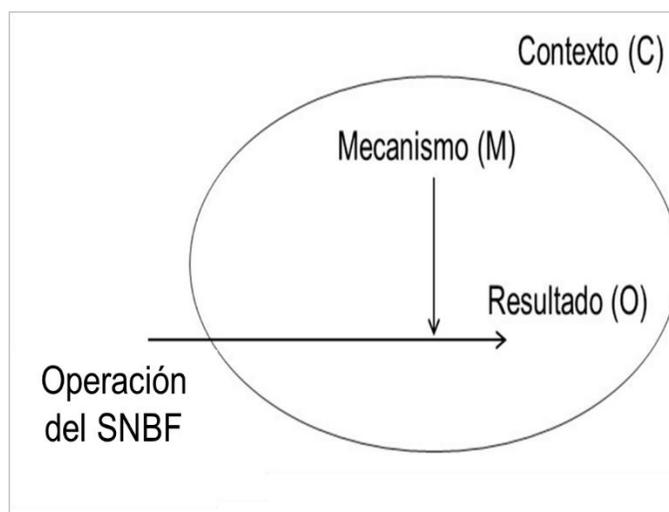
CARACTERÍSTICAS	SUPUESTOS FRENTE A LA EVALUACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Maneja una perspectiva acerca de los sistemas sociales (SNBF, por ejemplo), identificándolos como sistemas abiertos y flexibles: la gente, las ideas, la información y los recursos están en cambio y constante interacción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta interacción está asociada con las acciones que el SNBF realiza en pro de la articulación y la coordinación de sus agentes e instancias.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Consta de tres componentes: Contexto, Mecanismo y Resultados (CMO, O por sus siglas en ingles de Output) que requieren ser observados al hacer una evaluación bajo la presunción de que es importante reconocer cómo un programa o sistema funciona, por qué funciona, o no; para quiénes; en qué medida, en qué aspectos funciona y bajo cuáles circunstancias. 	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación institucional tiene en cuenta toda la cadena de valor, pero pone el acento en los eslabones de insumos, procesos y productos. Sobre estos aspectos se haría énfasis en la evaluación realista.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite la creación de hipótesis de trabajo a través de diferentes momentos de la evaluación para construir instrumentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La construcción de instrumentos con base en hipótesis que se derivan de la realización de un taller con las personas de Sistema, y luego el análisis de las entrevistas de la prueba piloto, hace más eficiente el manejo del tiempo de la evaluación y la consulta que se haga a los distintos actores a entrevistar

Fuente: Econometría, elaboración propia

La metodología utilizada en la evaluación acoge las características conceptuales que tiene la Evaluación Realista en donde se identifican como ejes centrales el Contexto - los Mecanismos - los Resultados. Estos tres elementos conforman la sigla CMO bajo la cual se concentra la idea de que toda iniciativa de política (llámese sistema, programa, o proyecto) al interactuar con ciertas dinámicas de Contexto (C), motiva diferentes tipos de reacciones entre sus participantes denominados como Mecanismos (M), que se traducen en la obtención de resultados u “Outputs” (O).

La interacción de las dinámicas de Contexto se ubicará en el marco de la institucionalidad nacional y los actores participantes serán los agentes del SNBF involucrados desde el marco de acción (articulación) del Sistema en sus distintas instancias. El aspecto de resultados u outputs estará señalando los objetivos finales que persigue el Sistema frente a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Desde la Evaluación Realista, la dinámica que conforma el CMO generalmente se gráfica tal y como lo ilustra la siguiente figura.

Figura 3.6 – Marco conceptual de interacción entre CMO en la Evaluación Realista



Fuente: Adaptado por Econometría, con base en Pawson, 2013

Esta aproximación conceptual encuentra sustento en la tradición de evaluación conocida como la *Evaluación Basada en Teoría (EBT)*³, donde la noción de un mecanismo social va más allá de la identificación de incentivos genéricos para explicar el actuar de individuos y grupos sociales, para focalizar en el estudio del razonamiento y la acción en sí, que lleva a individuos y a grupos sociales a transformar recursos que les son entregados, vía una política o un sistema, en resultados observables (ej. El posicionamiento de la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar dentro de la institucionalidad de los agentes participantes en el SNBF).

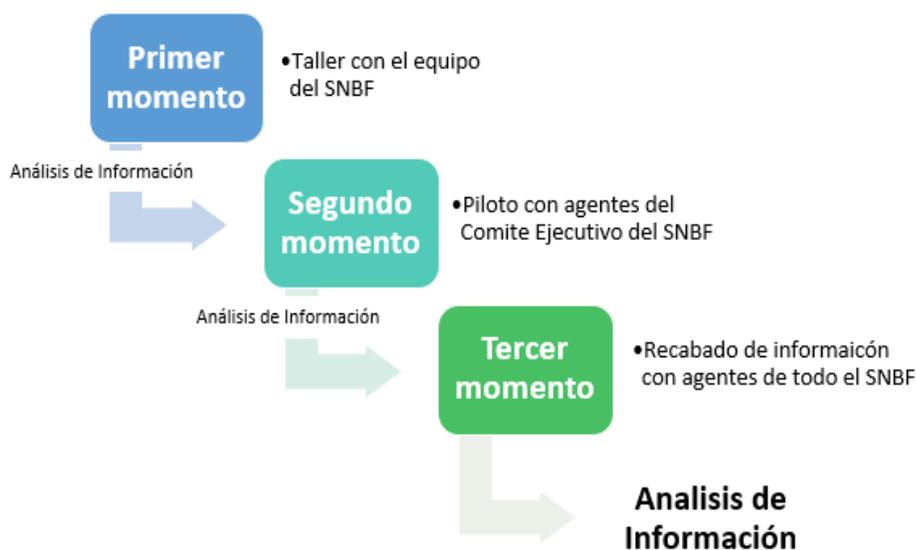
Todo lo anterior se traduce en la construcción de instrumentos que permitan identificar la forma como los procesos de articulación se llevan a cabo entre los diferentes sectores o agentes del Sistema, para lo cual es necesario partir de unas hipótesis iniciales que son tenidas en cuenta en los instrumentos que se aplican en un primer momento de recolección de información. Luego de esta primera aplicación, el análisis de sus resultados permite identificar posibles hipótesis de trabajo adicionales que se reflejan en un ajuste o diseño de los instrumentos a aplicar en el siguiente momento de la evaluación.

Es así como desde lo metodológico, se identifican distintos momentos a partir de los cuales la información sobre el contexto, los mecanismos de interacción y los resultados (CMO) va

³ Según exponentes de la denominada quinta generación de la teoría de la evaluación -centrada en la Evaluación Basada en Teoría (EBT)-, estas últimas preguntas deben ser abordadas (primordialmente) con metodologías de análisis cualitativo, que den cuenta de la forma en que los participantes de un programa o proyecto hacen uso efectivo de los insumos de política que reciben (ej. una oferta de capacitación) para transformarlos en un resultado observable (ej. un grupo de funcionarios/as capacitados/as) **Fuente especificada no válida.**

profundizándose. Durante el desarrollo de los instrumentos y la recolección de la información se tuvieron tres momentos, tal y como lo ilustra la Figura 3.7, donde se definieron hipótesis de trabajo que fueron incorporadas en los instrumentos.

Figura 3.7 - Momentos de profundización para el diseño de instrumentos que faciliten el conocimiento del CMO



Fuente: Econometría, elaboración propia. 2018

Generalmente una evaluación entraña un momento muy breve de conocimiento del programa o política, para pasar al diseño de unos instrumentos y luego de haber recogido la información se realiza el análisis de información. Para el caso de evaluación del SNBF, con la metodología de la evaluación realista, se inició con el taller con el equipo de la Dirección del SNBF - ICBF (primer momento) que permitió profundizar en el conocimiento del Sistema, y tener unas hipótesis iniciales sobre el contexto y los mecanismos o procesos que operan en el Sistema para obtener los resultados esperados. Con las hipótesis iniciales de este primer momento se pasó a diseñar el instrumento a ser utilizado en las entrevistas con los agentes que forman parte del Comité Ejecutivo del SNBF, que son los actores con mayor conocimiento del Sistema por el rol que han jugado en el Comité. Estas entrevistas se aplicaron en el segundo momento.

Luego de la aplicación de las entrevistas a estas personas del Comité se procedió a analizar los resultados encontrados y con este análisis surgieron nuevas hipótesis que se incorporaron en los ajustes al instrumento que se aplicó al resto de los entrevistados (73 agentes del SNBF) durante el tercer momento, es decir que desde el mismo diseño de

instrumentos se inició con el proceso de análisis de información, pues este segundo momento provee los insumos para el siguiente momento, a través del respectivo análisis de la información recabada. Por último, luego de la aplicación de las entrevistas a los demás agentes del SNBF se procedió a analizar los resultados obtenidos.

Un último aspecto metodológico que se considera desde la evaluación realista lo constituye la triangulación de información, que será mencionada más adelante.

3.3 OBJETIVOS, CATEGORÍAS DE ANÁLISIS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo de la evaluación institucional se relacionaron los objetivos específicos de la evaluación y las preguntas de investigación⁴, y con base en esta relación se definieron unas categorías de análisis por grupos de preguntas, esta relación se presenta en el Cuadro 3.2, y que junto con las hipótesis iniciales que surgieron del taller con los funcionarios de la Dirección del SNBF orientaron la definición de las fuentes de información a utilizar y la construcción de los instrumentos de recolección de información primaria. La herramienta que se utilizó para relacionar estos aspectos fue la matriz de consistencia, la cual fue presentada en el producto 1 de la evaluación.

Cuadro 3.2 - Definición de las categorías de análisis con base en la relación entre los objetivos específicos de la evaluación y las preguntas de investigación

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	# OE	OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA EVALUACIÓN	# PI	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN
Visión general de la operación del SNBF	1	Obtener una visión general del funcionamiento del esquema de operación del sistema Nacional de Familia en el ámbito nacional.	1	¿Qué se entiende por SNBF?
			2	¿Conoce cómo opera el SNBF en el ámbito nacional?
			3	¿Conoce cuál es la participación de su entidad/ instancia en el SNBF en el ámbito nacional?
			4	¿Cómo aporta su entidad / instancia a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes?
			22	¿Qué diferencias y aspectos potenciales, financieros y organizativos, tienen el SNBF al ser comparados con otros Sistemas administrativos? (Ejemplo: Sistema de protección social, sistema educativo y SRPA).
Capacidad del SNBF para coordinar agentes e instancias	2	Analizar y valorar la capacidad institucional del SNBF en el ámbito nacional para promover y facilitar la acción coordinada de los agentes e instancias que lo conforman para lograr la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.	Nuevas preguntas	¿Qué capacidades (técnicas, políticas, de recurso humano, etc.) debe tener una entidad para aportar a la operación del Sistema y por qué? ¿Cuenta su entidad con estas capacidades?
				¿Cómo valora la suficiencia del recurso humano y la pertinencia de los recursos técnicos, de la normatividad, y de los recursos financiero?

⁴ Formuladas en la Ficha de condiciones técnicas de la evaluación, son 22 preguntas.

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	# OE	OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA EVALUACIÓN	# PI	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN
				¿Qué capacidades deben tener las instancias de desarrollo técnico para aportar a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes?
Relaciones entre agentes e instancias (articulación, calidad y fluidez)	3	Identificar el grado de articulación, la calidad y fluidez de las relaciones entre los agentes e instancias que conforman el SNBF en el ámbito nacional.		Compartiría las respuestas a las preguntas 7,8 y 9
Capacidad de coordinación del ICBF del esquema de operación del SNBF	5	Evaluar el ejercicio de coordinación del esquema de operación del Sistema Nacional de Bienestar en el ámbito nacional en cabeza del ICBF.	17	¿Cuál es el rol de la coordinación de Sistema Nacional del Bienestar Familiar en cabeza del ICBF en la implementación del Plan de acción del SNBF 2015-2018
Contribución de la articulación intersectorial a los resultados	6	Evaluar la contribución de la articulación intersectorial en el logro de resultados del SNBF.	8	¿Cuál es la comprensión de intersectorialidad que tienen los agentes del SNBF?
	7	Evaluar los resultados obtenidos del proceso de articulación de los agentes e instancias que conforman el SNBF orientado a consolidar condiciones favorables para el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.	9	¿Cómo esta idea de intersectorialidad influye en la implementación y seguimiento del Plan de Acción del SNBF
Satisfacción de los agentes participantes	13	Evaluar el grado de satisfacción de las instituciones o agentes del Sistema Nacional del Bienestar Familiar con el esquema de operación del sistema en el ámbito nacional.	13	¿Están definidos de manera clara los incentivos para los agentes que participan en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, para trabajar de manera articulada?
Pertinencia del Plan de Acción	9	Evaluar la pertinencia del Plan de Acción del SNBF 2015-2018 como herramienta que articula los ejercicios de planeación de las instancias y agentes del SNBF en un solo instrumento, que permita su rediseño y mejora.	5	¿Conoce el Plan de Acción del SNBF?
			6	¿Conoce cuáles son los compromisos y actividades concertadas por su entidad/ instancia en el Plan de Acción del SNBF 2015-2018?
			20	¿Los compromisos y actividades del plan de acción del SNBF se conocen al interior de cada entidad que tiene compromisos asociados con el plan?
			21	¿Están alineadas las acciones individuales de los agentes e instancias con los compromisos del Plan de acción del SNBF?
			14	¿El alcance de la herramienta Plan de Acción del SNBF 2015-2018 es entendido por los usuarios?
			16	¿Qué tanto se vende (Marketing) sobre la utilidad del Sistema Nacional del Bienestar Familiar?
Efectividad de la articulación dentro del Plan	4	Evaluar la efectividad de la articulación y coordinación de acciones de carácter sistémico e intersectorial, en el logro de los	7	¿Cómo el modelo planteado por el ICBF para la coordinación del SNBF en el ámbito nacional ha favorecido el proceso de formulación, implementación y seguimiento del Plan de Acción del SNBF 2015-2018?

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	# OE	OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA EVALUACIÓN	# PI	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN
de Acción 2015/2018		compromisos plasmados en el Plan de Acción, con miras a su rediseño y retroalimentación.	10	¿Cuál es la contribución del SNBF y sus instancias en la implementación y seguimiento del plan de acción del 2015-2018?
			19	¿El trabajo intersectorial es requerido para lograr el objetivo del plan de acción 2015-2018?
Fortalezas y cuellos de botella en la articulación requerida por el Plan de Acción	8	Identificar las fortalezas y cuellos de botella existentes en el proceso de articulación de los agentes e instancias que conforman el SNBF para el logro de los compromisos plasmados en el Plan de Acción, para recomendar acciones de fortalecimiento intersectorial.	15	¿Cuáles son las barreras para el ejercicio de articulación de los agentes e instancias que conforman el SNBF en el ámbito nacional en la implementación de acciones orientadas a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes?
Seguimiento en el Plan de acción	10	Evaluar el esquema de seguimiento al Plan de Acción y a los indicadores que den cuenta de cómo las actividades de carácter intersectorial e Inter sistémico permite avanzar en términos de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.	18	¿El reporte de avance de las actividades del plan de acción del SNBF 2015-2018 se realiza como un ejercicio intersectorial, que involucra a todos los actores vinculados en el cumplimiento del compromiso?
Posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes en la institucionalidad	12	Evaluar el posicionamiento de niños, niñas y adolescentes como sujeto de derecho de las políticas públicas de todos los sectores, y cómo este posicionamiento permea toda la institucionalidad y se refleja en el reporte de acciones realizadas a partir de los niños y niñas, no del propósito particular de la institución.	Nuevas preguntas	¿Cuál es el nivel de posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en las políticas públicas de todos los sectores?
				¿Cómo se refleja el posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en la institucionalidad de las entidades?
				¿Cómo se refleja el posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en el reporte de acciones realizadas por la entidad?
Recomendaciones al Plan de Acción	11	Brindar recomendaciones para cualificar y fortalecer el reporte de avances de las actividades del Plan de Acción del SNBF en cuanto la evidencia de logros concretos por parte de los agentes e instancias que están reportando.	11	¿Cómo orientar los compromisos o acciones del plan de acción del SNBF 2015-2018 hacia una mirada centrada en los niños y niñas?
			12	¿Hacia qué logro se debe orientar la reflexión que conlleva contar con un plan de acción conjunto como el Sistema Nacional de Bienestar familiar?

Fuente: Econometría, elaboración propia con base en los objetivos y preguntas de investigación definidas en la Ficha de condiciones técnicas de la evaluación

3.4 FUENTES DE INFORMACIÓN

Para la evaluación institucional se contó con información primaria y secundaria. La información primaria se refiere a entrevistas semiestructuradas, que contienen además de la

información cualitativa de percepciones, unas preguntas de calificación tipo *scorecard*⁵, que permitieron obtener algunos resultados de tipo cuantitativo. La otra fuente primaria son los grupos focales realizados con cinco instancias del SNBF. A continuación, se presentan las fuentes de información primaria de la evaluación.

Cuadro 3.3 - Fuentes de información primaria utilizadas en la evaluación

INSTRUMENTO	NUMERO
Entrevistas semiestructuradas – Comité Ejecutivo	6 entrevistas a: DNP, Min salud, Min educación, Prosperidad Social, ICBF y CIPI
Entrevistas semiestructuradas – Otros agentes del SNBF	72 entrevistas ⁶
Grupos Focales a 5 instancias:	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI)
	Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador - CIETI
	Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA
	Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes - CIPRUNA
	Mecanismo de articulación para el abordaje integral de las violencias de género

Fuente: Econometría, trabajo de campo, 2018

La información secundaria, por su parte, incluye los documentos del SNBF, tales como la normatividad, los documentos relacionados con la operación del Sistema como manuales, informes de gestión y de rendición de cuentas, directorio de contacto; y la matriz del Plan de Acción y el informe de seguimiento, así como actas de reunión de las instancias de decisión y de operación del Sistema.

Todos estos documentos fueron leídos y analizados mediante la construcción de categorías de análisis, con base en las preguntas de investigación de la evaluación y con apoyo del software cualitativo Nvivo⁷. Este análisis organizado por categorías permitió la triangulación de la información primaria y secundaria.⁸

⁵ Este instrumento en su definición enuncia “una serie de características o actividades de la institucionalidad que se quiere evaluar, a las cuales se les aplica una calificación de sí o no, para después agregarlas a nivel de programa. Para esta evaluación, en las preguntas tipo *scorecard*, se amplió el rango de valoración de “sí y no” a una calificación de 1 a 4”.

⁶ La lista de las entrevistas semi estructuradas aplicadas se incluyó en el producto 2- Informe de Trabajo de campo y revisión documental, de esta evaluación

⁷ Nvivo es un programa para análisis de datos cualitativos que permite administrar fácilmente grandes volúmenes de documentos (textuales y multimediales), facilita las labores de análisis y categorización de la información, permite realizar búsquedas simples y avanzadas y generar diferentes tipos de resultados, entre los que se encuentran mapas conceptuales, gráficos de frecuencia, nubes de palabras, análisis de cluster, HTML y reportes personalizados que se pueden elaborar sin tener que recurrir a programas complementarios. Adicionalmente, Nvivo está diseñado para trabajar con datos cuantitativos y cualitativos, haciéndolo ideal para investigaciones de tipo mixto.

⁸ Los documentos analizados y la metodología utilizada se presentaron en el Producto 2 – Informe de trabajo de campo y recolección documental, de esta evaluación.

3.5 PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PRIMARIA

Para el análisis de la información primaria se utilizó el software cualitativo Nvivo⁹ a través de la construcción de dos Unidades Hermenéuticas¹⁰. La primera se refiere información primaria de las entrevistas y la segunda a la información primaria de los grupos focales.

A continuación, en el cuadro 3.4, se presentan los nodos y subnodos que se utilizaron para la unidad hermenéutica de las entrevistas semiestructuradas. Estos nodos se relacionan con las preguntas de investigación y los objetivos de la evaluación y a su vez tiene correspondencia con las preguntas formuladas en las entrevistas.

Cuadro 3.4 – Nodos y subnodos para el análisis de las entrevistas

Capítulos	Nodos	Sub nodos	Posición de los nodos por instrumentos	Preguntas codificadas	Preguntas de los instrumentos de evaluación (Numeraciones del instrumento piloto)		
Primera parte: Enfoque conceptual y esquema operativo	Sección A: Enfoque conceptual y esquema operativo del SNBF	Valoración del posicionamiento de la Protección integral	<u>Instrumento P. piloto</u>	Otras instancias del Sistema en las que participa su entidad	1.1. ¿En qué otras instancias del Sistema participan su entidad?		
			<u>Instrumento final</u>	Valoración del posicionamiento de la Protección integral	1.1. Dentro de su entidad, ¿qué tan posicionada considera que está la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar? Siendo 1 poco y 4 mucho		
		Responsabilidad des frente a la protección integral.	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Responsabilidades frente a la protección integral.	1.2. De acuerdo con la anterior calificación, ¿Cuál es la protección integral de niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar?		
			<u>Instrumento Final.</u>				
		Valoración del posicionamiento del SNBF en las entidades	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Acciones que realiza la Entidad como agente del sistema	1.5. ¿Qué acciones concretas realiza su entidad que le permiten reconocerse como agente del sistema?		
			<u>Instrumento Final.</u>	Valoración del posicionamiento del SBNBF en las entidades	1.3 ¿Qué tan posicionado está (o ha estado), el SNBF dentro de la misionalidad de su entidad? Siendo 1 poco y 4 mucho		
		Acciones que realiza la Entidad como agente del sistema	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración del posicionamiento de la Protección integral	1.4. Dentro de su entidad, ¿qué tan posicionada considera que está la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar? y 1.5 ¿Por qué?		
			<u>Instrumento Final.</u>			Acciones que realiza la Entidad como agente del sistema	1.4. ¿Qué acciones concretas realiza su entidad que le permiten reconocerse como agente del sistema?
		Sección B: Aspectos asociados al esquema operativo	Objetivo principal del Comité Ejecutivo		<u>Instrumento P. piloto.</u>	Objetivo principal del Comité Ejecutivo	1.8. Desde su experiencia, ¿cuál es el principal objetivo del Comité Ejecutivo en el marco de la operación del SNBF?
					<u>Instrumento Final.</u>	Otras instancias del Sistema en las que participa su entidad	1.5. Usted está siendo entrevistado por ser su entidad agente del SNBF y/o parte de unas de las instancias de desarrollo técnico del SNBF, ¿en

⁹ Nvivo es un programa para análisis de datos cualitativos que permite administrar fácilmente grandes volúmenes de documentos (textuales y multimediales), facilita las labores de análisis y categorización de la información, permite realizar búsquedas simples y avanzadas y generar diferentes tipos de resultados, entre los que se encuentran mapas conceptuales, gráficos de frecuencia, nubes de palabras, análisis de cluster, HTML y reportes personalizados que se pueden elaborar sin tener que recurrir a programas complementarios. Adicionalmente, Nvivo está diseñado para trabajar con datos cuantitativos y cualitativos, haciéndolo ideal para investigaciones de tipo mixto.

¹⁰ Una unidad hermenéutica es la manera como se denomina el folder que utiliza Nvivo para organizar allí los archivos de los documentos (información secundaria) y las transcripciones de las entrevistas y los grupos focales. Así mismo incluye los nodos o categorías de análisis que utilizará el estudio y que surgen de los instrumentos tal y como se expone más adelante.

Capítulos	Nodos	Sub nodos	Posición de los nodos por instrumentos	Preguntas codificadas	Preguntas de los instrumentos de evaluación (Numeraciones del instrumento piloto)	
					cuáles instancias de desarrollo técnico del Sistema participa su entidad?	
Segunda parte: Capacidad institucional	Sección A: Capacidad de los agentes	Capacidades que debe tener una entidad para aportar a al SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Capacidades que debe tener una entidad para aportar a la instancia operativa	2.1 En su opinión, ¿qué capacidades (técnicas, políticas, de recurso humano, etc.) debe tener una entidad para aportar a la instancia operativa (Comité Ejecutivo)?	
			<u>Instrumento Final.</u>	Capacidades que debe tener una entidad para aportar a al SNBF	2.1 En su opinión, ¿qué capacidades (técnicas, políticas, de recurso humano, etc.) debe tener una entidad para aportar a la operación del Sistema y por qué)?	
		Valoración de las capacidades de cada entidad	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de las capacidades de cada entidad		2.2 ¿Qué tanto su entidad cuenta con esas capacidades?
			<u>Instrumento Final.</u>			2.2. Cuenta su entidad con dichas capacidades, ¿por qué?
		Valoración de la Suficiencia del recurso humano de la entidad en el marco del SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de la Suficiencia del recurso humano de la entidad en el marco del SNBF		2.3. ¿Cómo calificaría la suficiencia del recurso humano de su entidad para el cumplimiento de los objetivos de la instancia en el marco del SNBF?
			<u>Instrumento Final.</u>			
		Valoración de la pertinencia de los recursos técnicos de la entidad en el marco del SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de la pertinencia de los recursos técnicos de la entidad en el marco del SNBF		2.4. ¿Cómo calificaría la suficiencia del recurso humano de su entidad para el cumplimiento de los objetivos de la instancia en el marco del SNBF?
			<u>Instrumento Final.</u>			2.4. ¿Cómo calificaría la pertinencia de los recursos técnicos (lineamientos, guías y manuales) existentes en su entidad para el cumplimiento de sus competencias en el marco del SNBF?
		Valoración de la normatividad y el cumplimiento de la entidad en el marco del SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de la normatividad y el cumplimiento de la entidad en el marco del SNBF		2.5 ¿Cómo calificaría la normatividad para cumplir con sus competencias en el marco del SNBF?
			<u>Instrumento Final.</u>			
		Valoración de la pertinencia de los recursos financieros	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de la pertinencia de los recursos financieros	<i>Se integra a los anteriores nodos</i>	2.6. ¿Algún aspecto a resaltar sobre las anteriores calificaciones?
			<u>Instrumento Final.</u>			2.6 ¿Cómo califica la pertinencia de los recursos financieros existentes en su entidad para el cumplimiento de sus competencias en el marco del SNBF?
		<i>Se integra a los nodos anteriores</i>			<u>Instrumento P. piloto.</u>	Capacidades que debería tener el comité ejecutivo para aportar al SNBF
<u>Instrumento Final.</u>	<i>Se integra a los anteriores nodos</i>					2.7. ¿Algún aspecto a resaltar sobre las anteriores calificaciones?
Contribución del SNBF en la planeación de recursos financieros en las entidades			<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de las capacidades que tiene el comité ejecutivo para aportar al SNBF	2.7. Valore de 1 a 4, ¿qué tanto el Comité Ejecutivo cuenta, o ha contado, con esas capacidades para aportar al SNBF?, siendo 1 poco y 4 mucho.	
				<u>Instrumento Final.</u>	Contribución del SNBF en la planeación de recursos financieros en las entidades	2.8 ¿De qué manera el Sistema contribuye a la planeación de los recursos financieros que requiere su entidad para garantizar la protección integral?
Priorización de los recursos de las entidades por curso de vida			<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de las capacidades del SNBF para garantizar protección integral de NNA	2.9. De acuerdo con sus anteriores respuestas y desde una mirada más amplia, ¿cómo valoraría la capacidad del SNBF para garantizar la protección integral de los niños, las niñas, adolescentes y el fortalecimiento familiar?	
				<u>Instrumento Final.</u>	Priorización de los recursos de las entidades por curso de vida	2.9. De acuerdo con el enfoque de curso de vida, ¿cómo calificaría la priorización que le ha dado su entidad a la atención de los siguientes grupos en términos de asignación de recursos?, siendo 1 poco y 4 mucho
						2.9 a. Primera Infancia
	2.9 b. Infancia					
	2.9.c. Adolescencia					

Capítulos	Nodos	Sub nodos	Posición de los nodos por instrumentos	Preguntas codificadas	Preguntas de los instrumentos de evaluación (Numeraciones del instrumento piloto)						
Tercera parte: Coordinación	Sección A: El rol de la intersectorialidad	Hipótesis frente a la protección y atención integral para los agentes del SNBF	Instrumento P. piloto.	¿Cómo se concreta la articulación interinstitucional en el SNBF?	2.9. d Fortalecimiento familiar						
					Aportes del SNBF en la actuación de las instancias frente a los cursos de vida	Instrumento P. piloto.	Se integra a los anteriores nodos	(0.0). Explique brevemente su respuesta			
						Instrumento Final.	Aportes del SNBF en la actuación de las instancias frente a los cursos de vida	2.10. ¿Qué tanto le ha ayudado el Sistema a fortalecer su actuación para la atención de los anteriores cursos de vida?			
					Priorización de los recursos de las entidades por enfoque diferencial	Instrumento P. piloto.	Esta pregunta no estaba en la prueba piloto	Priorización de los recursos de las entidades por enfoque diferencial	2.11. De acuerdo con el enfoque diferencial, ¿cómo calificaría la priorización que le ha dado su entidad a la atención de los siguientes enfoques en términos de asignación de recursos?, siendo 1 poco y 4 mucho:		
									2.11.a. Grupos étnicos (Indígenas, Afrocolombianos, Negros, Raizales, Palenqueros y Rrom)		
									2.11. b. Población con discapacidad		
									2.11. c. Territorial		
					2.11. d. Género						
					Aportes del SNBF en la actuación de las instancias frente a enfoques diferenciales	Instrumento P. piloto.	Esta pregunta no estaba en la prueba piloto	Aportes del SNBF en la actuación de las instancias frente a enfoques diferenciales	2.12. ¿Qué tanto el sistema ha logrado fortalecer su actuación respecto a la atención con enfoque diferencial?		
									Instrumento Final.	Capacidades que debería tener el comité ejecutivo para aportar al SNBF	2.7. ¿Qué capacidades debe tener el Comité Ejecutivo para aportar de manera efectiva al SNBF?
					Sección B: Capacidad institucional del comité ejecutivo/ instancias técnicas	Capacidades de las instancias para aportar efectivamente al SNBF	Instrumento P. piloto.	Capacidades de las instancias para aportar efectivamente al SNBF	2.13. Ahora vamos a hablar sobre las instancias de desarrollo técnico. ¿Qué capacidades deben tener estas instancias para aportar de manera efectiva al SNBF y a la garantía de la protección integral de niños, niñas y adolescentes y fortalecimiento familiar?		
									Instrumento Final.	Esta pregunta no estaba en la prueba piloto	0.0
											Instrumento P. piloto.
					Sección C: Capacidad Institucional del SNBF	Valoración de la capacidad técnica de la instancia Técnica a la que pertenece la entidad	Instrumento P. piloto.	Valoración de las capacidades del SNBF para garantizar protección integral de NNA	2.9. De acuerdo con sus anteriores respuestas y desde una mirada más amplia, ¿cómo valoraría la capacidad del SNBF para garantizar la protección integral de los niños, las niñas, adolescentes y el fortalecimiento familiar?		
									Instrumento Final.	2.15. De acuerdo con sus anteriores respuestas y desde una mirada más amplia, ¿cómo valoraría la capacidad del SNBF para garantizar la protección integral de los niños, las niñas, adolescentes y el fortalecimiento familiar?, siendo 1 poco y 4 mucho. Explique su respuesta	

Capítulos	Nodos	Sub nodos	Posición de los nodos por instrumentos	Preguntas codificadas	Preguntas de los instrumentos de evaluación (Numeraciones del instrumento piloto)
Sección B: El ICBF a través de la dirección del SNBF en su función de coordinador del SNBF	Sección C: El ICBF en su		Instrumento Final.	Hipótesis frente a la protección y atención integral para los agentes del SNBF	3.1 Tenemos la siguiente hipótesis: el enfoque de protección integral es como un "input o insumo" que favorece la formulación de la política pública, su implementación y seguimiento y evaluación y que esto a su vez se encadena con la participación y la movilización intersectorial hasta lograr como resultados acciones que contribuyen a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, ¿Considera que este ciclo es claro para los agentes que conforman el SNBF? Si/no por qué? 3.1. a. ¿Qué tanto el SNBF ha favorecido este proceso y cómo? 3.1b. ¿Qué ha motivado a los agentes a trabajar de forma articulada? 3.1.c. ¿Qué tanto el Sistema ha favorecido las acciones intersectoriales y cómo?
		Valoración de la gestión del ICBF a través de la Dirección del Sistema en su rol de coordinador del SNBF	Instrumento P. piloto.	Valoración cuantitativa de la efectividad de la articulación dentro del SNBF	3.2. Valore de uno a cuatro, siendo 1 poco y 4 mucho la efectividad de la articulación dentro del SNBF.
			Instrumento Final.	Valoración de la gestión del ICBF a través de la Dirección del Sistema en su rol de coordinador del SNBF	3.2. ¿Cómo calificaría la gestión del ICBF a través de la Dirección del Sistema en su rol de coordinador del SNBF?, siendo 1 muy mala y 4 muy buena.
		Aspectos a resaltar de la dirección del SNBF en su rol de coordinador	Instrumento P. piloto.	Las fortalezas del SNBF como coordinador interinstitucional	3.6. ¿Cuáles son las fortalezas del SNBF en su función de coordinación y articulación interinstitucional para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia y el fortalecimiento familiar?
			Instrumento Final.	Aspectos a resaltar de la dirección del SNBF en su rol de coordinador	3.3. ¿Qué aspectos resaltaría de la gestión de la Dirección del Sistema en su rol de coordinador del SNBF?
		Valoración de la asistencia técnica del SNBF	Instrumento P. piloto.	Las debilidades del SBNF en su función de coordinación interinstitucional	3.4. ¿Cuáles son las debilidades del SNBF en su función de coordinación y articulación interinstitucional para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia y el fortalecimiento familiar?
			Instrumento Final.	Valoración de la asistencia técnica del SNBF	3.4. ¿Cómo valora la asistencia técnica prestada por la Dirección del Sistema en su función de coordinador del SNBF?, siendo 1 muy mala y 4 muy buena. Explique su respuesta
		Valoración de la gestión del ICBF en su rol de rector y coordinador del SNBF	Instrumento P. piloto.	Valoración de la gestión del ICBF en su rol de rector y coordinador del SNBF	3.5. ¿Cómo calificaría la gestión del ICBF en su rol de rector, articulador y coordinador del SNBF?, siendo 1 muy mala y 4 muy buena.
			Instrumento Final.	Valoración del seguimiento de la dirección del SNBF a las acciones de los agentes	3.5. ¿Cómo califica usted la labor que realiza la Dirección del Sistema para hacer seguimiento del estado de realización de derechos de niños, niñas y adolescentes?, siendo 1 muy mala y 4 muy buena. Explique su respuesta
		La socialización de los beneficios que el sistema aporta a la protección integral	Instrumento P. piloto.	Aspectos a resaltar de la gestión del ICBF en su rol de rector	3. 21. ¿Qué aspectos resaltaría de la gestión del ICBF en su rol de rector, articulador y coordinador?
			Instrumento Final.	La socialización de los beneficios que aporta el sistema a la protección integral	3.6. ¿Qué tanto la Dirección del Sistema socializa los beneficios que el sistema aporta (o ha aportado), en la protección integral de niños, niñas y adolescentes?
		Retos del ICBF como ente rector del Sistema	Instrumento P. piloto.	Retos del ICBF como ente rector del Sistema	3.7. ¿Qué retos considera que tiene el ICBF como rector, articulador y coordinador del sistema?

Capítulos	Nodos	Sub nodos	Posición de los nodos por instrumentos	Preguntas codificadas	Preguntas de los instrumentos de evaluación (Numeraciones del instrumento piloto)
	Sección D: Articulación de agentes		<u>Instrumento Final.</u>		
		Fortalezas del ICBF en su función de rector del SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración del ICBF como llamado a tener el rol de rector del SNBF	3.8. Califique ¿Qué tan llamado a tener el rol de rector, articulador y coordinador del sistema es el ICBF?, siendo 1 muy poco y 4 bastante.
			<u>Instrumento Final.</u>	Fortalezas del ICBF en su función de rector del SNBF	3.8 ¿Cuáles son las fortalezas del ICBF en su función de rector del SNBF para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia y el fortalecimiento familiar?
		Valoración del ICBF como llamado a tener el rol de rector del SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Se integra a los anteriores nodos	3.9. Explique su respuesta
			<u>Instrumento Final.</u>	Valoración del ICBF como llamado a tener el rol de rector del SNBF	3.9. Califique ¿Qué tan llamado es el ICBF a tener el rol de rector del Sistema?, siendo 1 muy poco y 4 bastante. Explique su respuesta
		Otras entidades llamadas a ejercer el rol de ente rector del sistema	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Otras entidades llamadas a ejercer el rol de ente rector del sistema	3.10. En su opinión, si no fuera el ICBF ¿cuál creería que sería la entidad idónea para ejercer el rol como coordinador del Sistema?
			<u>Instrumento Final.</u>		3.10. En su opinión, si no fuera el ICBF ¿cuál creería que sería la entidad idónea para ejercer el rol de rector del Sistema?
		Valoración de articulación entre los agentes del comité ejecutivo	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de articulación entre los agentes del comité ejecutivo	3.11. ¿Cómo calificaría(n) la articulación entre los agentes que conforman el Comité Ejecutivo del SNBF?
			<u>Instrumento Final.</u>	Cómo se concreta la articulación interinstitucional en el SNBF	3.11 En su experiencia, ¿cómo se concreta la articulación interinstitucional e intersectorial en el marco del SNBF para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia y el fortalecimiento familiar?
		Barreras que impiden la articulación interinstitucional	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de articulación entre el comité ejecutivo y el consejo Nacional de Política social	3.12. ¿Cómo calificaría(n) la articulación entre el Comité Ejecutivo y el Consejo Nacional de Política Social?
		<u>Instrumento Final.</u>	Barreras que impiden la articulación interinstitucional	3.12 ¿Cuáles son las barreras que impiden concretar la articulación interinstitucional e intersectorial en el marco del SNBF?	
	Valoración de la efectividad de la articulación entre los agentes del SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de articulación entre el comité ejecutivo y las instancias técnicas	3.13. ¿Cómo calificaría(n) la articulación entre el Comité Ejecutivo y las diferentes instancias de Desarrollo Técnico del SNBF?	
		<u>Instrumento Final.</u>	Valoración de la efectividad de la articulación entre los agentes del SNBF	3.13 Valore de uno a cuatro, siendo 1 poco y 4 mucho la efectividad de la articulación entre los agentes, en el marco del sistema.	
	Valoración de articulación entre los agentes del comité ejecutivo	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Experiencias de buenas prácticas	3.11. Frente a las respuestas anteriores, ¿cuáles prácticas relacionadas con la articulación entre agentes e instancias son las que más pueden contribuir y dificultar a los resultados del SNBF?	
		<u>Instrumento Final.</u>	Valoración de articulación entre los agentes del comité ejecutivo	3.14. ¿Cómo calificaría(n) la articulación entre los agentes que conforman el Comité Ejecutivo del SNBF?	
	Valoración de articulación entre el comité ejecutivo y el consejo Nacional de Política social	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valor agregado del SNBF a los otros sistemas administrativos	3.12. ¿Qué valor agregado le aporta el SNBF a otros sistemas administrativos (por ejemplo, (sistema educativo, sistema de protección social, sistema de responsabilidad penal adolescente)?	
		<u>Instrumento Final.</u>	Valoración de articulación entre el comité ejecutivo y el consejo Nacional de Política social	3.15. ¿Cómo calificaría(n) la articulación entre el Comité Ejecutivo y el Consejo Nacional de Política Social?	
	Valoración de articulación entre el comité ejecutivo y las instancias técnicas	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Agentes por fuera del comité ejecutivo con los que interactúan las entidades	3.13. ¿Con cuáles agentes se relaciona su entidad para cumplir sus competencias dentro del Comité Ejecutivo?	

Capítulos	Nodos	Sub nodos	Posición de los nodos por instrumentos	Preguntas codificadas	Preguntas de los instrumentos de evaluación (Numeraciones del instrumento piloto)		
		Se integra a los anteriores nodos	<u>Instrumento Final.</u>	Valoración de articulación entre el comité ejecutivo y las instancias técnicas	3.16. ¿Cómo calificaría(n) la articulación entre el Comité Ejecutivo y las diferentes instancias de Desarrollo Técnico del SNBF?		
			<u>Instrumento P. piloto.</u>	Aportes entre agentes	3.17. De 1 a 4, siendo 1 muy mala, y 4 muy buena, califique qué tanto el SNBF le ha aportado para la articulación con _____. (Entrevistador nombre agente por agente y califique cada uno)		
		Experiencias de buenas prácticas	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Agentes por fuera del comité ejecutivo con los que interactúan las entidades	3.14. ¿Además de los anteriores agentes, existen otros con los cuales su entidad se relacione para cumplir sus compromisos dentro del Sistema? ¿Cuáles?		
			<u>Instrumento Final.</u>	Experiencias de buenas prácticas	3.18. Recuerda usted alguna experiencia o caso que permita identificar buenas prácticas en la forma como se presentó la articulación entre agentes o instancias del SNBF y que facilitaran la consecución de buenos resultados, ¿cuál o cuáles prácticas?		
		La importancia de la intersectorialidad	<u>Instrumento P. piloto.</u>	La importancia de la intersectorialidad	3.15 Desde su experiencia, ¿qué tan importante es la intersectorialidad dentro del SNBF? ¿por qué?		
			<u>Instrumento Final.</u>	Valor agregado del SNBF a los otros sistemas administrativos	3.19. ¿Qué valor agregado le aporta el SNBF a otros sistemas administrativos (por ejemplo, (sistema educativo, sistema de protección social, sistema de responsabilidad penal adolescente)?		
		Agentes por fuera del comité ejecutivo con los que interactúan las entidades	<u>Instrumento P. piloto.</u>	La intersectorialidad del SNBF permite avanzar a la protección integral	3.16. ¿Considera que la intersectorialidad propuesta por el SNBF ha permitido avanzar hacia la atención integral desde una mirada centrada en los NNA? ¿Por qué si /por qué no?		
			<u>Instrumento Final.</u>	Agentes por fuera del comité ejecutivo con los que interactúan las entidades	3.20. ¿Con qué agentes se relaciona su entidad para cumplir sus competencias dentro del marco del Sistema? Nota se pueden nombrar distintas dependencias de la misma entidad		
		Agentes por fuera del comité ejecutivo con los que interactúan las entidades	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Socialización de los agentes e instancias del SNBF frente al aporte del SNBF a la protección integral	3.17. ¿Qué tanto los agentes e instancias del Sistema socializan los beneficios que el sistema aporta, o ha aportado, en la protección integral de NNA?		
			<u>Instrumento Final.</u>	Agentes por fuera del comité ejecutivo con los que interactúan las entidades	3.21. Qué tanto _____ le aporta a su entidad para cumplir los compromisos que se tienen en el marco del SNBF (por ejemplo, en el Plan de Acción), siendo 1 poco y 4 mucho.		
		La dirección del SNBF en función de la articulación de agentes	<u>Instrumento P. piloto.</u>	<i>Esta pregunta no estaba en la prueba piloto</i>	3.18. Desde su experiencia ¿Podría contarnos algún caso de articulación intersectorial que haya sido favorecido por prácticas concretas del Sistema Nacional del Bienestar familiar?		
			<u>Instrumento Final.</u>	La dirección del SNBF en función de la articulación de agentes	3.22. ¿La Dirección del Sistema le ha servido a su entidad para articularse con los anteriores agentes mencionados? ¿En qué si/en qué no? (3.21 modificada)		
		Cuarta parte: Plan de Acción	Aspectos asociados al Plan de acción	Conocimiento o del Plan de Acción de 2015-2018	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Conocimiento del Plan de Acción 2015-2018	4.1. ¿Conoce usted el Plan de Acción del SNBF 2015-2018?
				Actividades concertadas de las entidades en el Plan de acción	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Actividades concertadas de las entidades en el Plan de acción	4.2. ¿Conoce si su entidad tiene actividades concertadas en el Plan de Acción del SNBF 2015-2018?

Capítulos	Nodos	Sub nodos	Posición de los nodos por instrumentos	Preguntas codificadas	Preguntas de los instrumentos de evaluación (Numeraciones del instrumento piloto)		
		La articulación del SNBF en pro de la implementación del Plan de acción	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de la orientación de los compromisos del Plan de Acción hacia atención integral de NNA	4.6. De 1 a 4, ¿Qué tanto los compromisos o acciones del Plan de Acción del SNBF 2015-2018 están orientados hacia una mirada centrada en la atención integral de los niños, niñas y adolescentes?, siendo 1 muy poco y 4 mucho.		
			<u>Instrumento Final.</u>	La articulación del SNBF en pro de la implementación del Plan de acción	4.3. ¿Qué tanto la articulación promovida por la Dirección del Sistema favorece la implementación del Plan de Acción? ¿Identifica usted fortalezas o cuellos de botella en dicha articulación? ¿Cuáles?		
		Valoración de la alineación de las acciones de las entidades con compromisos del Plan de acción.	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Se integra a los anteriores nodos	4.5. Podría explicar brevemente su respuesta		
			<u>Instrumento Final.</u>	Valoración de la alineación de las acciones de las entidades con compromisos del Plan de acción.	4.4. De 1 a 4, ¿Qué tan alineadas están las acciones que realiza su entidad con los compromisos del Plan de Acción del SNBF?, siendo 1 muy poco y 4 mucho		
		Conocimiento de los reportes de avances del Plan de acción del SNBF y la toma de decisiones	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de la alineación de las acciones de las entidades con compromisos del Plan de acción.	4.7. De 1 a 4, ¿Qué tan alineadas están las acciones que realiza su entidad con los compromisos del Plan de Acción del SNBF?, siendo 1 muy poco y 4 mucho		
			<u>Instrumento Final.</u>	Conocimiento de los reportes de avances del Plan de acción del SNBF y la toma de decisiones	4.5. (Modificada) ¿Conoce usted los reportes de avance de todas las entidades en el Plan de Acción del SNBF? Si los conoce, ¿Qué tanto le sirven para la toma de decisiones? Si no los conoce, ¿por qué?		
		El seguimiento de la dirección del SNBF a las acciones de los agentes	<u>Instrumento P. piloto.</u>	La articulación del SNBF en pro de la implementación del Plan de acción	4.8. ¿Qué tanto la articulación promovida por el Sistema favorece la implementación del Plan de Acción? ¿Identifica fortalezas o cuellos de botella en dicha articulación? ¿Cuáles?		
			<u>Instrumento Final.</u>	El seguimiento de la dirección del SNBF a las acciones de los agentes	4.6. ¿Cómo la Dirección del Sistema realiza seguimiento a las acciones y compromisos de su entidad en el marco del Plan de Acción? ¿Qué recomendaciones tendría?		
		La funcionalidad de la herramienta de seguimiento del Plan de Acción	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Conocimiento de los reportes de avances del Plan de acción del SNBF y la toma de decisiones	4.9. ¿Conoce usted los reportes de avance del Plan de Acción del SNBF? Si los conoce, ¿Qué tanto le sirven para la toma de decisiones?		
			<u>Instrumento Final.</u>	La funcionalidad de la herramienta de seguimiento del Plan de Acción	4.7. ¿Qué tan funcional es la herramienta con la que actualmente se le hace seguimiento al Plan de Acción? ¿Por qué?		
		Recomendaciones para el Plan de Acción	<u>Instrumento P. piloto.</u>	El seguimiento de la dirección del SNBF a las acciones de los agentes	4.10. ¿Cómo la dirección del sistema realiza seguimiento a sus acciones y compromisos en el marco del Plan de Acción? ¿Qué recomendaciones tendría?		
			<u>Instrumento Final.</u>	Recomendaciones para el Plan de Acción	4.8. ¿Qué recomendaciones tendría para que los compromisos del Plan de Acción estén más centrados en la garantía de la atención integral de los niños, niñas y adolescentes		
		Quinta Parte: Participación integral y Participación	Algunos aspectos sobre Protección integral y participación	El concepto de la protección integral para la primera infancia, niños, niñas y adolescencia	<u>Instrumento P. piloto.</u>	El concepto de la protección integral para la primera infancia, niños, niñas y adolescencia	5.1 Desde la institución que usted representa (o ha representado) ... ¿Qué se entiende por el concepto de "Protección integral a la primera infancia, infancia y adolescencia"?
					<u>Instrumento Final.</u>		
El concepto de fortalecimiento familiar o familiar	<u>Instrumento P. piloto.</u>			El concepto de fortalecimiento familiar	5.2. Desde la institución que usted representa (o ha representado) ... ¿Qué se entiende por el concepto de Fortalecimiento familiar?		
	<u>Instrumento Final.</u>						
		El concepto de la participación en el marco del SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	El concepto de la participación en el marco del SNBF	5.3. Desde la institución que usted representa (o ha representado) ... ¿Cómo se entiende el concepto de Participación en el marco del SNBF?		
		Principales mecanismos de participación de los NNA y de la sociedad civil	<u>Instrumento P. piloto.</u>		5.4. Desde la instancia operativa, ¿cuáles son los principales mecanismos de participación de los NNA y de la sociedad civil?		

Capítulos	Nodos	Sub nodos	Posición de los nodos por instrumentos	Preguntas codificadas	Preguntas de los instrumentos de evaluación (Numeraciones del instrumento piloto)
Sexta parte: Recomendaciones y cierre	Recomendaciones y cierre	El enfoque de protección integral en los procesos de planeación de la entidad	<u>Instrumento Final.</u>	Contribución del SNBF al Tránsito de la política de situación irregular a Protección integral de niños, niñas y adolescentes	5.4. ¿Considera usted que el Sistema a través de sus distintas instancias ha contribuido a que se transite desde el enfoque de situación irregular de los menores y se haya fortalecido el enfoque de protección integral de niños, niñas y adolescentes? ¿Por qué? ¿Cómo?
			<u>Instrumento P. piloto.</u>	Valoración de la efectividad de la concreción de acciones de participación para NNA	5.2 Valore de 1 a 4, siendo 1 poco y 4 mucho ¿Qué tan efectiva es la forma como se concretan las acciones de participación de la sociedad civil, cooperación, etc?
			<u>Instrumento Final.</u>	El enfoque de protección integral en los procesos de planeación de la entidad	5.5. ¿Cómo se traduce el enfoque de protección integral en el proceso de planeación de la entidad y de las políticas públicas?
	Recomendaciones y cierre	El SNBF imprescindible para la garantía de la protección Integral	<u>Instrumento P. piloto.</u>	Principales recomendaciones al SNBF	6.1 ¿Cuáles serían sus dos principales recomendaciones para fortalecer la operación del SNBF y el logro de su principal objetivo de garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar?
			<u>Instrumento Final.</u>	El SNBF imprescindible para la garantía de la protección Integral	6.1. ¿Qué tan imprescindible es el SNBF para la garantía de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes?
		Principales recomendaciones al SNBF	<u>Instrumento P. piloto.</u>	<i>Esta pregunta no estaba en la prueba piloto</i>	
		<u>Instrumento Final.</u>	Principales recomendaciones al SNBF	6.2 ¿Cuáles serían sus dos principales recomendaciones para fortalecer la operación del SNBF y el logro de su principal objetivo de garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar?	

Fuente: Econometría, elaboración propia

El análisis de la información parte de un manejo y organización de la información, donde se adelantaron los siguientes pasos: 1: Coherencia entre instrumentos y preguntas de la evaluación; 2: Construcción de hipótesis para el ejercicio iterativo; 3: Identificación de categorías de análisis para las preguntas; 4: Construcción de una unidad hermenéutica para el análisis cualitativo; 5: Manejo y reducción de datos a través de categorías emergentes; 6: Atención a la verificación de la información y 7: Proceso de triangulación y escritura de resultados.

El proceso de la triangulación permite incrementar la validez de los resultados, tal y como lo señalan (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014), la triangulación es una táctica para la validación de hallazgos, que favorece la confirmación de los resultados y la calidad de los datos (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014). Según (Denzin, 2006) existen cuatro tipos de triangulación: de métodos, de investigadores o evaluadores, de datos y de teorías, pero para efectos de la evaluación del SNBF, el análisis de los CMO incluyó la triangulación de investigadores (varios investigadores o evaluadores) y de datos (uso de varias fuentes de

información) teniendo en cuenta los siguientes aspectos: combinación de los resultados cualitativos y algunos cuantitativos (escala de calificación de las preguntas de *scorecard*) producto de la aplicación de distintos instrumentos, combinación de los resultados de fuentes primarias – cualitativas - con información secundaria (triangulación de datos¹¹) y participación de distintos evaluadores en distintos momentos del proceso de análisis.

El análisis de resultados tomó como base la triangulación de la información para obtener una síntesis de los resultados principales para cada pregunta de investigación y, partir de este, se consolidó un análisis general de la institucionalidad del SNBF.

Para efectos de la presentación de los resultados que se incluyen a partir del siguiente capítulo, es de señalar que el análisis cualitativo hace énfasis en la identificación de tendencias en las respuestas que dan los agentes entrevistados. Lo anterior responde a dos criterios, el primero el de confidencialidad y el segundo a la importancia del análisis de los significados que tienen las respuestas, más que a la magnitud en la que éstas se presentan. Frente a lo segundo, presentar frecuencias con las respuestas que pueden agruparse puede resultar contraproducente y desvirtuar la importancia que tiene la opinión o el relato expuesto por los entrevistados. El equipo evaluador considera que todas las respuestas tienen la misma importancia en el análisis de los contenidos de las entrevistas.

Para la cuantificación de algunos temas se incluyeron en el instrumento de la entrevista preguntas cerradas de tipo *Scorecard*, que valoran o califican algunos temas, estas cifras si se presentan con la frecuencia de cada una de las repuestas.

3.6 FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES

La formulación de recomendaciones se realiza a partir de los resultados de la evaluación. En este sentido, se parte del análisis de los resultados de cada pregunta orientadora y del análisis general y se plantea una primera versión de recomendaciones, las cuales se validarán con un grupo de expertos en un ejercicio de taller Delphos. Con base en los resultados del taller, se ajustarán las recomendaciones para obtener una versión final previamente validada.

¹¹ La revisión documental se realizó con las mismas categorías de análisis cualitativo de manera que fuera posible la triangulación de los dos tipos de fuentes primaria y secundaria.

Capítulo 4

INTERSECTORIALIDAD Y ARTICULACIÓN

Como se mencionó en la introducción del documento, a partir de este capítulo 4 se inicia la presentación de los resultados de la evaluación institucional del SNBF, los cuales se dividieron en varios temas que se desarrollan en los siguientes capítulos y por último se incluyen las conclusiones en el capítulo 8. Los resultados de este capítulo se refieren al tema de intersectorialidad y articulación entre los agentes e instancias del Sistema.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar es concebido en su Manual Operativo desde la teoría de sistemas, la cual plantea un escenario en donde diversas partes interactúan y son interdependientes en la búsqueda de un objetivo común, a través de la especialización en funciones y la capacidad de converger o divergir en este propósito (ICBF, SNBF, 2013).

En el contexto colombiano, el SNBF es un sistema abierto en donde interactúan distintas entidades y sectores con el propósito de garantizar la protección integral de los niños y las niñas y el fortalecimiento familiar. En este contexto, el funcionamiento del Sistema supone entonces la acción intersectorial en el marco de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y la articulación de los agentes que lo componen en la búsqueda de un objetivo común.

A partir de la introducción de una serie de conceptos sobre la intersectorialidad en las políticas sociales, el presente capítulo tiene como propósito presentar un análisis de las distintas formas en los cuales los agentes del sistema entrevistados comprenden y ven representada la intersectorialidad en el marco del SNBF, así como los determinantes y alcance de la articulación.

4.1 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA INTERSECTORIALIDAD Y LA ARTICULACIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

El discurso de la intersectorialidad, entendida como “la integración de diversos sectores con vistas a la solución de distintos problemas sociales” (Cunill-Grau, Nuria, Julio 2005, pág. 1) está presente en el diálogo constante del diseño y la implementación de las políticas públicas que requieren de la participación y coordinación de distintos sectores. De acuerdo con Cunill-Grau, Fernandez y Thezá (2014), resulta cada vez más relevante la articulación

intersectorial como consecuencia de una mejor abstracción de los factores multidimensionales que inciden en los asuntos como la pobreza y la exclusión que requieren de políticas que den respuesta desde un enfoque de derechos en el marco de un ‘sistema de protección’. Esta condición tiene su base en un **fundamento político de la intersectorialidad**, que asume que todas las políticas públicas deben ser planeadas e implementadas de forma intersectorial para lograr mejorar las condiciones de vida de individuos, familias y comunidades (Cunill-Grau, Nuria, Julio 2005).

Los citados autores señalan a su vez, que los sistemas de protección social se desarrollan en el contexto de aparatos gubernamentales que usualmente se comportan como compartimientos independientes y con estructuras jerárquicas y burocráticas. En consecuencia, la efectividad de los sistemas de protección requiere de una ‘gestión intersectorial’ que debe ser asumida más allá de una coordinación o agregación de sectores del Estado y de la sociedad civil (Cunill-Grau, Fernandez, & Theza, La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales, 2014). Esta efectividad reposa sobre el **fundamento técnico de la intersectorialidad**, que parte de la premisa de reconocer que la integración entre sectores tiene el potencial de crear mejores soluciones a partir la creación de escenarios de cooperación en donde se comparten recursos y conocimientos propios de cada sector (Cunill-Grau, Nuria, Julio 2005).

La acción intersectorial requiere de una adecuada **coordinación** referida como “las relaciones de encuentro, cooperación, convergencia o colaboración entre sectores” (Fantova, 2014, pág. 1) y de una profunda **integración** entendida como “situaciones de imbricación o vinculación más intensa, estructurada y duradera (siempre sin desgajamiento, deconstrucción o desintegración de las políticas sectoriales)” (Fantova, 2014, pág. 1).

Cuadro 4.1 – Elementos básicos de la intersectorialidad

ELEMENTOS	CONCEPTO
Integración	Supone la imbricación o vinculación administrativa de agentes, desarrollo de instancias de articulación, desarrollo de procesos, conceptos y normas
Mancomunidad	Se comparten recursos, responsabilidades y acciones para la búsqueda de soluciones
Inclusividad	Afecta el todo el ciclo de política pública, desde el análisis, el diseño, la implementación y evaluación

Fuente: Econometría, elaborado a partir de (Cunill-Grau, Nuria, Julio 2005) y (Fantova, 2014)

De acuerdo con Cunill-Grau (2005), la gestión intersectorial es realizable y necesaria, en la medida que exista la conciencia social o la evidencia de que la búsqueda de soluciones frente a determinada condición política o social no pueden ser alcanzables por medio de la acción de un solo sector. A todas luces, la protección integral de la primera infancia, la infancia y

la adolescencia, así como el fortalecimiento familiar, implica contar con políticas públicas que garanticen su atención integral, entendida como:

el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en los entornos donde transcurren las vidas de las niñas, niños y adolescentes existan las condiciones sociales, humanas y materiales que garantizan la promoción y potenciación de su pleno desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes, de carácter técnico, político, programático, financiero y social, del orden nacional y territorial (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 28) (Congreso de la República de Colombia, 2016, pág. 3).

Las políticas públicas orientadas hacia los niños, las niñas y los adolescentes, se desarrollan también en distintas situaciones, que para Cunill-Grau (2005) son escenarios en donde emergen las políticas intersectoriales. **(a) Los temas que sobrepasan las competencias de un solo órgano;** la garantía de derechos de niños, las niñas y los adolescentes, atraviesa las esferas de varios sectores como el de la educación, la salud, la cultura, el de protección, la justicia, entre muchos otros. **(b) Proyectos que involucran a toda una ciudad;** desde un enfoque de corresponsabilidad, la protección integral de los niños, niñas y adolescentes es un asunto de todos los actores que interactúan en una sociedad. **(c) La descentralización de las políticas públicas;** la Ley 1098 de 2006 en su artículo 204 establece la responsabilidad para los gobernadores y los alcaldes de incorporar en sus planes de desarrollo planes y proyectos que garanticen los derechos de esta población. **(d) La centralización de la formulación y coordinación de las políticas sociales;** la formulación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 y de las líneas de política pública relacionadas, son evidencia de un esfuerzo de coordinación de las entidades del nivel nacional en el desarrollo de una política intersectorial.

Cunill-Grau (2005) señala que una de las formas de aplicar la intersectorialidad en las políticas sociales, deriva en la necesidad de desarrollar arreglos institucionales bajo instancias suprasectoriales como en efecto lo es el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. En un análisis realizado en el citado documento, esta autora desarrolla unos estudios de caso entre los cuales caracteriza distintos niveles de intersectorialidad. A continuación, refiriéndose a las instancias suprasectoriales, se destacan los postulados encontrados en relación con el caso Tipo FPP – La intersectorialidad en la formulación o coordinación de las políticas públicas.

Postulado 1. El uso de instancias suprasectoriales a nivel nacional para ejercer las rectorías gubernamentales tiene elevados costos políticos y organizativos, por lo que requiere de instituciones fuertes;

Postulado 2. La aplicación de la intersectorialidad a través de Comités o Consejos que abarcan la totalidad de la institucionalidad pública tiene mayor viabilidad para el tratamiento de temas transversales que para la coordinación de los sectores gubernamentales, salvo que se disponga de un decidido respaldo político y se adopten formatos flexibles;

Postulado 3. La sostenibilidad de las instancias suprasectoriales es afectada tanto por la jerarquía formal del ente que actúa como secretaría ejecutiva de las instancias coordinadoras, como también por las consecuencias simbólicas que deriven de su acción (Cunill-Grau, Nuria, Julio 2005, pág. 39)

4.2 COMPRENSIÓN Y APLICACIÓN DE LA INTERSECTORIALIDAD EN EL MARCO DEL SNBF

Este apartado tiene como propósito presentar las distintas formas en las que los agentes del Sistema entrevistados conciben la intersectorialidad en el marco del SNBF, así como las principales fortalezas y brechas para su implementación. Con el fin de organizar el análisis, se tendrán como referencia los tres elementos básicos de la intersectorialidad presentados en el anterior apartado: **integración, mancomunidad e inclusividad**.

4.2.1 Integración

Como se señaló anteriormente, este elemento de la intersectorialidad hace referencia a la integración administrativa de agentes, el desarrollo de distintos mecanismos de articulación de agentes, el desarrollo conjunto de procesos, conceptos y normatividad (Cunill-Grau, Nuria, Julio 2005) (Fantova, 2014).

Lo primero que hay que señalar, es que existe un reconocimiento general por parte de los actores entrevistados que la protección integral de niños, niñas y adolescentes es un asunto que convoca a más de un sector o entidad.

lo que se pretende con el sistema nacional, en el centro de todo está la protección integral que es lo principal y todo el tema lidera el sistema de política pública que debe ser articulada completamente con los diferentes agentes del sistema, esto no se puede hacer ICBF solo o Ministerio de Trabajo solo, sino que debe ser entre todos y por eso se llama protección integral (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Las entrevistas evidencian que los agentes del Sistema plantean distintas formas en las que se presenta la integración. En primer lugar, señalan que la intersectorialidad se concreta en la **formulación de las políticas públicas y los acuerdos conceptuales** que deben alcanzarse entre las entidades para su desarrollo “un primer nivel de articulación que tiene que ver con ponerse de acuerdo con los otros respecto a lo estratégico” (Entrevista Agente del SNBF, 2018). Para los agentes, un claro ejemplo de esta situación ha sido la formulación

de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 y de las líneas de política pública relacionadas, cuyo diseño contó con la participación de varios agentes del Sistema.

en la Política de Infancia y Adolescencia, en su construcción, si hubo un proceso de articulación y coordinación grande porque allí implicó que todas las instituciones se vieran reflejadas en su misionalidad con los niños y se vieron puntos muy concretos para acuerdos (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

En relación con la política de primera infancia, las entrevistas resaltan de forma positiva el trabajo realizado entre las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), para la construcción de lineamientos específicos que orientaran la atención integral de la primera infancia. Estas definiciones colegiadas lograron, por ejemplo, integrar el juego y los derechos culturales como una realización y apartar el enfoque de la educación inicial de la mirada clásica de la escolarización.

Si bien la experiencia de la construcción de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia son positivas en términos de alcanzar acuerdos de política y lineamientos técnicos entre los agentes del Sistema, las entrevistas dejan ver que persisten una serie de diferencias en el alcance y formas de aplicación de los conceptos que tienen como consecuencia dificultades para la intersectorialidad.

En primer lugar, se tiene la percepción que el alcance de actuación del Sistema solo está sobre la población más vulnerable; lo que se sale de ahí, ya es responsabilidad de cada sector. Este supuesto contradice mandatos legales con enfoque de universalidad en la prestación de servicios, como la del sector salud y educación. De igual manera, se perciben los desarrollos de la política de primera infancia como un asunto de la CIPI y no del Sistema y que, en consecuencia, la infancia y la adolescencia, si bien cuentan ahora con política, se encuentran descuidados y con rezagos en materia de inversión pública. Uno de los retos del Sistema, se relaciona entonces con la capacidad de articular y movilizar las políticas desde un principio de universalidad y bajo un enfoque de curso de vida para la garantía del derecho de la protección integral que tienen todos los niños, niñas y adolescentes que habitan el territorio colombiano.

En segundo lugar, se identifica también que los marcos normativos e institucionales que le aplican de manera específica a las entidades pueden contribuir a delimitar o a restringir el ejercicio de las competencias que tienen los agentes en el marco del Sistema. A manera de ilustración, el artículo 17 del Código de la Infancia y la Adolescencia establece:

Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano (...) Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

Este artículo del Código es explícito en la aplicación, por ejemplo, para el ICBF que “tendrá por objeto propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos” (Congreso de la República de Colombia, 1979). De igual manera es congruente con la normativa del sector educativo que establece:

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a <personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica>, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social (Congreso de la República de Colombia, 1994).*

En contraste, la misma claridad frente a las competencias en relación con citado artículo no existen para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual tiene como “como objetivo primordial dentro del marco de su competencia:

formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior (Presidencia de la República, 2015).

Lo anterior se refleja en dos situaciones: por una parte, para algunas entidades la norma constriñe de alguna manera su actuación ya que entre sus funciones no tienen la competencia claramente establecida, situación que restringe su participación en instancias del Sistema y limita asuntos de inversión “las leyes limitan a veces una acción así se quiera y se haya logrado que se tenga comprensión, las entidades no se pueden mover más allá de algunos alcances que le da la ley” (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Por la otra parte, la normatividad no define claramente que entre las responsabilidades de estas entidades está la garantía de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, razón por la cual no ven con claridad su obligación y posibilidades de

actuación en el marco del Sistema. Esta situación se hace más explícita en políticas transversales como transporte, vivienda, minería, comercio, entre otros.

Me voy para el (entidad), y le explico que es un agente del Sistema, que hace parte de la normatividad. Le explico la ley, el decreto y demás y ellos dicen “no, nuestras acciones no están enfocadas o focalizadas para los niños, niñas y adolescentes, nuestras acciones están focalizadas para la población en general. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Tercero, se menciona de manera reiterativa que persiste un enfoque sectorial en muchas de las entidades que hacen parte del Sistema. Por su parte, algunos agentes argumentan que esta situación se debe a una característica del Estado colombiano que planea y ejecuta todas sus políticas desde los sectores “el hecho de que los presupuestos y los esquemas de planeación sean sectoriales limitan demasiado los procesos de articulación, valdría la pena pensarse un esquema donde todos ponen”.

Si bien la construcción conjunta de lineamientos representa un aspecto positivo de la intersectorialidad, su aplicación se constituye en otro de los grandes desafíos. En este sentido, una de las entrevistas hace referencia a la construcción de los Lineamientos para la inclusión de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar en los planes de desarrollo territorial preparado por el Comité Ejecutivo del SNBF. Señala que su construcción fue un ejemplo de buena articulación, pero cuando se implementaron los mecanismos de asistencia técnica, algunas de las entidades llegaron a territorio con información distinta o contradictoria a la que se acordó en el documento.

Las entrevistas dejan ver que persisten una serie de diferencias en el alcance y formas de aplicación de los conceptos que tienen como consecuencia dificultades para la intersectorialidad. En primer lugar, se tiene una percepción que el alcance de actuación del Sistema solo está sobre la población más vulnerable; lo que se sale de ahí, ya es responsabilidad de cada sector. En segundo lugar, se identifica también que los marcos normativos e institucionales que le aplican de manera específica a las entidades pueden contribuir a delimitar o a restringir el ejercicio de las competencias que tienen los agentes en el marco del Sistema. Tercero, se menciona de manera reiterativa que persiste un enfoque sectorial en muchas de las entidades que hacen parte del Sistema.

En conclusión, los tres resultados presentados anteriormente, reflejan primero una percepción sobre el alcance del SNBF solo sobre población vulnerable, segundo marcos normativos e institucionales que limitan la participación de las entidades en el Sistema y tercero quizás, el más nombrado entre los entrevistados un enfoque sectorial en muchas de los agentes del Sistema muestran una amplia diferencia en la concepción e implementación

de los principios que orientan la protección integral, particularmente los relacionados con el interés superior del niño.

Otro espacio en donde se concreta la intersectorialidad en términos de integración son las **instancias o mesas de desarrollo técnico** que componen el Sistema. Los entrevistados relevan la importancia que tiene el Comité Ejecutivo del SNBF, como instancia colegiada que favorece la toma de decisiones y que de alguna manera ha podido incidir en la actuación de los agentes del SNBF en el territorio. De la misma manera, los entrevistados se refieren a las mesas temáticas o poblacionales como escenarios naturales de articulación en donde se han podido realizar acuerdos, definir prioridades y recursos, para avanzar conjuntamente de cara a un objetivo común.

En esta estructura operativa propuesta por el Sistema, unas entrevistas señalan que no es clara la diferencia que existe entre el ICBF como agente y como rector del mismo. De igual manera, otras entrevistas cuestionan la pertinencia del Instituto como entidad rectora dado que no tiene poder ministerial. Si bien este tema se analizará a profundidad en el siguiente capítulo, cabe señalar que se identifica una posible contradicción que existe entre el Sistema como instancia supra-sectorial y su administración por una entidad que no está por encima en términos jerárquicos de los ministerios y departamentos administrativos.

Uno de los entrevistados hace una crítica al reconocimiento de las mesas y comités como espacio de articulación *“estamos articulados porque vinimos todos los jueves a vernos físicamente, yo creo que hay que hacer una evolución”* (Entrevista Agente del SNBF, 2018). Para este entrevistado, es muy importante preguntarse por la intensión que existe detrás de la articulación, como la definición o revisión de una política pública, la construcción de algún lineamiento o el seguimiento a casos específicos. Para este entrevistado, los espacios de articulación deben evolucionar de los espacios de encuentro físico hacia otro tipo de escenarios como el virtual o incluso sistemas de información que convoque la participación de varios actores.

Otro de los desafíos que señalan los entrevistados frente a la implementación de los planes de acción en el desarrollo de las mesas técnicas, es la movilidad que tienen los funcionarios que participan en ellas, que en algunos casos se deriva de los cambios de administración en las entidades que nombran una nueva delegación de personas que participan en las respectivas mesas. En consecuencia, muchos de los procesos avanzados se pierden y es necesario iniciar nuevamente, lo que genera un importante desgaste y pone en riesgo la sostenibilidad de los logros alcanzados. De igual manera, la implementación de los planes de acción y la participación de funcionarios en las mesas técnicas se encuentra limitada al tiempo que tienen disponible dadas las múltiples obligaciones que tienen en su entidad.

Otra expresión de la integración ha sido el **reconocimiento de las competencias y responsabilidades** de los otros actores. En este sentido, las instancias y mesas técnicas han sido escenarios en donde los distintos agentes del Sistema se encuentran y acuerdan lo que cada uno debe hacer en el desarrollo de las políticas, programas, proyectos o procesos que los convocan.

La articulación se concreta en el reconocimiento de las competencias específicas de cada sector para lograr en determinado momento la atención debida a los niños, niñas y adolescentes. Me interseco en lo programático, en la política, en lo técnico y en el seguimiento). Lo técnico tiene un reto muy grande y lo vivimos en la construcción de la política. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Un claro ejemplo de cómo se dan las intersecciones para la garantía de derechos es el siguiente:

el sistema de salud se para y te dice “yo necesito que tu tengas un registro civil para poderte afiliar”, entonces tenemos el registro civil del niño y ya va a poder afiliarse y empezamos a garantizarle el derecho a la salud; o sea, ya tiene su derecho de identidad y ahora ya empezamos a garantizarle su derecho a salud. En la medida de lo que va creciendo, tienen su tarjeta de identidad, entonces ellos ya no solo acceden a salud si no también empiezan a acceder a educación (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Por último, aunque no fue un tema ampliamente discutido por las personas entrevistadas, en el grupo focal de la CIPI se pudo evidenciar un alto nivel de integración en relación con el proceso de **desarrollo de la normatividad** para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. En este sentido, la política se fortaleció y a través de la Ley 1804 de 2016 que define aspectos conceptuales, responsabilidades de cada una de las entidades que hacen parte y línea de acción de la política. A partir de esta Ley, se han derivado una serie de decretos reglamentarios que han sido construidos también de manera colectiva, los cuales han incidido y transformado dinámicas sectoriales e institucionales.

4.2.2 Mancomunidad

El concepto de mancomunidad en el cual “se comparten recursos, responsabilidades y acciones para la búsqueda de soluciones”, representa en sí mismo el principio del trabajo en red y de la conformación de sistemas abiertos en donde varios actores participan, comparten y aprenden. Como elemento de la intersectorialidad, es entendido como la forma en la cual los agentes comparten recursos, responsabilidades y acciones para la construcción de soluciones a problemas que son de interés de varios actores (Cunill-Grau, Nuria, Julio

2005). Se cita a continuación una afirmación que representa muy bien el concepto de mancomunidad:

Cuando nosotros hablamos del Sistema, que eso es lo bonito de hablar del Sistema, es que todos hacemos parte, todos aportamos y existe sinergia en donde efectivamente la suma de todas las partes es más importante que el trabajo de cada una de ellas. Entonces, tiene que haber una participación o tiene que haber una voluntad de la institución de realizar la labor, tiene que haber una disponibilidad de tiempo muy importante y de apertura de cada uno de los participantes a aprender (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

En primer lugar, los entrevistados señalan que los **convenios intersectoriales o alianzas** son mecanismos en donde cada una las entidades pueden aportar lo que le corresponde de acuerdo con sus competencias para el desarrollo de una iniciativa específica. Un aspecto que resaltan las personas consultadas es que estos mecanismos han venido cobrando mayor fuerza para vincular a la sociedad civil en la implementación de las políticas. Uno de los entrevistados señala al respecto:

La CIPI o de Cero a Siempre trabajó mucho en que la sociedad civil le ayudara en la implementación de las políticas y se hicieron grandes convenios (...) no para contratar servicios, si no para impulsar la política en sí, para formación, para investigación, ahí hay un trabajo muy interesante. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

En segundo lugar, siendo esta la más mencionada, los agentes entrevistados señalan que los **planes de acción y rutas** son la forma más idónea de concretar la intersectorialidad en el territorio. El Plan de Acción del SNBF, es para algunos la esencia de la articulación del Sistema “es la capacidad de articular agentes para ponerlos en función de un núcleo compartido” (Entrevista Agente del SNBF, 2018). Este Plan se analizará a profundidad en el capítulo 6 de este documento.

Para varios actores entrevistados, uno de los mayores retos y expresiones de la intersectorialidad lo representa la acción territorial una vez se cuenta con los marcos de política y lineamientos conceptuales.

pero si eso yo no llevo material al territorio, pues eso se me quedo en pura cháchara (los lineamientos) y eso implica obviamente una planeación conjunta, una definición de metas conjuntas, incluso una planeación financiera conjunta, cosa que no sucede (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Las expresiones de la territorialidad se encuentran para algunos en el diseño de rutas específicas para la atención de niños y niñas, como las rutas de prevención, de restablecimiento de derechos, rutas de atención a la desnutrición, entre otras. Otra forma

de hacer visible la acción territorial intersectorial es en las situaciones de atención a emergencias. Uno de los entrevistados pone como ejemplo el caso de Mocoa, en donde se articularon distintos actores como el ICBF, los bomberos, la policía, salud, entre otros, para responder con mucha agilidad ante posibles situaciones de vulneración de derechos.

La mancomunidad supone poner la solidaridad por encima del poder y la actuación individual. En contraste a esta suposición, algunos agentes argumentan que una de las barreras para actuar con un enfoque intersectorial se relaciona con un asunto cultural que determina que las entidades actúen como ‘feudos’ independientes defendiendo los intereses y poderes de sus instituciones.

4.2.3 Inclusividad

La inclusividad se define como la representación de la intersectorialidad en todo el ciclo de política pública, desde el análisis, el diseño, la implementación y evaluación, es decir que no solo se evidencia en los asuntos conceptuales de la política, sino también en las pautas para su implementación, relacionados con el diseño, la implementación y evaluación de sus acciones (Cunill-Grau, Nuria, Julio 2005).

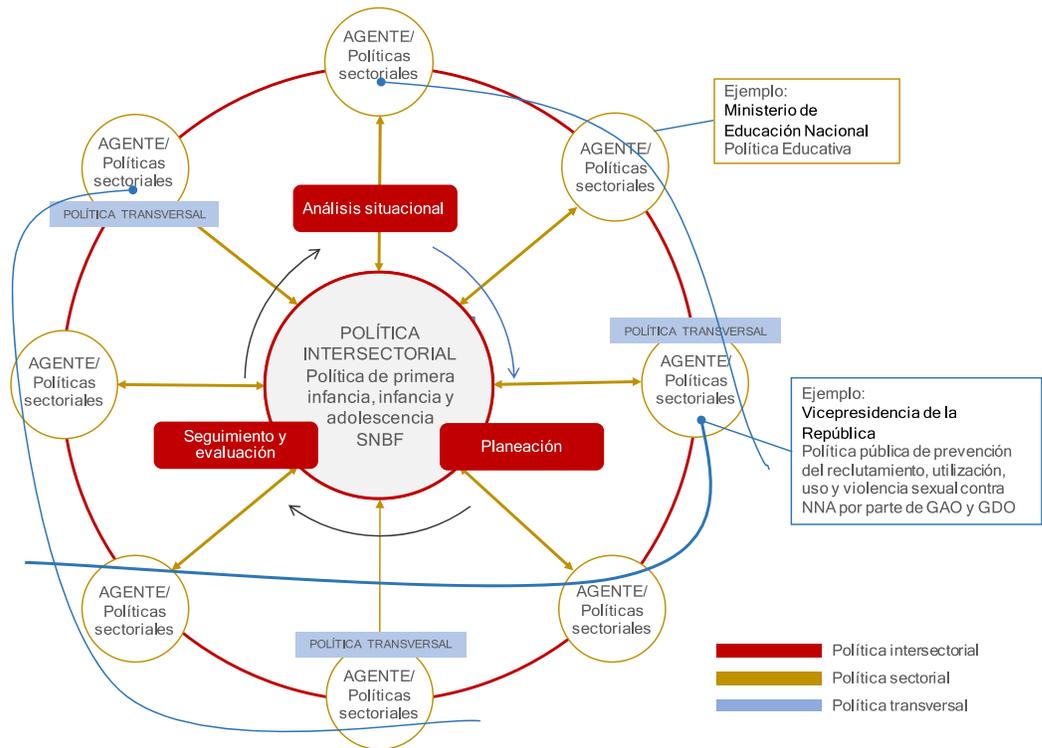
En este contexto, el SNBF, en su manual operativo, desde un enfoque de intersectorialidad propone como uno de sus componentes la planeación, el seguimiento y la evaluación entendidas como:

el conjunto de procesos de planeación, seguimiento y evaluación que se deben adelantar con el fin de ordenar la estructura, el funcionamiento y la articulación del SNBF, en el ámbito nacional, departamental y municipal / distrital (ICBF, SNBF, 2013).

El desarrollo del ciclo de política en el marco de la intersectorialidad se ve afectado en buena medida por la incidencia que tienen las políticas transversales en las políticas intersectoriales y viceversa, así como la influencia que ejercen las políticas transversales sobre los agentes o sectores que hacen parte. Tanto (Cunill-Grau, La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual, 2014) como Fantova (2014) plantean una diferencia entre políticas transversales y políticas intersectoriales.

La intersectorialidad entendida como la integración entre sectores para hacer frente a una situación social multidimensional, se diferencia de las políticas transversales en la medida que estas últimas tienen efectos o consecuencias directas sobre las políticas de los sectores introduciendo, por ejemplo, nuevos conceptos o líneas de acción. Las políticas intersectoriales por su parte no suplantán o desintegran la acción sectorial, sino que busca sumar esfuerzos en torno a un objetivo común.

Figura 4.1 – Confluencia de las políticas intersectoriales, sectoriales y transversales en el marco del ciclo de política pública



Fuente: Econometría, elaboración propia

Nota: las líneas azules ilustran las políticas transversales

La Figura anterior, pretende ilustrar la coexistencia de las políticas intersectoriales, sectoriales y transversales en el marco del SNBF. En este sentido, en el centro de las interacciones, se encuentran las políticas de primera infancia e infancia y adolescencia que se conciben como políticas intersectoriales que convocan distintos agentes y sectores con el propósito común de garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes. En este contexto, existen políticas sectoriales (círculos rojos) como la de educación, salud, trabajo, vivienda, entre otros, que inciden en mayor o menor nivel en las políticas de primera infancia e infancia y adolescencia. De igual manera existen políticas o líneas de política transversales, ilustradas en la gráfica con las líneas azules que nacen de algunas entidades o sectores y tocan en mayor o menor medida a otros. Un ejemplo de estas son la ‘Política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil’, la ‘Política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)’ y ‘la Línea de Política para la Prevención y Erradicación de la ESCNNA’.

La comprensión y apropiación del ciclo de política aplicado al SNBF, presentó distintas posturas entre los entrevistados. Por su parte, coinciden que partir del concepto de la protección integral conlleva a la necesidad de articular varios actores en función de todos los momentos del ciclo de la política “yo diría que la gran mayoría o todas las entidades tenemos claro que tenemos que partir del enfoque de protección integral y que digamos eso es lo que nos mueve”. Parte de la fortaleza se encuentra en que el SNBF cuenta con una normativa robusta y clara que los convoca.

Porque en el marco de las diferentes instancias del Sistema, se ve claro el ciclo y el rol que juega cada entidad dentro de la formulación de la política, la competencia y como forma parte del ciclo en diferentes momentos, no solamente en la formulación, la implementación, sino en seguimiento y evaluación, cual es el rol que cumple cada entidad que forma parte del Sistema (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

No obstante, sin perjuicio de esta claridad conceptual, existen entidades que aún no logran identificar bien el rol o la competencia que tienen en el marco del Sistema. Varios actores señalan que este nivel de involucramiento en el ciclo de política depende en buena medida del objeto misional de la entidad “hay unas entidades con mayor claridad de este ciclo ya que tienen una mayor relación con el objeto del Sistema que es la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, las que no lo tienen de manera directa, no lo tienen tan claro”. Como se mencionó anteriormente, esta situación es más evidente en agentes como el ICBF, el Ministerio de Educación o el Ministerio de Salud, que tienen dentro de su misionalidad la atención de niños, niñas y adolescentes, pero existen sectores o instituciones cuya misionalidad no es explícita en este sentido, lo que dificulta una mayor comprensión y alcance en la actuación de esas entidades en el ciclo de la política.

uno habla por ejemplo de un Ministerio de transporte, si, su misión es completamente distinta, su rol es completamente distinto y sin embargo puede tener alguna pertinencia en temas de niñez, pero no se le ha dado la importancia, eso sí es un tema más estructural de cada entidad (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

De otra parte, otros actores realizan otro tipo de reflexiones importantes frente al ciclo de la política en el marco de un sistema intersectorial. Para varios de ellos, la planeación es un asunto que con mayor facilidad los convoca a todos. Sin embargo, en el momento de implementar, las acciones reflejan una actuación netamente sectorial. Esta situación se explica en que todos los sectores realizan una planeación propia desde cada entidad, que entra a sumar a la planeación del Sistema, sin embargo, los programas y en especial la ejecución presupuestal se realiza de manera aislada sin mayor articulación entre las entidades.

Al preguntarle a los agentes entrevistados, si el Sistema favorece la comprensión y desarrollo del ciclo de política, se encuentran dos tipos de respuesta. La primera, relacionada con el rol del ICBF a través de la Dirección del SNBF. En esta, reconocen que ellos tienen la “responsabilidad de articulación, con todas las entidades que generen política pública y que de manera transversal esa política pública vaya dirigida a protección de los niños”. Si bien hay un reconocimiento del liderazgo que han ejercido, y en este sentido destacan los esfuerzos de los profesionales que hacen parte de la Dirección del SNBF para buscar y articular a las entidades, también señalan la inminente barrera relacionada con el lugar jerárquico del ICBF:

yo creo que lo ha favorecido (el ciclo de política) en la medida en que promueve, dinamiza y anima la articulación, la actuación, la coordinación y por supuesto todos los insumos en materia de jurisprudencia y de política, pero también tiene un problema y es que yo creo que el Sistema carece de una entidad que lo lidere con suficiencia y con liderazgo (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

La segunda, está relacionada con el reconocimiento de un ámbito más abstracto en donde todas las entidades hacen parte de un ‘Sistema’, desde el cual participan en el diseño e implementación de las políticas públicas. En este sentido, los desarrollos conjuntos, entre ellas lineamientos, orientaciones, políticas, son logros que son más atribuidos al Sistema como mecanismo abstracto de articulación intersectorial y no a la Dirección del Sistema.

A continuación, a partir de la información de las entrevistas semiestructuradas y de los grupos focales, se presentan los principales resultados en relación con los distintos momentos del ciclo de política pública.

➤ Análisis situacional

En relación con el análisis situacional, los grupos focales con las mesas técnicas señalan en todos los casos que cuentan con un diagnóstico que les permite contar con información sobre la problemática y el estado de avance en términos de implementación de programas del Estado. Los grupos focales señalan que existen documentos que apoyan el desarrollo de diagnósticos con los que deben contar las mesas. Mayor avance se evidencia en la CIPRUNA y en la CIPI, quienes manifiestan contar hoy con un diagnóstico amplio a partir de distintos documentos, investigaciones e indicadores. De igual manera, en estos dos grupos focales, las mesas cuentan con observatorios o sistemas de información específicamente diseñados para informar y tomar decisiones para su actuación.

Los grupos focales evidencian dos enfoques distintos para la elaboración de los diagnósticos. Por una parte, se observa como punto de partida la garantía de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el goce efectivo de derechos. En el caso de la CIPRUNA, por ejemplo, este enfoque les ha permitido fortalecer la interacción

interinstitucional, no solo entre las entidades que hacen parte sino también con el mismo SNBF.

la CIPRUNNA es una comisión del nivel nacional que obviamente tiene unas interacciones con el SNBF, pero no solamente con el SNBF, sino también con el SNARIV, también con el Sistema Nacional de Derechos Humanos, con el Sistema Nacional de Juventudes (Grupo Focal Mesas Técnicas del SNBF, 2018).

Esta situación muestra que el SNBF funciona en un ámbito de complejas relaciones, en donde no solo existen articulaciones entre instituciones y sectores, sino también entre diversos sistemas como el Sistema de Salud, el Sistema Educativo, el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, el Sistema Nacional de Discapacidad, entre otros. Uno de los entrevistados, propone la existencia de dos tipos de sistemas, unos de tipo administrativo y otros de coordinación. En relación con los primeros, como el de salud y el de educación, involucra asuntos complejos como la administración de recursos, la inspección y la vigilancia de la prestación del servicio. Los sistemas con carácter de coordinación, como lo es el SNBF, funcionan más como *cluster* que integra y articula desde una perspectiva intersectorial a las entidades interesadas en un propósito común. En este sentido, resulta de suma importancia para el Sistema, comprender y diferenciar las implicaciones que derivan de sus relaciones con estos dos tipos de sistemas.

La idea de dicha articulación es proporcionar un trabajo conjunto con el fin de garantizar el objetivo de protección integral de niños, niñas y adolescentes y de igual forma generar un valor agregado entre los sistemas.

Los entrevistados¹² reportaron que el valor agregado que aporta el SNBF a otros sistemas administrativos es “la transversalidad que le da el sistema a los diferentes temas o problemáticas. La mirada y enfoque de integralidad”; otros expresan que “El Sistema es fundamental, es clave para hacer realidad las políticas de la primera infancia, de infancia y adolescencia y la de Familia”. Otro aporte relevante que el SNBF hace a otros sistemas es la información sobre niños, niñas y adolescentes, que proporciona a los agentes un mayor conocimiento y capacidad para trabajar con la población y garantizar la protección integral.

De lo anterior, se pueden resaltar las diferencias y los aspectos potenciales entre los distintos sistemas administrativos con el SNBF, pues como se evidencia el Sistema maneja un enfoque predominante hacia la protección integral, posee una capacidad de trabajo con los niños, niñas y adolescentes, dado

¹² En este caso se contabilizaron las respuestas de los que opinan que el SNBF si le aporta a otros sistemas, y estas representan a la mayoría de los entrevistados (80%), sin embargo cerca del 15% opina que no es claro su aporte.

el conocimiento de la situación de esta población y las competencias que maneja, que otros sistemas no tienen. Aunque son sistemas diferentes y en ocasiones difíciles de comparar, el SNBF se “vuelve como un instrumento a través del cual los otros sistemas pueden promover y ejecutar la política pública que tienen a su cargo”, haciendo más eficiente el uso de los recursos y facilitando el camino para lograr objetivos en común. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

También se menciona la importancia del SNBF a nivel territorial, pues el Sistema posee la capacidad para convocar y articular instituciones, estableciendo de manera clara las acciones que se deben implementar en los territorios y esta conexión entre los sistemas es importante pues permite abordar de una manera diferente los problemas, integrando diferentes puntos de vista.

También hay opiniones contrarias de los agentes, donde mencionan que no creen que el SNBF le aporte o les dé un valor agregado a los otros sistemas, ya que no es posible identificar los elementos suficientes que le permitan ver ese aporte por parte del SNBF a otros sistemas administrativos. De igual forma expresan que no existe diálogo entre los sistemas y un caso en concreto expone que “la labor del Sistema Nacional Ambiental en relación con la protección integral la está asumiendo en parte el SNBF”. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Para un número significativo de personas entrevistadas, el Sistema, además de tener muchos más años de experiencia que otros, es el único que se logra centrar en los niños y las niñas desde una perspectiva holística, mientras que los demás sistemas solo ven un tema o un problema. Con mucha claridad, una de las personas entrevistadas señala que, el principal aporte y diferencia del SNBF frente a los otros sistemas es:

ver un sujeto completo, ver un sujeto en su integralidad, y creo que ese es el que debe seguir teniendo, este donde este. Los otros sistemas ven una parte del derecho y el Sistema logra ver los niños como sujetos de derechos y la familia como sujeto de derechos, eso es una potencia enorme que no tiene ningún otro sistema. El Sistema es el llamado a implementar e instrumentalizar el Código de Infancia y Adolescencia (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

En términos de análisis situacional del gasto público, ninguno de los grupos señala contar con un diagnóstico específico sobre de la inversión en sus temas. No obstante, se hace referencia al ejercicio que realizó el SNBF para la primera infancia, la infancia y la adolescencia¹³ de la cual derivó la instalación de la Mesa Técnica de Gasto Público en Niñez.

¹³ Hace referencia a las lecciones aprendidas del Seminario Taller Internacional. Hacia un modelo de asignación, ejecución y seguimiento del gasto público en niñez, desarrollado en el 2013 por el ICBF con el apoyo de UNICEF.

➤ Planeación

En esta etapa del ciclo de política pública, se indagó con los grupos focales la forma en la cual la instancia incide en la planeación de programas y proyectos que hacen parte de los planes de desarrollo. Para todas las mesas consultadas, resulta fundamental desarrollar unas líneas o acciones que queden incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que son conscientes que es desde ese lugar que se realiza la efectiva asignación de recursos y se garantiza la sostenibilidad de la política. Sin embargo, señalan que quedar incluido en el Plan no garantiza a la larga recursos para la implementación.

En este contexto, con excepción de la CIPI, cuya acción está centrada sobre la política de primera infancia, las otras mesas planean en el marco de una política transversal como la Política Penitenciaria y Carcelaria o la Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. Si bien la CIPRUNA es reiterativo que se fundamentan en la garantía de la protección integral, estas mesas carecen de un referente de una política intersectorial para la infancia y la adolescencia, recientemente formulada por el Sistema. En contraste, para la CIPI, desde la política de primera infancia se logra permear en mayor o menor medida la planeación de las políticas de cada sector y entidades que hace parte de la misma.

De igual manera señalan que el Plan de Desarrollo es el que marca en buena medida los compromisos de las entidades “cada entidad alinea sus programas y sus proyectos de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo con las políticas de su propia entidad, y cada entidad aporta de acuerdo a su misionalidad de acuerdo con esos programas”. Esta posición contrasta con lo encontrado en la mesa técnica de la CIPI, en donde se evidencia un trabajo más coordinado:

yo puedo hablar desde la mirada de definición de los indicadores que quedaron definidos en su momento para el plan de desarrollo y esa construcción fue de manera conjunta. Hay unos indicadores del plan de desarrollo que miden al final los esfuerzos de todas las entidades, (...) digamos hay unas metas compartidas que al final todas las entidades acordamos y aportamos hoy en día para el avance de eso (Grupo Focal Mesas Técnicas del SNBF, 2018)

Para los grupos focales, la planeación no es un proceso que se agota en el Plan Nacional de Desarrollo. Coinciden que es necesario lograr que los temas respectivos queden incluidos en los planes de desarrollo territoriales, en la medida que es en los municipios y departamentos en donde se ejecutan las políticas y en este sentido el compromiso de los alcaldes y gobernadores es fundamental para garantizar la asignación de partidas presupuestales que complementen recursos del nivel nacional. Para este propósito, se

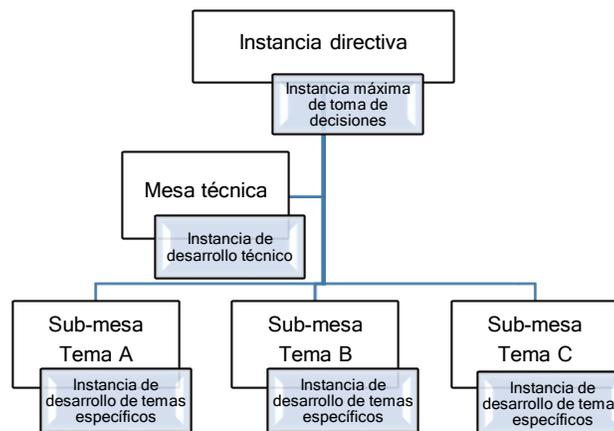
menciona la importancia de contar con equipos de asistencia técnica desde las mesas, así como apoyarse en el equipo territorial del Sistema, para acompañar a municipios y departamentos en el diseño de los planes de desarrollo territorial para garantizar así la inclusión de los temas de primera infancia, infancia y adolescencia.

Lo señalaba ahorita y es aprovechar el equipo territorial que tiene el SNBF, porque les corresponde a ellos brindar asistencia técnica para la formulación de los planes de desarrollo y además para la formulación de alguna manera de la política de infancia y adolescencia (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

La toma de decisiones en la fase de planeación está determinada por la arquitectura institucional en donde se enmarca el funcionamiento de la mesa. En el caso de la CIPI y la CIPRUNA, que operan bajo la sombrilla de una Comisión, ambos cuentan con una instancia técnica en donde se discuten y se realizan los desarrollos técnicos y una instancia directiva en donde se aprueban los asuntos estratégicos. Es importante señalar que la Dirección del SNBF participa en las mesas técnicas, pero no en las directivas. Por su parte, tanto la CIPI como el SRPA cuenta con sub-mesas en las que se tratan temas específicos:

hay unas mesas que tienen unos temas específicos, en esas mesas también se da toda la articulación, por ejemplo, hay una mesa de seguridad donde siempre está policía, está fiscalía también, está la secretaría de seguridad, está el ICBF, está la secretaría de integración social; hay otra mesa de infraestructura donde también está policía, está el ICBF. Hay una mesa del sistema de información también con policía, fiscalía, articulando como las fuentes de información que nos arrojen datos sobre SRPA (Grupo Focal Mesas Técnicas del SNBF, 2018)

Figura 4.2 – Instancias de toma de decisiones de las mesas técnicas



Fuente: Econometría, elaboración propia

Esta estructura jerárquica que se presenta en las mesas según la información de los grupos focales y que se presenta en la Figura anterior, abre un interrogante frente a la forma en la cual la estructura operativa del Sistema se articula con estas arquitecturas institucionales. Si bien en todos los casos estará por encima el Consejo Nacional de Política Social, es necesario definir con mayor claridad la forma y el grado de profundidad en el cual el Sistema participa en las distintas instancias de toma de decisiones de las distintas mesas técnicas que componen la estructura operativa del SNBF.

De acuerdo con Cunill-Grau (2014), la gestión de los recursos financieros puede funcionar como un mecanismo integrador de las instituciones, es decir, promueve la intersectorialidad. La información de los grupos focales evidencia que la gestión del presupuesto depende en buena medida de la asignación de recursos a las entidades de acuerdo con los programas inscritos en el Plan de Desarrollo. Una de las personas entrevistadas, señala adicionalmente que los presupuestos no evidencian un enfoque de protección integral dado que están estrictamente ligados a los sectores

siempre se ve desde cuales son los proyectos de inversión del sector educación y de esto de pronto se logra entender como qué puntos de la atención integral de enfoque integral toca, pero al pasar la página esta salud y después esta temas de protección especiales, después esta función de inminencias, víctimas, cultura, deporte, pero sigue teniendo una visión muy sectorial que al fin y al cabo el presupuesto se aprueba es por sectores que no permite tener como una lectura de atención integral (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Este mismo actor, señala que existen mecanismos, como la ‘planificación del presupuesto orientado a resultados’¹⁴ a través del cual se pueden contar con macro-proyectos que permitan articular los proyectos de inversión en torno al objetivo de la protección integral.

De igual manera es importante señalar, que la gestión del presupuesto está determinada en buena medida por la característica de quien lidera la comisión o mesa. En el caso de primera infancia, la existencia de una alta consejería que depende del Presidente de la Republica ha facilitado la gestión de los recursos por su línea directa con ministros y directores.

Finalmente, se encontró que todas las mesas técnicas de los grupos focales cuentan con un plan de acción propio, que se deriva de un plan de acción general de la política y se articula con el Plan de Acción del SNBF, asunto que será analizado a profundidad más adelante en este documento.

➤ Seguimiento y evaluación

¹⁴ Es una herramienta gerencial moderna que complementa el presupuesto financiero tradicional al proveer información en torno al vínculo entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la gestión pública Tomado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/Informacionhistorica/Presentacion_Rafael_Gomez_1parte.pdf

Las acciones de seguimiento y evaluación en las mesas técnicas que participaron en los grupos focales varían en profundidad y complejidad. Por una parte, la información evidencia que el seguimiento se realiza principalmente a indicadores de gestión, que hace referencia a los compromisos de las entidades y de resultado, relacionado principalmente con coberturas. Es decir, en ambos casos, lo que se evidencia es un seguimiento de los sectores y no del resultado de los esfuerzos de todos los sectores “Por entidades hacemos ese reporte, intuimos sirve también para ese mapa por ejemplo que ustedes nos contaron que ustedes hacen, en donde se identifica que acciones tienen todas las entidades” (Grupo Focal Mesas Técnicas del SNBF, 2018).

Con un mayor grado de profundidad, las mesas, como la de la CIPRUNNA, pueden contar con observatorios que a partir de la triangulación de información de distintas fuentes, presentan información con un mayor grado, procesamiento y de profundidad, evidenciando en sus análisis determinantes o factores de causalidad de un fenómeno específico “conocemos el esfuerzo que hace el observatorio de la comisión, para recoger la información relacionada con riesgos, amenazas y vulnerabilidades que se hacen en el territorio nacional” (Grupo Focal Mesas Técnicas del SNBF, 2018).

Finalmente, como un referente de una buena práctica del seguimiento intersectorial, la CIPI cuenta con el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, definido en el Decreto 1356 de 2018 como:

un sistema de información para el seguimiento nominal de los niños y niñas en primera infancia, mediante el cual se realiza el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a las gestantes y niños y niñas en primera infancia del país, para su desarrollo integral (...) Este Sistema constituye la principal herramienta para articular la información sobre los niños y las niñas, su caracterización, y la realización de sus derechos, y para orientar la toma de decisiones de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, tanto en el orden nacional como en el territorial (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2018).

Adicionalmente, este Decreto, dispone la creación de una Mesa de Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, la cual estará integrada por un delegado de cada una de las entidades que conforman la CIPI. Es importante señalar, que el SRPA también cuenta con una mesa de sistemas de información, que se encuentra en proceso de consolidación.

Finalmente, en relación con los mecanismos para comunicar los avances de la política, una de las mesas señala que, en el marco del plan de acción, quedó la tarea de diseñar un plan de comunicación conjunto. Sin embargo, esta tarea ha sido compleja de implementar porque ha sido difícil poner de acuerdo a todas las oficinas de comunicaciones de las

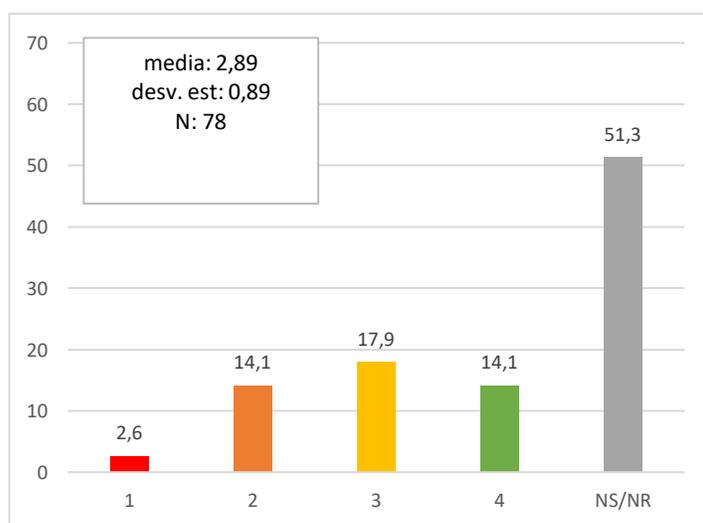
entidades. De igual manera, las dos comisiones consultadas (CIPRUNA Y CIPI) señalan que se apoyan de una página web en donde se puede encontrar información de los avances en materia de implementación de la política.

4.3 ARTICULACIÓN SECTORIAL E INTERINSTITUCIONAL

La articulación sectorial e interinstitucional es un proceso central en las políticas con enfoque intersectorial, como las orientadas a la primera infancia, la infancia y la adolescencia. En el marco de lo establecido en el manual operativo del SNBF, los procesos de articulación no solo se dan entre agentes o sectores que hacen parte del Sistema, sino también entre las distintas instancias de operación del mismo. En el escenario ideal, una articulación efectiva se debe dar entonces de forma vertical y horizontal, entre agentes e instancias.

A continuación, se presenta un análisis de las articulaciones, a partir de la información derivada de las entrevistas semiestructuradas en donde los agentes mencionaron las entidades con las que más se articula en el marco de las instancias en las que participan y la valoración del aporte de esas entidades mencionadas al logro de los objetivos en el marco del SNBF.

Figura 4.3 – Valoración de la articulación entre agentes del Comité Ejecutivo



^{1/} la calificación va de 1 a 4 donde 1 es muy mala y 4 es muy buena

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF 2018

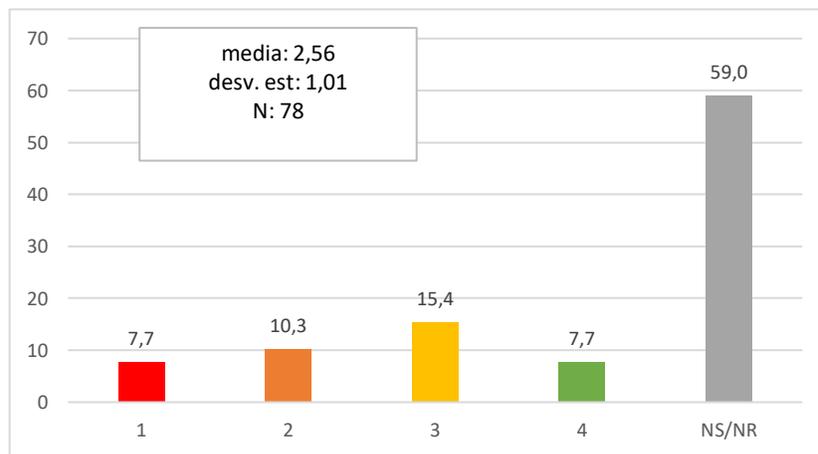
La valoración de la articulación entre los agentes del Comité Ejecutivo, (figura 4.3) muestra que más del 50% de los agentes entrevistados no responden o afirman que no conocen la instancia del Comité Ejecutivo, dado que no participan en la misma o simplemente, que no

tienen información sobre los detalles de su funcionamiento y articulación. De la otra mitad de los entrevistados que calificó de 1 a 4 la articulación, un 32% calificó como buena o muy buena la articulación, estos puntajes altos, van asociados a un reconocimiento de los productos que han venido desarrollando en los últimos años y a las personas que participan en este Comité, señalando que son asesores o directivos de las entidades con alta capacidad técnica en temas de primera infancia, infancia y adolescencia:

me parece que son críticos y sí es una instancia que debe existir porque hace el filtro para lo que llega al consejo de política social. Tienen una base de conocimiento. Creo que se articulan en el marco de la instancia y que de ahí ya se derivan un montón de cosas que empiezan a pasarse a las instancias técnicas (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

De otra parte, las calificaciones bajas se asocian a una percepción individual de las entidades que hacen parte del Comité. Señalan que unas entidades como el ICBF, el DNP y el Ministerio de Salud son entidades que se articulan fácilmente, mientras que otras como el Ministerio de Educación tienen mayores dificultades. De igual manera señalan que ese Comité se reúne muy esporádicamente y que sienten que no da línea a las mesas técnicas. Estas articulaciones también están mediadas por afinidad; por ejemplo, el representante del DNP, que es de la subdirección de salud, se articula más fácil con el Ministerio de Salud o con el ICBF, mientras que la del Ministerio de Educación, que es de la dirección de primera infancia, se articula más fácil con el representante de la CIPI.

Figura 4.4 – Valoración de la articulación entre el Comité Ejecutivo y el Consejo Nacional de Política Social



^{1/} la calificación va de 1 a 4 donde 1 es muy mala y 4 es muy buena

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF 2018

En relación con la articulación entre el Comité Ejecutivo y el Consejo Nacional de Política Social, cerca del 60% de las mesas técnicas no conocen las dinámicas entre ambas instancias. Las valoraciones positivas se relacionan con un reconocimiento del Consejo Nacional de Política Social, como una instancia de alto nivel en donde se toman decisiones estratégicas se pueden asignar recursos para el desarrollo de las políticas.

Las decisiones que toman al nivel ejecutivo, que son las decisiones de política, se pueden ver materializadas en la operación, digamos en la medida en que yo defino como va a operar la política y pues veo que la política se implementa con unos resultados más o menos acertados, más o menos buenos, pues puedo ver que hay una buena articulación entre las decisiones que se toman frente a lo que se implementa (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Las valoraciones negativas, se asocian a una visión ‘instrumentalizada’ del Consejo Nacional de Política Social como una instancia que debe sesionar por temor a las sanciones de los órganos de control “La única razón por la cual hacen el consejo es porque o si no el presidente es investigado por la procuraduría”. De igual manera, se percibe una relación “chimba o más bien elemental” entre el Comité y el Consejo, dado que su relación está determinada por una agenda y unos temas que sugiere el Comité Ejecutivo y que son aprobados con muy poca dedicación y análisis “es una presentación de 2 minutos de todo un proceso de 3 años y tendría que ser más institucionalizado”.

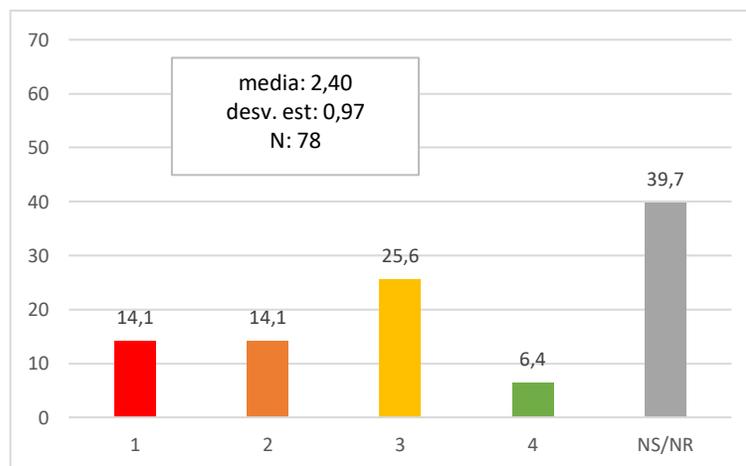
los Ministros no están pensando en cómo proteger a los niños, niñas y adolescentes. Ser Ministro incluye un montón de cosas, ellos no tienen tiempo para sentarse y pensar en niñez. Con decirte que la política de niñez y adolescencia del país se decidió por Skype y ni siquiera en una reunión continua. Fue una reunión abierta por 24 horas y cada quien participaba cuando podía. Y esa reunión se hizo porque si no tenían problemas con procuraduría ¿Ves? Eso definitivamente no es articulación (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

De otra parte, la relación entre ambas instancias está también mediada por las entidades que hacen parte del Comité. Es decir, en el Comité participan 6 entidades, mientras que en el Consejo participan 17 ministros más directores de departamentos administrativos. En este sentido, los temas que suben están en buena parte mediados por los intereses de las 6 entidades. Adicionalmente, el diálogo también está mediado por la cercanía entre el Ministro y el delegado al Comité Ejecutivo; entre más línea directa, más posibilidad tiene un tema de ser discutido previamente. Pero, de todas maneras, no existen o no se mencionan experiencias previas de preparación conjunta del Comité Ejecutivo con ministros o viceministros para la aprobación de temas llevados al Consejo Nacional de Política Social.

Es importante señalar, que se reconocen otros espacios naturales de articulación del Presidente y los Ministros, que es en el Consejo de Gobierno “es donde se toman las

decisiones de política, ahí es donde toca posicionar los asuntos de infancia y adolescencia” (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Figura 4.5 – Valoración de la articulación entre el Comité Ejecutivo y las instancias de desarrollo técnico



^{1/} la calificación va de 1 a 4 donde 1 es muy mala y 4 es muy buena

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF 2018

La articulación entre el Comité Ejecutivo y las instancias de desarrollo técnico se percibe como deficiente por cerca del 30% de los agentes entrevistados. El 39%, no sabe o prefiere no opinar al respecto.

Para las personas entrevistadas, esta articulación sirve a dos propósitos: (1) Llevar los temas de importancia discutidos en las mesas técnicas al Consejo Nacional de Política Social (2) Brindar orientaciones de nivel directivo para los desarrollos de las mesas técnicas. Esta lógica de comunicación o de toma de decisiones está bien planteada, pero no funciona en la realidad. “¡ venga que esto lo estamos trabajando para llevarlo al Comité Ejecutivo, luego al Consejo de Nacional de Política Social porque somos una instancia del Sistema! Esto no lo presentan de esa manera” (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Algunos entrevistados afirman que la línea técnica si baja y que en las mesas se discute de acuerdo con las orientaciones brindadas por el Comité.

yo en mi participación el de las mesas técnicas recibo instrucciones de mis directivos, de mis jefes a partir de decisiones tomadas más arriba y es como, acá (según el gráfico de instancias), se toman las decisiones por cada entidad digamos, y aquí se baja a trabajar precisamente para el cumplimiento de estos objetivos, es darle el cumplimiento a la línea que se da desde acá (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

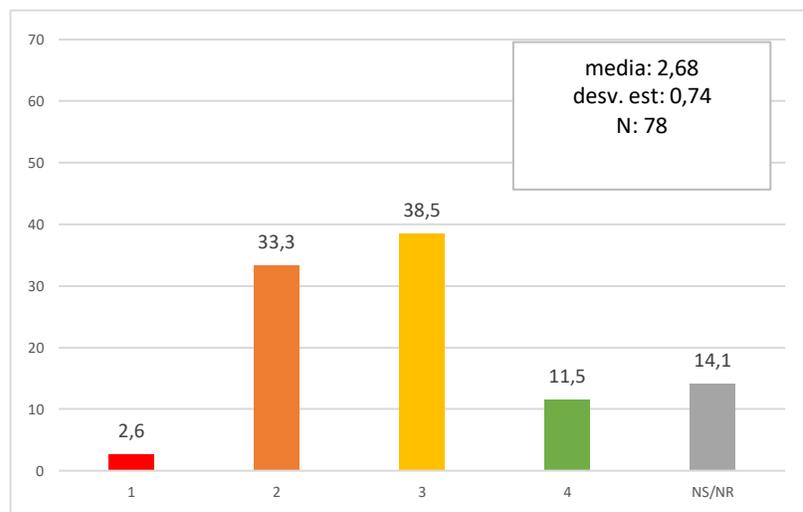
No obstante, esta relación está también determinada por la cercanía de las personas que asisten a las mesas técnicas con los directivos. Si la relación es lejana o no existe, la línea no llega o no llega con oportunidad.

En contraste, otros entrevistados señalan que no existe una línea clara por parte del Comité Ejecutivo, lo que se refleja en muchas reuniones de las mesas técnicas sin un norte claro. De otra parte, perciben una estructura muy vertical y que las decisiones que se toman en el Comité Ejecutivo son reactivas, y en ocasiones carecen de transparencia y oportunidad.

Pues yo nunca he estado, ni he visto, ni he oído que el Comité como Comité se reúna con las mesas temáticas, entonces otra cosa es que es nuevo, alguien del Instituto o alguien de algunas de esas entidades dice: ¡en el comité se dijo! O que haya comunicaciones oficiales del Comité Ejecutivo hacia las mesas, no. Son personas representando entidades, entonces sí debería haber mecanismos, expedidos claros y sistemáticos de información del Comité hacia las mesas (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Por último, un entrevistado señala que la falta de articulación entre el Comité Ejecutivo y las mesas técnicas tiene como consecuencia una pérdida de articulación con el territorio. En este sentido, se señala que las mesas técnicas normalmente son las que tienen esa capacidad de diálogo a través de las acciones de asistencia técnica. La ausencia de articulación deriva en un riesgo de no poder decidir ni recomendar con base en lo que ocurre en los territorios. En conclusión, se requiere fortalecer un diálogo más de la base hacia arriba que favorezca la formulación y desarrollo de las políticas.

Figura 4.6 – Efectividad de la articulación entre agentes del sistema



^{1/} la calificación va de 1 a 4 donde 1 es muy mala y 4 es muy buena

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF 2018

La percepción sobre la efectividad de la articulación de los agentes del sistema se inclina un poco más hacia lo positivo, sin embargo, los entrevistados no realizaron mayores comentarios que explicaran sus valoraciones.

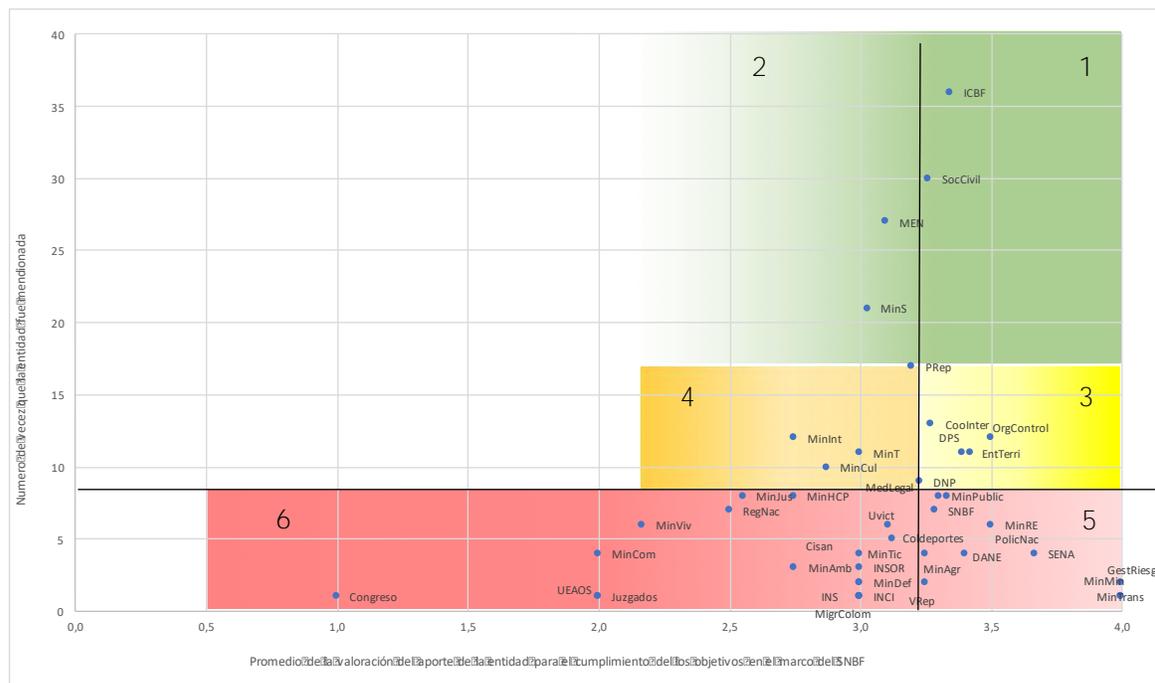
Algunos entrevistados de las mesas técnicas, aseguran que la articulación funciona cuando se presentan situaciones de emergencia, que requieren respuesta inmediata de varias entidades del Sistema. Por otra parte, otros afirman que la buena articulación está condicionada a las capacidades propias de las entidades y a las relaciones entre las personas “Que cumplas dos coincidencias, desde temas personales y de compromisos y a hacer funcionar también lo público” (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

De igual manera existe la percepción general que muchas entidades participan “desde el interés de su institución, no del interés como Sistema”, lo que tiene como consecuencia que se terminen priorizando objetivos institucionales o sectoriales por encima de los objetivos propios del Sistema. También existe una sensación generalizada de realizar muchas actividades sin mucho propósito o sentido de política pública. Esta situación se deriva en buena medida, de un asunto ampliamente mencionado por los entrevistados, y que posiblemente resulta una de las barreras más importantes para el buen funcionamiento del Sistema; la ausencia de una política de infancia y adolescencia que marque un derrotero político y técnico y que convoque a todas las entidades y políticas sectoriales en función de esa política. La experiencia de la CIPI, bien valorada y que resulta ser un referente para los entrevistados, logró esa articulación a partir de las construcciones propias de la política de primera infancia.

Creo que hace falta mucho a veces la articulación para poder identificar cuál es ese punto de intersección donde nos conectamos todos y creo que es parte de lo que plantea como reto a la nueva política de infancia y adolescencia que la nueva hoja de ruta hasta al 2030. Porque como esto nos cambia un poco el sentido de la gestión gubernamental y al recoger todo lo que hemos hecho en primera infancia, (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Los entrevistados afirman que falta un mayor compromiso y conocimiento de algunas entidades frente a la protección integral. En este sentido, en ausencia de esta claridad, siguen pensando que la garantía de derechos es un asunto cuya responsabilidad recae principalmente en el ICBF. Esta situación, explica en buena medida lo que presenta la Figura siguiente, en donde se observa que el ICBF fue la entidad más nombrada, por todas las personas entrevistadas, como el agente con el que se relaciona su entidad para cumplir con sus competencias dentro del marco del Sistema.

Figura 4.7 – Valoración de las articulaciones entre instituciones y su aporte al logro de los objetivos del SNBF



Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF 2018

La Figura también permite observar los siguientes comportamientos.

- **En el cuadrante 1 – intensidad alta de articulación:** se encuentran las entidades que fueron nombradas 17 veces o más y que cuentan con una valoración¹⁵ por encima del promedio (3,2) del aporte al objetivo del SNBF. En este grupo se encuentran el ICBF, y la sociedad civil. Las organizaciones más nombradas fueron la Fundación Ashdown, Aldeas Infantiles y las universidades.
- **En el cuadrante 2 – intensidad alta – media de articulación:** son las entidades que fueron nombradas 17 veces o más y que cuentan con una valoración por debajo del promedio (3,2) del aporte al objetivo del SNBF. En este cuadrante se encuentran los ministerios de salud y educación y la Presidencia (CIPD).

En relación con los dos cuadrantes anteriores, no resulta casual este comportamiento si se tiene en cuenta que todas estas entidades hacen parte del Comité Ejecutivo del Sistema.

¹⁵ La valoración se refiere a que tanto le aporta esta entidad, con que se relaciona el agente entrevistado, para cumplir con los compromisos que se tiene en el marco del SNBF. La valoración se realizó con una calificación de 1 a 4, donde 1 es poco y 4 es mucho

- **En el cuadrante 3 – intensidad media de articulación:** se encuentran las entidades que son nombradas menos de 17 veces y sobre o por encima del promedio de veces nombradas de todas las entidades (8,7), y que cuentan con una valoración por encima del promedio (3,2) del aporte al objetivo del SNBF. En este grupo se observa el DNP y el DPS (los dos forman parte del Comité Ejecutivo), y órganos de control (mencionan la Fiscalía, la Procuraduría y las personerías). La cooperación internacional también se incluye en este cuadrante, en donde se mencionan principalmente organizaciones como UNICEF, PNUD, FAO, OIT y la Embajada Americana. Finalmente, también se encuentran en este grupo los entes territoriales, lo cual cuestiona de alguna manera el nivel de articulación del Comité Ejecutivo y las mesas técnicas con las alcaldías y gobernaciones.
- **En el cuadrante 4 – intensidad media – baja de articulación:** se ubican las entidades por debajo del promedio de veces nombradas (8,7) y con un promedio inferior de valoración inferior a 3,2. En este grupo se encuentran el Ministerio de Cultura y el Ministerio del Interior, ambas entidades encargadas de movilizar asuntos de participación y grupos étnicos. También están el MinTIC y Medicina Legal.
- **En el cuadrante 5 – intensidad baja:** se ubican las entidades por debajo del promedio de veces nombradas (8,7) y con un promedio inferior de valoración superior a 3,2. Se encuentran organizaciones con una importante incidencia en temas orientados a los niños, niñas y adolescentes, como la Policía Nacional, el SENA y la Unidad de Víctimas, sin embargo, son poco nombrados. Se encuentran también en este grupo ministerios como minas y energía, transporte, relaciones exteriores cuyas políticas tienen menor incidencia directa y otros como Migración Colombia y la Unidad de Gestión del Riesgo, cuya mención va más asociada a situaciones de emergencia. De igual manera se observa la Dirección del SNBF, situación que puede explicar la confusión de un ICBF nombrado muchas veces como entidad, pero sin diferenciar bien su rol como entidad misional o como rector del sistema.
- **En el cuadrante 6 – intensidad deficiente:** Finalmente, en el cuadrante 6 se encuentran las entidades por debajo del promedio de veces nombradas (8,7) y con un promedio inferior de valoración superior a 3,2, es decir las entidades menos nombradas y con menor valoración de aporte al SNBF. Igual que el cuadrante 5, se encuentran en este grupo ministerios cuyos objetos misionales no están centrados en los niños y las niñas, como Ambiente, Vivienda, Comercio y Justicia. También se encuentran el Congreso y los Juzgados, lo que evidencia la poca articulación del Sistema con las ramas legislativa y judicial respectivamente.

A continuación, se presentan algunos ejemplos dados por los entrevistados sobre experiencias positivas de articulación en el marco del SNBF.

Cuadro 4.2 – Experiencias referentes de articulación exitosa

EXPERIENCIA	TESTIMONIOS DEL FACTOR DE ÉXITO
Formulación e implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia	Trabajo ordenado, riguroso, permanente, sistemático, que da resultados
Formulación de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia	Implicó que todos los sectores nos sentáramos e incluso leer párrafos, párrafo por párrafo y significó que todos armonizáramos nuestras misiones sobre infancia y adolescencia y lo que queremos para el país / ese es un buen ejercicio porque no solamente articula los agentes del sistema, sino que también articula otras políticas
Articulación SNBF con el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente	Hay con el Ministerio de justicia un ámbito muy avanzado de articulación y coordinación (...) decirle en dónde estaba el foco de atención de responsabilidad penal adolescente en el ICBF. El ICBF no es la instancia competente para definir el sistema de responsabilidad penal, es el sistema de justicia
Prevención del trabajo infantil y la explotación sexual comercial	Se generó un ámbito de trabajo permanente que dio como resultado unas líneas de política importante
Articulación con el Sistema Nacional de Juventud	Nos hemos encontrado en ejercicios de participación, pero nos falta trabajar mucho más lo sistémico, (...) nos cruzamos en edades, y antes de tener ellos todo un ajuste normativo de la ley de juventud, hemos sido aliados porque nos convenimos
Articulación programática de programas para la nutrición y seguridad alimentaria	Para que las familias atendidas en el programa de nutrición pudiesen tener acceso, no recuerdo si por programa RESA o no recuerdo cual, pero les facilitaron semillas y les facilitaron algunas herramientas para hacer agricultura de autoconsumo a nuestras familias con la participación de dos agentes involucrados en el Sistema, ICBF y DPS en su momento
Protocolo de Participación de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto	Se generó el espacio de participación, se construyó una resolución, se construyó una guía metodológica, en un espacio de construcción de mesa técnica de alrededor de un año y medio, donde el sistema estuvo participando de forma permanente

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF
2018

La articulación interinstitucional e intersectorial está motivada por distintos factores que, con mayor o menor complejidad, facilitan el alcance de mayores niveles de integración a favor de la intersectorialidad en el marco del SNBF. A continuación, se mencionan los principales motivos señalados por los actores entrevistados.

- Garantizar la protección integral de los niños, las niñas y adolescentes.
- Eficacia en la ejecución de los recursos
- Mayor impacto de las acciones en el territorio
- Posibilidad de construir una línea técnica de forma colegiada
- Mayor impacto de los procesos de asistencia técnica
- Mejor capacidad de respuesta en situaciones de emergencia
- Poder actuar en concordancia con lo exigido por la Ley
- Respuesta articulada ante compromisos internacionales (Comité de los Derechos del Niño, Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros)
- Posibilidad de articular a la sociedad civil desde el principio de corresponsabilidad en la protección integral de los niños y niñas

- Beneficios para los actores que hacen parte de políticas transversales (Ejemplo: prevenir la exploración sexual comercial o el trabajo infantil, trae beneficios para las empresas en el marco del Pacto Mundial por la Sostenibilidad de las Naciones Unidas)
- Disminuir la violencia y romper el círculo de la pobreza

Las motivaciones señaladas anteriormente, sugieren que la articulación y los beneficios que trae en el marco de un sistema intersectorial requiere de una apropiación y socialización por parte de los agentes que lo integran, en especial del ICBF como rector y la Dirección del SNBF.

En relación con la apropiación, existe una amplia comprensión de lo que es el Sistema y como la intersectorialidad le aporta a la garantía de derechos.

La entrada de discusión y de trabajo en el sistema no es sectorial es por el sujeto, entonces cuando entras por el sujeto entras al plano de lo intersectorial por la interdependencia e integralidad de los derechos, es decir, política y conceptualmente está parado en el enfoque de derechos, y cuando te paras ahí sacas los 4 principios básicos, universalidad, interdependencia, integralidad y exigibilidad (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

La apropiación conceptual de este concepto, según las entrevistas, tiene como consecuencia entonces, su materialización en programas y proyectos, que, aunque existen desafíos, también son muchos los avances en experiencias de articulación interinstitucional que favorecen el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

Una vez apropiado el concepto en las instituciones, la socialización requiere fundamentalmente un ejercicio de posicionamiento del valor agregado del SNBF en distintos escenarios que van desde la formulación de las políticas y programas, pasando por su implementación, el seguimiento y evaluación. De acuerdo con los entrevistados, se ha avanzado en la tarea, pero aún falta mucho para lograr mayor apropiación. Las principales acciones para sensibilizar acerca de los beneficios del Sistema son la comunicación y la asistencia técnica. En relación con la primera, se tiene una comprensión de que la responsabilidad de implementar campañas de comunicación le corresponde a la Dirección del SNBF, sin embargo, no se ha avanzado mucho en este aspecto. También se menciona la importancia de contar con publicaciones del Sistema, pero no se cuenta con un respaldo editorial para hacerlo posible. En cuanto a la asistencia técnica, el reconocimiento del ejercicio adelantado es importante, aunque coinciden que hace falta mayor coordinación y lo más importante, incidir en territorio.

Posiblemente la frase que más representa la intensión del sistema es ‘vamos a activar el sistema’ la cual representa más una intensión reactiva ante situaciones de riesgo, inobservancia o vulneración de derechos. Probablemente, si el SNBF tuviese una mayor apropiación, estaría activo siempre para todos los agentes y sería un mecanismo vivo que evoluciona y se adapta a los desarrollos conceptuales, técnicos y de gestión de las políticas públicas, logrando así una mayor y mejor integración de todos sus actores y procesos.

Capítulo 5

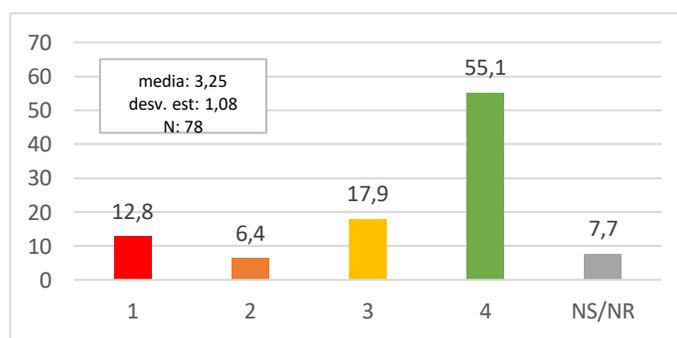
CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL SNBF

5.1 EL ROL DEL ICBF COMO RECTOR DEL SISTEMA

El Estado Colombiano al centrar sus esfuerzos en la protección integral de niños, niñas y adolescentes, orienta sus acciones a la garantía de los derechos de esta población, así como a la prevención de la vulneración de sus derechos y al restablecimiento de los mismos (Código de la Infancia y la Adolescencia o Ley 1098 de 2006). Si bien, la existencia de otros sistemas adicionales al SNBF¹⁶ también apunta esfuerzos a la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la mera existencia de dichos sistemas no es suficiente para los objetivos de protección integral requeridos, encontrándose que no sólo el SNBF, como red de relaciones resulta fundamental para lograr la articulación entre sistemas y entre agentes, sino que el ICBF es el agente idóneo para ser el responsable de lograr esta necesaria articulación (ICBF, SNBF, 2013)

Esta apreciación está acorde con los resultados de la presente evaluación en los cuales el 73% de los agentes entrevistados identifican al ICBF como el actor llamado a ejercer el rol de rector del sistema.

Figura 5.1 – ¿Qué tan llamado es el ICBF a tener el rol de rector del Sistema?: Porcentaje de frecuencia en la calificación 1/



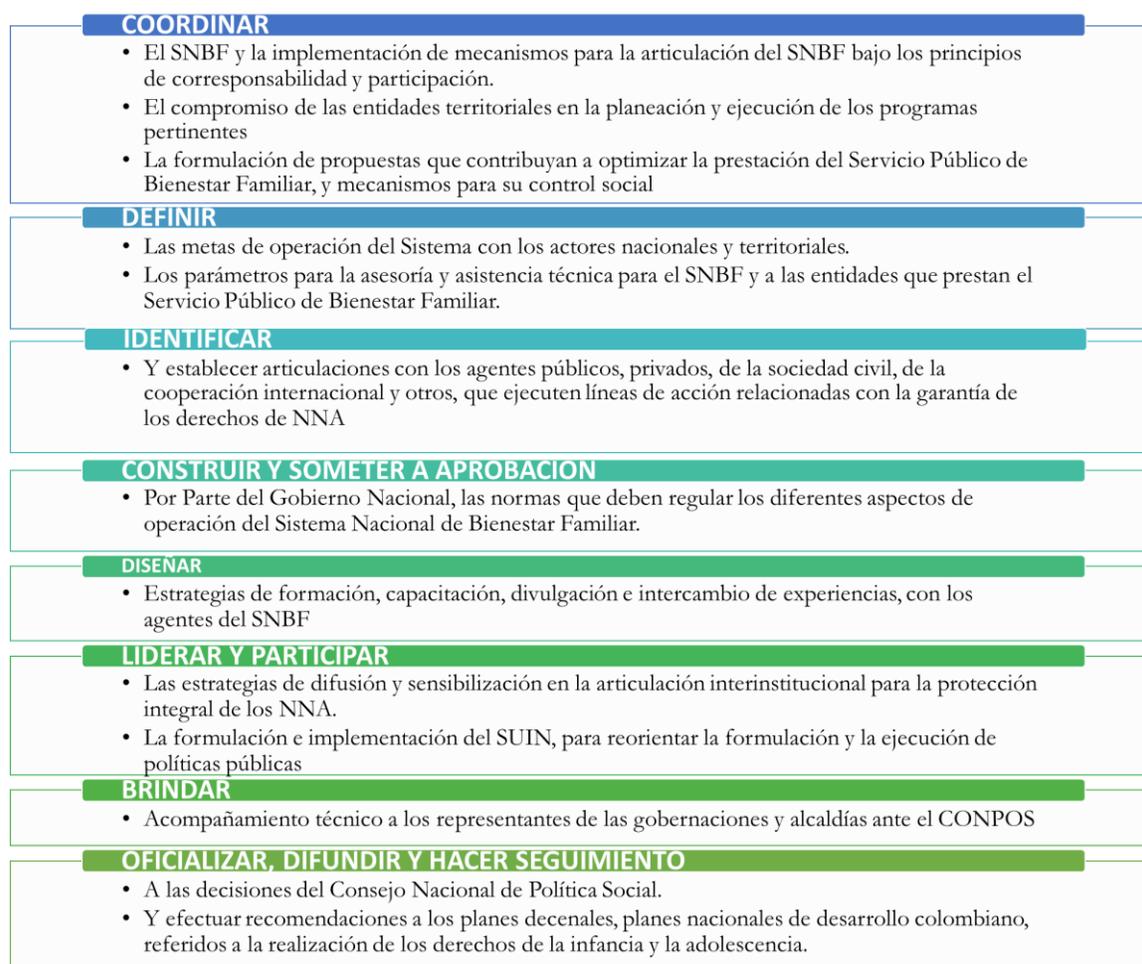
1/ la calificación va de 1 a 4 donde 1 es muy poco llamado y 4 es bastante

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

¹⁶ Como se mencionaba anteriormente, el Sistema Nacional de Educación, el Sistema de Protección Social, Sistema de Seguridad Social en Salud, Sistema Judicial, entre otros.

De acuerdo con el Manual Operativo del SNBF Versión 1.0, el ICBF, en su papel de ente rector, coordinador y articulador del SNBF, “se orienta a trazar líneas de política, estándares de monitoreo y seguimiento técnico, en apoyo de las demás entidades responsables de los derechos para que cumplan con las obligaciones que les corresponden.” (ICBF, SNBF, 2013). En este sentido, sus funciones involucran aspectos asociados a la coordinación y el diseño de acciones y de políticas públicas, así como de asistencia técnica, liderazgo, participación, y seguimiento (ver Figura 5.2).

Figura 5.2 - Funciones del ICBF en su rol de ente rector del SNBF



Fuente: Econometría, elaboración propia a partir del Manual Operativo del SNBF Versión 1.0 (ICBF, SNBF, 2013, pág. 27)

Las funciones del ICBF como rector del SNBF más reconocidas por los agentes del Sistema entrevistados son la coordinación entre agentes, la interlocución con los territorios y la asistencia técnica frente al tema de protección integral de la primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar. Los entrevistados identifican como principales

fortalezas del ICBF como rector del sistema, las capacidades técnicas del Instituto y el hecho de estar presente en la gran mayoría de municipios del territorio nacional. El reconocimiento de los profesionales especializados que laboran en el Instituto, especialmente en lo atinente al ámbito jurídico, y la presencia en lo local, hace que no solamente se le aprecien sus fortalezas operativas, sino también unas fortalezas estratégicas que se fundamentan en un conocimiento pertinente de la realidad y en armonía con la normatividad vigente. Lo anterior coincide con el Informe de Gestión que entregó el ICBF en el año 2017, donde se establece que como rector del Sistema, el ICBF se fortaleció a través de sus distintas instancias técnicas y operativas, particularmente en lo referente a las decisiones de política pública que facilitarán la garantía de la protección integral en niños, niñas y adolescentes (ICBF, SNBF, junio 2018)¹⁷.

La presencia del ICBF tanto en el nivel nacional como en el territorio es altamente valorada y reconocida. Es de anotar que a nivel nacional, el ICBF ejerce la secretaría técnica del Consejo Nacional de Política Social y del Comité Ejecutivo del SNBF, mientras que en los territorios, forma parte de los Consejos o comités departamentales o distritales para la política social¹⁸ y es el llamado a realizar la coordinación técnica de las mesas departamentales, municipales y distritales de infancia, adolescencia y familia, y es quien provee asistencia técnica en los territorios frente a aspectos asociados con el diseño y ejecución de las políticas públicas de infancia, adolescencia y familia.

Sin embargo, este reconocimiento de la presencia del ICBF y de su capacidad para estar en todos los niveles no logra ser suficiente para dejar muy claro a todos los agentes del Sistema, tanto a nivel nacional como territorial, las diferencias esenciales existentes entre las funciones del Instituto y las responsabilidades de éste como rector del SNBF. Si bien este aspecto se profundiza más adelante, resulta fundamental señalarlo como uno de los retos que mencionan los agentes que debe ser asumido desde la rectoría del Sistema. Las funciones que se desarrollan desde la rectoría implican el reconocimiento de distintas capacidades asociadas a la articulación entre instancias, la efectiva interlocución entre agentes en distintos niveles y la superación de algunos retos relacionados con la implementación del Plan de Acción del Sistema.

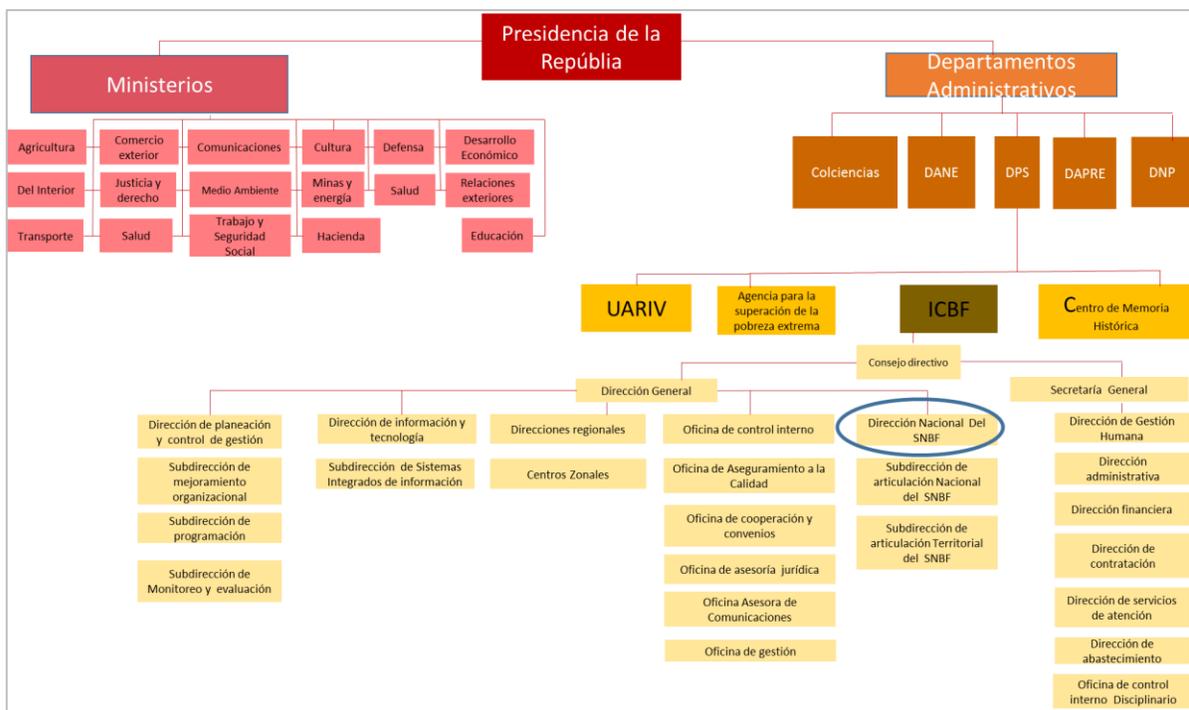
En este sentido, otros retos que señalan los entrevistados están relacionados con que el Sistema logre un mayor nivel jerárquico dentro de la arquitectura institucional del Estado para favorecer su rol como rector del Sistema y particularmente en su función de articulación intersectorial. Tal y como lo ilustra en sus planteamientos Cunill Grau (2005)

¹⁷ Se resaltan entre otros la aprobación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en la Adolescencia y la consolidación de la atención de los adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

¹⁸ Decreto 1137 de 1999, art 11

en su noción de lo que es la intersectorialidad (Cunill-Grau, Nuria, Julio 2005), lo que se buscaría en el rol que ejerce el ICBF como rector es afianzar líneas de trabajo compartidas bajo objetivos y enfoques igualmente compartidos. La gestión de estos procesos, a decir de algunas personas entrevistadas, requeriría ubicarse dentro de la arquitectura institucional en una posición que facilite esta labor. Dado este análisis, resulta interesante observar en la Figura 5.3, en dónde se encuentra ubicada en la actualidad tanto la rectoría del Sistema, así como la Dirección del SNBF para complementar los argumentos expuestos al respecto por los entrevistados.

Figura 5.3 - Ubicación de la Rectoría del Sistema en relación con la arquitectura institucional de los agentes que lo componen



Fuente: elaboración propia a partir de organigramas establecidos por la Función Pública. 2018.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>

Si bien son múltiples los retos que debe enfrentar la rectoría del Sistema, no se considera fácil la posibilidad de reemplazar al ICBF en este rol, y se considera que éste debe seguir en esta función realizando algunos cambios que faciliten la coordinación interinstitucional y el proceso de seguimiento a las acciones programadas¹⁹.

¹⁹ Es de señalar que esta situación de confusión se presenta particularmente entre los agentes del sistema y/o las instancias técnicas, ya que, si bien esta situación también la advierten la mayoría de entrevistados participantes en el Comité Ejecutivo, los miembros de dicho comité no perciben dificultades en la articulación que ellos directamente hacen con el ICBF como rector del Sistema.

Asociado con la anterior, algunos agentes del Sistema señalaban el reto de continuar fortaleciendo el conocimiento conceptual y operativo de lo que significa pasar del enfoque de “situación irregular” al de Protección Integral. A decir de una persona entrevistada, la diferencia entre una y otra noción no está clara para todo el mundo y esto se refleja en la idea que aún persiste en algunos funcionarios del nivel nacional, que la atención a los niños, niñas y adolescentes y la protección de sus derechos es un asunto sólo del ICBF y no de todas las instituciones del Estado en su conjunto.

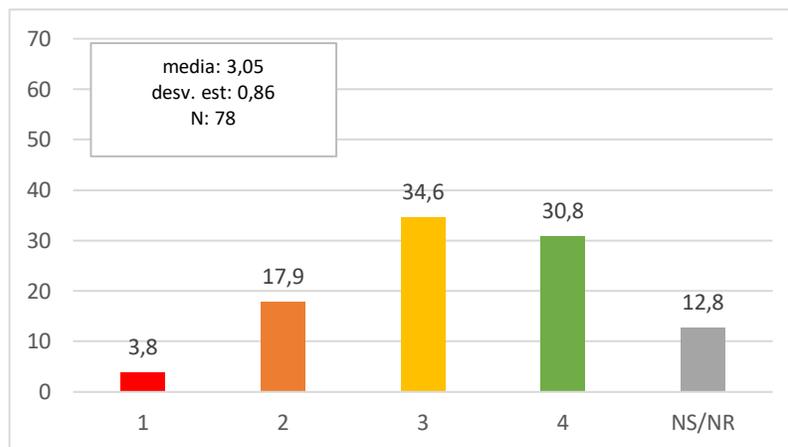
...No es culpa del ICBF, sino de un tema institucional y es que el SNBF es algo más grande. El ICBF es una institución que se ha visto tradicionalmente asociada a los temas de protección, prevención o nutrición o primera infancia, pero el SNBF es algo más grande, más asociado al desarrollo integral y por tanto requiere una rectoría más grande. Algunos países tienen Ministerios de Desarrollo Social, por ejemplo, entonces por norma al ICBF no se le han dado ese alcance, entonces le cuesta. Ha dado recursos, ha dado personal directivo fuerte, sólido, ha hecho muchos esfuerzos, ha buscado posicionamiento, pero hay una confusión entre el ICBF y el SNBF. Entonces al ICBF lo ven como “ellos son los temas de protección, los del tema de los niños”, y [no asocian la protección integral] con lo que es el Sistema. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Se considera que podría ayudar a aclarar esta ambigüedad el hecho de llevar la rectoría del Sistema a otras entidades. Si bien para la gran mayoría de entrevistados la rectoría debe continuar en el ICBF, dan como segundas opciones a considerar a la Presidencia de la República y al DNP. Para el primer caso se argumenta la necesidad de que el Sistema tenga mayor visibilidad, como es el caso de la CIPI, y que tenga la jerarquía suficiente sobre las demás entidades del Sistema. En el segundo, los argumentos apuntan a que como no existe una institución que pueda recibir el mandato debido a que debería tener un carácter transversal, el DNP podría estar cumpliendo con este rol adicional. Finalmente, se encuentran opiniones que señalan alternativas como la creación de Ministerio de Desarrollo Social o de un Ministerio de la Familia.

5.2 EL ROL DE LA DIRECCIÓN DEL SNBF COMO COORDINADOR

Al igual que sucede con la rectoría, el ICBF a través de la Dirección del SNBF cumple un rol esencial como *coordinador* del Sistema. Tal y como lo ilustra la Figura 5.4, al ubicar las calificaciones otorgadas por las personas entrevistadas a la valoración de la gestión del ICBF, a través de la Dirección del Sistema, en su rol de coordinador del Sistema, más del 64% de las personas califican de forma positiva dicha gestión (con un 30% de los entrevistados que otorgan 4/4 a dicha gestión).

Figura 5.4 - Valoración^{1/} de la gestión del ICBF a través de la Dirección del Sistema en su rol de coordinador del SNBF



^{1/} la calificación va de 1 a 4 donde 1 es muy mala y 4 es muy buena

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

Al valorar la gestión de la Dirección del Sistema en su rol de coordinación, algunos entrevistados hacen referencia a las distintas fases del ciclo que generalmente se trabaja en políticas públicas. Es así como, aprecian muy bien el rol de coordinación que tiene la Dirección en la planeación de las acciones a seguir y en la convocatoria de los agentes del Sistema, pero encuentran grandes deficiencias en la coordinación para la implementación y en el seguimiento que hace el Sistema de las acciones establecidas tanto a nivel nacional como territorial.

Frente a la planeación se resalta la organización de lineamientos, políticas y orientaciones que hace la Dirección sobre todo a nivel nacional y la forma como ha buscado de forma deliberada diferenciarse del ICBF y del rol prestador de servicios que tiene el Instituto.

Tal y como se exponía en el aparte referido a la rectoría del Sistema, el hecho de estar la Dirección del SNBF dentro de la arquitectura institucional del ICBF puede ser percibido como una dificultad adicional a partir de la cual se debe sortear un enfrentamiento entre “egos institucionales”, la falta de claridad de las funciones del Sistema y el desconocimiento de lo que significa aplicar una política que requiere dejar atrás un enfoque asistencialista para ejecutar un enfoque basado en derechos.

Estos esfuerzos que hace el SNBF por contar con una “identidad propia” la reconocen algunos entrevistados a través de la persistencia, la disponibilidad permanente, el liderazgo y el compromiso que resaltan en los funcionarios de la Dirección del Sistema y del buen nivel técnico y la visión profesional para resolver problemas que identifican en quienes

conforman el equipo en dicha dirección²⁰. Como bien lo expresaba una persona entrevistada, a pesar de los esfuerzos, “los sistemas son inacabados y siempre se pueden seguir fortaleciendo, en este caso con miras a la protección integral de niños, niñas y adolescentes”.

En lo referente a la implementación y el seguimiento, si bien se rescatan de forma positiva acciones que involucran al Comité Ejecutivo²¹ y a la coordinación que hace el Sistema con las distintas direcciones internas del ICBF, no sucede igual con el resto de los agentes del Sistema y con las distintas instancias. Es así como se considera que a la Dirección del SNBF le falta “peso político para lograr que los procesos se muevan” y hay acciones que, por ejemplo, pueden estar siendo duplicadas por el Sistema y por instancias como la CIPI. Otro ejemplo, que enuncian, está en la “falta de fuerza” que identifican en la Dirección del SNBF para interlocutar con los órganos de control y lograr de forma conjunta que el resto de los agentes del sistema ejecuten las tareas y responsabilidades asumidas.

Ahora, con la CIPI ampliada va a ser aún más difícil pues hay que buscar funciones que diferencien al Sistema de la CIPI o si no se van a duplicar procesos, sabiendo que la legislación soporta al Sistema y no a la CIPI. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Asociado también con la implementación, se identifican debilidades en la coordinación del Sistema en la forma como se llega a los territorios y en la manera restringida, sin mayor acompañamiento y concreción de las acciones orientadas a la atención integral en lo territorial.

Se requiere trascender el acompañamiento nación-territorio centrado en recomendaciones, construcción de planes, políticas, lineamientos. En el marco de la relación nación-territorio falta organización, planeación y articulación para maximizar recursos y evitar reprocesos. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Aunque no fue recurrente en las respuestas de las personas entrevistadas, si se encuentra una voz que señala que los procesos de seguimiento son deficientes y que no se logran sólo con preguntar por el estado de ejecución de las acciones que realizan los agentes. Se identifica una percepción asociada con que la falta de orientación sobre la mejor forma de ejecutar acciones desde instituciones que no son muy cercanas al Sistema y que no tienen

²⁰ Son varias las personas entrevistadas que coinciden en que la Dirección del SNBF tiene un buen grupo de expertos que han trabajado por el desarrollo de los temas de niñez en los agentes, además de contar con “voluntad política” para adelantar y llevar a cabo sus responsabilidades.

²¹ A decir de uno de los miembros del Comité Ejecutivo, se encontró que este espacio facilitaba el respeto y la libre expresión de pensamiento. De igual forma que la Dirección del Sistema fue articulador sin hacer discriminaciones o imponer filosofías personales; desarrolló metodologías para recoger el sentir de los agentes del Sistema y los documentos que produjo reflejaron distintas miradas.

muy claros sus aportes al mismo, no se soluciona con solo solicitar oficios o requerimientos sobre los avances.

Es interesante observar como en las respuestas de las entrevistas se hace referencia a distintos periodos de tiempo bajo los cuales hubo equipos específicos tanto en la Dirección del Sistema liderando el proceso de coordinación, como en la rectoría del ICBF. Resaltan los periodos del 2011 al 2014 y del 2014 al 2018, y en este último se hace particular hincapié en la forma como la Dirección del SNBF amplió su coordinación a la sociedad civil y realizó un trabajo conjunto sin mayor mediación de recursos financieros. En otros momentos de vida del Sistema se habla de “periodos de silencio” donde tanto la Dirección del Sistema como los agentes no han tenido mayor intercambio e interlocución.

Como se señalaba en algunos apartes expuestos, hay aspectos que requieren ajustes y sobre los cuales es importante detenerse, a continuación, se exponen algunos argumentos presentados por los entrevistados que calificaron de forma negativa la gestión del ICBF en su función de coordinación del Sistema a través de la Dirección del SNBF:

- La persistencia en la idea errada que el ICBF y el SNBF son lo mismo. Como se anotaba anteriormente y a decir de algunos entrevistados, esta falta de claridad no sólo está presente en algunos funcionarios de los agentes del Sistema, sino dentro del mismo ICBF.

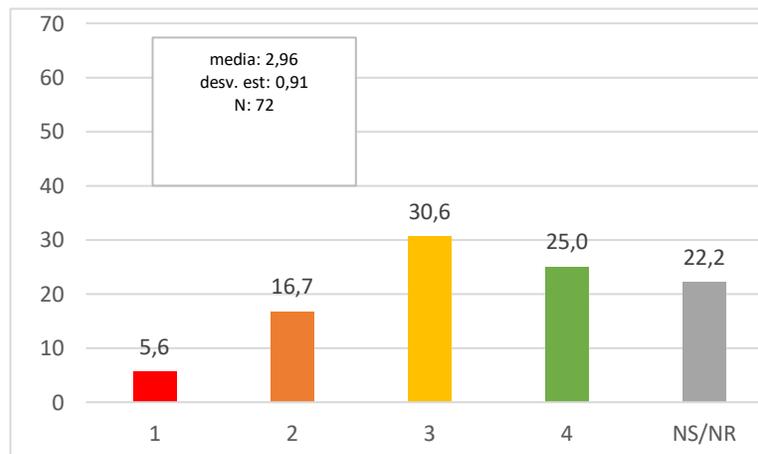
(...) La ambigüedad es que eres Juez y parte y ese es el talón de Aquiles del Sistema (...)(Entrevista Agente del SNBF, 2018).

- Se encuentra que la función de articulación que hace el Sistema es una y la necesidad de tomar decisiones en cada institución o entre instituciones, es otra. Esto último involucra acciones que no dan espera porque requieren de decisiones inmediatas que van más allá de los tiempos de reunión del SNBF. El destiempo presentado hace que otras direcciones del ICBF hagan sus propios acuerdos de forma directa con los agentes y sin pasar por el Sistema.
- En línea con lo anterior, se considera que una dificultad de que esté la Dirección del Sistema dentro del ICBF radica en que ésta está ubicada dentro de un Instituto ‘desdibujado’, ‘sin dientes jurídicos’ y sin mayor incidencia en otros agentes. En este sentido, no hay igualdad en la interlocución y el mensaje que se le da a la Dirección del Sistema es “usted no se va a poner a decirme a mí que soy Ministro qué es lo que yo tengo que hacer” (Entrevista Agente del SNBF, 2018). Se considera que si la Dirección estuviera en el mismo nivel que los agentes que debe coordinar, sería diferente (ver Figura 5.3 de arquitectura institucional).

- De igual manera, algún entrevistado observa que en ocasiones la Dirección pierde el foco sobre su rol, como, por ejemplo, cuando se centra en coordinar la mesa interna de discapacidad en el ICBF, más que buscar coordinar al resto de entidades.
- Finalmente, se anota como un elemento a considerar que el Sistema debe mirarse desde lo funcional y desde lo operativo. En otras palabras, se considera que la Dirección es fuerte en el diseño de política pública y débil en lo operativo, mientras que para ambos casos el ICBF cuenta con un brazo territorial muy fuerte y con un radio de acción muy amplio. Como se anotaba anteriormente, esta debilidad en lo operativo que puede tener la Dirección del Sistema y el hecho de encontrar refuerzo en este aspecto en el Instituto puede ser una de las razones por las cuales haya confusión entre el Sistema y el ICBF.
- De todas formas, si bien se reconoce explícitamente la fortaleza en el diseño de política pública, hay voces que señalan que falta avanzar mucho más en lo técnico e innovar pues se viene haciendo lo mismo desde hace tiempo, sin establecerse nuevas propuestas técnicas ni avances notorios.

Frente al último ítem, la Figura 5.5 evidencia que el 55,6% de quienes contestaron valoran positivamente la asistencia técnica prestada por la Dirección en su función de coordinador del Sistema, aunque existe un 22,2% que no sabe o no responde sobre este aspecto.

Figura 5.5 - Valoración^{1/} de la asistencia técnica prestada por la Dirección del Sistema en su función de coordinador del SNBF



^{1/} la calificación va de 1 a 4 donde 1 es muy mala y 4 es muy buena

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

Entre los argumentos que califican de forma positiva la asistencia técnica están: la socialización de las normas y la constante actualización que se hace a los agentes del Sistema frente a la protección integral de niños, niñas y adolescentes; la respuesta oportuna con que se atienden las solicitudes al respecto; la claridad con que se abordan asuntos referidos al ciclo de políticas públicas y por la priorización que hace la Dirección de “lo técnico sobre lo político”.

La asistencia técnica del Sistema en el marco de las instancias de operación consiste en explicar la articulación, lo que cubre aspectos como explicarles a los agentes cuáles son sus obligaciones, sus aportes, hasta donde va su competencia y cómo se engranan con el SNBF. No obstante “ese ejercicio queda cojo” si no se da el acompañamiento técnico desde las áreas misionales del ICBF para decir cuál es la línea de orientación con un enfoque de derechos de niños, niñas y adolescentes (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

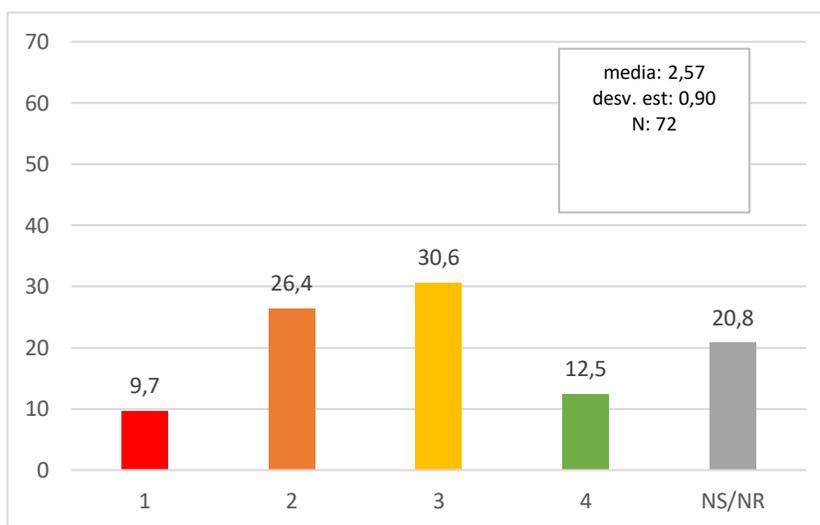
Aun así, algunos señalan que todo es susceptible de mejorar y fortalecer. En este sentido, entre los argumentos que sustentan quienes calificaron la asistencia técnica, brindada por la Dirección del Sistema, con 1 o 2 están:

- La forma desarticulada como cada dirección del ICBF, o cada entidad del Sistema hace “su pedazo” y no se integran entre sí
- El foco que se hace en atender “casos o temas específicos” más que aspectos amplios relacionados con la implementación de las políticas asociadas con la protección de los derechos en los territorios
- El continuo cambio en el personal que está al frente del Sistema y que “rompe” procesos formativos y de coordinación interna y
- La intermitencia en el acompañamiento y en la asistencia técnica o en ser demasiado puntual o fruto de requerimientos de información usualmente motivados por oficios de la Procuraduría al Sistema.
- Finalmente, sólo en un caso, un agente expuso no conocer que la Dirección brindaba asistencia técnica. Y otra persona también señaló, que el SNBF no tiene por qué prestar asistencia técnica a ninguna entidad pues cada agente es experto en sus temas y cuenta con funcionarios expertos sobre los mismos. A decir de esta persona, la asistencia técnica sólo debe ser para algunas entidades que no son expertas en niñez.

De otro lado, al indagar en los agentes acerca de cómo perciben la labor que realiza la Dirección del Sistema para hacer seguimiento del estado de realización de derechos de niños, niñas y adolescentes, el promedio de la calificación es de 2,57/4, concentrándose el mayor porcentaje de respuestas alrededor del 3. Se resalta que un 20,8% de las personas

señalan no saber o no responder acerca de la labor que realiza la Dirección frente al seguimiento de estos temas tan prioritarios para el Sistema, y un 26,4 % califica con 2/4 la labor realizada.

Figura 5.6 - Calificación^{1/} de la labor que realiza la Dirección del Sistema para hacer seguimiento del Estado de realización de derechos de niños, niñas y adolescentes



^{1/} la calificación va de 1 a 4 donde 1 es muy mala y 4 es muy buena

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

El que la Dirección cuente con planes de acción nacionales y territoriales y haga uso de requerimientos “sistemáticos y periódicos” a los agentes del Sistema para tener actualizada su información, resaltan entre los argumentos dados por quienes calificaron bien las labores de seguimiento. Como bien lo señalaba un entrevistado, “Se logró que todas las entidades asumieran la responsabilidad de dar cuenta de sus acciones, del material de atención y de protección a la infancia y a la adolescencia y a la familia.” (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Finalmente, al indagar acerca de qué tanto la Dirección del Sistema socializa los beneficios que éste aporta en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, sólo tres entrevistados consideran que el Sistema se socializa mediante las rendiciones de cuentas, presentándose que la mayoría considera que el Sistema y sus logros, no se socializan.

Los argumentos expuestos para explicar esto van desde considerar que lo que ocurre es que cada entidad se encarga de socializar sus logros, porque el Sistema como tal no los tiene, hasta aquellos que consideran que se socializa poco porque hay una dificultad sobre quién capitaliza los logros, el ICBF o la Dirección del Sistema, lo que también comprende a quién

se le atribuye la generación de conocimiento (Entrevista Agente del SNBF, 2018). Por ejemplo, en Primera Infancia, la entidad que capitaliza los avances es la Presidencia de la República.

Entre las propuestas para mejorar esta situación se habla de que es necesario que el SNBF fortalezca y mejore sus campañas de socialización de resultados o de funciones, lo que se podría hacer por medio de encuentros estratégicos con aliados donde se exponga qué es el sistema, sus alcances y logros.

5.3 CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS AGENTES

Es a través de una serie de políticas, planes y acciones que se logra la materialización de la protección integral de niños, niñas y adolescentes y con la comprometida atención que los distintos agentes e instancias del SNBF presten a sus compromisos en materia de derechos, asignando recursos suficientes de toda índole (Art. 7, Ley 1098 del 2006). En el presente aparte, la evaluación institucional focalizará su análisis en el reconocimiento de las capacidades técnicas, políticas y humanas con las que cuentan los distintos agentes del Sistema, así como en la capacidad institucional de las instancias enmarcadas dentro del Sistema.

5.3.1 Capacidades técnicas, políticas y de recursos humanos de los agentes participantes en el SNBF

Quienes participan como agentes de carácter público dentro del SNBF cumplen una función de difusión de sus competencias tanto en lo nacional como en lo territorial, correspondiéndoles responsabilidades de generar las condiciones institucionales propicias para cumplir su labor dentro del ejercicio de garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Atender dichas condiciones implica, entre otros aspectos, a) contar con el personal suficiente para atender de forma efectiva sus compromisos y acciones concertadas dentro del Plan de Acción, b) garantizar la asignación de recursos necesarios para cumplir su labor y c) realizar la gestión correspondiente para atender de forma idónea y técnica sus funciones y d) atender a aspectos normativos que les permita cumplir sus competencias en el marco del SNBF.

Figura 5.7 – Responsabilidades de los agentes del SNBF



Fuente: Econometría, Adaptación propia a partir del Manual Operativo del Sistema, Versión 1

Tal y como lo resume la Figura 5.7, son siete las responsabilidades para los agentes del sistema que señala el Decreto 936 de 2013. Dichas responsabilidades establecen la disposición para poder contar con un recurso humano suficiente y técnicamente formado que incluya la designación de un enlace institucional; brindar información oportuna; presentar información periódica sobre el estado de realización de derechos; atender a las convocatorias que haga la coordinación del SNBF y garantizar que los acuerdos y decisiones producto del trabajo mancomunado dentro del Sistema se conozcan y se cumplan dentro de cada entidad participante. Todo lo anterior promoviendo el interés superior y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las funciones que realiza cada agente (ICBF, SNBF, 2013).

En concordancia con estas responsabilidades se encuentran muchas de las respuestas que dieron los agentes del Sistema acerca de las capacidades que toda entidad debe considerar en su interés de atender sus compromisos con el Sistema. De hecho, los agentes van más allá de los aspectos reseñados por la norma y describen en forma concreta responsabilidades o acciones relacionadas con lo que se podría denominar como capacidad técnica, capacidad para la articulación y recurso humano. El Cuadro 5.1 expone en forma sintética dichas capacidades identificadas.

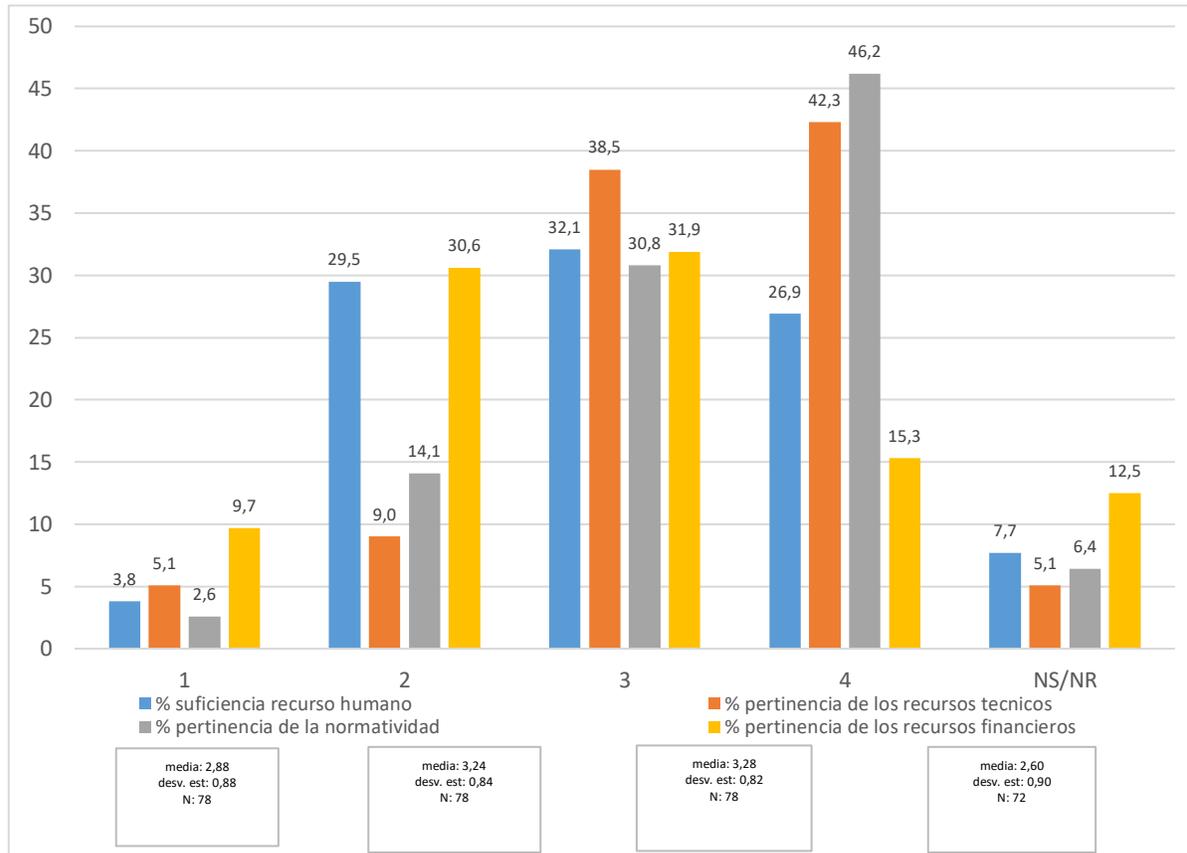
Cuadro 5.1 - Capacidades que debe tener un agente en el marco del SNBF

CAPACIDAD TÉCNICA	Las razones para mencionarla tienen que ver con poder formular una política pública, tener la capacidad de investigar sobre el tema y tener conocimientos especializados sobre infancia y adolescencia. En particular se resalta la importancia de conocer el enfoque de derechos y diferencial, así como la protección integral. Esta necesidad de capacidad técnica se reclama con mayor énfasis en los territorios.
CAPACIDAD PARA LA ARTICULACIÓN	En las entrevistas se identifica a la intersectorialidad como el primer reto de dicha capacidad y como condición necesaria para hacer realidad una atención integral. La razón que se argumenta para priorizar esta capacidad es la de responder a la complejidad de la realidad para actuar en los momentos precisos especialmente de manera preventiva. Se menciona al enlace técnico como instancia relevante en la articulación con otras entidades.
RECURSOS HUMANOS	Las respuestas se centran en la necesidad de contar con un recurso humano especializado en los temas de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en el desarrollo infantil, adolescente y juvenil. De manera adicional los entrevistados mencionan la necesidad de disponer de más personal y de lograr más estabilidad que permita la continuidad y el aprovechamiento de la experiencia y el conocimiento alcanzados. Otro aspecto que mencionan los entrevistados hace referencia a la importancia de mejora en la toma de decisiones favoreciendo el poder contar con personal que tenga la capacidad para comprometer recursos y tomar decisiones en materia de política pública.

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

Al indagar qué tanto los agentes del Sistema cuentan con dichas capacidades se encuentra una valoración con una tendencia positiva en las calificaciones otorgadas, particularmente resalta la pertinencia que encuentran en la norma para que cada agente pueda realizar sus compromisos dentro del marco y la capacidad técnica con la que se cuenta. La percepción de contar con suficiente recurso humano y financiero recibe una calificación moderada.

Figura 5.8 - Resumen de la calificación^{1/} de pertinencia y suficiencia de los recursos de los agentes del SNBF



^{1/} Calificación de 1 a 4 donde 1 es muy mala y 4 es muy buena

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

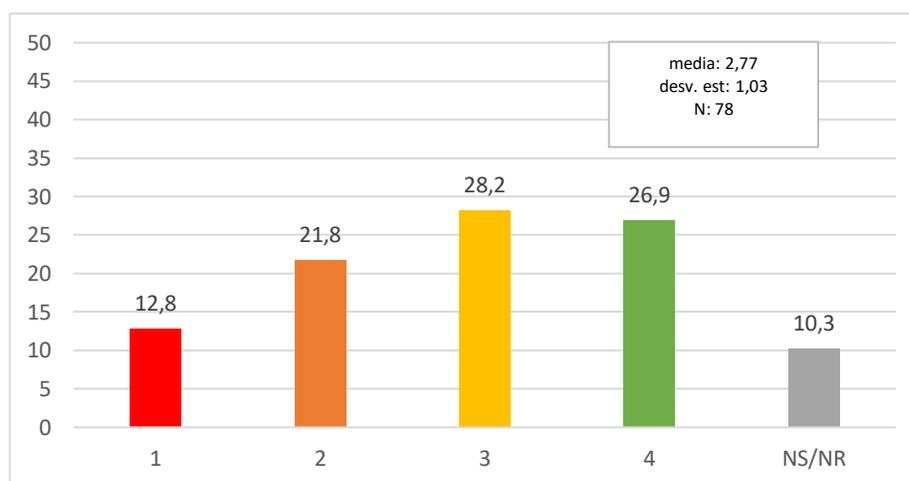
Por último, los participantes mencionan la importancia de definir de manera clara las competencias de cada entidad dentro del Sistema, resaltando las limitaciones de cada una y precisando el alcance de su función dentro del mismo. Es de señalar que solamente dos agentes entrevistados consideraron que no podían contestar debido a su función limitada y a no sentirse parte del Sistema.

5.3.2 Responsabilidades de los agentes del Sistema frente a la protección integral de niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar

De acuerdo con la normatividad establecida y tal y como lo señala el Manual Operativo del SNBF, la gran mayoría de los agentes del Sistema tienen responsabilidades explícitamente establecidas frente al tema de protección integral de la primera infancia, la infancia y la

adolescencia²². Sin embargo, una cosa es tener responsabilidades frente al Sistema y otra es que, dentro de la misionalidad de cada entidad, se identifiquen responsabilidades que le apunten a la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Es así como al indagar sobre este tema en las 39 entidades del sector público y en las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que componen el Sistema en el ámbito nacional, se encuentra que más de la mitad (55,1%) considera que dentro de la misionalidad de su propia entidad el SNBF ha estado posicionado.

Figura 5.9 - ¿Qué tan posicionado está el SNBF dentro de la misionalidad de su entidad?: Porcentaje de frecuencia en la calificación^{1/}



^{1/}la calificación va de 1 a 4, donde 1 es poco y 4 es mucho

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

Entre las razones que exponen quienes calificaron con 3 o 4 esta pregunta, están el que las entidades trabajan conjuntamente con otras, logrando articularse bajo la sombrilla no sólo del SNBF, sino de otros sistemas como el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas o el Sistema Nacional de Derechos Humanos, que son parte de la misionalidad de las entidades respondientes.

Mencionando ya no a los sistemas, sino a las instancias, se encuentra que para identificar qué tanto el SNBF está posicionado dentro de la misionalidad de la instancia, habría que diferenciar entre los aspectos conceptuales y los operativos, o como bien lo señala un

²² Ya sea como miembros del Comité Ejecutivo o en las distintas instancias, el Manual Operativo del SNBF establece responsabilidades explícitas para el ICBF; la Alta Consejería de Convivencia y Seguridad Ciudadana; la Alta Consejería Presidencial de Programas Especiales; la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; el DPS; el DNP; los Ministerios de Agricultura, de Cultura, de Educación Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia, de Salud y de Protección Social, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Trabajo, de Vivienda, ciudad y territorio, del Interior, del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Procuraduría General de la Nación; El programa Presidencial Colombia Joven; Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PAICMA), la UARIV y la Vicepresidencia de la República, entre otros (ICBF, SNBF, 2013).

entrevistado, los aspectos “reales”. Para los primeros, efectivamente el SNBF hace parte del corazón de instancias como la CIPI, pero en lo operativo, faltaría todavía armonizar algo más las acciones.

De igual forma se expone que el Sistema en su interés por la protección integral de niños, niñas y adolescentes coincide con la misionalidad propia y ha logrado llevar el mensaje de su importancia.

Lo califico en 3 en la medida en que se reconoce la existencia del SNBF, así como sus compromisos y acciones; otro elemento es que desde el Ministerio reconocemos la necesidad de generar articulaciones en el marco del Sistema. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Es importante mencionar que se considera que el hecho de que el SNBF esté siendo reflejado en su misionalidad (en su población sujeto y sus objetivos institucionales, por ejemplo), se puede deber en parte a la relación estrecha que han logrado tener con la Dirección del Sistema. Es de señalar que dicha relación, dependiendo de la entidad, es percibida como “fluctuante” a lo largo de los años y puede ser más estrecha o no, dependiendo también de quien está en la Dirección del ICBF.

En el caso de las entidades que calificaron con 1 o 2 qué tan posicionado está el SNBF en su propia misionalidad, se encuentra que algunos son agentes que no han estado cerca del Sistema, y que en general no pertenecen activamente a ninguna instancia (como se profundizará más adelante). De hecho, algunos exponen que en sus propias entidades se ha dado el debate de si participan en el Sistema o no. En otras palabras, a la par que no observan que su misionalidad tenga alguna relación con velar por la protección integral de niños, niñas y adolescentes, tampoco identifican responsabilidades que les competan directamente como actores activos.

Otros razonamientos que llevan a otorgar una baja calificación a esta pregunta están en la forma como observan la acción operativa de lo que les corresponde hacer como institución en los territorios. En otras palabras, al aterrizar su actuación en lo local algunos agentes son muy críticos consigo mismo y por esta razón otorgan estas calificaciones. Relacionado con esta autocrítica, están algunas calificaciones de algunos funcionarios dentro del ICBF, quienes expresan que el ICBF al tener un doble rol de atender directamente niños, niñas y adolescentes y coordinar el SNBF, tiende a que sus áreas misionales se enfoquen en la población más vulnerable, niños que están violentados, abandonados, explotados, y valoran la acción del Sistema en función de esta población en lugar de la población más amplia de todos los niños y niñas. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

El ICBF no posiciona al Sistema dentro de su acción porque: uno, piensa que el Sistema va a solucionar lo de sus niños específicamente y dos, se siente recargado en esa atención sobre todo en protección. Es decir, como que un poco la idea es si el Sistema funcionara no tendríamos niños maltratados, ni niños abusados sexualmente, ni niños en adopción, entonces creo que la misionalidad digamos que no incluye al Sistema como más que el ICBF. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Asociado a lo anterior, está el argumento de que en las propias entidades siempre hay otros temas más importantes y a los que se les da más relevancia que a los niños, niñas y adolescentes. Al respecto se considera que si el ICBF, donde está la Dirección del Sistema, no estuviera como “pegado a muchos ministerios”, y fuera una “cabeza visible”, el tema pasaría a tener más relevancia dentro de las entidades.

Finalmente, frente a las personas que no contestaron o no saben qué responder acerca de qué tanto está posicionado el Sistema en la misionalidad de sus instituciones, la razón para ello está en que son muy recientes en las entidades o en que la entidad atendiendo criterios de equidad, no puede dar prioridad a ningún tipo poblacional en particular (DANE).

¿Qué es lo que hace que una entidad se reconozca como parte del SNBF? Las respuestas son muy variadas y si bien están asociadas a sus responsabilidades dentro del Plan de Acción, muchas de las acciones que realizan pueden clasificarse a partir de lo ‘qué hacen’, del ‘cómo lo hacen’, de ‘con quién lo hacen’ y en ‘dónde lo hacen’. La Figura 5.10 presenta que la mayoría de las acciones que realizan las entidades de los contactos entrevistados que les permiten reconocerse como agentes del Sistema están asociados con el “cómo lo hacen”, es decir, consideran que el hecho de estar articulándose con otros, brindar información oportuna, participar en distintas mesas o instancias, elaborar lineamientos técnicos y hacer incidencia política, son acciones que mostrarían que son agentes del SNBF.

Figura 5.10 - Argumentos que exponen las personas entrevistadas que les permiten reconocerse como agentes del sistema

Aspectos asociados con el Qué

- Construcción de política pública para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia y elaboración de recomendaciones
- Posicionamiento del SNBF como el ente rector de la protección integral de NNA, y ayudan a que se reconozcan como agentes del sistema, con acciones que directa o indirectamente, contribuyen la protección integral y garantía de derechos
- Promoción, protección y restablecimiento de derechos
- Investigación y judicación de violaciones a los derechos de NNA
- Brindando servicios de atención integral a los niños, especialmente a la primera infancia

Aspectos asociados con el Cómo

- Mediante la articulación, la gestión, dinamización, movilización de agentes
- Brindando información y reportando acciones de rendición de cuentas
- Haciendo seguimiento a acciones
- Participando en distintas mesas e instancias temáticas y poblacionales
- Fortaleciendo el liderazgo del SNBF
- Elaborando lineamientos y desarrollos técnicos
- Desarrollando acciones transversales entre instituciones (p.e. MEN-Mintransporte)
- Mediante formación, acompañamientos, asesorías y capacitación a funcionarios para promocionar acciones asociadas al Plan de acción
- Realizando convenios interinstitucionales
- Trabajando con enfoques diferenciales
- Incidencia política y generación de trabajo en redes

Aspectos asociados con el Con quién

- Con niños, niñas y adolescentes
- Con familias y cuidadores
- Con autoridades territoriales y del orden nacional
- Con la cooperación internacional

Aspectos asociados con el dónde

- En lo territorial
- En lo nacional

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

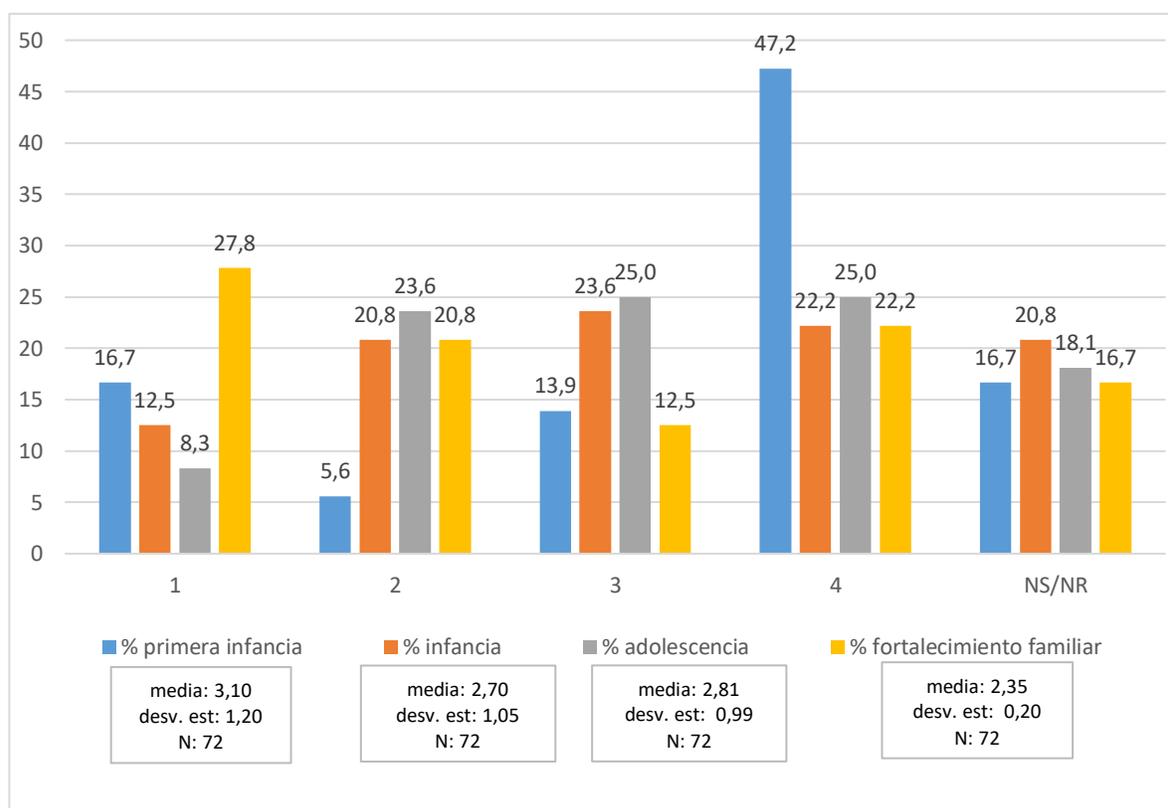
Otras acciones que son mencionadas por los agentes entrevistados asocian directamente su acción con los aspectos propios que se abordan mediante el ‘qué’. Es decir, los agentes se reconocen como parte del Sistema porque se ubican directamente en los aspectos a los que está llamado a cumplir este y a través del cual tiene sentido su actuar. Aspectos como estar involucrados en la construcción y delineamiento de acciones para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, es un ejemplo de ello.

5.3.3 Enfoque de curso de vida y enfoque diferencial: priorización que dan los agentes a dichos enfoques y formas en que el SNBF favorecer su atención

Tanto el enfoque de curso de vida como el enfoque diferencial están en función del conjunto de realizaciones necesarias para el ejercicio pleno de derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ambos casos, el desarrollo integral y el ejercicio de derechos implica reconocer las transformaciones que se van presentando a lo largo de la vida y que requieren tener en cuenta aspectos propios de la edad, los contextos, los aspectos asociados al género, a la identidad y a los roles que rodean a los niños, niñas y adolescentes. El reconocimiento de la diversidad, de los distintos momentos evolutivos de niños, niñas y adolescentes

implica asumirlos dentro de los contextos en los cuales éstos viven, participan e interactúan con otros pares, con sus familias y con sus entornos de socialización secundaria (ICBF, SNBF, junio 2018). Es así como al indagar qué tanto en las entidades se ha priorizado la atención a los distintos momentos del curso de vida, relacionando dicha priorización con la asignación de recursos otorgada por las entidades, es la primera infancia el grupo que más se ha priorizado en las entidades, doblando en su calificación a los demás momentos de curso de vida. El grupo que sigue en prioridad es el de adolescentes, siendo el fortalecimiento familiar el asunto menos priorizado por los agentes del Sistema entrevistados.

Figura 5.11 - Priorización que han dado las entidades a la atención de los grupos por curso de vida en términos de asignación de recursos



¹/la calificación va de 1 a 4, donde 1 es poco y 4 es mucho

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

Es de señalar que no todos los que calificaron esta pregunta lo hicieron considerando el aspecto presupuestal, sino teniendo en cuenta elementos más generales sobre los enfoques.

Ahora bien, ¿qué tanto el Sistema ha ayudado a fortalecer la actuación de los agentes en los momentos del curso de vida? Aunque hay respuestas que refieren a que ha sido muy débil

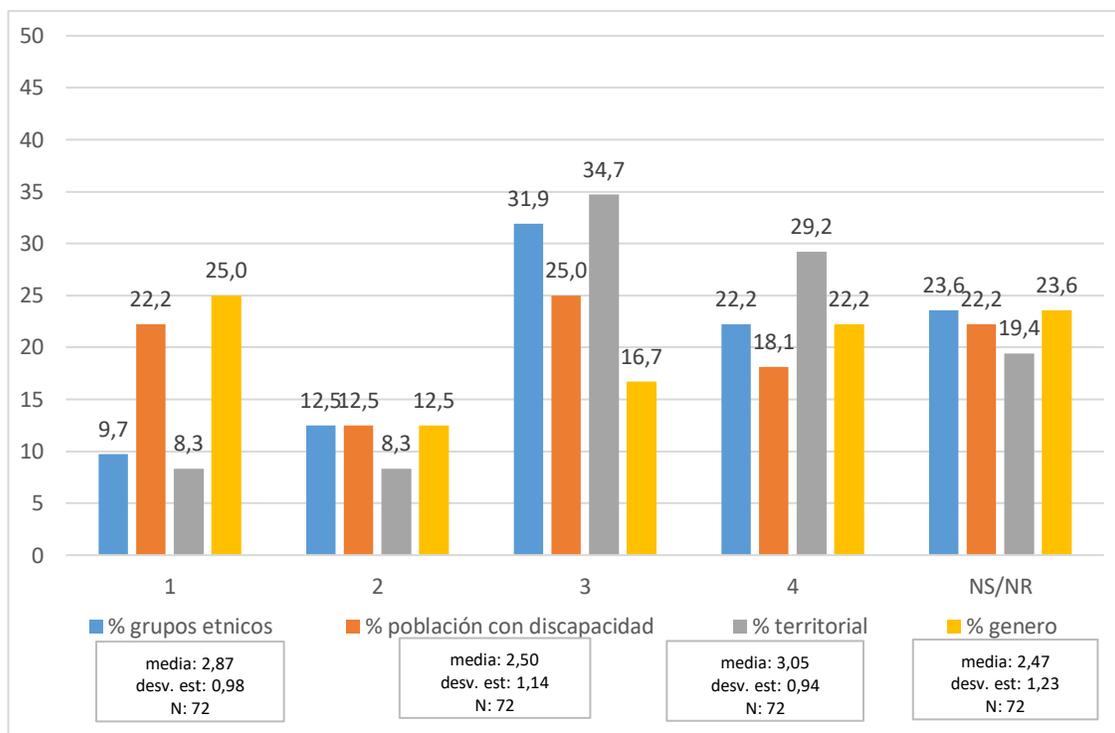
y poca la acción del Sistema al respecto, también hay respuestas que se pronuncian de forma positiva al respecto. Entre los argumentos que expresan los del primer grupo sobresalen el que ya antes la entidad tenía este enfoque; que en muchos casos los protocolos existentes impiden mejores atenciones a las problemáticas atendiendo a este enfoque o que se considera que el Sistema no cumple realmente con su función de articulador. De otro lado, entre los argumentos que resaltan apoyos positivos por parte del Sistema, están aquellos que señalan que parte de las discusiones que se han dado en las entidades han sido en el marco del Sistema y éste lo ha hecho posible. De igual forma, se reconoce el apoyo que en lo territorial el Sistema ha dado, particularmente con los enlaces con las alcaldías y las gobernaciones. También se resalta que el SNBF ha ayudado a apalancar muchas de las acciones de que algunas entidades realizan con un enfoque de curso de vida, en las que se tienen en cuenta las necesidades de niños, niñas y adolescentes, los ha orientado y les ha abierto espacios a nivel nacional y territorial para poder posicionar el tema particularmente con víctimas, en mesas como las de niñez.

De la misma manera consideran que cada agente del Sistema desde sus responsabilidades contribuye a la atención con enfoque de curso de vida, y en este proceso la Dirección del Sistema es clave como instancia de articulación y que han existido contribuciones que han fortalecido la actuación con niñez y fortalecimiento familiar.

Por otra parte, al avanzar en el análisis del enfoque diferencial, cuatro grupos distintos fueron valorados por los agentes del Sistema preguntándoles qué tanto sus entidades los priorizan asignándoles recursos. El enfoque diferencial para lo territorial es el que resulta más priorizado, seguido por los grupos étnicos. El enfoque de género es el que menos recibe asignación de recursos, y le sigue el grupo conformado por la población con discapacidad²³.

²³ El enfoque diferencial empezó como tal a trabajarse a partir del 2017 ya que antes hacía parte de las estrategias de orden transversal y tiene entre sus objetivos el reconocimiento y la visibilización de grupos, culturas, organizaciones y comunidades que históricamente han sido discriminados debido a su género, identidad étnica, orientación sexual y discapacidad, entre otros. (ICBF, SNBF, junio 2018)

Figura 5.12 - Priorización que han dado las entidades a la atención desde el enfoque diferencial a los distintos grupos en términos de asignación de recursos



¹/la calificación va de 1 a 4, donde 1 es poco y 4 es mucho

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

Frente al ejercicio de observar qué tanto el Sistema ha logrado fortalecer en las entidades sus actuaciones frente a la atención con enfoque diferencial se encuentran voces que consideran que el Sistema no ha incidido en el enfoque diferencial y que precisamente al SNBF le falta fortalecer este enfoque y propender porque otras entidades participen. De igual manera consideran que es necesario que más que un enfoque de curso de vida se debe trabajar en el enfoque diferencial.

No obstante, algunos entrevistados manifiestan que sí ha habido respuesta diferencial y entre sus argumentos mencionan que desde el Sistema se empezó un proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas y afro muy interesante e importante abordado también desde las diferentes sentencias de la Corte y que ha conllevado acciones concretas con distintas comunidades étnicas. De igual forma se resalta el trabajo con la población con discapacidad. Frente al primer punto, es de anotar que la Dirección del SNBF ejerce la secretaría de la Mesa de Seguimiento a la Situación de la Niñez Indígena y la Mesa técnica para la incorporación del enfoque étnico en los instrumentos de política pública relacionados con la primera infancia, la infancia, la adolescencia y las familias y comunidades

Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ICBF, SNBF, junio 2018). La gestión del Sistema al respecto ha sido amplia particularmente en algunos territorios y teniendo en cuenta las distintas comunidades indígenas que allí habitan.

De igual manera consideran que el SNBF a través de los insumos del Observatorio del Bienestar de la Niñez, de la Dirección de Planeación del ICBF, cuenta con información que ha permitido la elaboración de publicaciones, investigaciones y actualizar datos sobre violencias en distintos grupos poblaciones. De igual forma, en los dos últimos años la Dirección del Sistema ha incluido a personas dentro de su equipo para fortalecer el trabajo con enfoque diferencial.

Finalmente afirman que el aporte del Sistema en cuanto al enfoque de población con discapacidad radica en la visibilización e inclusión del tema en la política pública en lineamientos y documentos. Al respecto se resalta la Resolución 9313 de 2016 que designo a la Dirección del SNBF para ejercer la Secretaría técnica de la Mesa de Discapacidad Interna del ICBF.

A pesar del débil apoyo prestado por el Sistema para que en las entidades se priorice a la población con discapacidad, el trabajo realizado por el SNBF frente a la Política Pública de Discapacidad ha sido amplio y es reconocido por el Instituto en el informe de gestión realizado en el 2017. En dicho informe se resalta que desde el momento que se nombró la Dirección del SNBF como secretaria técnica de la Mesa Técnica de Discapacidad del ICBF, “no solo se ha trabajado con las áreas misionales y las áreas de apoyo, sino que adicionalmente se ha fortalecido la articulación con otras entidades del Estado (Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Presidencia de la República bajo el liderazgo del Plan Presidencial para la Inclusión de las Personas con discapacidad). Por esta razón, en el marco de la ejecución del Convenio 1299 del 2017 se realizó un análisis normativo y contextual que diera orientaciones para la articulación para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, según las competencias de cada sistema, para fortalecer este proceso, principalmente en el territorio”. (ICBF, SNBF, junio 2018, pág. 213)

5.4 CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LAS INSTANCIAS QUE COMPONEN EL ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL SNBF

Mediante aval otorgado por el Decreto 936 de 2013 y habiendo reconocido ejercicios previos de organización, se consolida la arquitectura requerida por el SNBF para su operación. Se establece para ello, el funcionamiento y articulación de instancias de Decisión y Orientación; de Operación; de Desarrollo técnico y de Participación tanto en el ámbito nacional como territorial.

En lo que compete al primer ámbito, a continuación, se exponen los mecanismos de operación de las cuatro instancias, centrándose el presente análisis particularmente en la instancia de Operación a través del Comité Ejecutivo del Sistema, y en las instancias de Desarrollo Técnico²⁴.

Frente a la Instancia de Decisión y Orientación, ésta se encuentra representada a nivel nacional desde el 2006 por el Consejo Nacional de Política Social. Su ejercicio implica una participación de los agentes del Sistema en el más alto nivel decisorio dado que, como su nombre lo indica, tiene entre sus funciones la orientación y el diseño de distintas políticas públicas y el trazado de líneas de acción; así como la definición de presupuestos orientados a la Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes. Esta instancia es presidida por el Presidente de la República y su Secretaría Técnica la realiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, SNBF, 2013).

En la Instancia de Operación, el Sistema identifica al Comité Ejecutivo del SNBF²⁵, y establece en sus funciones aspectos propios del diseño de mecanismos e instrumentos operativos del SNBF (Plan de Acción, Manuales, lineamientos técnicos, etc.), la validación de estrategias, programas y políticas públicas y el establecimiento de metas, el seguimiento de procesos y acciones, el establecimiento de relaciones con los agentes del programa y acciones de coordinación de líneas de inversión de recursos, entre otras funciones (ICBF, SNBF, 2013).

Muchas de las anteriores responsabilidades son referidas por los agentes que conforman el Comité Ejecutivo al ser entrevistados. En las respuestas acerca de qué es lo que hace el Comité Ejecutivo, son tres las dimensiones de trabajo que ellos identifican:

- Articulación de la política de primera infancia, infancia y adolescencia (Dimensión Política)
- Seguimiento al ejercicio de derechos (Dimensión de seguimiento, rendición pública de cuentas y control social)
- Articulación de respuestas integrales para el ejercicio de derechos (Dimensión de Atención Integral)

A través de la identificación de estas tres dimensiones, algunos miembros del Comité señalan estar en la búsqueda para que todas las entidades ‘comprendan’ lo que significa el

²⁴ La razón para ello radica en interés que tiene la evaluación institucional en focalizar particularmente en los mecanismos de operación y que se encuentra reflejado en sus preguntas orientadoras establecidas desde el principio en la Ficha de Condiciones Técnicas.

²⁵ Si bien el Consejo Nacional de Política Social como la Mesa Nacional de Infancia y Adolescencia fueron creadas por la Ley 1098 de 2006, es a partir del Decreto 936 de 2013 que el Comité Ejecutivo es establecido como tal y asume las funciones de la Mesa.

ejercicio de garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes en aras a proyectar los lineamientos de las políticas a los territorios y establecer el camino a seguir del SNBF y “para deslindar la rectoría del Sistema del ICBF”. De igual modo se busca crear un vínculo entre los agentes del SNBF en pro del desarrollo integral y hacer que todos los agentes que prestan servicios interioricen la Atención Integral.

Para lograr lo anterior, los miembros de Comité entrevistados actúan a través de la articulación con entidades, mesas técnicas y organizaciones de la sociedad civil de modo que puedan dinamizar el Plan de Acción propuesto por el Sistema. Los entrevistados afirman que el Comité Ejecutivo es una instancia donde los directores van a debatir sobre temas importantes que luego esperan ser presentados en el Consejo Nacional de Política Social y enfatizan en que NO toman decisiones.

El Comité Ejecutivo del Sistema es realmente la instancia más importante para orientar el rumbo del SNBF...Es intersistémica, es una mirada interinstitucional, se debe fortalecer esa instancia. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Este es un espacio con muchos retos, uno de ellos sería lograr que la atención integral se concrete en acciones técnicas que faciliten su ejecución y cumplimiento. Otros retos están asociados con la superación de la fuerte división entre sectores en la implementación de acciones y con la inclusión de nuevos miembros (se sugiere al Ministerio de Cultura, Coldeportes y el Ministerio del Trabajo).

Todos los agentes participantes tienen claros sus aportes y la correspondencia entre su misionalidad y las responsabilidades que tiene el Comité Ejecutivo²⁶. Existe de igual forma coincidencia en las entrevistas al indagar por las capacidades que deberían las entidades que participan en dicho Comité. La capacidad común en todas las respuestas se concreta en las siguientes afirmaciones:

- Conocimientos técnicos en temas de infancia para facilitar el diálogo y el trabajo en el SNBF.
- Que los agentes entiendan el SNBF lo conozcan y lo reconozcan y, de manera específica, que tengan competencia, rigor y conocimiento técnico de los enfoques

²⁶ Entre los aportes que hacen los agentes participantes a las instancias están:

- La ejecución del modelo de identificación del gasto público de niñez.
- El desarrollo de debates técnico y la presentación de los programas y las propuestas que cada entidad tiene frente a los temas asociados con niños, niñas y adolescentes.
- Gestión intersectorial y sectorial para el ejercicio de los derechos y el seguimiento a indicadores
- El desarrollo de estrategias para llegar a los territorios.
- Preparación de cartillas, guías y material de divulgación.

de derecho, de protección integral, de género, de curso de vida, poblacional, territorial y de capacidades.

- En forma adicional se habla de comprensión y reconocimiento de las misionalidades y arquitecturas institucionales de cada entidad.
- Se menciona que la capacidad clave es “Hablar en clave de derechos e integralidad”.

Un último elemento frente a las capacidades que los miembros del Comité consideran que debe tener esta instancia para aportar al SNBF está referido a tres aspectos claves:

-Contar con un equipo interdisciplinario que cumpla con una serie de requisitos como el manejo de estadística, política social y una visión amplia y articuladora.

-Tener capacidad de trabajo multisectorial y suprasectorial en lo operativo. Transcender la lectura de seguimientos de derechos basadas en indicadores a lecturas basadas en el ejercicio del derecho.

-Contar con recursos propios por fuera del ICBF, además de competencias legales diferentes a las del ICBF que le den un campo de acción más alto.

Con respecto a las Instancias Técnicas y antes de presentar algunos aspectos relacionados con su operación fruto de las entrevistas realizadas con los agentes del Sistema, es importante resaltar el rol de la Dirección del Sistema frente a dichas instancias, retomando los resultados presentados en el 2017 sobre su gestión y en donde se señala la participación que tuvo la Dirección a lo largo del año anterior en 16 instancias formales y en otras no formalizadas²⁷ en su función de articulación con los objetivos del Sistema y acompañado por otras áreas misionales del ICBF necesarias para el ejercicio de la atención integral con su oferta institucional (ICBF, 2018). El Cuadro 5.2 presenta las instancias técnicas que conforman el SNBF diferenciando por: si dichas instancias tienen por objeto sólo los temas orientados a los niños, niñas y adolescentes, temas poblacionales, o si la coordinación la hace la Dirección del SNBF.

²⁷ De acuerdo con el Manual Operativo V1 son 22 las instancias que conforman el SNBF.

Cuadro 5.2 - Clasificación de las Instancias Técnicas

INSTANCIAS TÉCNICAS SÓLO PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	INSTANCIAS QUE ABORDAN TEMAS CON POBLACIÓN GENERAL, PERO CON ACCIONES DIFERENCIALES PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	INSTANCIAS COORDINADAS POR LA DIRECCIÓN DEL SNBF	OTRAS INSTANCIAS TÉCNICAS
	Consejo Nacional de Política Social	Comité Ejecutivo del SNBF	Comité técnico del Sistema Nacional de Acompañamiento a la vivienda Gratuita – SNAIS
Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados - CIPRUNNA	Mesa Nacional de Familia	Mesa Nacional de Gasto Público en Niñez	Mesa de Entornos Saludables
Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador - CIETI	Comisión Intersectorial de Derechos Sexuales y Reproductivos	Mesa de la Situación de la Niñez Indígena en Colombia	Mesa institucional para erradicar la violencia contra las mujeres
Comité Nacional Interinstitucional de prevención y erradicación de la explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes	Consejo Nacional de Discapacidad	Mesa técnica para la incorporación del enfoque étnico en los instrumentos de la política pública relacionados con la primera infancia, infancia, la adolescencia y familias y comunidades negras, Afrocolombianas y palenqueras	
Comité Interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas víctimas del abuso sexual	Comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas	Mesa Nacional SUIN (Sistema Único de Información de la Niñez)	
Sistema Nacional de coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – CIPI Subcomité de Enfoque diferencial del Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas	Mesa Nacional de Participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	
	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN		

Fuente: ICBF, SNBF Manual Operativo del SNBF - v1, 2013

Al indagar acerca de en cuál instancia de Desarrollo Técnico participaban los agentes entrevistados permitió identificar que el Comité Ejecutivo fue el más nombrado por las entidades, vale la pena aclarar que entre los 9 que lo nombraron hay entidades que participan como invitados, no como miembros y por ejemplo entre los entrevistados están las dos organizaciones de la sociedad civil, la que estuvo en el pasado y la que está actualmente. Le sigue en importancia el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador- CIETI y la CIPI. La Figura 5.13 presenta el número de respuestas para las 22 instancias. Dos aspectos para anotar son: de un lado, el 38% de respuestas de los entrevistados no fue posible clasificarlas en específico ninguna de las 22 instancias señaladas²⁸, esta información no se presenta en la figura,

Identificadas las instancias donde cada agente participa, al indagar por las capacidades que deben tener dichas instancias para aportar de manera efectiva al SNBF se encontró que la mayoría de los entrevistados mencionan la capacidad técnica, entendida, a decir de los agentes, como conocimiento especializado del tema y recurso humano calificado. Las personas entrevistadas consideran que es indispensable que los miembros de las instancias tengan la capacidad de discutir técnicamente y generar desarrollos que aporten a las discusiones específicamente en las problemáticas de la niñez y el enfoque de protección integral.

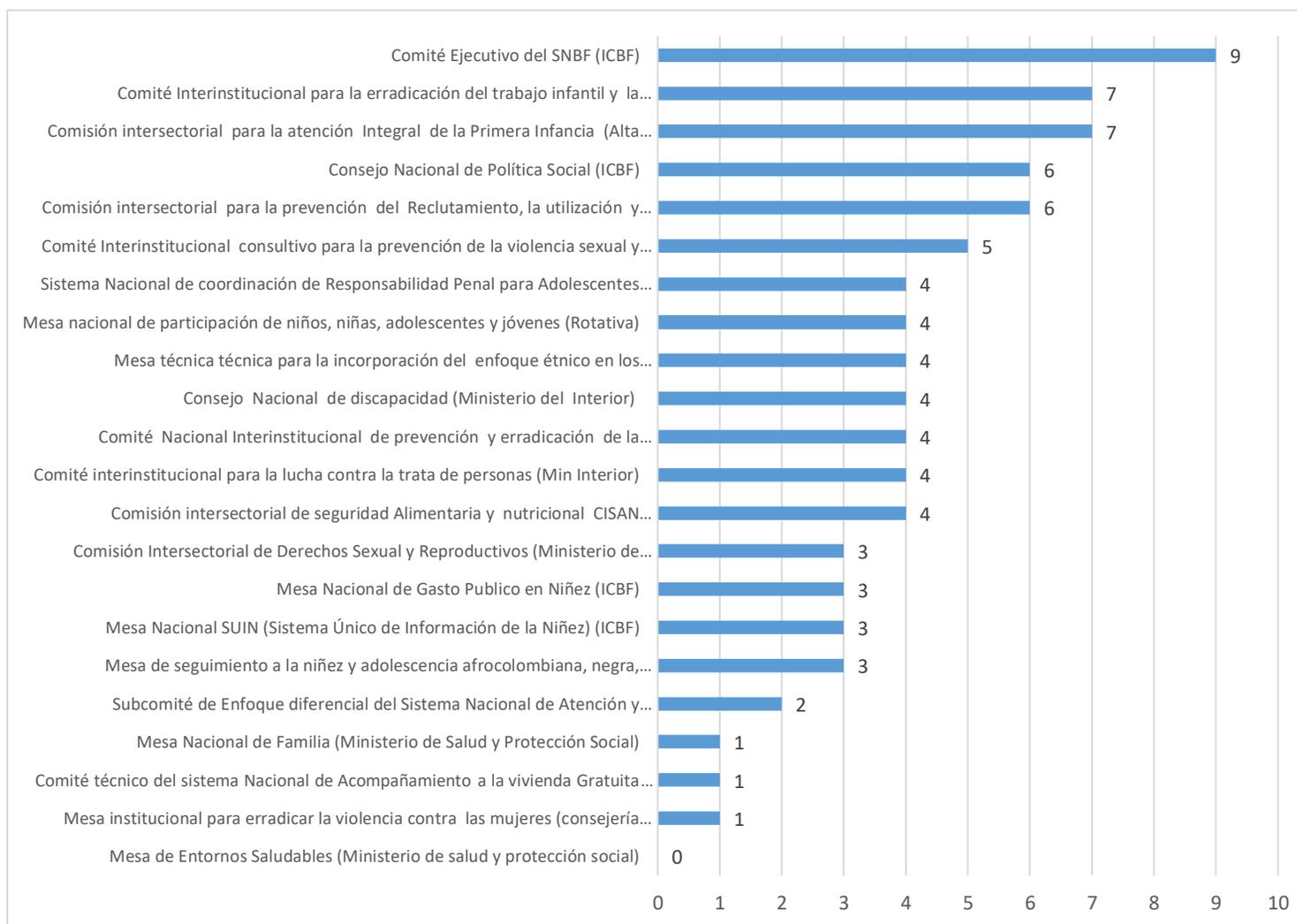
Mencionan en términos generales que la capacidad técnica debe permitir la construcción de lineamientos, de propuestas pedagógicas y la formulación de política pública. De igual modo hacen referencia al manejo y análisis técnico de la información, así como un sistema permanente de monitoreo seguimiento y evaluación.

De igual forma se menciona la capacidad de articulación y de coordinación Nación-Territorio, referida ésta como la capacidad de trabajo en equipo y apertura de espacios de participación en particular de los niños y niñas.

Es de señalar que, en este aparte, algunos entrevistados definen la articulación como *la fluidez en la interacción de muchas entidades, que en común puedan garantizar la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes con manejo de información suficiente para tomar decisiones y capacidad para resolver cuellos de botella en la coordinación intersectorial a nivel nacional o territorial.*

²⁸ Por ejemplo, se hace referencia a instancias generales o muy puntuales tales como Mesas poblacionales, Mesas temáticas, Mesas territoriales, Mesas técnicas, Mesa de seguimiento a la sentencia T080 sobre situación de la niñez indígena en el Chocó, etc.

Figura 5.13 – Numero de entidades entrevistadas que dicen participar en cada una de las Instancias Técnicas del SNBF



Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

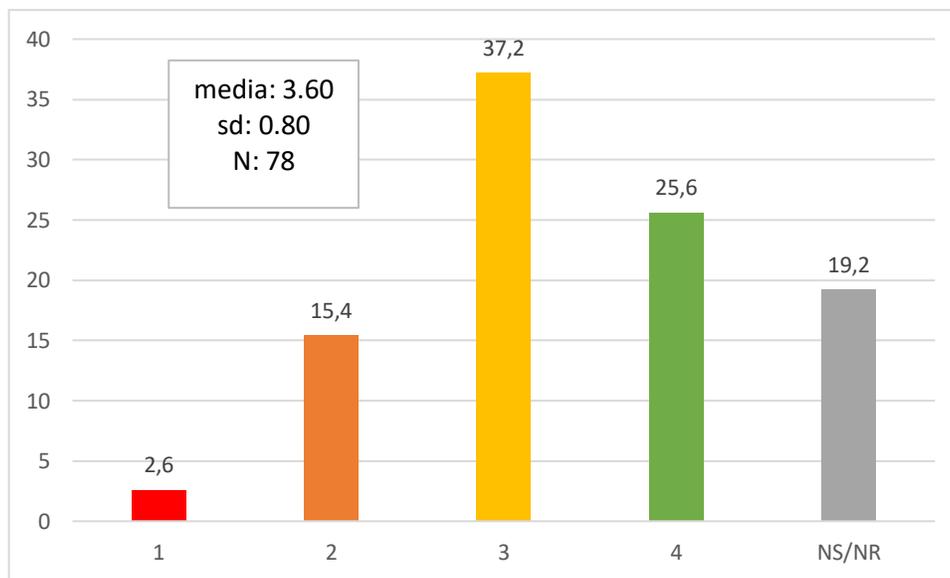
De igual forma se plantea la capacidad de tomar decisiones y ser ejecutivos para que lo que se habla y discute en la instancia pase a ser una realidad.

Los agentes entrevistados mencionan la importancia de contar en la instancia con personas que tengan capacidad de decisión que dispongan de mecanismos para la realización de acciones contundentes en la resolución de problemáticas.

También se hace referencia a la capacidad de tener presencia en los territorios y conocimiento territorial ya que todos los programas y estrategias se están creando a nivel nacional, pero al momento de llevarlo a territorio éstas no se adaptan. Como mecanismo para lograr esa presencia mencionan la posibilidad de trabajar en los territorios a través de aliados.

Por último y con menos menciones está planteada la necesidad de que las instancias tengan capacidad financiera en general y en particular para financiar estudios, consultorías y pilotajes que favorecerían validar la información que se discute y aportar a la toma de decisiones.

Figura 5.14 - Valoración de las capacidades de la instancia técnica en la que participa la entidad



¹/la calificación va de 1 a 4, donde 1 es poco y 4 es mucho

Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

En general se considera que la instancia o instancias en las que se participa sí tienen las capacidades necesarias. Resaltan la capacidad de las instancias de vincular al sector privado

y aportar a la construcción de política pública, así mismo que las mesas con secretaría técnica liderada por la CIPI funcionan muy bien, avanzan y generan productos más congruentes y más pronto que las del SNBF.

Como salvedad a pesar de calificar positivamente este aspecto mencionan que falta poder tomar decisiones y materializar las discusiones, que existe una descoordinación, desarticulación y fragmentación entre las diferentes instancias del SNBF, donde lo técnico no tiene soporte y respaldo político anulando así su impacto.

Sin embargo, existen voces que consideran que la o las instancias en las que participan no tienen las capacidades requeridas. Al respecto argumentan que la instancia es un espacio de discusión y dialogo y no de formulación de estrategias de intervención del Sistema, lo cual reafirma el imaginario de que el Sistema no funciona como sistema, sino como entidades que le apuntan a sus misionalidades.

De igual modo consideran que las instancias tienen limitaciones porque no existen unos recursos de la instancia para ejecutar propuestas y algunas entidades de acuerdo con su misionalidad están más lejos de poder disponer de estos.

Un último argumento hace referencia a que las mesas no logran tomar decisiones, y hacer las tareas que tienen que hacer a nivel técnico para poder proteger adecuadamente, o para lograr que la política pública funcione como tiene que funcionar.

De los entrevistados solamente tres consideraron no tener elementos para calificar por no pertenecer a ninguna instancia o estar participando muy recientemente.

Capítulo 6

PLAN DE ACCIÓN

En este capítulo se presenta el análisis de la evaluación del SNBF respecto a su Plan de Acción. Este análisis considera la pertinencia del Plan, su contribución al logro de los resultados del SNBF, la efectividad de la articulación, y el seguimiento que se le realiza a los compromisos establecidos.

6.1 PERTINENCIA DEL PLAN DE ACCIÓN

De acuerdo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, SNBF, junio 2018), en el 2015, el Comité Ejecutivo del SNBF propuso la elaboración de un Plan de Acción 2015-2018, el cual está articulado con la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo. Para su formulación se contó con dos insumos principales: el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 y las recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos del Niño.

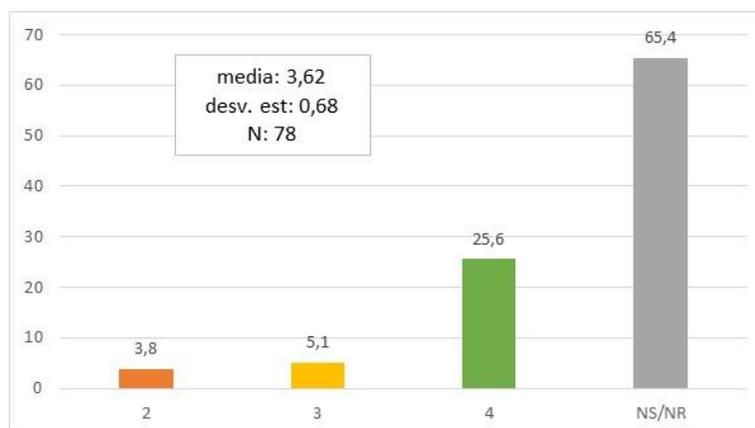
La implementación del Plan está a cargo de todas las entidades e instancias vinculadas al mismo y el seguimiento está a cargo del ICBF en su calidad de rector del SNBF y del Comité Ejecutivo del SNBF por ser esta la instancia de coordinación, operación y evaluación del Sistema. En este sentido, se evidencia la importancia de la intersectorialidad presentada en el capítulo 4 de este informe, incluyendo los conceptos de integración, mancomunidad e integración en el Plan de Acción.

Respecto al conocimiento del Plan de Acción y a los compromisos y actividades concertadas, el 51% de los funcionarios entrevistados para la presente evaluación manifestó conocerlo. De estos, la mayoría reportan conocer los compromisos y actividades concertadas por la entidad en el Plan de Acción, a excepción de entidades no ejecutoras de política como el Departamento Nacional de Planeación, las cuales afirman conocer el Plan, pero no las actividades específicas asignadas a cada entidad.

En la misma línea, los funcionarios afirman que las acciones que realiza la entidad están alineadas con los compromisos del Plan de Acción del SNBF. Según lo muestra la Figura 6.1, en una escala de 1 a 4 donde 1 es muy poco y 4 es mucho, los funcionarios asignan una calificación promedio de 3,62 al grado de alineación entre dichas acciones y los compromisos del Plan. A este respecto, destacan que la construcción participativa del Plan

y su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo facilitan esta alineación, dado que las actividades incluidas hacen parte de la misionalidad de las instituciones y de su propio plan para lograr los objetivos del Gobierno. Así mismo, este proceso permite que los compromisos y actividades concertadas en el Plan se conozcan a interior de la entidad.

Figura 6.1 - ¿Qué tan alineadas están las acciones que realiza, su entidad con los compromisos del Plan de Acción del SNBF?



Fuente: Entrevista a funcionarios de entidades que hacen parte del SNBF

Si bien se identifica que el Plan de Acción está alineado con las acciones de las entidades, la mayoría de las entidades entrevistadas la percibe como una herramienta poco funcional. Esto se relaciona con el análisis de las capacidades del SNBF presentado en el capítulo 5 de este informe, donde se identifica la baja capacidad operativa, de asignación y de recursos y de toma de decisiones de los participantes del Sistema. Aun cuando se resalta su diseño y la facilidad para sistematizar la información, no se identifica el valor agregado que genera en cuanto a su aporte para proveer evidencia para la toma de decisiones o medir efectos de las actividades realizadas. A este respecto un funcionario entrevistado afirma:

El problema no es la herramienta, pues esta es muy funcional para sistematizar y está bien diseñada. El problema es que no es funcional para analizar la información y socializarla, ya que nunca tienes acceso a la información que reportan las demás entidades¹/ la calificación va de 1 a 4, donde 1 es poco y 4 es mucho. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

De igual manera, el Plan de Acción constituye la forma de cumplir un requisito del cual no se recibe retroalimentación y representa una carga para quienes lo diligencian. En esta línea, participantes de un grupo focal mencionaron:

El plan de acción del SNBF se ve como la forma de cumplir con un requisito, que no aporta ningún valor agregado. Es una sumatoria de acciones que no refleja el sentido real de tener un sistema para

articular acciones interinstitucionales e intersectoriales. Se realizan reportes periódicamente sobre los cuales nunca se recibe retroalimentación por lo tanto se ve como un trabajo inútil y dispendioso que no les está aportando a la gestión. Tampoco se ve que incluya indicadores que permitan medir el estado real de garantías a la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Es un “plan de acción sin política”. (Grupo Focal Mesas Técnicas del SNBF, 2018).

6.2 CONTRIBUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN AL LOGRO DE LOS RESULTADOS DEL SNBF – EFECTIVIDAD DE LA ARTICULACIÓN

La percepción de la efectividad de la articulación que se da en el marco del Plan de Acción del SNBF se relaciona con la percepción de su funcionalidad. Los funcionarios coinciden en valorar el proceso de articulación que se dio para la elaboración del Plan. No obstante, no se identifica una articulación posterior para la implementación, donde se facilite el trabajo conjunto entre entidades, lo cual coincide con la valoración de la gestión de la Dirección del Sistema como coordinador presentada en el capítulo 5 de este informe, donde se resalta su poder de convocatoria, más no su contribución para la implementación y el seguimiento.

Respecto a la efectividad de la articulación para la implementación del Plan de Acción, un funcionario entrevistado menciona:

Yo creo que hay algo, y es que claramente está el plan y hay un momento en donde ni siquiera es una persona, son varias, son varios los profesionales los que hacen el seguimiento a esas acciones que se han planteado y que pues deben tener un cumplimiento en unos tiempos específicos, pero creo que..., o es más a que vamos, dame respuesta de cómo estas cumpliendo. Entonces diligencio la matriz y digo que estaba haciendo, pero ahí quedamos. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

En concordancia con lo planteado en el capítulo 4 de este documento, donde se resaltan las dificultades para la articulación e intersectorialidad para la implementación de acciones, adicional a la falta de articulación para la implementación del Plan, los funcionarios identifican las diferencias en las dinámicas y los tiempos internos de las entidades como un cuello de botella para facilitar el trabajo coordinado y lograr resultados. A este respecto un funcionario afirma:

Los cuellos de botella del Plan de Acción siempre están en los temas de articulación, y esas fueron las principales dificultades que teníamos para cualquier trabajo que hacíamos, por tiempos, por dinámicas de procesos, cuando queríamos desarrollar una actividad como tal el talón de aquiles de nosotros era lograr esa articulación en los tiempos que se requería entre todos los actores. No dejaba

de faltar alguno y eso dilataba los tiempos y finalmente eran reprocesos, al final se lograba, pero a un costo adicional de reprocesos. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Finalmente, los funcionarios hacen mención de las debilidades de la Dirección del SNBF para movilizar a las entidades en torno a la implementación del Plan de Acción y su rol se percibe únicamente como el ente que les pide reportes y que logra articularse solo para gestionar temas puntuales. Así, funcionarios entrevistados señalan:

Lo que pasa es que el plan de acción es una identificación y llevada a matriz de acciones intersectoriales de lo que se reconoció como agentes intersectoriales, y es un plan de acción que reportamos pero no es un plan de acción sobre el que exista una acción positiva de movilización frente al plan de acción, no hay, de parte del sistema...la dirección del sistema con relación al plan no hace cosa diferente que pedirnos a nosotros el reporte de lo que individualmente cada institución digamos se comprometió en el plan para hacerlo. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Más que un plan, más que ser una herramienta de planificación o de priorización o de..., en este momento yo lo veo como una herramienta de seguimiento a temas particulares que se están juntando por qué; es decir el plan de acción ahorita está juntando prioridades de plan de desarrollo, del comité de derechos del niño, de los planes particulares que hay de algunas entidades. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Estas debilidades constituyen uno de los mayores retos para la Dirección del SNBF para lograr una coordinación y asistencia técnica oportuna. En este sentido, los funcionarios plantean recomendaciones para mejorar los alcances del Plan de Acción y orientar los compromisos hacia una mirada centrada en los niños y niñas, con acciones eficientes y tangibles.

La primera recomendación que proponen los funcionarios entrevistados consiste en contar con un mecanismo de actualización del Plan de Acción que permita consolidarlo como una herramienta flexible y vigente.

Nuevas acciones, como se ven, las coyunturas cambian, digamos las realidades también cambian, entonces por ejemplo en este nuevo gobierno cómo se ajusta ese Plan de Acción. Un cuello de botella es la capacidad de adaptación frente a (...) (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

La segunda recomendación se relaciona con el establecimiento de metas, cuyo logro pueda ser medible en el tiempo y que contribuya a que el plan se perciba como una herramienta para la planeación.

está pensado más como un plan en función de juntar cosas y hacerle seguimiento a ver qué paso, cumplió o no cumplió, pero para hacer una herramienta de planificación realmente yo creo que debería

armonizarse en este momento con lo que pasa en el plan de desarrollo y es decir ¿cuáles son esas grandes apuestas en temas fundamentales, en temas de infancia y adolescencia a las que les vamos hacer seguimiento y son estas 5 cosas son 6 cosas..., y en función de esta problemática, tema, meta poderles agregar cual es la competencia de cada uno para cumplir esa meta, entonces un poco lo que se está haciendo en este momento es decir si un ministerio está haciéndole un seguimiento, si esta implementado un programa o se está cumpliendo un meta, pero no es lo que tiene que pasar de todo el mundo para que se cumplan esa meta, si me explico (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

La tercera recomendación es realizar un acompañamiento a las entidades para la implementación de las acciones a cargo de cada una, que esté vinculado con el proceso de seguimiento que se lleva a cabo.

Hacen el tema de articulación solamente para temas puntuales, cuando hay una problemática específica porque ni siquiera es para hacerle seguimiento al plan, para ver como se está evaluando el plan, (solo para apagar incendios) entonces el proceso de articulación se hace para formular el plan y el plan se quedó así, cada uno mire como lo evalúa, como lo desarrolla y como lo implementa, pero el Sistema no le hace un seguimiento y un acompañamiento a las entidades en el marco de la implementación de estos planes. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Finalmente, la cuarta recomendación se basa en vincular a las oficinas de planeación de las entidades con el fin de materializar las propuestas del plan en acciones concretas a las cuales se les pueda asignar presupuesto.

Lo que hay una oportunidad de fortalecer es el trabajo con las oficinas de planeación de cada Entidad, ellos deben de asumir un compromiso mayor frente al Sistema desde cada Entidad. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

6.3 SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN

Las conclusiones respecto al seguimiento del Plan de Acción también están alineadas con las percepciones de funcionalidad, efectividad y articulación. El seguimiento se identifica a partir de las actividades que se reportan, como el cumplimiento de un requerimiento, más no como un ejercicio enfocado al plan de acción de un sistema. A este respecto los participantes de un grupo focal afirman:

El plan del SNBF, al responder a un requerimiento del mismo SNBF, no ha sido construido desde un ejercicio juicioso de articulación interinstitucional e intersectorial sino que pareciera ser un compendio de compromisos y responsabilidades de cada entidad, cuyo origen fue la revisión del plan nacional de desarrollo y las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño, pero no evolucionó a ser un plan de acción de un sistema. Algunos hablan de que inclusive se puede estar cayendo en

duplicidades de acciones, asociada a las mismas debilidades de articulación en el SNBF. (Participante Grupo Focal).

Adicional a lo anterior, la mayoría de los funcionarios entrevistados coinciden en que no se dan reuniones de retroalimentación de los avances en el Plan de Acción, ni existe un sistema de semáforo que permita identificar el cumplimiento de las metas. Por ejemplo, un funcionario entrevistado menciona:

que aparte de hacer el proceso de la matriz, se hagan reuniones de seguimiento donde se evalúe lo que está en la matriz, porque si hay un proceso de mirar una matriz y se queda... claro, uno no mira lo de uno, uno no mira lo que está pasando con los demás, además si no hay un tema de semáforo de matriz que le permita a uno identificar qué tanta satisfacción hay en el cumplimiento de los acuerdos o de los compromisos que uno tenga en la matriz, entonces pues esto no permite generar mecanismos de seguimiento, mecanismos de mejora, planes de mejoramiento, entonces pues no, la matriz es despectiva, es una matriz como una de tantas que se llena para poder dársele seguimiento. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

La falta de ese ejercicio de seguimiento hace que el Plan de Acción no se perciba como una herramienta útil para las entidades, que contribuya al alcance de sus objetivos, como en el caso de uno de los funcionarios entrevistados quien resalta:

No, de hecho siempre nos quedamos cortos con ese seguimiento. No, no hay un adecuado seguimiento..., y además yo creo que ese seguimiento al plan de acciones es exactamente lo mismo que pasa en territorio y es que te quedas pidiendo la matriz; pero la matriz no es necesariamente hacer el seguimiento sino proponer alternativas “No se pudo por aquí, modifíquemelo por allá” eso es lo que le queda faltando al Sistema. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Finalmente, realizar un seguimiento efectivo del Plan de Acción permitiría a las entidades tener mayor conocimiento de lo que los demás miembros del SNBF realizan y, así, fomentar la articulación. En este sentido se señala:

¡ahí si haría falta!..., ¡ahí si haría falta!, que separarán o que digamos nos enviarán, o nos dieran a conocer como estamos en temas de Plan de Acción, todo el Sistema; digamos como para uno empezar a mirar y ahí de pronto poder si empezar a establecer y decir, “oiga mira, no sé..., nos faltaría de pronto como coordinar un poco acá”, porque conocemos solamente nuestra parte, el nivel de cumplimiento de nuestra parte; pero si haría falta, sabes que sí, eso, socializar como está todo el Plan de Acción del Sistema Nacional del Bienestar; no solamente lo que le corresponde o le compete a cada entidad.. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

Capítulo 7

APORTES DEL SNBF A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar tiene como fin último la protección integral de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, es por esta razón que a continuación se presenta, como último eslabón de la cadena de valor, la percepción de los entrevistados sobre el posicionamiento de la protección integral en las entidades o agentes que forman parte del Sistema. También se resumen sus opiniones sobre el aporte del SNBF a la garantía de los derechos y sobre qué tan indispensable es el Sistema para lograr la protección integral de este grupo de población.

7.1 PERCEPCIÓN SOBRE EL POSICIONAMIENTO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE DERECHOS

7.1.1 Conceptos

El concepto de protección integral de niños, niñas y adolescentes, este fue definido por el Artículo 7 del Código de la Infancia y la Adolescencia como “el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, así como la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior”. Adicionalmente, establece que “la protección integral se materializa a través de la ejecución de las políticas, planes y programas en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, y que las actuaciones dirigidas a garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes deberán orientarse bajo los siguientes principios: el interés superior, la prevalencia, la corresponsabilidad, la exigibilidad, la equidad, la inclusión social, la solidaridad, la complementariedad y la subsidiariedad. (Congreso de la República de Colombia, 2006, pág. Artículo 7).

El presidente de la República y todo su gabinete ministerial y directivo tienen el mandato legal de proteger integralmente a niños, niñas y adolescentes. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de

recursos financieros, físicos y humanos (Art. 7, Ley 1098 del 2006), ejercicio realizado a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), cuya rectoría la ejerce el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (ICBF, SNBF, junio 2018).

➤ Protección integral

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, se presentan a continuación las percepciones y opiniones de los agentes entrevistados, donde se encontró que ellos entienden el concepto de protección integral y lo definen como el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Varios hicieron mención de la definición dada en el artículo 7 del Código de Infancia y Adolescencia.

La protección integral son aquellas condiciones que desde las diferentes instancias posibilitan que un ser humano, un sujeto en este rango de edad tenga cubiertas todas las atenciones que requiere. Es decir que haya un Ministerio de Educación, uno de Salud, unos recursos territoriales, una Registraduría, todas las instituciones, la familia, alrededor posibilitando que el niño tenga trato digno, derechos a la salud, una nutrición de calidad, acceder a servicios, que esos servicios estén dispuestos para ellos con calidad. Cuando se cumple con todas tus realizaciones hay una protección integral. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Se habló también del componente de prevención y del de atención, en especial en aquellas entidades que atienden por ejemplo víctimas del conflicto armado.

El concepto de protección integral tiene dos componentes, uno de prevención y uno de atención, sobre todo en el marco del conflicto es muy importante no sólo atender la afectación que se genera, sino poder tener planes de puedan prevenir, y ahí sí que nosotros en todo esto de la reconciliación y la construcción de paz tenemos un reto gigante como institución, pero la sociedad también. Es poder generar todas esas garantías de no repetición, que pueden ir desde cambios estructurales de la inequidad y la injusticia social, hasta cosas tan mínimas como medidas de satisfacción simbólica en relación con la memoria... (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Se hace énfasis las respuestas en que la protección integral no solo se refiere a aquellos niños, niñas y adolescentes a quienes les han sido vulnerados sus derechos, sino se refiere a todos los niños, niñas y adolescentes.

La protección integral no solamente es cuando ha habido una vulneración y hay que hacerle algún tipo de resarcir al niño o por lo menos de hacer un proceso de restablecimiento de derechos, si no que la protección integral va desde informar la comunidad para que sepa cuáles son los derechos de los niños, generar acciones de mitigación, de prevención y de..., la protección integral es lograr que los

niños siempre estén protegidos antes de que suceda cualquier tipo de afectación, cuando ha sucedido, ¡eso sí! ayudar al restablecimiento de sus derechos. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Algunos agentes definen la protección integral directamente desde su misionalidad haciendo referencia a sus acciones. “Garantizar el uso y la apropiación de tecnología responsable de niños, niñas y adolescentes considerando la prevención y promoción de derechos, denuncia y presencia en caso de vulneración. Esto no es posible hacerlo desde una sola entidad, no se puede llegar a esto sin tener actividades educativas, por ejemplo...” o “La protección integral es la mirada centrada en el enfoque de derechos, teniendo a la cultura como entorno protector... el Ministerio aboga por el enfoque diferencial y la acción sin daño”. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

➤ Fortalecimiento familiar

Se preguntó también sobre el concepto de fortalecimiento familiar que tienen los agentes del SNBF. En este aspecto se observa mayores diferencias en la definición que dan los entrevistados. Algunas entidades manifiestan que no está dentro de los objetivos de la entidad el tema de fortalecimiento familiar, otras mencionan el tema de formación en valores. Se entiende desde el “fortalecimiento de sus habilidades para la crianza de sus hijos frente a las diferentes situaciones que se está, o que se pueden presentar tanto para hacer acciones preventivas como para hacer acciones de protección”, la familia como entorno que protege a los niños, niñas y adolescentes debe ser fortalecida para garantizarle los derechos a esta población”

Otros actores consideran que el tema de fortalecimiento familiar no ha sido trabajado por el SNBF con la misma intensidad que la primera infancia o la infancia y adolescencia, “Este es un concepto que lo desarrollamos más, como casi que el apellido, como niños, niñas y adolescentes y fortalecimiento familiar, pero en la práctica yo creo que no se fortaleció tanto, no se visibilizó tanto como en el mismo nivel de herramientas, de indicadores de posicionamiento”.

Sin embargo, los entrevistados coinciden en la importancia de la familia como entorno protector de los niños, niñas y adolescentes.

➤ Participación

Una de las líneas de trabajo para la coordinación y puesta en marcha de las acciones en torno a la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por los agentes del SNBF, es la participación y movilización social, la cual se define como “*el conjunto de acciones desarrolladas entre actores gubernamentales, de la sociedad civil, y niños, niñas y adolescentes, dirigidas a*

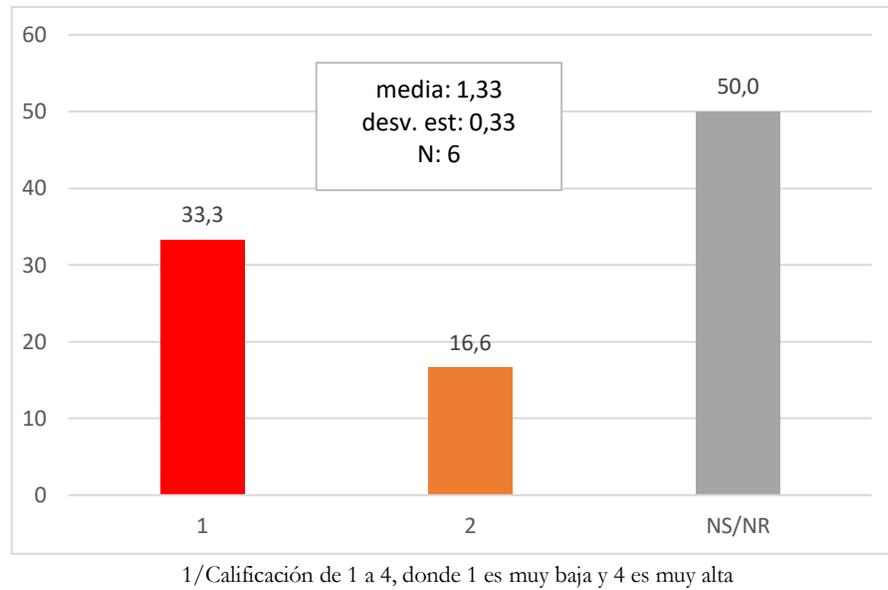
generar transformaciones culturales e influir en la evolución de imaginarios sociales en torno a la niñez. Se concentra en consolidar los procesos de dialogo intergeneracional e incidencia de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones en todos los ámbitos de su vida, con especial énfasis en la gestión pública y en potenciar la concurrencia de actores sociales e institucionales en torno a la garantía de los derechos de la niñez’. (ICBF, SNBF, junio 2018)

En relación con el concepto de participación, los agentes del Sistema opinan que la participación es algo fundamental “*Es el énfasis, yo pienso que es la base estructural del sistema, la participación es un eje transversal de hacer política pública*”, pero también consideran que es un concepto más fácil de definir en lo teórico, que de implementar en la práctica, son “*escenarios donde se tiene en cuenta a los sujetos de la política, pero son espacios muy difíciles de propiciar, no hay recursos y en los territorios los niños, niñas y adolescentes no siempre son prioritarios*” (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

La valoración que dan algunos de los entrevistados a la efectividad de los espacios de donde se concreta la participación de los niños, niñas y adolescentes es muy baja, ninguno de los entrevistados la calificó como alta o muy alta (ver Figura 7.1). Se percibe que para que la participación sea más activa y tenga incidencia debe cumplir varios pasos donde se dé información, se capacite a las personas y se den procesos de empoderamiento.

La participación es un proceso que le permite a las personas del común no especializadas en el tema, ser parte de las decisiones territoriales que les atañe y entendiendo la participación que tiene que ser un proceso en el cual ellos puedan incidir y decidir realmente en los procesos, y para ellos pues tiene que haber procesos de información, tiene que haber procesos de capacitación, tiene que haber procesos de empoderamiento, etc. Porque muchas veces la participación se hace: la gente lo lleva, le hace firmar un acta, un listado de asistencia, pero la gente muchas veces no tiene la información para participar de manera incidente. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

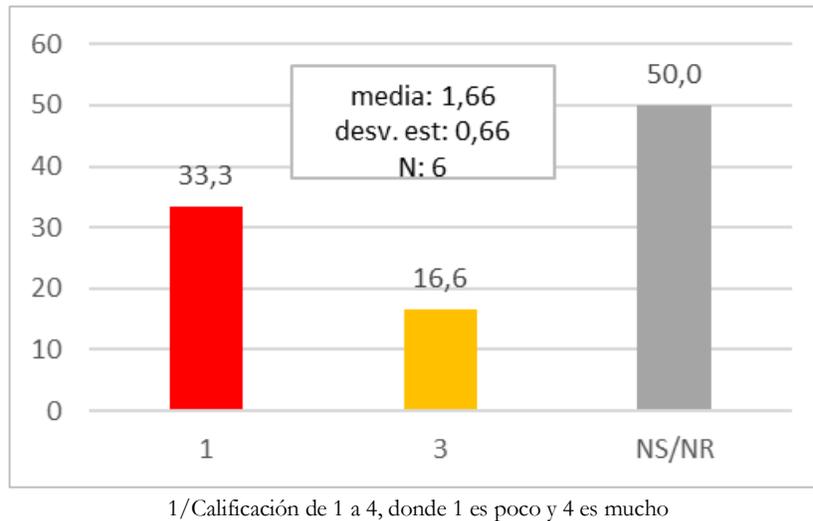
Figura 7.1 - Calificación1/ de la efectividad de la forma como se concretan las acciones de participación de los niños, niñas y adolescentes dentro del SNBF



Fuente: Econometría. Entrevistas semiestructuradas al Comité ejecutivo del SNBF, 2018

También se abordó en las entrevistas el tema de la participación de la sociedad civil en las decisiones de política, “Yo en el tema de la participación, entiendo que se incluya a la sociedad civil dentro de las decisiones que se toman, no solamente a los actores institucionales porque claramente la institución es la encargada de dar respuesta, pero también me parece que la sociedad civil debería tener un papel muy importante”. Sin embargo, al entrar a valorar que tan efectiva es la forma como se concretan las acciones de participación de la sociedad civil, organismos de la cooperación, etc, los resultados muestran, al igual que para el caso de los niños, niñas y adolescentes, una baja valoración, es decir que estas acciones son muy poco efectivas. Como se observa en la Figura 7.2, el 50% de los agentes no respondió esta pregunta y de los que respondieron cerca del 70% lo califico con la valoración más baja.

Figura 7.2 - Calificación^{1/} de la efectividad de la forma como se concretan las acciones de participación de la sociedad civil, cooperación, etc

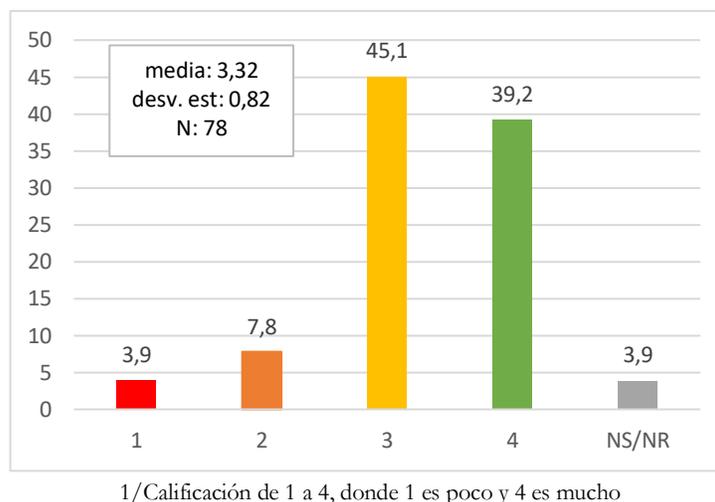


Fuente: Econometría. Entrevistas semiestructuradas al Comité ejecutivo del SNBF, 2018

7.1.2 Posicionamiento de la protección integral en las entidades

Luego de presentar la forma como los agentes entienden los conceptos de protección integral, fortalecimiento familiar y participación, a continuación, se presenta la percepción de los agentes sobre el posicionamiento de los objetivos del SNBF de protección integral de los niños, niñas y adolescentes y fortalecimiento familiar a nivel de las entidades. En la Figura 7.3, se observa que este concepto está muy bien posicionado en la mayoría de las entidades, esto se refleja en una media (3,32) bastante alta y en una proporción de más del 85% de los agentes entrevistados, que califica de forma positiva esta situación.

Figura 7.3 - Calificación^{1/} de qué tan posicionada está la protección integral de niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar dentro de su entidad?



Fuente: Econometría, entrevistas semiestructuradas a los agentes del SNBF, 2018

Varios de los entrevistados señalan que el nivel de posicionamiento varía de acuerdo con el grupo poblacional, es así como el grupo donde está más avanzado el concepto de protección integral es en primera infancia, seguido de infancia y adolescencia, donde ya está formulada la política, pero también mencionan que el fortalecimiento familiar es el tema que está más atrasado.

Reconocen el rol del SNBF, pues ha incidido en que las entidades hablen de garantía de derechos y de protección integral, se señala que el concepto de integralidad es más fácil de entenderse en las entidades que atienden población de determinados grupos de edad, como es el caso del ICBF, como entidad que atiende niños, niñas y adolescentes y familia. En entidades, donde la población objetivo son todas las personas, es importante que la atención de los niños, niñas y adolescentes se haga con este enfoque, pero mencionan la importancia del apoyo del SNBF en este proceso. También se da el caso donde no tienen clara la responsabilidad de la entidad frente a la protección integral de niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar, “la misionalidad de la entidad no está ligada con esta población, nosotros no atendemos población infantil, ni adolescente”

Los entrevistados afirman que falta mucho por hacer para que se avance en la implementación de la protección integral y no solamente en el discurso.

Hace falta trabajar mucho, hace falta mucha sensibilización de la gente, hace mucha falta una sensibilización institucional para que realmente haya un compromiso más allá de las palabras y más allá del discurso con los derechos de la infancia. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

También mencionan que el concepto de protección integral es más fácil aplicarlo desde la planeación, pero cuando se llega a la implementación es un poco más difícil, pues requiere la articulación de los diferentes sectores en el territorio

Al definir la responsabilidad de la entidad frente a la protección integral de niños, niñas y adolescentes, la gran mayoría opina que su entidad si tiene responsabilidad, pero esta respuesta depende mucho de la misionalidad de la entidad, es así como los sectores que atienden directamente a los niños, niñas y adolescentes es clara la responsabilidad, así como en las que participan en la formulación de las políticas.

Todos nuestros programas trabajan en reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, trabajamos en la prevención, garantía de los derechos, y frente al restablecimiento lo que hacemos es aplicar nuestra política de salvaguarda de la niñez en donde encontramos casos de vulneración a sus derechos, los denunciemos, y justamente en contacto con los actores del Sistema buscamos el restablecimiento de los mismos. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

La generación de ambientes protectores y de ambientes que garanticen un sano desarrollo para los niños y el ejercicio pleno de sus derechos; y eso en perspectiva sistémica, digamos trabajando con los actores que están más involucrados con sus entornos más inmediatos, la familia, la escuela, la comunidad y los gestores de política. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

La aplicación del concepto de protección integral en el proceso de planeación y diseño de políticas públicas es clara para algunos de los agentes, aunque no dejan de mencionar las dificultades que se presentan.

Está escrito, pero en la práctica es muy diferente por muchas fallas como por ejemplo la rotación constante de personal que hace que los procesos de interrumpen y, en muchos casos, sea necesario empezar de nuevo. Esto hace que todo tenga unas jerarquías y una burocracia donde los niños son el último eslabón cuando deberían ser lo más importante. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Por ejemplo, el posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en las políticas públicas se traduce en mirar al niño de una manera integral haciendo que los programas se construyan para dar una atención integral. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Hay entidades que mencionan que, aunque se tiene el concepto claro, este no se ha traducido en la implementación de las políticas “En el ministerio la verdad no se ha

traducido todavía mucho, todavía está en proceso, de mirar cómo el concepto de protección integral se implementa en las dos políticas en las que estamos trabajando”

Por otra parte, en entidades donde afirman que se ha realizado el diseño de políticas con este enfoque y que se espera que en la implementación se logre trabajar más en el tema de garantía de derechos, pues en general se da prioridad al restablecimiento de los mismos por la urgencia de estos fenómenos.

Es de gran importancia que los agentes que conforman el SNBF conozcan de manera clara la operación del SNBF y el aporte que tiene su entidad dentro del Sistema. Con el fin de evaluar la participación de los agentes dentro del ámbito nacional, se tienen en cuenta acciones concretas realizadas por las entidades y las cuales les permite reconocerse como agente del sistema. Dentro de esas acciones, gran parte de los actores entrevistados identificaron que: brindar servicios de atención integral a los niños, especialmente a la primera infancia; ser parte de la articulación que hace el Sistema para que las entidades piensen en acciones específicas y puntuales para la solución de las diferentes problemáticas que existen en la primera infancia, infancia y adolescencia; la coordinación de la política pública a través del seguimiento de la situación de los niños, construcción de lineamientos de política pública y articulación de acciones interinstitucionales; son las principales acciones concretas que realizan y las cuales los posicionan como agentes dentro del SNBF. (Entrevista Agente del SNBF, 2018).

7.2 PERCEPCIÓN SOBRE LOS APORTES DEL SNBF EN LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Como se expuso en la sección anterior, los agentes del SNBF consideran que la protección integral de los niños, niñas y adolescentes está posicionada en su entidad. Por su parte, el SNBF es reconocido en la mayoría de las entidades, como se vio en el capítulo 5 (sección 5.3.2), el 55% de los agentes entrevistados considera que el SNBF está posicionado dentro de la misionalidad de su entidad.

Algunos consideran que este posicionamiento se da porque trabajan conjuntamente con otras entidades bajo la sombrilla del SNBF, otros afirman que el objetivo de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes es común a la misionalidad de su entidad. Para aquellas entidades, donde esta relación no es tan estrecha, coinciden con que su tema no necesariamente es la atención de los niños, niñas y adolescentes, sino atienden a toda la población con un enfoque sectorial.

7.2.1 Transito del enfoque de situación irregular al enfoque de protección integral

Los entrevistados consideran que ya se dio el transito del enfoque de situación irregular al enfoque de protección integral.

Diría que el enfoque de situación irregular de los menores “pasó al olvido”, aunque aún pueden permanecer ciertas cosas en el lenguaje, por ejemplo, al hablar de prostitución infantil, de menores infractores, incluso de menores en lugar de niños, niñas y adolescentes. Cada vez es más la disposición de las personas a tener en cuenta a los niños como sujetos activos, respetando sus derechos, reconociendo la importancia de escucharlos. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

.. ese cambio que se dio en el país entre la concepción de infancia desde la situación irregular hacia la protección integral, ahí hay como un cambio que tuvo el país en cómo entiende el esquema de enfoque de derechos, creo que el tema de protección de integral fue un concepto bien fuerte que se incluyó en la Ley 1098, porque antes el país venía bajo otra concepción en los temas de infancia que era lo que se denominaba la situación irregular, es decir que los temas de infancia, solamente se trabajaban desde perspectiva de vulneraciones de derechos y solamente como que se actuaba cuando había una vulneración de un derecho. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Otros consideran que este tránsito se ha dado más en primera infancia que en infancia y adolescencia y que se debe seguir avanzando.

Se ha hecho el tránsito, pero todavía falta bastante sobre todo en adolescentes, que ese imaginario que orienta todas las atenciones para niñez está ligadas si o si a un restablecimiento de derechos, o porque el niño está en una situación irregular para el tema de adolescentes es muy difícil. Ese tránsito sí se logró gracias a todo lo que ha movilizó CIPI para primera infancia, se ha entendido la lógica de atención integral de todos los sectores y que el desarrollo de un niño no es solamente porque está bien alimentado, también porque está bien estimulado y que tiene un buen entorno y lo protege a la primera infancia, eso en primera infancia está completamente claro, pero para infancia y sobre todo para adolescencia no se espera que con la política nueva se logre hacer esa separación en este sector. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Otros afirman que este trabajo debe fortalecerse aún más. Se señala que cuando se trabaja coordinadamente para atender una emergencia se trabaja con este enfoque, pero luego no se hace seguimiento de las acciones y menos del enfoque de atención. También se menciona que a nivel territorial es necesario fortalecer este concepto.

El SNBF si contribuye, pero es un proceso lento porque requiere una transformación cultural. Faltan más campañas educativas, falta trabajo con familias porque es el escenario donde más se están vulnerando los derechos de los niños. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

El SNBF ha jugado un rol muy importante en el transito del enfoque de situación irregular al enfoque de protección integral, ha contribuido a la sensibilización de los agentes a través del trabajo que ha venido haciendo con las entidades a través de las diferentes instancias.

Si se ha dado el cambio, pues ahora no se ven a los niños como sujetos de derechos y vulnerables y que requieren de una atención especial. Es gracias al Sistema que las entidades hablan de la protección integral de niños, niñas y adolescentes. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Se reconoce el aporte del SNBF en el transito al concepto de protección integral, pero se afirma que no se puede atribuir solo al Sistema

El Sistema ha incidido en la transición, pero ésta no se puede atribuir solo al Sistema, sino que hay que considerar una tendencia en el desarrollo de la política y de los derechos. Sin embargo, en su opinión la ejecución de la política sigue centrada en “las situaciones problema” como abandono, negligencia, maltrato, “no se ha logrado un cambio importante en la forma de intervenirlas”. Esta situación es diferente en Primera Infancia, que logró pensarse como una “política de estado social de derechos para todos”. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

7.2.2 Qué tan imprescindible es el SNBF para la garantía de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes

Para cerrar esta sección sobre el posicionamiento del SNBF en sus agentes, se formuló la pregunta a los entrevistados sobre qué tan imprescindible es el Sistema para la garantía de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, donde se encontró que la gran mayoría de ellos consideran que el Sistema es imprescindible, pero también muchos de ellos afirman que debe fortalecerse y requiere cambios. A continuación, se presentan algunos de los testimonios de los agentes entrevistados:

El Sistema es muy importante, aunque necesita algunas mejoras como es la socialización de sus objetivos, funciones y logros ya que hay mucha confusión entre el ICBF y el SNBF.

El Sistema es un facilitador de todos estos procesos, y la invitación es a que se debe fortalecer cada día más en todos los niveles, nivel nacional, departamental y municipal.

El Sistema necesita ser reconocido realmente como algo clave y para eso hay que diferenciarlo del ICBF, porque el ICBF ya todos sabemos que es clave, pero esto parece como una dirección ahí anexa

que es pero no es, que tiene independencia pero no la tiene, es muy... es como una mezcla ahí que no le permite realmente ser al Sistema porque depende del ICBF.

Yo creo que en si es necesario, es necesario el Sistema, pero es necesario que funcione bien, y es necesario que el ICBF se crea, que se asuma líder del Sistema, yo en los últimos años he sentido al ICBF muy tímido con respecto a su rol como rector, y sobre todo muy quejambroso en el sentido de decir es que como yo soy una entidad chiquita, es que como yo no soy líder de sectores en cambio los demás si son líderes, como a mí me dan menos plata que a los demás, y en ese sentido pues cuando uno asume desde esa posición no va a mover nada, si es importante si hace falta, pero para que funcione toca tener un ICBF mucho más empoderado en su rol. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

Por otra parte, algunos opinan que el Sistema no es indispensable para asegurar la protección integral de los niños, niña y adolescentes, es decir, no necesariamente es imprescindible, aunque es un facilitador para lograr la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, nuevamente aparece la necesidad de cambios para fortalecer la institucionalidad y moverse hacia un Sistema más fuerte que facilite la toma de decisiones.

...pues no es que sea imprescindible, la garantía se da con o sin el Sistema, que el Sistema es un agente que ayuda a movilizar la garantía de derechos de los niños, pero también hay otras instancias para movilizar la garantía de derechos, y de hecho, muchas veces el Sistema se mueve porque las otras entidades están obligando a subir el Sistema frente a esa garantía, como la Procuraduría delegada para asuntos de infancia y adolescencia, la Defensoría del Pueblo y con la defensora delegada para asuntos de infancia y adolescencia para el adulto mayor, entonces no es indispensable, pero si es un ente articulador que si ha jugado un papel importante en el tema de la garantía de seguimiento de derechos de los niños (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

No sé si sea imprescindible en este momento, se necesita fortalecer la arquitectura institucional, la asignación presupuestal para la implementación de la política pública y la articulación entre sistemas. Considero que es más importante transitar hacia un Sistema más grande que recoja distintos sistemas y que no genere tantos desgastes en la toma de decisiones. Solo deberían existir las instancias de desarrollo técnico, pero con un funcionamiento claro, ya en el momento de la toma de decisiones debe existir solo un sistema que logre articular todos los sistemas. (Entrevista Agente del SNBF, 2018)

➤ En resumen

La percepción de la mayoría de los agentes del Sistema apunta a que la protección integral de los niños, niñas y adolescentes es un concepto posicionado en las entidades, y que el Sistema ha jugado un rol importante en la sensibilización de los agentes alrededor de la formulación e implementación de las políticas, programas y acciones con el enfoque de la garantía de derechos. Es claro también que este avance se ha dado más en primera infancia

y que en infancia y adolescencia y en fortalecimiento familiar el proceso está mucho más atrás.

En relación con el SNBF, lo consideran imprescindible para la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y para el fortalecimiento familiar, pero también coinciden que se requieren cambios fuertes orientados al fortalecimiento institucional y empoderamiento del Sistema.

Capítulo 8

CONCLUSIONES

A continuación, se resumen los principales resultados de la evaluación y se presentan las conclusiones que se deriva de estos hallazgos. Los resultados y las conclusiones se han dividido en cuatro grandes temas, que agrupan los aspectos tratados en los diferentes capítulos del informe.

➤ Intersectorialidad y articulación

La lógica del Estado colombiano está puesta en una planeación y una ejecución sectorial, lo cual contradice o va en contravía del enfoque de protección integral que requiere de la participación de varios sectores. Esta lógica, sumada a normas que definen las competencias para algunos sectores, impone restricciones en algunos agentes, en el momento de articularse con los demás agentes, con complicaciones importantes a la hora de querer articular presupuestos en función de un solo programa.

El concepto de intersectorialidad, presentado en el capítulo 4, parte de tres elementos básicos que son Integración, Mancomunidad e Inclusividad. La intersectorialidad del SNBF muestra resultados en los tres elementos, pero con diferentes niveles de avance.

Conclusión: En términos de integración²⁹ el SNBF presenta un avance significativo.

Se encuentran experiencias importantes en el alcance de acuerdos conceptuales y técnicos en el marco de:

- 1) **La formulación de políticas públicas** donde la formulación e implementación de la política de primera infancia es un referente importante para los agentes del Sistema, dado que evidenció la capacidad de articular a todas las entidades que hacen parte de la misma desde la planeación, la implementación y el seguimiento, demostrando con ello altos niveles de integración.

²⁹ Este elemento de la intersectorialidad hace referencia a la integración administrativa de agentes, el desarrollo de distintos mecanismos de articulación de agentes, el desarrollo conjunto de procesos, conceptos y normatividad

- 2) **Las mesas técnicas o instancias**, en donde se reconocen las responsabilidades y competencias de los otros, y se planea y se comparten recursos para el logro de un objetivo común.

Sin embargo, hay algunos limitantes o problemas que impiden que esta integración se cumpla de manera más efectiva y que es necesario tener en cuenta, tales como:

- Algunos agentes tienen la percepción que el alcance del Sistema solo es para población vulnerable.
- La normatividad restringe de alguna manera la participación de los agentes en la instancia o no está explícito dentro de sus responsabilidades la atención integral de niños, niñas y adolescentes.
- Persiste el enfoque sectorial, en parte porque el Estado planea y ejecuta sectorialmente. Uno de los obstáculos para la integración es que, desde el inicio del ciclo de política, los análisis situacionales o caracterización de fenómenos son abordados principalmente desde un enfoque sectorial.
- Falta de claridad sobre la intención de la intersectorialidad en las instancias técnicas. Es muy importante preguntarse por la intención que existe detrás de la articulación, como por ejemplo la definición o revisión de una política pública, la construcción de algún lineamiento o el seguimiento a casos específicos.
- La movilidad de los miembros de las mesas técnicas y la limitación de tiempo de las personas que participan en estas instancias.

Conclusión: En términos de mancomunidad³⁰, el avance ha sido menor, pero el Sistema cuenta con mecanismos para lograrlo, es así como los procesos donde se manifiesta este elemento de la intersectorialidad son:

- 1) Los **convenios intersectoriales o alianzas**, en donde cada una de las entidades pueden aportar lo que le corresponde de acuerdo con sus competencias para el desarrollo de una iniciativa específica. Este mecanismo ha venido cobrando mayor fuerza para vincular a la sociedad civil en la implementación de las políticas.
- 2) **Planes de Acción y rutas** que permiten concretar la intersectorialidad en el territorio. En el caso del SNBF, el Plan de Acción es el mecanismo que se presta para que se de este elemento, donde se podrían compartir recursos, responsabilidades y acciones. Sin embargo, la forma como está estructurado el Plan no permite que efectivamente las responsabilidades y acciones sean compartidas, sino por el contrario están definidas

³⁰ Elemento de la intersectorialidad entendido como la forma en la cual los agentes comparten recursos, responsabilidades y acciones para la construcción de soluciones a problemas que son de interés de varios actores. Este elemento supone poner la solidaridad por encima del poder y la actuación individual

acciones a cargo de cada una de las entidades con responsabilidades concertadas en el Plan.

Es importante tener en cuenta, que mecanismos como el Plan de Acción permitirían avanzar en este elemento de la intersectorialidad, buscando que las acciones y responsabilidades sean compartidas.

Conclusión: En términos de inclusividad³¹, se ha avanzado la intersectorialidad en el ciclo de política pública, pero principalmente en la planeación, es necesario avanzar en la implementación y en el seguimiento.

La inclusividad se manifiesta en el ciclo las políticas públicas, donde la representación de la intersectorialidad no solo se evidencia en los asuntos conceptuales de la política, sino también en las pautas para su implementación, relacionados con el diseño, la implementación y evaluación de sus acciones, componentes que contempla el SNBF en su manual operativo.

Si bien en varios casos se logra asegurar un buen nivel de planeación, se presentan dificultades importantes.

- Existe una conciencia generalizada de que la planeación de las mesas debe lograr incidir en la inclusión de los temas en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, con algunas excepciones, lo que termina ocurriendo es que las entidades terminan adecuando sus programas y proyectos de acuerdo con lo que quedó definido en el PND.
- De igual manera, hay una claridad que la planeación debe involucrar necesariamente a municipios y departamentos, pues es en sus planes de desarrollo en donde deben quedar las partidas presupuestales para contribuir con los esfuerzos del nivel nacional o para desarrollar asuntos que son prioritarios en los territorios. En este sentido, los esfuerzos de asistencia técnica de parte de la Dirección del SNBF y de otras entidades se quedan cortos frente a las necesidades.
- Si bien en varios casos se logra asegurar un buen nivel de planeación, se presentan dificultades importantes en el momento de implementar, dado que las entidades terminan ejecutando sus acciones por su lado y reportando avances de forma aislada. En consecuencia, la implementación y seguimiento terminan siendo un ejercicio sectorial y poco articulado.
- La toma de decisiones en las mesas técnicas está determinada en buena medida por la arquitectura institucional de la política en la que se encuentra inmersa esa mesa.

³¹ Elemento que afecta el diseño, la implementación y evaluación de políticas y acciones

Esas arquitecturas usualmente responden a comisiones de alto nivel o sistemas que se encuentran por fuera del SNBF. Uno de los desafíos más importantes para la Dirección del Sistema es comprender que cada situación es distinta y que requiere de estrategias diferenciadas para articular estas instancias con la estructura operativa del SNBF.

La integración, como elemento de la intersectorialidad, en el ciclo de política pública en el SNBF, se encuentra de manera mucho más clara en la etapa de diagnóstico y planeación. Sin embargo, no es claro que se esté logrando en la implementación de la política, ni en el seguimiento y evaluación, pues son procesos, como ya se mencionó, que se adelantan principalmente desde cada uno de los sectores.

Uno de los factores que incide en que esto se haga a nivel sectorial es la asignación presupuestal. Una de las etapas que consolida la integración como elemento de la intersectorialidad es el presupuesto. Si se logra llegar a la asignación presupuestal para la implementación de una política de atención integral, como es el caso de la política de primera infancia, se consolida la integración.

➤ Importancia del SNBF para el objetivo de la protección integral

Conclusión: La instancia supra nacional del SNBF, se considera necesario para lograr el objetivo de protección integral de los niños, niñas y adolescentes propuesto por el país. El ICBF es el llamado a ejercer el rol de rector del mismo. Sin embargo, se considera necesario realizar cambios en el Sistema como la reformulación de algunos procesos y el fortalecimiento de algunas de sus instancias.

- El SNBF es percibido como fundamental para lograr la articulación entre instancias y agentes debido a las funciones que está llamado a cumplir de coordinación, interlocución y asistencia técnica.
- A pesar de la confusión y enorme ambigüedad que existe entre el SNBF y el ICBF como ente rector del Sistema, la mayoría de los agentes considera que la entidad idónea para ser responsable de la rectoría del Sistema continúa siendo el ICBF. Pero resaltan que es necesario superar la falta de claridad mediante un amplio liderazgo, mayor empoderamiento político y jerárquico del SNBF dentro de la arquitectura institucional del Estado y mayor innovación en lo técnico.
- Entre las fortalezas que resaltan del ICBF para ejercer la rectoría del Sistema están la presencia que logra en los distintos ámbitos (nacional y territorial) y la capacidad técnica en los temas fundamentales del SNBF.

- Con respecto a la Dirección del SNBF, ubicada dentro del ICBF, los agentes consideran que es fuerte en el diseño de política y en aspectos técnicos (particularmente en la socialización de las normas y la actualización permanente a los agentes del sistema); siendo débil en lo operativo y su radio de acción no es equiparable en lo territorial con el que tienen las áreas misionales del ICBF. De igual forma se identifican falencias en aspectos asociados al seguimiento del Plan de Acción y en la retroalimentación y socialización que hace de los resultados.

La percepción de la mayoría de los agentes del Sistema apunta a que la protección integral de los niños, niñas y adolescentes es un concepto posicionado en las entidades, y que el Sistema ha jugado un rol importante en la sensibilización de los agentes alrededor de la formulación e implementación de las políticas, programas y acciones con el enfoque de la garantía de derechos. Es claro también, que este avance se ha dado más en primera infancia y que en infancia y adolescencia y en fortalecimiento familiar el proceso está mucho más atrás, y, como se mencionaba antes, este avance se ha dado más en la etapa de planeación que en la de implementación y seguimiento.

La gran mayoría de los entrevistados consideran que el Sistema es imprescindible para la garantía de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, pero también muchos de ellos afirman que debe fortalecerse y requiere cambios.

➤ Arquitectura institucional

Conclusión: La arquitectura institucional del Sistema es considerada como adecuada, pero se requiere la reformulación de algunas de sus funciones para lograr la articulación vertical entre las diferentes instancias y horizontal al interior de ellas.

La articulación sectorial e interinstitucional es un proceso central en las políticas con enfoque intersectorial, como las orientadas a la primera infancia, la infancia y la adolescencia. En el escenario ideal, una articulación efectiva se debe dar entonces de forma vertical y horizontal, entre agentes e instancias.

La integración vertical entre el Comité Ejecutivo y el Consejo Nacional de Política Social esta mediada por las entidades que participan en el Comité, quien presenta los temas al Consejo, y no siempre están previamente discutidos con los actores que asisten al Consejo. Si bien el Comité Ejecutivo es una instancia que ha venido ganando reconocimiento, existen serias críticas frente a la ausencia de línea técnica y divulgación sobre el proceso de la toma de decisiones.

En este contexto, resulta esencial que el Comité se fortalezca como el ‘corazón’ del Sistema, teniendo como referente central las políticas de primera infancia y de infancia y adolescencia. La capacidad técnica de las personas que componen este Comité es fundamental para ganar legitimidad y liderazgo a la hora de movilizar temas en las mesas técnicas y ganar mayor nivel de incidencia en el Consejo de Política Social.

La intensidad de la articulación entre agentes del Sistema parece estar determinada por la misionalidad o el nivel de incidencia directa que tienen las entidades en las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia. Algunos entrevistados afirman que funciona cuando se presentan situaciones de emergencia.

Las instancias del Sistema son identificadas claramente por la mayoría de los distintos agentes. Se consideran que son espacios importantes dentro del Sistema que podrían fortalecerse mucho más para que no sólo lideren en la planeación y diseño, sino también en los procesos de implementación y en lo operativo.

Aquellas entidades que fueron menos nombradas por los entrevistados o que fueron menos valoradas por su nivel de aporte a los objetivos del Sistema, son aquellas cuyas políticas no están centradas en los niños y en las niñas sino en temas más sectoriales. Es importante que el Sistema logre comprender a profundidad estas diferencias, para hacer mayores esfuerzos de articulación con las entidades que son claves, y lograr ser más estratégicos en temas puntuales con agentes que son más transversales o tangenciales a la protección integral de los niños. Esto puede contribuir con una participación más intencionada y más efectiva de todos los agentes.

Posicionar el Sistema y la protección integral dentro de la misionalidad de los agentes participantes se percibe como aspectos que dependen de la relación que tenga cada entidad con la Dirección del SNBF y del liderazgo que ejerza el ICBF, como rector del mismo.

➤ Capacidad de seguimiento- Plan de Acción

Conclusión: Se resalta el trabajo conjunto que se dio para el diseño del Plan de Acción, y la concordancia que existe con la misionalidad de las entidades que hacen parte del SBNF, al estar alineado con el Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante, en los aspectos por mejorar se resalta la falta de retroalimentación a la información que se reporta, la carencia de un sistema que permita hacer seguimiento a los avances y, de esa manera, contribuir a que se utilice como una herramienta de planeación, y para superar las dificultades para articularse en torno a las acciones requeridas para la atención integral a los niños, niñas y adolescentes.

A continuación, se presentan algunos de los resultados derivados de la percepción de los agentes entrevistados sobre el Plan de Acción.

- Si bien se identifica que el Plan de Acción está alineado con las acciones de las entidades, este se percibe como una herramienta poco funcional.
- Aun cuando se resalta su diseño y la facilidad para sistematizar la información, no se identifica el valor agregado que genera en cuanto a su aporte para socializar resultados, proveer evidencia para la toma de decisiones o medir efectos de las actividades realizadas.
- Los funcionarios coinciden en valorar el proceso de articulación que se dio para la elaboración del plan. No obstante, no se identifica una articulación posterior para la implementación, donde se facilite el trabajo conjunto entre entidades, lo cual coincide con la valoración de la gestión de la Dirección del Sistema como coordinador, presentada en el capítulo 5 de este informe, donde se resalta su poder de convocatoria, más no su contribución para la implementación y el seguimiento.
- Los agentes mencionan las debilidades de la Dirección del SNBF para movilizar a las entidades en torno a la implementación del Plan de Acción y su rol se percibe únicamente como el ente que les pide reportes y que logra articularse solo para gestionar temas puntuales.
- Estas debilidades constituyen uno de los mayores retos para la Dirección del SNBF para lograr una coordinación y asistencia técnica oportuna.

La falta de ese ejercicio de seguimiento hace que el Plan de Acción no se perciba como una herramienta útil para las entidades, que contribuya al alcance de sus objetivos. Realizar un seguimiento efectivo del Plan de Acción permitiría a las entidades tener mayor conocimiento de lo que los demás miembros del SNBF realizan y, así, fomentar la articulación

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República de Colombia. (1979). *Ley 7 de 1979 Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación.*
- Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia.* Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1804 de 2016.*
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1).
- Cunill-Grau, N., Fernandez, M., & Theza, M. (2014). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. *Polis*.
- Cunill-Grau, Nuria. (Julio 2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile.
- Denzin. (2006). *Disciplining qualitative research.*
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, (. (2013). Decreto 936 de 2013.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2018). *Decreto 1356 de 2018 Por medio del cual se adiciona el Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, y se reglamenta el literal c del artículo 9 de la Ley 1804 de 2016, sobre el seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.*
- Departamento Nacional de Planeación - DSEPP- Sinergia. (2018). *Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas.* Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (enero de 2017). *Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor.* Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Guia%20Cadena%20de%20valor_v%205.pdf.

Entrevista Agente del SNBF. (2018).

Fantova, F. (2014). Políticas intersectoriales y coordinación intersectorial en política social. En *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructuras y propuestas*.

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington: Banco Mundial.

Gobierno de Colombia. (2018). *Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030*.

Grupo Focal Mesas Técnicas del SNBF. (2018).

ICBF. (2018). *Informe de Gestión 2017*. Bogotá.

ICBF- SNBF y Dirección de Planeación y control de gestión. (enero 2018). *Cadena de valor de la evaluación institucional del esquema de operación del SNBF en el ámbito nacional y de la herramienta del plan de acción del SNBF 2015-2018*.

ICBF, SNBF. (2013). *Manual operativo del SNBF Versión 1.0*. Bogotá.

ICBF, SNBF. (julio de 2017). *Plan de Acción del Sistema Nacional de Bienestar Familiar 2015-2018, informe a diciembre de 2016*. Bogotá.

ICBF, SNBF. (junio 2018). *Informe de rendición de Cuentas Nacional sobre la Garantía de los Derechos de la Niñez y el Fortalecimiento Familiar 2012-2017*. Bogotá.

ICBF, SNBF y otros. (diciembre 2017). *Revista Sistema Único de Información de la Niñez SUIN - volumen N. 4*. Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (24 de agosto de 2017). Ficha de Condiciones técnicas esenciales F1.P3:ABS.

Jhonson, R., & Onwuegbuzie A. (2004). *Mixed methods research: A research paradigm whose time has come*. Educational Researcher. Vol 33.

Linares, B., & Quijano, P. (2005). Nueva ley para la infancia y la adolescencia en Colombia. *Análisis y debate del Proyecto de Ley No. 085-2005 (Ley de Infancia y Adolescencia)*. Obtenido de <http://www.unicef.org.co/Ley/>

Miles, Huberman, & Saldaña. (2014). Qualitative Data Analysis. Obtenido de researchtalk: <http://researchtalk.com/wp-content/uploads/2014/01/Miles-Huberman-Saldana-Drawing-and-Verifying-Conclusions.pdf>

Pawson R. (1997). *Realistic Evaluation* .

Presidencia de la República , coordinación de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia - CIPI y otros. (2018). *Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017*. Bogotá D.C.

Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1074 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo*.

República de Colombia. (2013). *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*.

Skyttner, L. (2005). *General Systems Theory: Problems, Perspectives, Practice*. Singapour: World Scientific Publishing Co.

UNICEF. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

ANEXO 1 – INSUMOS PARA LA SOCIALIZACIÓN - INSUMO I- BASES DE DATOS

1. Documento explicativo de las bases de datos
2. Entrevistas
 - Consentimientos informados entrevistas
 - Transcripciones de las entrevistas
 - Unidad hermenéutica de la información primaria de las entrevistas
 - Base de datos en Excel con la información cuantitativa de las entrevistas
 - Do files utilizados en su procesamiento
 - Salidas (gráficas y sociograma)
3. Grupos focales
 - Consentimientos informados grupos focales
 - Transcripciones de los grupos focales
 - Unidad hermenéutica de la información primaria de los grupos focales
 - Excel con Información cuantitativa grupos focales
4. Información documental
 - Unidad hermenéutica de la información documental

ANEXO 2 – INSUMOS PARA LA SOCIALIZACIÓN - INSUMO II- RESUMEN EJECUTIVO

ANEXO 3 – INSUMOS PARA LA SOCIALIZACIÓN - INSUMO III- PRESENTACIÓN

- Se adjunta archivo en power point

ANEXO 4 – ESTUDIOS DE CASO – GRUPOS FOCALES

Se adjuntan 5 archivos en Excel con los estudios de caso elaborados con base en los grupos focales con las siguientes instancias

- Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI)
- Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador - CIETI
- Sistema de Coordinación del Sistema Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente
- Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes – CIPRUNA
- Mecanismo de articulación para el abordaje integral de las violencias de género