

INFORME FINAL – PRODUCTO 4

ETAPA 3

CONTRATO DE CONSULTORÍA. 43286245 UNICEF-
OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA S.A.S.

“ANÁLISIS DEL DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE
COORDINACIÓN DEL SNBF”



Firma de Consultoría

Julio 2020

RESUMEN EJECUTIVO	10
PREFACIO	27
I. INTRODUCCION	28
II. ANTECEDENTES.....	31
III. METODOLOGIA.....	35
IV. ANÁLISIS DEL DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA COORDINACIÓN DEL SNBF EN EL ÁMBITO NACIONAL.....	38
A. Análisis del propósito y establecimiento de los objetivos del modelo de coordinación del SNBF	38
I) Aumentar la eficacia y adaptación del arreglo institucional del SNBF ante los retos y cambios en la gestión para la protección de los NNA y el fortalecimiento familiar	38
Hallazgos.....	38
Análisis.....	48
Recomendaciones para aumentar la eficacia y adaptación del arreglo institucional del SNBF ante los retos y cambios en la gestión para la protección de los NNA y el fortalecimiento familiar	56
II) Hacia una articulación con la sociedad civil más consolidada y con incentivos para el trabajo colaborativo.....	58
Hallazgos.....	58
Análisis.....	65
Recomendaciones para una articulación con la sociedad civil más consolidada y con incentivos para el trabajo colaborativo.....	68
B. Análisis del liderazgo y la coordinación del SNBF	70
I) Transformación para una mejor gobernanza y renovación del liderazgo del SNBF	70
Hallazgos.....	70
Análisis.....	75
Recomendaciones de transformación para una mejor gobernanza y renovación del liderazgo del SNBF	81
II) Fortalecimiento de la gobernanza entre la Sociedad Civil y el SNBF	83
Hallazgos.....	83
Análisis.....	86
Recomendaciones para el fortalecimiento de la gobernanza entre la Sociedad Civil y el SNBF.....	87
III) Relaciones inter-sistémicas y territoriales: Casos CIPI, CISAN y CIPRUNNA.....	88
Hallazgos.....	88
Análisis.....	92

Recomendaciones para las mejores relaciones inter-sistémicas y territoriales: Casos CIPI, CISAN y CIPRUNNA	93
IV) Análisis de la gobernanza del SNBF desde la mirada territorial	94
Hallazgos.....	94
Análisis.....	98
Recomendaciones Análisis de la gobernanza del SNBF desde la mirada territorial	99
C. Efectividad de los mecanismos técnicos y estructuras formales y cooperación	100
I) Aplicación de Instrumentos y mecanismos de planeación y presupuestación que profundicen la colaboración de las entidades del SNBF	100
Hallazgos.....	100
Análisis.....	103
Recomendaciones para una mejor efectividad de los mecanismos técnicos y estructuras formales y cooperación	106
II) Hacia una sociedad civil con alianzas más sólidas dentro del SNBF	107
Hallazgos.....	107
Análisis.....	109
Recomendaciones para una sociedad civil con alianzas más sólidas dentro del SNBF.....	110
V. ESCENARIOS	112
A. Espacio I: Fortalecer	113
Líneas de acción:.....	114
Consolidar la coordinación intersectorial mediante el fortalecimiento de objetivos para el trabajo conjunto a través de las políticas públicas.....	114
i. Planeación estratégica conjunta con las entidades que integran el SNBF	114
ii. Seguimiento y Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas para la Toma de Decisiones	114
Mejorar la gobernanza del SNBF a través de la coordinación y la articulación.	115
i. Claridad en el propósito de la coordinación, los objetivos que persigue, y las responsabilidades frente a la provisión de bienes y servicios.....	115
ii. Fortalecer los sistemas de comunicación entre los agentes y con la población	116
iii. Fortalecer el CNPS utilizando como modelo de benchmarking al CONPES	116
Implementar mecanismos para afianzar un mejor manejo presupuestal.....	117
i. Fortalecer al CNPS.....	117
ii. Avanzar en el dinamismo del CNPS dentro del SNBF.....	117
Riesgos y factores de éxito para la implementación del Espacio I	118
B. Espacio II: Elevar y unificar	119
Líneas de acción:.....	119
i. Alternativa 1 - Modificación de la estructura del ICBF.....	120
ii. Alternativa 2 – Traslado de la rectoría del SISTEMA al DNP	124
iii. Alternativa 3 – Traslado de la rectoría del SISTEMA al DPS	127
iv. Alternativa 4 – Traslado de la rectoría del SISTEMA al DAPRE.....	131
v. Alternativa 5 – Creación del Ministerio para el Desarrollo Social	134
C. Espacio III. Expandir	138
Líneas de acción:.....	138
Consolidar las relaciones entre la Sociedad Civil y el Gobierno Nacional.....	138

<i>i.</i>	Creación del Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Infancia y Juventud	138
<i>ii.</i>	Representatividad en el Comité Ejecutivo	139
	Avanzar en los instrumentos financieros como incentivos al trabajo colaborativo.	139
<i>i.</i>	Integración de servicios.....	139
<i>ii.</i>	Mecanismos y criterios de programación y ejecución de recursos	139
	Fortalecer el vínculo del SISTEMA con las Entidades Territoriales.	140
<i>i.</i>	Redefinir el esquema de operación nacional del SISTEMA con una mirada más hacia los territorios	140
<i>ii.</i>	Fortalecer el equipo técnico de acompañamiento a los territorios.....	140
	Riesgos y factores de éxito para la implementación del Espacio III	141
	Bibliografía.....	142

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Alternativas de ajuste institucional _____	23
Tabla 2. Trabajo de campo _____	35
Tabla 3: Valoración de las Recomendaciones de Econometría Consultores 2018 _____	36
Tabla 4: Rasgos característicos de la escala de clasificación por niveles de modelos de colaboración, y aplicación de la clasificación del grado de intensidad de la coordinación. _____	40
Tabla 5 Comparativo del establecimiento de Objetivos de la competencia entre instancias relacionados con la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar _____	45
Tabla 6. Escala de Clasificación de Intensidad Intersectorial _____	48
Tabla 7. Líneas de Política asociadas a la Protección de NNA _____	52
Tabla 8. Estrategias de las políticas públicas hacia la movilización social _____	61
Tabla 9. Análisis de la participación de la sociedad civil en la política pública NNA _____	62
Tabla 10 Agentes de la sociedad civil _____	66
Tabla 11: Mapa de interacciones para el criterio de planeación de recursos de manera complementaria _____	100
Tabla 12: Promedio de interacción por criterio _____	101
Tabla 13: Mecanismos presupuestales _____	105
Tabla 14: Potenciar el rol de los actores de la sociedad civil _____	107
Tabla 15. Factores de éxito y riesgos _____	118
Tabla 16. Ventajas, desventajas y otras variables de modificar la estructura del ICBF _____	123
Tabla 17. Ventajas y desventajas del traslado de la rectoría del SNBF al DNP _____	126
Tabla 18. Ventajas, desventajas y otras variables del traslado de la rectoría del SNBF al DPS _____	129
Tabla 19. Ventajas, desventajas y otras variables del traslado de la rectoría del SNBF al DAPRE _____	133
Tabla 20. Tabla de ventajas y desventajas sobre en Ministerio _____	136
Tabla 21. Alternativas de ajuste institucional _____	137
Tabla 22. Factores de éxito y riesgos para la implementación de las líneas de acción _____	141

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Instancias del SNBF _____	32
Ilustración 2. Comparativo de la integración de agentes públicos del ámbito nacional del SNBF anterior y vigente por reorganización del Decreto 936 de 2013 _____	42
Ilustración 3. Cadena de Valor por curso de vida en la protección integral de NNA _____	51
Ilustración 4. Agentes de la sociedad civil que participan en el SNBF de acuerdo con el Manual Operativo _____	58
Ilustración 5. Actores que participan en la movilización social por sector _____	59
Ilustración 6. Funciones de la sociedad civil en el SNBF _____	59
Ilustración 7: Análisis institucional de competencias en el ciclo de vida de la Protección a NNA _____	79
Ilustración 8: Gobernanza nacional, nivel de coordinación y jerarquía en la estructura del Estado _____	81
Ilustración 9. Participación de la sociedad civil en el esquema de operación del SNBF _____	87
Ilustración 10: criterios de asignación principales fuentes del SNBF _____	102
Ilustración 11: Porcentaje de percepción positiva frente a los criterios de asignación de recursos del gobierno Nacional _____	103
Ilustración 12: Modelo de Responsabilidad Intersectorial vs. Fuentes Financieras Intersectoriales _____	106
Ilustración 13. Espacios de transformación _____	113

Ilustración 14. Organigrama del cambio en la estructura del ICBF _____	121
Ilustración 15. Ruta de implementación para modificar la estructura del ICBF _____	123
Ilustración 16. Organigrama con del traslado de la rectoría del SNBF al DNP _____	125
Ilustración 17. Ruta de implementación del traslado de la rectoría del SNBF al DNP _____	127
Ilustración 18. Organigrama del traslado de la rectoría del SNBF al DPS _____	128
Ilustración 19. Ruta de implementación del traslado de la rectoría del SNBF al DPS _____	131
Ilustración 20. Organigrama con traslado de la rectoría del SNBF al DAPRE _____	132
Ilustración 21. Ruta de implementación para el traslado de la rectoría del SNBF al DAPRE _____	134
Ilustración 22. Organigrama Ministerio de Desarrollo Social _____	135
Ilustración 24. Ruta de Implementación Ministerio de Desarrollo Social _____	136

SIGLAS

Asocajas	Asociación de Cajas de Compensación Familiar
CIPI	Comisión Intersectorial para primera infancia
CIPRUNNA	Comisión intersectorial para la prevención, reclutamiento, el uso, la utilización y la Y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes
CISAN	Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CNPS	Consejo Nacional de Política Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Prosperidad Social
DSNBF	Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar
ICBF	Instituto Nacional de Bienestar Nacional
MEN	Ministerio de Educación
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
NNA	Niños, niñas y adolescentes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SAT	Subdirección de Apoyo Territorial

RESUMEN EJECUTIVO

Para tener resultados positivos y duraderos, la atención a la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) requiere de un trabajo articulado entre el Estado, la sociedad civil y la familia. Una forma de organizar esta articulación ha sido mediante el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). Sin embargo, este Sistema enfrenta un sin número de retos para lograr una respuesta articulada a los desafíos a partir del liderazgo en la coordinación que exige la planeación e implementación de las políticas de atención integral a NNA. Primero, el afianzamiento en la estructura del Estado, en donde los intereses y formas de trabajo sectoriales prevalecen sobre las inter-sectoriales, y no se promueve ni motiva la disposición de los agentes hacia el desarrollo de un trabajo conjunto con mayores niveles de intensidad en la colaboración e integración que beneficie la implementación de las políticas y programas integrales dirigidos a la población de NNA más vulnerable y en mayor riesgo. Por otra parte, la conformación del SNBF por un número significativo de sectores entre los agentes e instancias, así como sus variadas funciones y competencias dificultan la construcción de una visión estratégica compartida de los objetivos del Sistema y la determinación clara de roles, responsabilidades y límites entre los agentes. Por último, el establecimiento de nuevos sistemas, comisiones, comités y mesas a nivel nacional y territorial, así como las crecientes demandas y expectativas sobre el SNBF, sin simultáneamente realizar los ajustes institucionales necesarios, han debilitado la capacidad de la Dirección del Sistema para generar un liderazgo Inter-sistémico que conduzca a una oferta articulada.

Reconociendo estos retos, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” determinó la necesidad de optimizar la institucionalidad asociada a las políticas de NNA. Para esto, el Gobierno Nacional se planteó la necesidad de desarrollar una arquitectura institucional, que no solo armonice las políticas públicas sino también consolide esquemas intersectoriales de ejecución y seguimiento. En el marco de este rediseño institucional se propuso evaluar y estudiar el funcionamiento del SNBF, así como su modelo de coordinación Inter sistémico.

Considerando este precedente, la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el DNP, acordaron el desarrollo de la presente consultoría. Este estudio tiene por objetivo evaluar el diseño y funcionamiento institucional del SNBF, el relacionamiento entre el gobierno nacional y los territorios, y el marco legal del Sistema. De manera que se generen insumos técnicos que guíen y faciliten la discusión para una actualización y renovación del SNBF, y las diferentes instancias de coordinación con otros sistemas asociados a la atención de la NNA en el ámbito nacional. Este estudio propone diferentes acciones orientadas hacia una renovación del modelo institucional de coordinación, su estructura actual para el liderazgo y la coordinación, y la participación de la sociedad civil.

Reconociendo los esfuerzos que ha realizado el Estado para fortalecer al SNBF, este estudio parte del análisis elaborado por Econometría Consultores (2018) sobre la materia, que ofrece recomendaciones para el fortalecimiento del rol de ICBF como ente rector, la necesidad de definir de forma más clara las competencias de los agentes del SNBF y emprender un ajuste institucional. Es importante resaltar, que estas medidas propuestas todavía no han sido implementadas.

Este documento que, sin desconocer los atributos y aspectos positivos del funcionamiento del SNBF en la actualidad, se centra en abordar los aspectos sujetos a mejora. En este sentido, los principales hallazgos de la consultoría realizada por Oportunidad Estratégica se resumen en los siguientes aspectos:

Para renovar el SNBF es clave construir una visión estratégica y compartida de los objetivos del Sistema. Tener un propósito claro sobre cuál es el fin del trabajo colaborativo y cómo puede aportar cada uno de los agentes, especialmente enfocando la intervención hacia las necesidades de la población de NNA, permite definir objetivos y metas conjuntas concretas dirigidas a obtener resultados de impacto sobre la población de NNA y el fortalecimiento familiar entre el conjunto de entidades y de esa forma realizar un trabajo intersectorial eficaz. Posicionar el rol del SNBF, dentro de una estrategia nacional de política social que responda de manera estructural ante los retos de desarrollo social desde la atención integral a la niñez, contribuiría a facilitar la coordinación de la multiplicidad de agentes e instancias, las cuales, al observar un derrotero claro donde deben sumar esfuerzos, encuentren que se facilita la gestión y el establecimiento de acuerdos y mejora su funcionalidad para la organización del trabajo conjunto en la ejecución de las políticas públicas, tanto a nivel sistémico, como inter-sistémico.

Un liderazgo fuerte y legítimo del Sistema es un elemento fundamental para garantizar su correcta operación. La coordinación sistémica e inter-sistémica está en potestad del ICBF, sin embargo, esta entidad enfrenta tres grandes problemas que dificultan su liderazgo y gobernanza: (i) las capacidades del ICBF, como establecimiento público adscrito al DPS, cabeza del Sector Inclusión Social y Reconciliación, son desiguales con respecto a los agentes del SNBF, entidades cabeza de sectores administrativos, (ii) internamente esta atribución de las labores que exige el liderazgo para la coordinación del SNBF está asignada, no a la Dirección General o Subdirección del ICBF, sino a la Dirección del SNBF como dependencia de la estructura interna del ICBF, que tiene asignado el ejercicio de la secretaría técnica del Comité Ejecutivo del SNBF y (iii) el ICBF como entidad rectora y ejecutora del SNBF, se percibe de manera distorsionada entre los agentes, debido al triple rol que desarrolla como agente, secretaría técnica, y entidad rectora y coordinadora del SNBF. En este sentido, es clave explorar alternativas de arquitectura institucional que permitan ubicar el liderazgo patrocinador con la suficiente autoridad y las capacidades organizacionales y estratégicas que requiere el desarrollo de la competencia de la atención y protección de los NNA y el fortalecimiento familiar.

Dinamizar el rol del CNPS en el ámbito nacional de manera que ejerza una orientación del SNBF contribuye a generar los incentivos necesarios para una mejor articulación del trabajo intersectorial. Aumentar la dinámica en la disposición de decisiones y objetivos que se articulen desde la autoridad de esta instancia y sean recibidos y desarrollados mediante el liderazgo de la coordinación del SNBF, contribuiría a facilitar la colaboración entre los agentes y promovería una mayor motivación gracias a su directa contribución a la agenda de gobierno. La baja dinámica del CNPS repercute en la falta de líneas claras hacia el Comité Ejecutivo como instancia de planeación y coordinación del SNBF, generando dificultades para el trabajo intersectorial y presupuestal de los diferentes agentes, para la articulación de las decisiones y orientaciones en la funcionalidad del esquema de operación, el enlace

entre instancias y ámbitos nacional y territorial, y en términos amplios para garantizar el cumplimiento de los objetivos del SNBF. Es fundamental que el CNPS defina directrices claras e incentivos financieros para la programación intersectorial de recursos, con el fin de promover un mayor interés hacia la colaboración entre sectores.

Las relaciones intersistémicas, con otros sistemas y comisiones, deben lograr un trabajo más armónico. La colaboración en el SNBF bajo diferentes liderazgos para la orientación y coordinación fractura el objetivo y propósito, la práctica colaborativa y los valores compartidos de coordinación. Con iniciativas gubernamentales en conflicto pueden enviarse mensajes confusos a los agentes con respecto a las prioridades, lo que obstaculiza el trabajo colaborativo y contribuye al debilitamiento del SNBF al encontrarse diferencias entre el mandato legal y la interpretación práctica, de tal forma que es fundamental determinar un liderazgo efectivo. Por lo anterior, el liderazgo que ha tomado la CIPI y la creación de la CIPRUNNA, comisiones lideradas desde la Presidencia de la República fragmenta el rol del SNBF, lo que puede ocasionar barreras y obstáculos al trabajo intersectorial. Una política integral liderada por el SNBF permitiría tener una imagen agregada de la situación de la niñez y la adolescencia en el país de forma que exista continuidad en las acciones e intervenciones sobre la población vulnerable bajo el mandato del SNBF.

Diseñar modelos de trabajo y mecanismos que incentiven a los agentes a trabajar de manera colaborativa e integrada no solo en la planeación de actividades, sino en la implementación de las políticas de niñez y el fortalecimiento familiar. Actualmente, el nivel de intensidad del trabajo colaborativo del SNBF, está definido en una escala de colaboración de nivel bajo. Para incrementar la intensidad en el trabajo conjunto es necesario realizar una planeación por resultados, tener mecanismos financieros eficientes y promover acciones que busquen la integración de servicios. Primero, definir un plan de acción del SNBF, que tenga claro el propósito del trabajo conjunto y articulado a la política social y que contemple su costo en el tiempo y mecanismos de financiación. Segundo un instrumento como el Marco de Gasto de Mediano Plazo-MGMP, le puede permitir al SNBF una perspectiva integral no solo de los recursos del sistema, sino de los objetivos en el mediano plazo. Y tercero la integración de servicios donde las diferentes entidades comparten la responsabilidad de alcanzar los objetivos de los servicios en favor de los NNA.

Después de implementar medidas de fortalecimiento, se podrá expandir el alcance del SNBF con respecto a la sociedad civil y la gestión en el territorio. Para que el Sistema de Protección a la Niñez pueda garantizar una protección integral se debe transitar hacia una coordinación orientada a integrar a sus agentes. Por lo tanto, dentro de los propósitos del estudio está fortalecer la articulación con los agentes de la sociedad civil y del territorio en los procesos de coordinación del SNBF. Para lograr lo anterior, es necesario generar espacios e instrumentos de coordinación efectivos entre el gobierno nacional, los gobiernos territoriales y la sociedad civil a nivel nacional y subnacional, de manera que estos agentes mejoren sus capacidades en el SNBF y se articulen.

La sociedad civil es clave porque puede aportar en todo el ciclo de gestión de la política pública. La experticia de estos agentes en temas de NNA permite identificar las necesidades y posibles soluciones de las problemáticas. Del mismo modo, implementan algunos programas de servicios

sociales que mejoran el bienestar de los NNA y ayudan al Estado a llegar con la oferta de servicios sociales a todo el territorio nacional. Por esta razón, definir marcos normativos que fortalezcan e incentiven la participación de la sociedad civil dentro del SNBF es crucial para incrementar el nivel de la colaboración de estos agentes. Acciones como la creación de un Consejo Consultivo que promueva la representatividad de los agentes de la sociedad civil en el Sistema que contribuya a empoderar a estas organizaciones en asuntos públicos con el fin de mejorar el bienestar de los NNA.

El reporte propone implementar un conjunto de recomendaciones en tres Espacios:

El presente Capítulo establece una ruta de acción para implementar las recomendaciones anteriormente referidas. Considerando que las mismas involucran diferentes niveles de intervención institucional se propone la siguiente clasificación tripartita en lo que se han denominado *espacios* de transformación. Cada uno de estos *espacios* agrupa una serie de acciones que guardan relación entre sí.

En el Espacio I se proponen acciones directamente orientadas a **fortalecer** el SNBF. Este fortalecimiento propende por una gobernanza enfocada en la creación de valor público y comprende: planeación estratégica, claridad de propósito, optimización de instancias, seguimiento al impacto de las políticas públicas para la toma de decisiones, programación conjunta de programas y proyectos, rendición de cuentas, y comunicación de la información. De igual forma, comprende la implementación de mecanismos para afianzar el mejor manejo presupuestal, específicamente mediante la participación del CNPS en la elaboración de insumos específicos para el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El Espacio II propone alternativas de reforma institucional que buscan **eleva**r y **unificar** la rectoría del SNBF para alcanzar una mejor articulación de los agentes hacia el logro de los objetivos establecidos en las normas. En específico, se desarrollan 5 alternativas que buscan mejorar el nivel de gobernanza del SNBF.

Finalmente, el Espacio III agrupa tres actuaciones específicas orientadas a **expandir** el espectro de la acción del SNBF. Busca modernizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. También procura mejorar la eficiencia de los mecanismos de financiación para generar incentivos a la coordinación con los agentes del SNBF, así como avanzar hacia un esquema de integración de las entidades territoriales dentro del SNBF.

Es preciso mencionar que *los tres Espacios* pueden implementarse de forma independiente o de forma simultánea o sucesiva. Sin embargo, todos contribuyen a la materialización de las recomendaciones que propone esta consultoría.

La importancia de proponer tres Espacios de Intervención y no solamente las alternativas para la transformación de la estructura institucional en el nivel nacional, tiene varios propósitos. En primer lugar, comprende las dinámicas institucionales y políticas, que obligan a permitir y promover diferentes ritmos y énfasis en la implementación de las medidas propuestas. Existen diferentes rutas de cambio, desde las más sencillas hasta las que implican modificaciones estructurales para el funcionamiento del SNBF. La decisión de impulsar una u otra, que es del resorte institucional, puede contemplar varias de las diferentes rutas que se proponen.

En segundo lugar, se busca promover una salida para las más importantes problemáticas identificadas, no solamente con una solución por la vía del ajuste de la estructura institucional, sino con una batería de acciones de diferentes órdenes. Consideramos que el ajuste institucional es importante, y permitirá sin duda el mejoramiento del SNBF; sin embargo podría no ser suficiente, especialmente con respecto a dos situaciones: la dicotomía existente entre el DSNF y la CIPI, ampliamente explicada atrás, y por otro lado la necesidad de ajustar y optimizar la articulación del SNBF entre el nivel nacional -con funciones de dirección de política pública- y el nivel territorial -con la responsabilidad de la ejecución de la política y la atención de la población-.

Con respecto a la solución de la dicotomía entre la CIPI y la DSNBF, a continuación, y con énfasis en el Espacio I - Fortalecer, se analizarán múltiples aspectos que contribuyen a mejorar los hallazgos relacionados. En relación con el fortalecimiento de la relación entre las instancias nacionales y territoriales del SNBF, el Espacio III – Expandir, incluye aspectos para su mejoramiento.

A continuación, se presentan las recomendaciones de cada Espacio:

A. Espacio I

En línea con lo propuesto en el capítulo 4 de este documento, en muchos casos las fallas de coordinación y articulación que se perciben en el SNBF pueden deberse a la existencia de fallas internas en la forma en que actualmente se relaciona el Sistema en su interior y con otros sistemas. El primer espacio de intervención tiene por objetivo desarrollar un conjunto de acciones encaminadas a mejorar el desempeño de la coordinación del SNBF por medio del fortalecimiento interno. Este nivel de intervención, por su naturaleza, implica cambios de menor complejidad jurídica y política que se pueden adelantar en el corto y mediano plazo.

Producto del análisis del diseño y funcionamiento del SNBF, abordado desde los modelos y tipos de intensidad de la coordinación que se asocian a los sistemas de protección social a la niñez y las familias, las recomendaciones de este título se dirigen a consolidar la colaboración a través de acciones de Comunicación y Cooperación. Estos niveles de colaboración se observan en modelos de coordinación de baja intensidad por lo cual, acciones asociadas a estos niveles pueden contribuir en el mediano plazo a impulsar o apalancar otras habilidades y capacidades para afianzar y consolidar acciones de Coordinación y Convergencia, que son los niveles de colaboración más altos posibles en el contexto legal actual de SNBF. El Sistema debe ser fuerte en los niveles iniciales de colaboración de Comunicación y Cooperación para permitir la cooperación a manera de Coordinación y Convergencia, que requieren una respuesta de los agentes más dinámica y un trabajo intersectorial más afianzado, aspectos que precisamente, hoy desgastan y presionan la percepción de la efectividad de la coordinación del SNBF. Trabajar en la consolidación y sostenibilidad de redes entre diversos agentes y sectores es fundamental para observar relaciones que contribuyan a la efectividad en la gestión.

- **Consolidar la coordinación intersectorial mediante el fortalecimiento de objetivos para el trabajo conjunto a través de las políticas públicas**
 - a. Planeación estratégica conjunta con las entidades que integran el SNBF.

Se requiere una planeación conjunta que debe partir de una revisión del estado actual del SNBF, las redes que lo componen y el proceso a través del cual se generan resultados, todo en el marco de los

objetivos de política pública, es decir la necesidad de la construcción de la cadena de valor intersectorial para la oferta de valor público para los NNA. El diagnóstico fruto de este proceso debe servir para plantear los cambios necesarios que conduzcan a un trabajo más eficiente y articulado de las entidades. Una estrategia en esa línea es formular una política pública integral que agregue las políticas que actualmente coordina el sistema y que sea transversal a la infancia y la adolescencia. Esta política integral permitiría tener una imagen agregada de la situación de la niñez y la adolescencia en el país, y gestionarla a lo largo del ciclo de vida de los individuos, de forma que exista continuidad en las acciones e intervenciones sobre la población vulnerable. Sin embargo, es necesario evaluar si los costos en términos de reprocesos, logística, cambios legales y negociaciones no sobrepasarían los beneficios que esta integración de políticas podría tener.

En general esta planeación estratégica debe articularse al Plan Nacional de Desarrollo y a las estrategias o planes sectoriales de mediano y largo plazo, como las agendas para el desarrollo o la Agenda 2030 para los ODS. El sentido de la planeación estratégica es la creación de valor que se lograría como resultado de una coordinación que logra posicionarse a través de la agenda de gobierno y las metas del Plan Nacional de Desarrollo, lo que brinda visión conjunta y facilita el trabajo de coordinación para superar una planeación que suma productos sectoriales dispersos.

b. Seguimiento y Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas para la Toma de Decisiones.

Como se vio en el Capítulo 4 de este documento, actualmente el SNBF no dispone de información estadística y cualitativa que registre el desarrollo y seguimiento de Políticas Públicas. Para contrarrestar esto, es necesario implementar acciones en dos frentes: por un lado, resulta relevante centralizar y aumentar la cantidad y calidad de datos que dispone el SNBF en lo referente a los NNA del país, de forma que se disponga de información periódica útil para la formulación y seguimiento de políticas públicas, buscando llegar en lo posible, a todos los municipios del país. En la actualidad la recolección de datos es descentralizada e incompleta, y no abarca todo el territorio. Por otro lado, fortalecer la capacidad técnica para el seguimiento y evaluación de las políticas, de manera que se tomen decisiones soportadas en la evidencia que contribuyan a mejorar los planes y programas que adelanta el sistema.

Esto requiere de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación intersectorial que integre los subsistemas de monitoreo y evaluación existentes y vaya más allá del Sistema Único de la Información de la Niñez del SNBF y los demás sistemas sectoriales. Este sistema debe reportar de forma constante el avance en la ejecución de las políticas en temas de niñez y adolescencia, y estar desagregado territorialmente. El objetivo es que la rectoría del SNBF disponga de la tecnología e información para saber de forma constante el avance de las políticas públicas, qué municipios necesitan ser intervenidos y el riesgo de vulneración de derechos, de forma que el manejo de la información sea sencillo para la toma de decisiones.

También es pertinente construir y fortalecer un repositorio de información del SNBF para que contenga y filtre de forma oportuna información de experiencias, investigaciones, informes, datos y evaluaciones de políticas e iniciativas implementadas por el SNBF en el pasado a nivel nacional y territorial. Esto con el objetivo de que la información esté contenida en un mismo lugar accesible para todos, filtrada y disponible para la toma de decisión informada.

- **Mejorar la gobernanza del SNBF a través de la coordinación y la articulación**

- a. Claridad en el propósito de la coordinación, los objetivos que persigue y las responsabilidades frente a la provisión de bienes y servicios.

La primera acción que se debe implementar en el marco de esta línea de política es delimitar de forma clara y precisa los objetivos, el propósito y las responsabilidades en la coordinación de la rectoría del SNBF y cada una de las instancias que componen el SNBF. En cuanto a los objetivos, éstos deben ser conjuntos para varias instancias del Sistema, de forma que se generen incentivos para el trabajo intersectorial, y se orienten hacia los impactos esperados con las políticas e iniciativas del Sistema. Por otro lado, el propósito de la coordinación y la articulación debe estar estrictamente delimitado, de manera que los espacios sean utilizados de forma provechosa para la toma de decisiones. Con esto se busca que la articulación tenga un efecto constante en el mejoramiento de las políticas públicas.

También fortalecer la capacidad del liderazgo y rectoría del SNBF para motivar y generar una agenda de trabajo dinámica y oportuna que incentive una adecuada participación de los agentes. Esta acción requiere de un ejercicio por parte de la rectoría del SNBF, que establezca los asuntos fundamentales para coordinar con cada instancia, delegando algunos temas y concentrando los esfuerzos en aquellos que se consideren fundamentales.

Finalmente, sobre las responsabilidades, es importante que se generen acuerdos mutuos entre la rectoría del SNBF y cada uno de los agentes para establecer de forma clara y verificable las responsabilidades que cada uno de estos tiene en el marco de la protección de los NNA y el desarrollo de Políticas Públicas. Este trabajo puede desarrollarse a través de diferentes medios jurídicos, como una ley, o un decreto. Esta última opción es la más sencilla de implementar debido a que solo requiere de la voluntad política del ejecutivo para su realización. En particular, la definición de responsabilidades no es un proceso que pretenda cambiar la naturaleza de las entidades involucradas, por lo que un decreto bastaría para clarificar las competencias y responsabilidades.

- b. Fortalecer los sistemas de comunicación entre los agentes y con la población.

Se debe llevar a un proceso de comunicación en cadena que se coordine a través de la dirección del SNBF y por medio del cual se visibilicen los problemas de implementación que presentan las políticas públicas, de forma que la información fluya de forma intersectorial. Esto permite de forma constante un flujo de información de abajo hacia arriba para que instancias decisorias tengan información oportuna y eficaz.

Este mecanismo de recolección de información puede ser reforzado a través de espacios de interacción que aborden los problemas que enfrentan las instituciones en la atención de los NNA y las familias, y en el marco de las políticas públicas. Debe desarrollarse a partir de foros interinstitucionales, talleres, y conferencias donde también esté presente la sociedad civil (academia, empresas, fundaciones, etc.). Estos espacios también deberían servir como medios a través de los cuales los agentes territoriales pueden compartir experiencias, iniciativas y propuestas de mejora a las acciones adelantadas por el Sistema. También puede optarse por establecer una comunicación directa con la población que es objeto de intervención, de manera que desde las instancias directivas se indague por las necesidades reales de la población, la calidad y la pertinencia de las intervenciones ofrecidas por el SNBF, con el fin de generar correcciones en caso de ser necesario.

Sobre esta línea de acción también podría considerarse el desarrollo de estrategias que reduzcan la cantidad de horas de reunión, con el fin de mejorar en eficiencia y productividad mediante el uso de la tecnología. Se deben considerar estrategias para mejorar el enlace entre las instancias de decisión y aquellas de planeación y coordinación, con las demás instancias de desarrollo técnico de los ámbitos nacional y territorial. La articulación debe no solo ser vista como un espacio de coordinación, sino como medio, canal y repositorio de información para la comunicación que se requiere en el desarrollo de las actividades del ciclo de gestión, es decir, generación de reportes, informes, alertas sobre afectación de la protección de NNA, entre otros.

c. Fortalecer el CNPS utilizando como modelo de benchmarking al CONPES

El Consejo Nacional de Política Social tiene una función fundamental de orientación de la política pública de NNA, pero la valoración documental y las voces institucionales del orden nacional permiten identificar su escasa incidencia del SNBF. La fortaleza técnica, la sostenibilidad a lo largo del tiempo, la capacidad de articular todas las instancias del gobierno nacional entre otros, que por décadas ha ostentado el CONPES, deben convertirse en un modelo para el CNPS. Se propone entonces que DNP, a través de las instancias técnicas internas involucradas, emprenda un proyecto para el fortalecimiento del CNPS adoptando las buenas prácticas del CONPES y transfiriendo a los equipos responsables las habilidades y capacidades que tiene DNP hoy en día. Esto promoverá una transformación del SNBF desde su instancia más alta, derivando resultados de fortalecimiento en todo el Sistema.

- **Mecanismos para afianzar un mejor manejo presupuestal**

a. Fortalecer al CNPS

La primera propuesta que se debe implementar para el éxito de esta línea de acción, es hacer exigible el mandato y procurar un mejor manejo de los recursos públicos del SNBF, para lo cual resulta preciso modificar en lo pertinente el Decreto 1068 de 2015. Esta modificación se puede hacer en ejercicio de la potestad reglamentaria para desarrollar lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006, que dispone:

El Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la Política Pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional. (Subrayas no originales)

Esta competencia específica debe ser reglamentada por el Presidente de la República en ejercicio de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política para asegurar la debida ejecución de la disposición legal.

Adicionalmente, resulta necesario que mediante una norma de rango legal se establezca el esquema de relacionamiento entre los sistemas administrativos nacionales que se relacionan con la protección integral de la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar para lograr una adecuada sincronía entre ellos. Así mismo, este esfuerzo puede permitir que se supriman algunas instancias técnicas para asegurar una mayor optimización de los procesos relacionados con el SNBF.

Del mismo modo, se debe promover la participación del DNP en el CNPS. El DNP como autoridad en el tema del Presupuesto General de la Nación y en conjunto con el Rector del Sistema, deberán ser quienes suministren los insumos técnicos previos en relación con las temáticas de NNA al CNPS para que este pueda ejercer a cabalidad las funciones establecidas en el Código de Infancia y Adolescencia.

b. Avanzar en el dinamismo del CNPS dentro del SNBF

Además del liderazgo que debe ejercer el rector del SNBF, es fundamental que el CNPS cumpla un rol determinante en la definición de los programas y proyectos y en la estimación del gasto público correspondiente al SNBF. Como se refirió anteriormente, el CNPS como instancia de decisión del SNBF, debería identificar con precisión cuáles son específicamente los programas y proyectos financiados con recursos públicos para la prestación del SPBF. Esta identificación debería servir como insumo estructural al DNP en la preparación del Plan Operativo Anual de Inversiones de forma que comprenda un capítulo específico del SNBF. Del mismo modo esta instancia deberá revisar con rigor que los recursos destinados a la prestación del SPBF sean suficientes. Para este efecto, resulta de la mayor importancia que el CNPS prepare un documento que le sirva como insumo al MHCP para la preparación del MGMP. Este desarrollo además resulta determinante para la precisión de las competencias y la articulación de la gestión intersectorial en el logro de los objetivos del SNBF.

B. Espacio II

A diferencia del Espacio I, las alternativas que se proponen enseguida tienen como propósito elevar la rectoría del SNBF para lograr una mejor coordinación y articulación de sus agentes. De acuerdo con los hallazgos del trabajo adelantado, resulta evidente que el SNBF carece de una rectoría que cuente con la autoridad suficiente para propiciar una actuación intersectorial apropiada que propenda por el logro de los objetivos contenidos en el artículo 5 del Decreto 936 de 2013. Las funciones que le atribuye el artículo 25 del Decreto 987 de 2012 a la Dirección del SNBF implican grandes desafíos para materializar los objetivos definidos. Por un lado, se trata de una dependencia de limitada jerarquía a la que se le dificulta coordinar y hacer seguimiento a la actuación de los agentes del SNBF, y las demás instancias, en particular los sistemas administrativos nacionales que cumplen funciones relacionadas con la protección integral de la niñez, la adolescencia y el fortalecimiento familiar. De otra parte, ha encontrado obstáculos para asegurar una actuación coherente con las demás dependencias misionales del ICBF.

Atendiendo a la necesidad de contar con una rectoría activa y con suficiente autoridad, se ponen a consideración las siguientes alternativas de reforma institucional por medio de las cuales se persigue materializar las recomendaciones antes referidas. Estas alternativas constituyen uno de los puntos centrales en el documento porque indican los posibles ajustes en la estructura institucional del Estado que llevarían a mejorar el desempeño actual de la dirección en la articulación y coordinación del Sistema. Sin embargo, no todas las alternativas pueden llegar a solucionar de raíz los problemas identificados, estas deben ser complementadas con las otras propuestas aquí expuestas en el documento, y algunas tienen una mayor posibilidad de generar los cambios requeridos en la interacción interinstitucional del Estado, aunque pueden significar mayor complejidad de implementación.

Por lo anterior, este estudio propone tres alternativas estructurales y dos alternativas transitorias o intermedias. Las alternativas estructurales son opciones de ajuste institucional que por su naturaleza tienen una alta posibilidad de generar los cambios necesarios para optimizar la capacidad de la rectoría del Sistema en la articulación y convocatoria de los agentes. Estas alternativas son más difíciles de implementar porque requieren de un acuerdo político entre los actores, una mayor cantidad de recursos y ajustes legales de mayor complejidad para su realización. Por su parte, las alternativas transitorias o intermedias pueden ser opciones viables de mejora institucional que, aunque pueden llevar a mejoras sustanciales en el relacionamiento de los agentes del Sistema, tienen menor posibilidad de solucionar algunos de los problemas identificados en el documento, como la duplicidad de liderazgos y la capacidad de convocatoria, por lo que se podrían implementar de forma transitoria previo a una solución estructural. En específico, estas alternativas transitorias tienen mayor facilidad de implementación, pero pueden no cubrir todos los problemas identificados en torno al Sistema y su dirección.

En esta misma línea, reconociendo la dificultad de diferenciar al SNBF del ICBF y del SPBF, se recomienda como una de las primeras acciones transversal a todas las opciones y tal vez la más sencilla, cambiar el nombre del SNBF que para el caso de las alternativas del 1 al 4 sería **Sistema Nacional de Infancia y Juventud o Sistema Nacional de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia, Juventud y Fortalecimiento Familiar** y para la alternativa 5 sería **Sistema Nacional de Política Social**.

Definitivamente, utilizar el término “Bienestar Familiar” para referirse a lo que hoy en día conocemos como Sistema Nacional de Bienestar Familiar, es una de las razones más potentes para que en el imaginario colectivo del sector se asocie este Sistema con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y sea difícil diferenciar uno de otro. Es indispensable modificar la denominación del Sistema y asignarle un nuevo “nombre”. Por esta razón, a continuación, y en las alternativas propuestas, se utilizará la denominación SISTEMA o SISTEMA NACIONAL, para referirnos al SNBF.

Como se ha mencionado en el transcurso del documento una de las grandes fortalezas del SISTEMA es el brazo territorial, el cual brinda apoyo técnico a los municipios en relación con las temáticas de NNA. En este sentido, el componente territorial de la DSNBF como existe hoy en día se materializaría en las alternativas planteadas de la siguiente forma: (i) en relación con las alternativas 1. ICBF; 2.DNP y 4. DAPRE, este brazo territorial se quedaría en el ICBF y (ii) para el caso del DPS y el Ministerio, estas entidades recibirían a modo de traslado este componente directamente en sus estructuras organizacionales.

- **Alternativas de reforma institucional que fortalezcan la rectoría del SNBF:**
 - a. Modificación de la estructura del ICBF¹.

¹ ¹ Esta alternativa fue desarrollada inicialmente por Econometría consultores en el estudio “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”

La primera alternativa que se propone involucra una modificación de la estructura del ICBF con el propósito de que las funciones que actualmente le asigna el artículo 25 del Decreto 987 de 2012 a la Dirección del SISTEMA, sean cumplidas directamente por la Dirección General y a una nueva Subdirección General del ICBF encargada del SISTEMA. A la Subdirección General del ICBF estarían directamente subordinadas las dependencias de articulación nacional y de articulación territorial. Estas dependencias podrían ser Oficinas de la nueva Subdirección General.

Esta es una de las alternativas con menos cambios legales y de baja complejidad, pues el cambio de la dirección del SISTEMA dentro de la estructura del ICBF ayudaría a tener un rol más protagónico del SISTEMA en relación con las demás direcciones de esta entidad, sin embargo, en esta alternativa no se contempla un cambio estructural dentro de la rama ejecutiva, lo cual prolongaría las tensiones entre la CIPI y el Comité ejecutivo que seguiría siendo liderado por esta subdirección del SISTEMA del ICBF.

Reconociendo los cambios en la estructura organizacional del ICBF y el impacto sobre el esquema de operación del SISTEMA, en esta alternativa es fundamental lograr que el CNPS tenga un rol protagónico y con más dinamismo en el uso de los mecanismos financieros que permitan generar incentivos al trabajo colaborativo de los agentes. Una vez esa instancia de decisión y orientación brinde unas directrices claras al Comité Ejecutivo, en gran medida se facilitarían las funciones establecidas en esta instancia, lo cual ayudaría a mejorar las tensiones que existen actualmente entre la CIPI y la DSNBF. En este sentido, es vital clarificar las funciones de la CIPI y del Comité Ejecutivo sobre las mesas de desarrollo técnico y los enlaces territoriales. Es decir, validar si todas las decisiones de la CIPI deben estar articuladas con el Comité y si el Comité es el canal de comunicación entre la CIPI y las mesas de desarrollo técnico.

b. Traslado de la rectoría del SNBF al DNP.

Esta alternativa de intervención institucional que se propone corresponde al traslado de la rectoría del SISTEMA del ICBF al DNP. Como se ha referido en las alternativas anteriores, transferir la rectoría del SISTEMA -que no las funciones misionales ni operativas del ICBF-, al DNP permitiría un mejor relacionamiento con los demás agentes debido a la condición que tiene esta entidad como cabeza del sector administrativo de planeación nacional.

En esta alternativa el ente rector del SISTEMA sería el DNP, la cual ha sido una institución con larga trayectoria y reconocimiento técnico y aceptación por los demás agentes del SISTEMA. En esta línea, se mejoraría el problema de gobernanza nacional y se aprovecharía la experticia de esta entidad en relación con el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas. Para que el DNP sea el rector del SISTEMA se debe crear una ley que modernice el actual Código de Infancia y Adolescencia y que establezca estas funciones para el DNP. Esta entidad sería la encargada de ejercer la secretaría técnica del CNPS. En este sentido, se puede aprovechar la experticia que tiene el DNP como el encargado de ejercer la secretaría técnica del CONPES, para dinamizar el rol del CNPS en temas de NNA y fortalecimiento familiar. Igualmente, en esta alternativa se considera la coexistencia de las Comisiones intersectoriales, las cuales deberán funcionar acorde con los lineamientos desarrollados por la Dirección del SISTEMA.

Específicamente, la reforma administrativa prevé la eliminación de la Dirección del SISTEMA dentro del ICBF junto con sus dependencias directas correspondientes. De forma que las competencias que hoy tiene esa dirección y sus subdirecciones las asuman la Dirección General del DNP y la Subdirección General de Desarrollo social, la cual asumirá las funciones que actualmente desarrolla la dirección de desarrollo social definidas en el Decreto 2189 DE 2017.

c. Traslado de la rectoría del SNBF al DPS.

Como se ha mencionado en el transcurso de este documento, una de las debilidades del SNBF es que su ente rector no es una cabeza sectorial y esto ocasiona problemas para lograr una eficiente articulación con los agentes del SISTEMA. En esta alternativa, el ente rector del SISTEMA sería el DPS, el cual es la cabeza del sector de inclusión social y reconciliación mejorando el nivel de gobernanza del SISTEMA.

El cambio de la dirección del SISTEMA del ICBF al DPS, implica que las funciones de ente rector del SISTEMA pasen al DPS, aunque en esta alternativa se considera la existencia de las Consejerías. El rol de estas debe quedar configurado solo como un espacio de articulación interinstitucional en cabeza del DPS. Al igual que en la alternativa anterior, el papel del CNPS es crucial para lograr una efectiva articulación de los agentes del SISTEMA en relación con los temas de NNA, dado que los instrumentos financieros a los cuales tiene acceso esta instancia de decisión y orientación podrían ser el camino para generar incentivos al trabajo colaborativo entre los agentes.

Esta propuesta prevé la eliminación de la Dirección del SISTEMA dentro del ICBF junto con sus dependencias directas correspondientes. De forma que las competencias de esta dirección y sus subdirecciones la asumen la Dirección General del DPS y una nueva Subdirección General de Infancia y Adolescencia con el apoyo de las oficinas de articulación nacional y territorial.

d. Traslado de la rectoría del SNBF al DAPRE.

Esta alternativa ha sido sugerida por varios de los entrevistados. Supone el traspaso de las competencias correspondientes a la rectoría del SISTEMA del ICBF al DAPRE. Específicamente, supone que la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia se fusione con la Dirección del SISTEMA y la Consejería de Juventud para crear una instancia directiva de nivel presidencial que imparta la línea de política en la atención de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud. Esta súper estructura administrativa de alto nivel tendría la responsabilidad de formular y coordinar la implementación de políticas públicas en todos los rangos etarios, considerando la transición de los usuarios en los mismos y la forma en que se ofertaría la atención de manera Inter sistémica.

La Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia es una oficina que depende del Despacho del Jefe de Gabinete y cumple funciones específicas relacionadas con la asesoría, la asistencia y la coordinación de acciones para la primera infancia. Además, desde el Decreto 1784 de 2019, se le ha ampliado su radio de acción y se le ha atribuido competencias específicas en niñez y adolescencia. La información extraída de trabajo de campo indica un desempeño alto en el liderazgo que esta

Consejería ha dado a la ejecución y coordinación de la Política de Cero a Siempre para la atención de Primera Infancia. Teniendo en cuenta esto, resulta conveniente aprovechar la capacidad de gestión y los avances que ha logrado hasta el momento la Consejería en el caso de Primera Infancia para expandirlo a toda la oferta institucional del Estado. En este caso, el ICBF se convertiría en el brazo operacional de esta estructura administrativa, y se delimitarían las acciones que cada sector ejecutaría en el marco de las políticas públicas.

Este nuevo arreglo institucional supone que el CNPS y el Comité Ejecutivo sea liderado por el Jefe del Gabinete, es decir que será el encargado de liderar esta nueva estructura administrativa. Así mismo, se requiere de un ajuste de la CIPI y demás espacios de articulación para hacerla viable. En este caso, la línea de política estaría dada por la nueva estructura administrativa y estos espacios se convertirían en instancias de seguimiento y articulación de las acciones implementadas para la materialización de las políticas, aunque depende de cada espacio en cuestión y del acuerdo político al que se llegue sobre el alcance de esta nueva estructura en la definición de la política pública.

d. Traslado de la rectoría del SNBF a un Ministerio de Desarrollo Social.

Esta alternativa consiste en la creación del Ministerio para el Desarrollo Social, de forma que a través de este se ejerza la rectoría del SISTEMA, presidiendo tanto el CNPS como el Comité Ejecutivo. Este nuevo Ministerio puede concebirse como un ministerio para la implementación y articulación de toda la política social del Estado, lo cual requiere la unificación de las entidades adscritas al sector de Prosperidad Social bajo un único liderazgo ministerial. Esta opción agruparía la dirección del Departamento para la Prosperidad Social y el ICBF, bajo la potestad del Ministerio para el Desarrollo Social, y las transformaría en entidades de operación para la implementación de las políticas.

La creación del Ministerio implica la supresión de las Consejerías para la Niñez y Adolescencia, y la Consejería para la Juventud, cuyos equipos se integrarían a esta nueva figura ministerial, en el desarrollo de las políticas públicas que les conciernen. Del mismo modo, las funciones que actualmente asume la Consejería para la Niñez y Adolescencia como ente rector de la CIPI pasarían a ser parte de las funciones que integraría este nuevo Ministerio. La supresión de la CIPI como espacio de articulación frente a la implementación de las políticas de Primera Infancia, en este caso se debe reformular la ley 1804 de 2016 en lo referente a la CIPI, las demás comisiones como la CIPRUNNA y la CISAN entre otras, deberán adscribirse al Ministerio. En todo caso es un tema a discusión entre los actores involucrados, que se deberá decir cuando se realice el análisis y diseño del Ministerio.

La Secretaría técnica del Comité estaría a la cabeza del Ministerio. Esto requeriría el ajuste de la Resolución 7662 de 2013. En cuanto al CNPS, a este asistiría el ministro o ministra como representante del sector, reemplazando la participación que ejerce ocasionalmente el ICBF para los temas de infancia y adolescencia.

Ahora bien, el Ministerio tendría que absorber todas las instancias de orden directivo, técnico y de formulación de política pública que actualmente operan en cada una de las entidades que lo comprenderían.

Con este ajuste institucional, el liderazgo y responsabilidad en la formulación, seguimiento e implementación de las políticas públicas relacionadas a infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar quedarían bajo la autoridad del/la ministro/a de Desarrollo social. Esto, con el entendido de que la implementación de políticas públicas relacionadas al tema requiere de un trabajo intersectorial, y por lo mismo, que todos los agentes del Sistema estarían en la obligación de contribuir a la implementación de las políticas, siendo el Ministerio el ente rector. Los detalles legales, de funciones y articulación con los demás sectores no se entrarán a profundizar porque tienen como origen acuerdos políticos entre las partes interesadas.

Resumen de las alternativas:

Tabla 1. Alternativas de ajuste institucional

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Alternativa 5
Nombre	Modificar la estructura del ICBF	Traslado de la rectoría del Sistema al DNP	Traslado de la rectoría del Sistema al DPS	Traslado de la rectoría del Sistema al DAPRE	Creación del Ministerio para el Desarrollo Social
Alcance	Intermedio o transitorio	Intermedio o transitorio	Impacto avanzado	Estructural	Estructural
Ajuste en la Estructura Institucional	Eliminar la actual Dirección del SNBF y transferir las funciones correspondientes a la Dirección General del ICBF y a una nueva Subdirección General.	Eliminar la Dirección del SNBF en el ICBF y asignar las funciones correspondientes a la Dirección General del DNP y a una nueva Subdirección General de Desarrollo Social.	Eliminar la Dirección del SNBF en el ICBF y asignar las funciones correspondientes a la Dirección General del DPS y una nueva Subdirección General de Infancia y Adolescencia.	Crear una Consejería Presidencial que agrupe la actual dirección del Sistema, la Consejería para la Infancia y Adolescencia, y la Consejería para la Juventud. Esta estructura asumiría la rectoría del Sistema.	Agrupar las entidades adscritas al sector de Prosperidad Social en un nuevo Ministerio para el Desarrollo Social que además asuma la rectoría del SNBF y las Consejerías Presidenciales de Infancia y Adolescencia, y Juventud.
Requisito Legal	Decreto	Ley Ordinaria	Ley Ordinaria	Ley Ordinaria	Ley Ordinaria
Impacto Político	Bajo	Medio	Medio	Alto	Muy Alto
Principal Ventaja	Eleva la dirección del Sistema a la Dirección General del ICBF.	Permite aprovechar la estructura, y la capacidad técnica y de articulación nacional de DNP.	Eleva la rectoría del Sistema a un nivel de dirección sectorial.	Eleva la dirección del sistema a un nivel presidencial. Facilita la articulación intersectorial y la capacidad de convocatoria. Elimina la duplicidad de	Lleva la atención de infancia y juventud al mayor nivel de relevancia política. Resuelve

				dirección sobre asuntos de infancia.	definitivamente los problemas de liderazgo.
Principal Desventaja	No se garantiza solución a los problemas de duplicidad de liderazgo y capacidad de convocatoria.	Se pierde capacidad de acción en el territorio.	Podría confundirse el énfasis del Sistema en la atención de NNA vulnerables o en condiciones de pobreza.	Se pierde capacidad de acción en el territorio.	Es una alternativa costosa en términos financieros y políticos.

Fuente: elaboración propia equipo consultor

C. Espacio III

El desarrollo de los diferentes modelos de protección a la niñez ha evolucionado a un concepto de Enfoque de Derechos, el cual no sólo está basado y fundamentado en una legislación marco de protección de la niñez, sino en su capacidad de articular diversas instituciones y acciones en favor de esta población. La correcta articulación entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como local, son fundamentales para cumplir plenamente los objetivos del SNBF y de esta manera alcanzar el pleno goce de derechos de los NNA. El tercer Espacio propone, por lo tanto, la introducción de nuevas estrategias y mecanismos financieros y técnicos que permitan expandir la articulación e integración de servicios y recursos del SISTEMA con la sociedad civil y los territorios.

- **Consolidar las relaciones entre la Sociedad Civil y el Gobierno Nacional**

- a. Creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social

Esta propuesta consiste en la creación de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) con el fin de crear un mecanismo de articulación que permita la participación de la sociedad civil en todo el ciclo de gestión de la política pública. Este Consejo quedará adscrito al SNBF, y el Gobierno Nacional consultará al Consejo, el cual se pronunciaría en lo referente a los siguientes temas: (i) Problemáticas de los NNA en el país, (ii) conceptos técnicos básicos requeridos para el fortalecimiento de las políticas públicas de NNA en el país. (iii) sobre los informes del cumplimiento de las políticas públicas de NNA. En ningún caso los pronunciamientos del Consejo serán vinculantes.

El CCSC estará conformado por representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro relacionados con las temáticas de NNA, representantes de las entidades prestadoras del servicio público de bienestar familiar, representantes de las instituciones de educación superior, representantes de la comunidad académica la académica, los cuales deberán ser expertos y con reconocida trayectoria e idoneidad en las temáticas de NNA, representantes de las Cajas de Compensación Familiar, representantes de los gremios productivos, representantes de las pequeñas y medianas empresas, quienes serán elegidos por sus asociados y que tenga experticia en temas de responsabilidad social corporativa en temas de niñez. Finalmente, en la categoría de agentes comunitarios, dada la gran diversidad de esta, se sugiere contar con representantes de los padres y las madres de familia, los y las jóvenes, y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras al servicio de la infancia y la adolescencia. De igual forma, es necesario asegurar la participación y representación de la diversidad regional y territorial

del país. El presidente del CCSC quien será elegido por los miembros de este Consejo será el representante en el Comité Ejecutivo para garantizar la articulación con el SISTEMA.

El periodo de elección será por cuatro años y el rector del SISTEMA será el encargado de convocar estas elecciones. El Consejo deberá sesionar mínimo cuatro veces al año o cuando el SISTEMA requiera de su participación.

b. Representatividad en el Comité Ejecutivo

Como resultado del trabajo de campo y de la investigación, una de las grandes debilidades es la poca representatividad que tiene el representante de la sociedad civil en el Comité Ejecutivo. Por lo anterior se propone que el presidente de CCSC sea el representante de la sociedad civil en el Comité Ejecutivo.

- **Avanzar en los instrumentos financieros como incentivos al trabajo colaborativo.**

En este componente del Espacio III se proponen nuevas estrategias y mecanismos financieros orientados a dotar al SISTEMA de suficientes herramientas para enfrentar adecuadamente los distintos retos de ejecución de programas altamente multisectoriales.

a. Integración de servicios

Una primera acción propuesta se refiere a la creación de una estrategia de integración de servicios en donde las diferentes entidades comparten la responsabilidad de alcanzar los objetivos de los servicios en favor de los NNA. Su aplicación requiere la evaluación de aquellos servicios o programas en donde se puede alcanzar mayor eficiencia y efectividad en el logro de objetivos. Proveen lineamientos que propendan por la programación conjunta de programas y proyectos de inversión entre entidades del SISTEMA aplicando mecanismos presupuestales existentes para: (i) formular proyectos integrales con la leyenda “Distribución Previo Concepto” para acciones y políticas de infancia con alta atomización de actividades y acciones en múltiples entidades, (ii) fomentar convenios interinstitucionales y facilitar traslados entre entidades del SISTEMA y (iii) evaluar mecanismos de tercerización conjunta de recursos con entidades idóneas y experimentadas en la formulación y ejecución de políticas de NNA.

b. Mecanismos y criterios de programación y ejecución de recursos

De manera complementaria, una segunda acción propuesta, se refiere a la introducción de nuevos mecanismos y criterios de programación y ejecución de recursos que faciliten la agrupación e integración de recursos financieros y humanos, en los casos en donde los programas, servicios y territorios lo requieran. Unos mecanismos flexibles de presupuestación y ejecución, tales como los fondos específicos o contratación integrada, le puede permitir al SISTEMA agrupar recursos de diversas instituciones para así atender de manera diferenciada y eficiente las diferentes problemáticas de niñez que enfrentan las distintas regiones del país. En este sentido se requiere: (i) crear fondos o recursos de destinación específica con enfoque poblacional y descentralizados que fomenten la acción intersectorial coordinada, (ii) revisar e integrar los criterios de asignación de recursos de infancia: SGP, SGR, sistema de salud, salud pública, Presupuesto General de La Nación-

PGN, e inversión y (iii) definir mecanismos de ejecución/contratación expeditos, y en los casos en donde sea necesario, integrar por completo la acción gubernamental nacional/local en el territorio.

Fortalecer el vínculo del SISTEMA con las Entidades Territoriales.

En este componente del Espacio III, se propone un conjunto de actividades orientadas a fortalecer los mecanismos de coordinación existente entre el SISTEMA y los agentes públicos territoriales. Tal como se mencionó en el Capítulo 4, para intensificar el modelo de coordinación actual con los actores territoriales es importante mejorar los mecanismos de coordinación para que sean más eficaces y permitan crear un SISTEMA más dinámico, amplio y diverso. Para lograr el objetivo anterior, es necesario aprovechar mejor la capacidad operativa y técnica de algunos actores, aumentar su liderazgo e incidencia en la toma de decisiones, generar incentivos, flexibilizar las instancias del SNBF y garantizar la sostenibilidad en la prestación del servicio.

- a. Redefinir el esquema de operación nacional del SISTEMA con una mirada más hacia los territorios

Concentrar un proyecto de la ley 1098 de 2006 para clarificar las competencias y obligaciones de los actores territoriales, con respecto a las acciones que adelanta el SISTEMA para cada una de las políticas públicas y las comisiones intersectoriales. Este proceso requiere de liderazgo y coordinación del SISTEMA, con el fin de que se delimiten las tareas para instancias de orden nacional y territorial, reconociendo la diversidad. Reglamentar si la articulación de las Comisiones intersectoriales se coordina de forma independiente con las mesas del SISTEMA, los enlaces territoriales del SNBF o por el contrario actúan bajo el liderazgo del SISTEMA con fin de evitar duplicidad en relación con las acciones dirigidas a brindar una atención integral de los NNA. Definir un espacio para los Entes territoriales en el Comité Ejecutivo que permita generar sinergias y procesos articulados entre la planeación Nacional y la territorial.

- b. Fortalecer el equipo técnico de acompañamiento a los territorios

Diseñar una estrategia de desarrollo de habilidades y conocimiento dirigida a los enlaces territoriales mediante foros interinstitucionales, talleres entre agencias de manera presencial o virtual, sobre la profundización de los temas de NNA y las familias que se están desarrollando desde el ámbito nacional con el fin de replicarlo en los territorios. Crear kits de herramientas sobre: planeación estratégica, sistemas de monitoreo seguimiento y evaluación para la adecuada implementación de las políticas públicas de NNA que les permitan a los enlaces territoriales brindar de forma más pedagógica la asesoría técnica a los municipios. Este equipo debe enfocarse en ofrecer asesoramiento técnico para la implementación y seguimiento de las políticas públicas, y también en la implementación de la RIA a nivel territorial.

PREFACIO

En el marco del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a gestión No. 43286245 de 2019, el presente documento corresponde al informe final. El propósito de la asistencia técnica fue evaluar y estudiar el funcionamiento del SNBF a nivel nacional y territorial, así como su modelo de coordinación Inter sistémico. Lo anterior, resultado del acuerdo interinstitucional entre UNICEF-DNP para materializar en este estudio y definir el diseño y metodología de los Términos de Referencia. Se resalta la participación en este análisis de Carolina Salgado y Raiza Deluque de Presidencia de la República; Aura Lucía Lloreda y Juliana Pungiluppi de ICBF y Carolina Suarez y Laura Pabón de DNP. Este proyecto fue financiado por Unicef y su dirección técnica estuvo a cargo de Pedro Baracaldo del área de Inclusión Social. Para realizar lo propuesto, el estudio fue liderado por Catalina Velasco, y el equipo profesional estuvo compuesto por Margarita Rosas, Lina Aycardi, Andrés Vélez, María Fernanda Mariño, Andrea Jiménez y Kevin Mojica, y como asesor Jorge Hernán Cárdenas; en la fase inicial del proyecto también participó William Mendieta. El proyecto fue realizado entre noviembre de 2019 y junio de 2020.

En el proyecto se utilizaron diversos instrumentos de recolección de información. Para los grupos **focales**, se trabajó en primer lugar con el equipo de la dirección del SNBF: la Sra. Aura Lucía Lloreda Directora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; Nicolás Fernández de Castro; Diana Gómez, Andrés Alejandro Camelo; asesores del SNBF. El segundo grupo focal se realizó con Catalina Borda de la Consejería para la Niñez y Adolescencia; María Alejandra Velásquez de la Consejería de Derechos Humanos; y Sebastián Hernández de la Consejería Juventud.

Así mismo, se realizaron **entrevistas** con Natalia Quiñones y Diana Urueña de la Consejería de Niñez y Adolescencia; María Inés Cuadros y Angela Rojas de Aldeas Infantiles SOS; Catalina Marulanda Profesional en temas de reclutamiento de DNP; Niyelena Hoyos Jefe del área de Protección a la Infancia y Adolescencia de la Policía; Alba Victoria Serna del ICBF en el área de Nutrición; Claudia Moreno del Ministerio de Salud; Hans Jiménez de la Consejería de DDHH; Karla Mora del DNP; Juan Manuel Luna de OIM; Carolina Lara de Asocajas; Aida Moreno del Ministerio de Salud; Tatiana Briceño del Departamento de Prosperidad Social; Pilar López de la Federación de Departamentos; Claudia Gómez del Ministerio de Educación; Aida Moreno del Ministerio de Salud; Carolina Suarez del DNP; Ingrid Rusinque de la Defensoría del Pueblo; María Mercedes Liévano del ICBF; Adriana Herrera y equipo de la Procuraduría General de la Nación; Ximena Pardo del DNP y Catalina Martínez de la Fundación ANDI. En el ámbito territorial, se realizaron entrevistas a funcionarios del departamento del Atlántico, de la alcaldía de Soledad, al director del Centro regional del ICBF en el Atlántico y al director del Centro Zonal del ICBF de Soledad, entre otros.

Y se realizaron **encuestas** a nivel territorial con respuestas de los 32 departamentos del país y en el ámbito nacional de varios Ministerios y representantes de la Sociedad civil.

El equipo desea agradecer a las autoridades del DNP por su cooperación y hospitalidad, en particular el diálogo mantenido durante el desarrollo de este estudio. Especial agradecimiento para Manuel Reina de la Subdirección de Salud, a la Dirección de Desarrollo Social del DNP y a todo el equipo del DNP por la preparación de las reuniones y el apoyo brindado durante todo el proceso.

I. INTRODUCCION

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” determinó la necesidad de optimizar la institucionalidad asociada a las políticas de primera infancia, infancia, adolescencia y familia. Para esto, el Gobierno Nacional se planteó la necesidad de desarrollar una arquitectura institucional que no solo armonice las políticas públicas, sino también consolide esquemas intersectoriales de ejecución y seguimiento. Al respecto, el PND (2018-2022) menciona lo siguiente:

El PND busca optimizar la institucionalidad para alcanzar los objetivos de esta línea e implementar la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, la Política de Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias (...) esto demanda una arquitectura institucional especializada que armonice las políticas públicas y consolide esquemas de ejecución intersectorial, de seguimiento y procedimientos periódicos de rendición pública de cuentas, bajo el direccionamiento del Comité Ejecutivo del SNBF y con la claridad de que las niñas, niños y adolescentes deben estar en el centro de todas las acciones. (p. 241).

En el marco de este rediseño institucional se propuso evaluar y estudiar el funcionamiento del SNBF a nivel nacional y territorial, así como su modelo de coordinación Inter sistémico. El objetivo de la presente consultoría es proveer al Gobierno Nacional de insumos técnicos que guíen y faciliten la discusión y toma de decisión en el desarrollo de un modelo de arquitectura institucional del SNBF que determine el marco normativo y el relacionamiento de las diferentes instancias del SNBF, y con otros sistemas asociados a la atención de la NNA. Así, el presente estudio propone diferentes acciones orientadas hacia una renovación del modelo institucional de coordinación, su estructura institucional, y la participación de la sociedad civil.

Con la validación del DNP, Presidencia de la República y la Dirección del SNBF, la consultoría tuvo como punto de partida el análisis de cuatro componentes aplicables al análisis de los Sistemas de Protección a la Niñez, como es el caso del SNBF: jurídico, institucional, financiero y de articulación con la sociedad (Crea et.al. 2018). Posteriormente, se realizó un contraste analítico entre el nivel nacional, espacio donde se formulan políticas, y el nivel territorial donde se ejecutan y se atiende la población. Por último, se seleccionaron las siguientes comisiones CIPI, CIPRUNNA y CISAN para analizar las relaciones inter-sistémicas entre estas y SNBF. Lo anterior, reconociendo la complejidad de interrelación del SNBF con otros sistemas y subsistemas² que tienen obligaciones frente a la garantía de los derechos de NNA.

Ese contraste analítico, expuesto en el Producto 2 del contrato, amplió las variables para dirigir el análisis sobre el modelo de coordinación del SNBF, que se realizó a partir de marcos que se vienen construyendo en las últimas décadas a nivel internacional y regional que alimentan los estudios sobre la institucionalidad de la política social y de Sistemas de Protección a la Niñez bajo modelos de colaboración, que identifican la evolución de la institucionalidad frente a la clasificación de grados de intensidad de su gestión intersectorial³.

A partir de esto, se adaptó una Escala de Clasificación de aplicación al SNBF, que entre los niveles bajos y altos de intensidad en la colaboración, como son comunicación, cooperación, coordinación, hasta los niveles de convergencia, consolidación e integración, respectivamente, según lo observado en el desarrollo del trabajo de campo, permitió ubicar el grado de intensidad y complejidad de la intersectorialidad del SNBF asociado a los niveles de intensidad baja de cooperación y coordinación que se amplían en los resultados presentados en los hallazgos y su análisis en los siguientes capítulos.

El estudio se centró en analizar al SNBF en estas tres áreas de intervención:

- La institucionalidad para la coordinación a nivel nacional
- El liderazgo y la coordinación territorial y con la sociedad civil
- La efectividad de los mecanismos técnicos y las estructuras formales de cooperación

El reporte está compuesto por cinco secciones, donde la Sección I es la presente Introducción. La Sección II ofrece un análisis de la evolución del SNBF y las generalidades del diseño actual. Por su parte la Sección

2 Entre otros sistemas: Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SRPA), Sistema Nacional de Juventud, Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas, Sistema Nacional de Cultura, Sistema nacional de Deporte, Sistema Nacional de Cuidado, Sistema Nacional de Discapacidad, Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Sistema de Protección Social, Sistema de Gestión de Riesgos, entre otros según los términos de referencias (Unicef, 2019)

3 Se identificaron varios modelos integrales en torno a los sistemas de protección social y de atención a la niñez y las familias, como son los trabajos de: (Winkworth & White, 2011), quienes identifican tres espacios de colaboración entre sectores: (i) Trabajo en Red (Networking), (ii) Coordinación, e (iii) Integración, asociando la intensidad y complejidad de la colaboración según los propósitos perseguidos frente a los niveles de vulnerabilidad y riesgo de los NNA y de sus familias; el trabajo de (Horwath & Morrison, 2007) quienes diferencian cinco tipos de colaboración: comunicación, cooperación, coordinación, coalición e integración; y el trabajo de (Corbett & Noyes, 2008) quienes construyen una tipología de intensidades de las relaciones según se promuevan transformaciones profundas en el comportamiento humano, que estructura los niveles de: comunicación, cooperación, coordinación, colaboración, convergencia y consolidación.

III presenta un resumen de la metodología de recolección de información y los instrumentos aplicados. La Sección IV, la de mayor extensión del documento, presenta las tres áreas de intervención para renovar el SNBF detallando los hallazgos, el análisis de la importancia de realizar correctivos a la operación actual y las respectivas recomendaciones. Por último, la sección V describe la visión de implementación de las acciones para mejorar el sistema, lo cual incluye tres Espacios: Fortalecer, Elevar y unificar y Expandir. Dentro del segundo Espacio se analizan distintas alternativas institucionales para fortalecer la coordinación del SNBF, reestructurando la actual Dirección técnica del ICBF que hoy en día cumple con esta responsabilidad.

II. ANTECEDENTES

El SNBF tiene como objetivos: articular la acción de agentes públicos y privados para lograr la protección integral de la infancia y la adolescencia e impulsar el fortalecimiento familiar; promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas desde los ámbitos nacional y territorial; y propender por la participación y la movilización social alrededor de la protección de esta población con especial protección constitucional, haciendo seguimiento permanente al estado de realización de los derechos de niñas, niños y adolescentes⁴.

Su configuración actual es el resultado de un proceso de más de cuatro décadas⁵, donde se materializan múltiples esfuerzos encaminados a lograr la adecuada coordinación de los agentes públicos, privados, de la sociedad civil, comunitarios y de la cooperación nacional e internacional.

Con la Constitución de 1991, la regulación jurídica del derecho de infancia y adolescencia tiene dos efectos importantes: a) El reconocimiento constitucional y b) la implementación de la noción del bloque de constitucionalidad, que permite integrar la Convención de los Derechos del Niño al texto Constitucional⁶. En sus orígenes el SNBF dirigió sus esfuerzos de manera específica hacia la atención pronta y especializada de situaciones particulares que afectaran de manera grave a NNA.⁷ Luego de la ratificación por el Congreso de la Republica Colombia en 1991 mediante la Ley 12 de 1991 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y siguiendo las observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, se consolidó posteriormente una nueva visión en el país. Posteriormente, a través de la aprobación del Código de la Infancia y la Adolescencia que se dio con la Ley 1098 de 2006, se lograron avances importantes en el tratamiento de los derechos de NNA.

Este nuevo paradigma incorporado en las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia⁸ que se sintetiza en el concepto de “la protección integral de NNA”, parte del reconocimiento de estas personas como sujetos de derechos a quienes la familia, el Estado y la sociedad deben proteger integralmente frente a cualquier situación que amenace o vulnere sus derechos. En este sentido, el desarrollo conceptual de las políticas de NNA en relación con las realizaciones y la atención integral hacen necesario la transformación del SNBF, con la finalidad de incorporar los cambios de la política pública de la niñez que aún no se han reflejado en la operación y organización del SNBF ni de los demás sistemas con competencias en relación con la protección de los NNA o incluso de macrosistemas como el Sistema de Protección Social.

⁴ Corresponde a la transcripción de lo pertinente del artículo 5 del Decreto 936 de 2013, incorporado a su vez dentro del artículo 2.4.1.8 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015.

⁵ Para más información del desarrollo del SNBF remítase al producto 2 de esta consultoría

⁶ 1LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN COLOMBIA, Rosa Elizabeth Guío Camargo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2011.

⁷ Lo anterior se constata en el Decreto 2737 de 1989 por el cual se adopta el Código del Menor.

⁸ Lo anterior se constata en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “*De Cero a Siempre*”, así como en la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018- 2030.

Los derechos de los NNA son universales, prevalentes, interdependientes y exigibles por todas las personas. Adicionalmente se incorpora el concepto de restablecimiento integral de derechos que propende por la garantía simultánea de todos los derechos de que son titulares los niños, las niñas y los adolescentes.

Este enfoque vino acompañado de una serie de reformas que hicieron del SNBF una estructura compleja. Sus agentes pasaron de ser las entidades específicamente relacionadas con la población beneficiaria del servicio público de bienestar familiar, a involucrar una amplia gama de entidades que, pese a no tener una relación directa con esta población, están llamadas a intervenir para asegurar la protección integral de la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar.

Actualmente el SNBF está integrado en el nivel nacional por veintiocho (27) entidades que se reconocen como fundamentales para la protección integral de NNA, ocho (8) entidades que aportan al funcionamiento y los objetivos del SNBF, además de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, que desarrollan actividades relacionadas con la infancia, la adolescencia y la familia, y las entidades públicas y privadas que en razón de su naturaleza prestan el servicio público de bienestar familiar. Esta misma composición se replica de manera análoga en los niveles departamental y municipal.

La actual estructura del SNBF establece cuatro instancias con funciones específicas: (i) instancia de decisión y orientación, (ii) instancia de operación, (iii) instancias de desarrollo técnico, e (iv) instancias de participación⁹ (ver ilustración 1).

Ilustración 1. Instancias del SNBF



Fuente: elaboración propia de acuerdo con el Decreto 936 de 2013

En el nivel nacional la instancia de decisión y orientación es el Consejo Nacional de Política Social. El ICBF desarrolla las labores como rector del SNBF que el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 le asigna, a través de la secretaría técnica de este consejo superior de la administración.

La instancia de operación nacional a la que le corresponde la planificación, coordinación y evaluación de la actuación del SNBF, es el Comité Ejecutivo, respecto del cual el ICBF como rector del SNBF, es

⁹ Artículo 8 del Decreto 936 de 2013 compilado en el artículo 2.4.1.15 del Decreto 1084 de 2015

responsable de la secretaría técnica. Esta instancia cumple funciones de diseño, ajuste, socialización, y seguimiento del Plan de Acción y del Manual Operativo.¹⁰ El plan de acción detalla las actividades del SNBF en períodos cuatrienales, las entidades responsables y los mecanismos para hacer seguimiento a su evolución, en desarrollo de los lineamientos de política pública formulados por el Consejo Nacional de Política Social.

Las instancias de desarrollo técnico se impulsan a través de mesas, comités y comisiones interinstitucionales, poblacionales o temáticas, tanto del SNBF como de otros sistemas administrativos y comisiones intersectoriales.

Las instancias de participación comprenden los espacios que propician la participación y movilización de los NNA como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a ellos. Estas cuatro instancias se replican en cada uno de los niveles del SNBF, lo que hace que sea aún más robusta su estructura.

Como proceso de la especialización de las políticas, más recientemente la Ley 1804 de 2016 establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia -de Cero a Siempre-, dando competencias de coordinación, articulación y gestión intersectorial de esta Política a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (“CIPI”).

Jurídicamente hablando, entre el Código de la Infancia y la Adolescencia -Ley 1098 de 2006- y la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia -Ley 1804 de 2016- surge naturalmente una necesaria tensión, una potencial y auténtica ruptura del arreglo vigente al anteriormente establecido para la operación del SNBF y sus objetivos reglamentados, en la medida en que la CIPI no recibe funciones de instancia de desarrollo técnico como hubiera sido coherente con las normas anteriores, sino que asume funciones amplias para la implementación de la Política “De Cero a Siempre”. La CIPI se configura entonces como una instancia institucional con funciones de coordinación en el ámbito nacional y realizando su gestión en el territorio mediante el SNBF. Esta comisión, asume altas responsabilidades frente a la política pública dirigida a la población de primera infancia, segmento etario que hace parte de la población de la cual es responsable el SNBF.

Esta situación, además de crear una tensión entre la Dirección del SNBF y la CIPI, también limita la capacidad del ICBF para lograr la adecuada articulación del SNBF, pues legalmente, en virtud de la Ley 1804 de 2006 es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el ente que adquiere las funciones de dirección en la implementación de la Política “De Cero a Siempre”, situación que ha permanecido en el tiempo.

“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” (Econometría, 2018, pág 73)

¹⁰ Artículo 10 del Decreto 936 de 2013 compilado en el artículo 2.4.1.17 del Decreto 1084 de 2015

En consecuencia, además de existir desafíos para ejercer adecuadamente el liderazgo dentro del SNBF por parte del ICBF mediante la Dirección del SNBF, surgen preguntas relevantes sobre cómo se deben articular mejor la CIPI, la Consejería Presidencial para la Juventud, y el SNBF, considerando que la última debe desarrollar también objetivos de las demás.

Un cuestionamiento adicional se deriva de la efectiva autoridad del ICBF para orientar técnicamente al SNBF desde una dependencia con rango de Dirección, que es una dependencia importante, pero jerárquicamente está en un tercer nivel de esta institución¹¹. Esta debilidad es más evidente cuando la DSNBF debe interactuar con agentes públicos del nivel nacional del SNBF, que en la mayoría de los casos están en cabeza de autoridades de primer nivel en diferentes sectores administrativos.

Una perspectiva sustancial para el análisis de la gobernanza nacional del SNBF es el ámbito financiero. Hoy en día la coordinación de la financiación al interior del SNBF está catalogado en una fase de identificación y alineación, que es un nivel incipiente. Resulta necesario para alcanzar el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles y para lograr una gestión sistémica, avanzar hacia la agrupación e integración financiera, como se verá en este documento.

La participación de la sociedad civil desde diferentes perspectivas es uno de los recursos más importantes del SNBF en su misión de garantizar la protección integral de NNA. La potencialidad del aporte por parte del sector privado, el sector empresarial, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, las instancias técnicas no gubernamentales, las Cajas de Compensación Familiar e incluso los operadores privados del servicio público de bienestar familiar es muy grande. Sin embargo, se conectan muy poco hoy en día con el SNBF por causas originadas tanto desde el Estado en sus diferentes instancias (falta de claridad normativa del rol de la sociedad civil en el SNBF), como desde sus interlocutores, situación que invita en este documento a profundizar acerca de nuevas maneras de relacionamiento del SNBF con la sociedad.

Resulta importante igualmente valorar la relación entre el nivel nacional y el nivel territorial del SNBF, con respecto a la manera como las directrices nacionales son construidas con base en las necesidades y expectativas de las poblaciones, y la forma como se apropian y ejecutan posteriormente por parte de las entidades territoriales y los consejos de política social departamentales y municipales. Un punto muy favorable frente a las comisiones intersectorial como CIPI, CIPRUNNA y CISAN.

La contrastación entre las situaciones de vulneración estructural de derechos de NNA y las proyecciones de atención integral promovidas desde el diseño a nivel nacional de las políticas públicas para esta población, invitan a analizar si las causas están originadas en la insuficiencia o ineficiencia de los recursos invertidos; en la baja capacidad territorial para ejecutar las políticas; o en el poco aprovechamiento de recursos disponibles en la sociedad para atender los objetivos misionales del SNBF, entre otras alternativas.

¹¹ Los niveles son dirección, Subdirección General ICBF, y luego si la Dirección del SNBF al interior de la estructura organizacional del ICBF.

III. METODOLOGIA¹²

Para la ejecución de este proyecto se diseñó y ejecutó un esquema metodológico basado en cuatro etapas: análisis de información secundaria, diseño de instrumentos para recolección de información de campo, procesamiento de información y análisis de información. El detalle y justificación de la metodología empleada en este estudio se desarrolló en una entrega previa aprobada por DNP y UNICEF, y fue compartida con el Comité Ejecutivo del SNBF. En materia de instrumentos de recolección de información en campo, se diseñaron grupos focales, entrevistas semiestructuradas, encuestas para el nivel nacional y encuestas para el nivel territorial (ver tabla 2).

Tabla 2. Trabajo de campo

Instrumento	Cantidad
Entrevistas	33
Grupo focales	2
Encuestas nacionales	40
Encuestas territoriales	184

Fuente: elaboración propia equipo consultor

De conformidad con lo acordado con UNICEF, DNP y los propios participantes, la identidad de todas las personas entrevistadas y encuestadas está protegida. Se identifican con un código para efectos de registro y evidencia.

La información recolectada es de tipo cualitativo y no pretende significancia estadística respecto de ninguno de los instrumentos utilizados. La información aporta las voces especializadas de todas las instancias del SNBF con respecto a los pilares conceptuales del proyecto, esto es los aspectos jurídicos, institucionales, financieros y de relacionamiento con la sociedad.

- La información secundaria fue seleccionada y analizada por los consultores expertos.
- Se realizaron dos grupos focales, los cuales fueron diseñados, realizados y procesados, con base en los registros escritos que se produjeron por parte de los participantes en las sesiones.
- Se hicieron 33 entrevistas entre el ámbito nacional y territorial. Las entrevistas semiestructuradas fueron realizadas por parejas de consultores, uno encargado de formular la entrevista y otro de registrar por escrito las respuestas.
- Los formularios dirigidos a agentes nacionales y territoriales fueron remitidos vía email por parte de DNP, a través de un formulario de *Google Forms*. Del total de agentes que recibió el correo, se obtuvieron 184 respuestas de nivel territorial y 40 respuestas de nivel nacional. No se definió una muestra estadística para la aplicación de las encuestas.

¹² Para mayor detalle de las fechas, cargos de los entrevistados ver anexo 4.

El análisis de datos fue distinto según el instrumento de recolección. Para el caso de las entrevistas y grupos focales se implementó un análisis de codificación axial, que identifica patrones de respuesta comunes y respuestas singulares de los agentes. Este tipo de codificación agrupa en nodos las tendencias en las respuestas de diferentes fuentes de información. Los nodos de información agrupan fragmentos de entrevistas o notas de los grupos focales en los cuales se hace referencia a la idea o concepto que contiene el nodo. Esto permitió generar una estructura de respuestas que identificaba el grado de saturación de la información (que indica la contribución marginal del fragmento a una idea o concepto), con el fin de identificar respuestas generalizables a nivel de concepto.

Con respecto a las entrevistas, se utilizó el programa de análisis cualitativo *Nvivo* y los resultados se encuentran en los anexos de este documento. Para el caso de las encuestas, se utilizó el programa de análisis de datos cuantitativos *Stata* con el fin de identificar frecuencias, correlaciones y dispersión de las respuestas de los funcionarios.

En las respuestas cuantitativas se buscó identificar el porcentaje y frecuencia de respuesta para cada pregunta y también se extrajeron respuestas condicionadas a otras preguntas, o según el tipo de agente que respondiera (sociedad civil, administración municipal, administración departamental, etc).

Algunas preguntas tenían campos abiertos para justificar la respuesta en donde los funcionarios podían ampliar sus posiciones. Para este tipo de preguntas se extrajo un conjunto de respuestas representativas condicionadas a la respuesta de selección. Sin embargo, para la pregunta final, donde los encuestados podían escribir ideas y propuestas para mejorar la coordinación del SNBF, se realizó un análisis axial. Esto con el objetivo de categorizar las respuestas útiles de los funcionarios, para la construcción de escenarios.

Cabe resaltar que este estudio revisó los problemas y recomendaciones formuladas por la Firma Econometría Consultores en 2018 al SNBF (Econometría Consultores, 2018). Reconociendo el trabajo realizado y construyendo sobre lo construido, este proyecto profundizó y avanzó en las siguientes recomendaciones:¹³

Tabla 3: Valoración de las Recomendaciones de Econometría Consultores 2018

Recomendación	Comentario
1. <i>“Fortalecer la identidad y el rol que tienen el ICBF como rector del Sistema, el Comité Ejecutivo del SNBF y la Dirección del SNBF frente a la coordinación, dinamización de enfoques y asistencia y cooperación técnica para el desarrollo del ciclo de políticas públicas (Ibid., pág. 9)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se construyeron distintas alternativas para el fortalecimiento de la Coordinación del SNBF y de su liderazgo para la gobernanza nacional. • Se identificó el nivel de intensidad de la colaboración del SNBF, con el fin de facilitar la visualización de oportunidades de mejora para incrementar el trabajo intersectorial en beneficio de la calidad de los programas de los NNA y el fortalecimiento familiar.
3. <i>“Revisar los ajustes institucionales y normativos requeridos para eliminar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se definió el fortalecimiento de mecanismos existentes de financiación y la creación de nuevos

¹³ Ver el informe: “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 4: Plan de Implementación de Recomendaciones, Diciembre 14 de 2018, Econometría Consultores.

<p><i>posibles barreras que dificultan la integración de algunos agentes al SNBF según competencias y funciones establecidas” (Ibid., pág. 10).</i></p>	<p>orientados a disminuir las barreras que dificultan la integración de los agentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda unas alternativas de transformación institucional para el fortalecimiento del liderazgo y la autoridad que mejore el posicionamiento de la rectoría en el entorno de gobernanza nacional del SNBF. • Se indicaron algunas modificaciones al Código de Infancia y Adolescencia y al Decreto 936 de 2013 para fortalecer el rol de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas.
<p><i>5. “Ajustar la arquitectura institucional del SNBF, que contribuya con la articulación y armonización de los esquemas operativos y los procesos para la gestión integral, de la política de infancia y adolescencia y la política de primera infancia”” (Ibid., pág. 12).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda el fortalecimiento del rol del CNPS en la asignación de recursos presupuestales para las políticas de NNA. • Se identificó la necesidad de establecer una política integral que logre vincular a todas las instancias bajo un mismo propósito. • Se definió la necesidad de fortalecer los mecanismos existentes de articulación de entre las entidades públicas y la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia equipo consultor

Estos antecedentes conceptuales y metodológicos fueron desarrollados a profundidad a través de los Productos 1, 2, 3 y 4 del proyecto. Se presentan a continuación los resultados de la consultoría.

IV. ANÁLISIS DEL DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA COORDINACIÓN DEL SNBF EN EL ÁMBITO NACIONAL

A. Análisis del propósito y establecimiento de los objetivos del modelo de coordinación del SNBF

- I) Aumentar la eficacia y adaptación del arreglo institucional del SNBF ante los retos y cambios en la gestión para la protección de los NNA y el fortalecimiento familiar

Hallazgos

1. **El modelo de coordinación institucional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) en lo referente a su establecimiento legal puede clasificar su colaboración en un nivel de baja intensidad.** De acuerdo con la percepción de los entrevistados y encuestados, se identifica que el funcionamiento de la coordinación del SNBF del ámbito nacional presenta limitantes en su desempeño para el logro de los objetivos establecidos en el artículo 5º del Decreto 936 de 2013 enmarcados en la necesaria articulación y coordinación de los agentes del SNBF. Ante la pregunta, ¿Cree usted que la coordinación del SNBF de nivel nacional está consolidada y logra mejores resultados a lo largo del tiempo?, de las encuestas nacionales sólo 12 de 40 respuestas establecieron que Sí, aún más, cuando se les pidió calificar la coordinación entre SNBF y otros sistemas que atienden NNA, solo 18 de 40 respuestas indicaban que la calificación era buena, el resto se distribuía en regular y regular bajo (Ver Anexo 2, pregunta 2 y 2.2 de la encuesta nacional).

La percepción anterior sobre la consolidación de la coordinación del SNBF se analiza en función del fortalecimiento y efectividad de la Coordinación del SNBF del ámbito nacional para orientar a los agentes hacia el cumplimiento de los objetivos asignados, y sobre la falta de materialización del desarrollo institucional necesario para alcanzar la eficacia organizacional y alinear los recursos y capacidades de los agentes hacia estos objetivos. Este modelo de acción intersectorial enfrenta los típicos problemas de la acción colectiva, como situaciones donde se presentan fallas, barreras y obstáculos en relación con los costos de información, diseño organizacional, negociación, entre otros. Adicional, se presentan mayores dificultades, relacionadas con la gobernanza, colaboración, comunicación, liderazgo (reciprocidad - interdependencia - balance de poder), y de accountability¹⁴.

Por otra parte, es necesario que los agentes que conforman el SNBF sean capaces de articular actividades de tal manera que puedan realmente actuar como una organización grande y única por lo menos en los objetivos del Sistema, y en esa vía, los gobiernos locales o incluso los beneficiarios no perciben que la red opere de manera integrada, con consenso sobre los elementos esenciales del Sistema (procesos, estructura y resultados).

Al respecto, una de las entrevistas menciona en particular:

“El mandato, y por lo tanto la organización de competencias y estructura, está orientada a la articulación de procesos entre agentes e instancias para la protección integral, mediante la

¹⁴ Esto se enmarca desde el planteamiento del marco analítico sobre modelos de coordinación en Sistemas de Protección a la Niñez como la base conceptual que se desarrolla en el Producto 2 del contrato,

gestión de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia” (Comunicación personal, encuesta nacional, abril de 2020).

Profundizar en las fallas, barreras y obstáculos que pueden ser el motivo de la percepción obtenida, implicó analizar el tipo de gestión intersectorial establecido y el funcionamiento del modelo de coordinación institucional del SNBF, según las características de complejidad de las relaciones entre los agentes y la forma en que se organizan los objetivos y el trabajo conjunto. Estas relaciones se determinan como niveles de intensidad para compartir información, intenciones, recursos, poderes, capacidades entre uno o más sectores que permitan lograr objetivos que no pueden desarrollarse de manera individual por cada agente o sector según sus competencias.

La tabla 4, es un esquema que clasifica la Intensidad de la coordinación, donde la línea punteada gris ubica al SNBF en esta escala de acuerdo con tres variables establecidas. Determinar que el SNBF está clasificado con un nivel de baja intensidad entre los tipos de cooperación y coordinación confirma, que avanzar en relaciones con mayor intensidad para la prestación de servicios implicaría renovar los objetivos, tener una rectoría con un liderazgo y respaldo político y técnico, y adaptar capacidades para un seguimiento efectivo de la prestación de servicios.

En este sentido, es importante observar el grado de intensidad y clasificación de las relaciones de colaboración del SNBF para reconocer el alcance y las posibilidades de movimientos estratégicos que deban efectuarse en las relaciones intersectoriales, sistémicas e inter-sistémicas, que contribuyan a construir nuevos caminos en la atención integral inclusiva de NNA y el fortalecimiento familiar, y en la consolidación del modelo de coordinación del SNBF orientado hacia el logro de mayores y renovados resultados a lo largo del tiempo.

Tabla 4: Rasgos característicos de la escala de clasificación por niveles de modelos de colaboración, y aplicación de la clasificación del grado de intensidad de la coordinación.

Nivel de intensidad Dimensiones/ Variables/ Elementos	Comunicación (1) (Espacios de comunicación conjunta informal)	Cooperación (2) (Trabajo conjunto de bajo perfil por silo o sector)	Coordinación (3) (Trabajo conjunto formalizado, sin sanciones por incumplimiento)	Convergencia (4) (Cambios en el trabajo conjunto para apoyar objetivos colectivos)	Consolidación (5) (Estructuras conjuntas que sacrifican cierta autonomía)	Integración (6) (Fusión para crear nueva identidad conjunta)
	Bajo nivel de intensidad			Alto nivel de intensidad		
I. DIMENSIÓN FORMACIÓN O ESTABLECIMIENTO Y REGLAS FORMALES						
A. Mandato o competencia del Modelo de Colaboración (Establecimiento y reglas formales)						
1. Alcance formal y estabilidad/ sostenibilidad a largo plazo	Ausencia de acuerdos formales para trabajo a pequeña escala hacia la población objetivo en común. Permanece la autonomía del agente o del sector. La población, al acceder a un servicio, no reciben orientación sobre la oferta total debido a la falta de trabajo en red.	Acuerdos con informalidad entre agentes o limitados a protocolos o Memorandos de Entendimiento (MOU). Permanece la autonomía del agente o del sector.	Acuerdos con formalidad de participación y planificación organizacional para coordinar el trabajo conjunto significativo (Capacitación o integración de protocolos, tecnología y estándares). Permanece la autonomía del agente o del sector. Estabilidad de la colaboración a largo plazo.	Acuerdos con formalidad para resultados compartidos. Agentes sacrifican cierta autonomía. Sostenibilidad de la colaboración a largo plazo. protocolos comunes de gestión de casos.	Arreglos contractuales diseñados para combinar operaciones con formalidad y recursos compartidos. Redes virtuales Agentes sacrifican cierta autonomía. Transformación de la colaboración hacia las necesidades.	Arreglos contractuales de servicios integrados con asociación formalizada con de pérdida de identidades distintas del programa. El agente sacrifica autonomía. planes y presupuestos de servicios de agencias múltiples
2. Articulación de la institucionalidad entre el mandato y el diseño de la política pública	Trabajar hacia diferentes objetivos y metas sectoriales. Programación de metas de agentes individuales. No se trabaja por identificar los factores multidimensionales de los problemas o los equipos de trabajo no se encuentra actualizados en las competencias, mejores prácticas o los cambios del marco legal.	Trabajar hacia diferentes objetivos y metas sectoriales. Programación de metas de agentes individuales.	Trabajar hacia diferentes objetivos y metas sectoriales. Programación de metas representativas de agentes individuales. Cambios entre agentes sobre los procesos de admisión, evaluación y registro para tener en cuenta la necesidad de que los clientes se muevan sin problemas entre los servicios. Diseño de portafolio de servicios conjuntos.	Trabajar para alcanzar objetivos y resultados colectivos. Programación de Meta-objetivos.	Trabajar para objetivos y resultados compartidos. Programación de Meta-objetivos.	Objetivos y resultados compartidos claramente definidos.
3. Toma de decisiones y planificación estratégica	Las agencias pueden trabajar hacia diferentes objetivos o metas. La atención se centra en la colaboración en torno a usuarios de servicios individuales o sectoriales.	Consenso sobre las mejores prácticas. monitoreo cooperativo / revisión de casos	Sistemas completos colaboran con respecto a la planificación y puesta en marcha. implementación de políticas frente problemáticas más complejas.	Sistemas completos colaboran con respecto a la planificación de programas y servicios.	Sistemas completos colaboran con respecto a la planificación, y puesta en marcha y gestión de servicios	sistemas completos colaboran con respecto a la planificación, puesta en marcha conjunta en la gestión de servicios

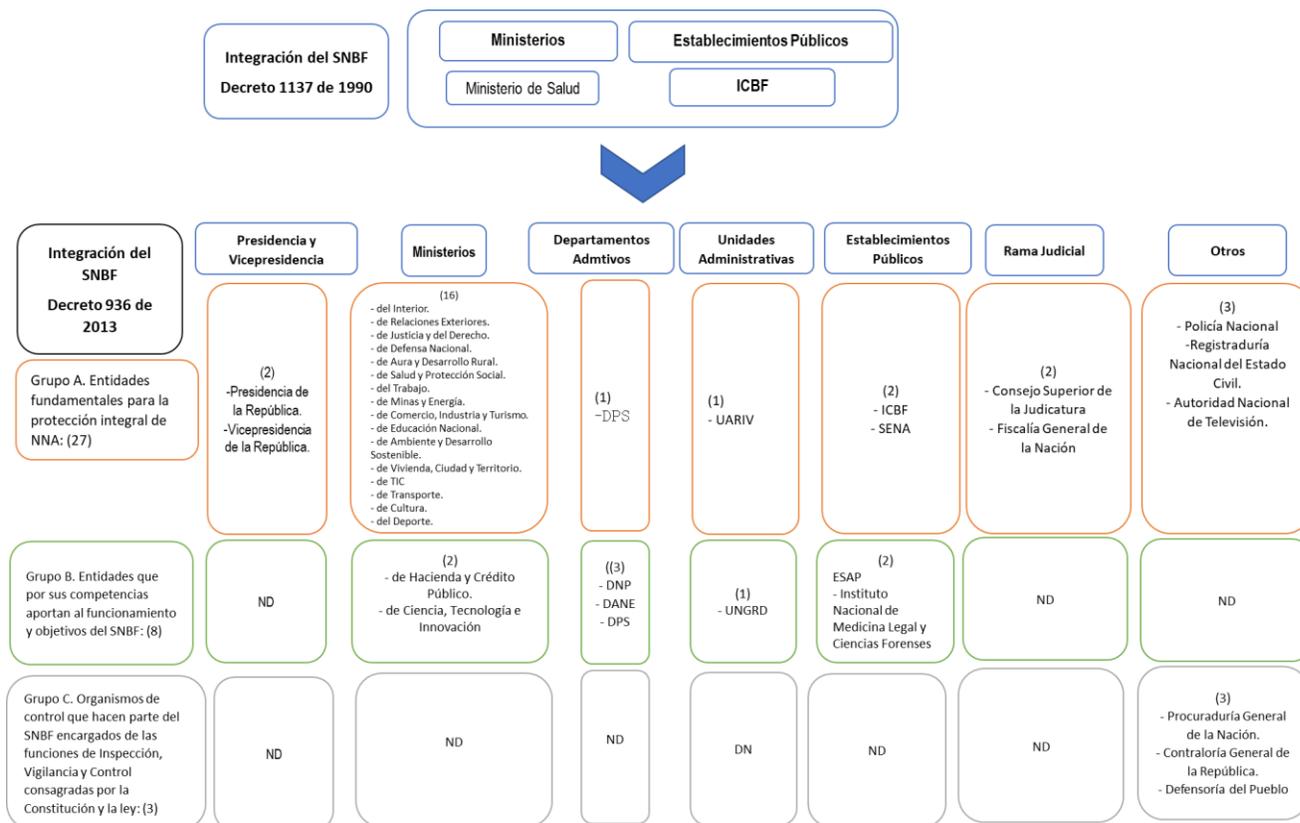
Fuente: Elaboración propia sobre la aplicación al SNBF. Adaptado de (Horwath & Morrison, 2007); (Corbett & Noyes, 2008); (Winkworth & White, 2011); (Bryson, Crosby, & Middleton Stone, 2006), (Andrews & Entwistle, 2010), (CEPAL, 2017)

2. La conformación de agentes que integran el SNBF requiere afianzar un trabajo intersectorial. Resultado del trabajo de campo se observa la presión en la entidad rectora, articuladora y coordinadora del SNBF para proyectar un posicionamiento de su liderazgo entre los agentes, que contrarreste el tamaño de la integración del SNBF, la preferencia entre los agentes por el trabajo sectorial y la dispersión de acciones. Lo anterior, resultado del cambio tan radical de la conformación del SNBF derivado de su última reforma en Decreto 936 de 2013, el cual modificó al Decreto 1137 de 1999. El SNBF pasó de estar compuesto en el ámbito nacional principalmente por 2 agentes (Ministerio de Salud y el ICBF) a una integración por 38 agentes organizados en tres grupos (Ilustración 2). En algunos casos, entre los agentes se sostienen posiciones en relación con una responsabilidad periférica sobre su participación en el SNBF, otros señalan facultades desde la autonomía en relación con el arraigo por el trabajo sectorial, y otros continúan percibiendo al ICBF como responsable principal del desarrollo de los objetivos del SNBF.

Estas situaciones han generado efectos de distorsión del propósito y el funcionamiento del SNBF, a partir de visiones entre los agentes que asocian al SNBF como un espacio solo para la articulación territorial en la implementación de las políticas sectoriales, o de debilitamiento de las funciones de coordinación del SNBF por identificar al ICBF como un líder con menores capacidades para la rectoría y la coordinación, y mayores para la articulación territorial, considerando sus fortalezas y recursos asignados en su estructura interna desconcentrada a nivel territorial. En otros casos, por la percepción errónea cuando se relaciona el alcance de los objetivos del SNBF y su implementación solo como si correspondiera a la misión del ICBF y sus funciones asignadas como entidad. Incluso entre los agentes se confunde, de manera errada a lo establecido en el marco legal, el rol de rectoría y coordinación a cargo del ICBF en cabeza de su director general designado, con que la dependencia interna del ICBF, Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en el marco legal del SNBF se le asigne a su cargo la secretaría técnica del Comité Ejecutivo del SNBF, lo cual representan roles distintos en el establecimiento del SNBF.

“La Dirección del sistema resulta insuficiente para toda la acción que requiere manejar en clave de la protección de los niños y de las entidades que requiere coordinar”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020).

Ilustración 2. Comparativo de la integración de agentes públicos del ámbito nacional del SNBF anterior y vigente por reorganización del Decreto 936 de 2013



Fuente: elaboración propia equipo consultor a partir del Decreto 1137 de 1999, Decreto 936 de 2013, Decreto 2559 de 2015; Ley 1967 de 2019; y la Ley 1951 de 2019.

3. Ausencia de claridad sobre las competencias y obligaciones específicas de los agentes en el SNBF.

Los resultados del trabajo de campo constatan que una de las dificultades que presenta el SNBF es la ausencia de claridad acerca de las competencias y obligaciones que tienen los agentes en el marco de las acciones adelantadas por el Sistema. Para el caso de las entrevistas, al preguntar sobre los problemas de coordinación en el SNBF, una de las líneas más importantes de respuesta fue el concepto de “falta de claridad en competencias y obligaciones de los agentes del SNBF”, expresado por varios entrevistados y en los grupos focales (Ver Anexo 1, nodo A.1.3). El mismo resultado también surgió en las encuestas de orden nacional, donde la mayoría de encuestados nacionales, indicaron que clarificar roles y competencias de los agentes del Sistema es necesario para mejorar la coordinación y articulación del SNBF. Lo anterior se puede deber a que, a diferencia del modelo inicialmente concebido en la Ley 7 de 1979, el actual esquema de operación establecido mediante el Decreto 936 de 2013 se ha transformado en un Sistema mucho más complejo, sin que se establezcan las claridades necesarias para administrarlo, que corresponden a definir las competencias y responsabilidades específicas de los 38 agentes que integran los grupos de entidades fundamentales para la protección de NNA. Esta situación se magnifica si se considera el número de agentes que tiene el SNBF y la consiguiente dificultad en el liderazgo para coordinar la acción entre éstos. Como lo expone una de las personas entrevistadas cuando se le pide hacer propuestas de mejoramiento:

“Yo pienso que una acción desde el punto de vista normativo es diseñar bien o explicar bien qué es el sistema y cuál es su alcance”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 23321, marzo de 2020).

4. Es sabido que todos los agentes tienen competencias sectoriales más o menos específicas en relación con la protección integral de NNA y el fortalecimiento familiar, en el marco de las normas vigentes sobre el establecimiento y la reorganización del SNBF en torno al Código de Infancia y adolescencia y el Decreto 936 de 2013, y de la atención integral como enfoque de acción intersectorial que se orienta a la implementación y gestión de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia, y como herramienta la estructuración de rutas de atención integral. Sin embargo, no hay claridad sobre el rol concreto de cada agente ni sobre el alcance de su acción dentro del SNBF. De acuerdo con lo establecido en el artículo 43º de la Ley 489 de 1998, el Gobierno Nacional puede organizar sistemas administrativos nacionales con el propósito de coordinar actividades estatales y de los particulares para el logro de fines específicos. En el caso del SNBF, aunque la norma reglamentaria establece su estructura en los niveles nacional y territoriales y con respecto a las instancias que interactúan, no se precisa con el detalle requerido sobre cuáles funciones deben desempeñar cada uno de los agentes.

5. **No se establece con claridad en el diseño del SNBF la conformación de redes entre agentes ni sus objetivos para el trabajo intersectorial.** Si bien el modelo de colaboración del SNBF es el resultado del marco legal que le otorga legitimidad a través de la obligatoriedad del mandato a los agentes, este modelo no es lo suficientemente claro ni permite, en algunos casos tener unos objetivos compartidos para un trabajo intersectorial. Al respecto, en las encuestas se indagó sobre la forma en la que se establecían los objetivos de las entidades en el marco del SNBF. Del total de encuestados nacionales y territoriales, apenas la mitad indicó que se establecían metas conjuntas entre varias entidades (Ver Anexo 2, pregunta 8.1 encuesta nacional y pregunta 8.1 de la encuesta territorial).

Aunque se desarrollan esfuerzos para lograr afianzar el trabajo intersectorial mediante la formulación del plan de acción del SNBF del ámbito nacional, es importante anotar que el trabajo de red en sistemas de protección a la infancia se orienta a la articulación efectiva en la oferta programática de estrategias y servicios para la atención integral. En la estructura del SNBF mediante la instancia de Desarrollo Técnico, se organiza un espacio para la cooperación, donde si bien no corresponden al establecimiento de redes formales, contribuyen significativamente a la socialización y acuerdos sobre lineamientos técnicos, que resulta importante destacar el liderazgo que realiza la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar del ICBF en su orientación, aunque luego ese mismo liderazgo conlleva usualmente a mantener a su cargo el cumplimiento de los objetivos de estas mesas, en la medida de la falta de afianzamiento del trabajo conjunto en el SNBF.

Esto repercute sobre las funciones de programación y ejecución del ciclo de gestión del SNBF, pues ante la baja claridad de los objetivos y competencias entre los agentes, se presentan barreras para consolidar el rol de las redes y su funcionalidad en la organización del trabajo conjunto, tanto a nivel sistémico, como inter-sistémico. Como consecuencia, se encuentra restada la imagen de efectividad y la percepción de su necesidad como espacio para la gestión de prioridades de gobierno o la formulación de políticas nacionales sobre la niñez. Es muy importante resaltar que los acuerdos intersectoriales que se dan bajo el SNBF solo se relacionan con procesos de diseño de lineamientos o seguimiento en el marco de las políticas de niñez. Son casi inexistentes los acuerdos en torno a la programación e implementación de programas y servicios de atención integral como oferta institucional de las políticas públicas.

El funcionamiento del SNBF, desde el Comité Ejecutivo del SNBF no suele orientar directrices para la gestión institucional de la ejecución de la oferta, por ejemplo, para unificar criterios de focalización o de implementación del enfoque diferencial, articular recursos y capacidades entre los ámbitos nacional y territoriales para la prestación de servicios, o movilizar asignaciones presupuestales para la inversión pública que requiere la protección integral y curso de vida. En el Comité Ejecutivo del SNBF no se socializan, o validan los proyectos de inversión de cada agente nacional, en busca de la coordinación de una acción intersectorial en las intervenciones. En esa vía, algunos entrevistados indican que es necesario:

“Aclarar las prioridades del Estado para el SNBF. Definir objetivos comunes y oferta de cada entidad. Generar espacios periódicos de acción.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 20256, marzo de 2020).

6. Si bien el diseño del SNBF establece mecanismos para organizar los procesos de interacción entre agentes, en la práctica, la coordinación del trabajo conjunto todavía tiene mucho por mejorar. Las disposiciones concernientes a los agentes y las instancias de coordinación y articulación dentro del Manual Operativo del SNBF son insuficientes para determinar con precisión cómo se deben coordinar las acciones intersectoriales y cómo se debe asegurar su adecuado seguimiento. Se registran avances en la expedición de protocolos, pero faltan normas y procedimientos que definan las acciones específicas que deben cumplir los agentes, así como los términos para que esto suceda. A partir de lo establecido en las normas que gobiernan el SNBF, resulta difícil lograr una acción colaborativa y una verdadera aproximación intersectorial. Cuando se revisan otros sistemas administrativos (p.e. Sistema Nacional de Convivencia Escolar) se advierte que la norma de creación si precisa las funciones que deben cumplir las partes, lo que resulta determinante para una actuación coordinada.

7. Existe dispersión en el alcance de los objetivos del SNBF con respecto a los objetivos de otras instancias de coordinación intersectorial asociadas a la protección integral de NNA. La especialización actual de las políticas públicas de niñez, entre primera infancia y de infancia y adolescencia, resulta conveniente si conlleva el fortalecimiento en su diseño y la formulación de programas, estrategias y servicios concretos hacia la población objetivo. Sin embargo, se observa que no existe una claridad de la oferta institucional, programática o de servicios y adicional que no se aprovecha el desarrollo actual del SNBF, lo cual no contribuye a afianzar el trabajo conjunto en el marco de una articulación dentro del Sistema.

En el caso de la Política de Infancia y Adolescencia se destaca su sostenibilidad alineada bajo el SNBF. No obstante, la creación de nuevas instancias para la coordinación, como son otras comisiones intersectoriales o sistemas nacionales administrativos, que han tenido como propósito desarrollar objetivos sobre temas relacionados con infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, como en el caso de los procesos de formulación y consolidación de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, o en la Política Nacional de Juventud. Lo anterior ocasiona una fragmentación de los objetivos del SNBF entre las otras instancias, y sumado a esto el incremento de las necesidades de coordinación inter-sistémicas del SNBF debido al mayor número de instancias y a la reducción de los incentivos al trabajo intersectorial al interior del SNBF. Al respecto, la entrevista 76890 menciona lo siguiente:

" Hay tantos espacios e instancias que se pensaría que al tenerlos todos está muy articulado (el Sistema), pero no, se pierde por el número de instancias, de espacios, se pierde la intensidad de las actividades que llegan" (Comunicación personal, Notas de Entrevista 76890, marzo de 2020).

En la Tabla 5 se observa a partir del marco legal del SNBF, la CIPI y del Sistema Nacional de Juventud el alcance de los objetivos establecidos para estas instancias de coordinación, donde más allá de percepciones entre los agentes, el cumplimiento de los objetivos, por ejemplo, en el caso de la CIPI, se establece de forma clara y concreta en articulación al SNBF. El alcance establecido a la CIPI en sus objetivos se especifica de forma tal que brinda mayor claridad del trabajo y la gestión institucional, algo que puede resultar necesario desarrollar y actualizar en el marco legal del SNBF, aún más por la extensión actual de su integración.

Tabla 5 Comparativo del establecimiento de Objetivos de la competencia entre instancias relacionados con la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar

Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Ley 1098 de 2006-Decreto 936 de 2013)	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (Ley 1804 de 2016-Decreto 1416 de 2018)	Sistema Nacional de Juventud (Ley 1622 de 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.	1. Coordinar y articular a los agentes de los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.	Propiciar el cumplimiento de los derechos y mayores oportunidades para las personas jóvenes.
2. Promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas de primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional y territorial con enfoque diferencial.	2. Orientar la definición y articulación de los lineamientos técnicos y las estrategias para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 y con las funciones dispuestas para las distintas entidades en la Ley 1804 de 2016".	Coordinar la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Pública y los planes nacionales y locales de juventud,
3. Lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en el ámbito nacional y territorial.	3. Coordinar la concertación y articulación de los diferentes actores públicos, privados, sociales y de cooperación internacional, en los ámbitos nacional y territorial, responsables de la implementación de la Política o que se involucren en esta.	Realizar la coordinación intersectorial y de las entidades nacional y territoriales con el objeto de lograr el reconocimiento de la juventud como actor estratégico de desarrollo.
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 el fortalecimiento familiar en los niveles nacional y territorial.	4. Coordinar la formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción Nacional de la Política, bajo el principio de gestión intersectorial, en el marco de las líneas de acción de la política, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6, 7 Y 9 de la Ley 1804 de 2016 y el Plan de Acción aprobado por el Comité Ejecutivo del SNBF.	Mobilizar masivamente a los jóvenes en torno a la lucha contra la corrupción, entre otros.
5. Evaluar y hacer seguimiento del estado de realización de derechos de los niños, niñas y adolescentes.	5. Apoyar la definición de los esquemas de implementación, financiación y cofinanciación entre la Nación y las entidades territoriales, así como la gestión de fuentes complementarias a los recursos de la Nación, en el marco de la atención integral de la primera infancia.	Administrar el Sistema Nacional de información de juventudes,
	6. Proponer los mecanismos de articulación de la oferta regionalizada de servicios y proyectos de inversión de las entidades del orden nacional, responsables de la atención integral de la primera infancia, para efectos de ser incluidos en los convenios y contratos plan y otros mecanismos previstos en la Ley 1454 de 2011.	
	7. Apoyar en la gestión y puesta en marcha de los sistemas de información y de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la Política.	
	8. Aprobar el informe anual de seguimiento a la implementación de la Política, a ser presentando ante el Congreso de la República.	
	9. Aprobar el Manual Operativo para la implementación	

	de la Política, y los mecanismos de coordinación y articulación intersectorial, nacional y territorial.	
	10. Conformar las mesas técnicas de trabajo que considere necesarias para la gestión de la Política. La Secretaría Técnica de las mesas corresponderá a la Condejería Presidencial para la Primera Infancia o quien haga sus veces, en coordinación con el sector responsable de cada una de ellas.	
	11. Diseñar, promover y coordinar los mecanismos de cooperación interinstitucional, entre entidades públicas, privadas, de la sociedad civil y de cooperación, nacionales e internacionales, sus redes e instancias, para la implementación, fortalecimiento y sostenibilidad de la Política.	
	12. Fortalecer, desarrollar y monitorear la estrategia de cooperación técnica para la creación e implementación de políticas públicas para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, así como la inclusión de metas y recursos en los planes de desarrollo nacional y territorial, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.	
	13. Expedir su propio reglamento.	
	14. Las demás funciones que sean propias a la naturaleza de la coordinación y organización de su actividad, incluyendo la expedición de lineamientos técnicos para llevar a cabo dichas funciones.	

Fuente: Elaboración propia equipo consultor a partir de la Ley 1098 de 2006, Decreto 936 de 2013, Ley 1804 de 2016; Decreto 1416 de 2018, y la Ley 1622 de 2013.

8. La coexistencia con la CIPI suscita interrogantes acerca del SNBF, su integridad como sistema y los objetivos de la colaboración. De acuerdo con la información obtenida, existe la percepción de que la CIPI funciona de una manera más articulada y demuestra una respuesta intersectorial apropiada, gracias al fortalecimiento de capacidades asignadas a esta instancia. Como ya se ha mencionado la especialización en un segmento del curso de vida le ha permitido a la CIPI focalizar todos sus esfuerzos a la primera infancia. Como indican las entrevistas:

“Existe duplicidad con la dirección y la coordinación de la CIPI, eso es complejo porque ninguno va a esperar al otro.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020).

“Me parece que el mejor ejemplo sobre cómo funciona la coordinación intersectorial es primera infancia. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar no puede ser una dependencia del DPS, porque eso le quita relevancia, no debería depender del ICBF.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 67890, marzo de 2020).

“La importancia que se le da a esta consultoría son los problemas que se le dan en el día a día en la toma de decisiones con la Consejería. El problema está porque la Consejería quiere liderar y el Sistema también”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 77441, marzo de 2020).

9. Existe fragmentación para el desarrollo de los objetivos del SNBF a partir de la especialización entre las políticas de NNA. La presión gubernamental por el cumplimiento de las prioridades programadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en función del tamaño de las metas de cobertura y tiempos de ejecución y que se articule su seguimiento a través de los mecanismos organizados por DNP frente a la inversión y a los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030, en el caso de la temática de la

primera infancia, se ha traducido en el impulso de objetivos del ciclo de protección integral a NNA, mediante el desarrollo de una política con mayor especialización como es la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Se observa en los resultados del trabajo de campo que esta situación viene ocasionando efectos y cambios en el funcionamiento del SNBF. En especial, porque en el proceso que conlleva la especialización de política no se ha realizado una transferencia horizontal del fortalecimiento de capacidades estratégicas y organizacionales hacia las demás políticas y agentes del SNBF, y solo queda en el entorno del liderazgo institucional de la política especializada.

“Llegar a las integraciones es bastante complicado por temas presupuestales. Lo máximo que se puede hacer (es) un plan de acción conjunto no es sólo poner en una bolsa los recursos. Por ejemplo, el esquema de la Comisión Intersectorial para Primera Infancia es un buen ejemplo para definir los planes, actividades y darle responsabilidad”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 76890, marzo de 2020).

“Hay que darle vida al plan de trabajo, orientador de todas las acciones del SNBF. Tener una agenda común donde si se pueda hacer seguimiento, que sea una instancia que esté dando directrices de política y que cada entidad las pueda incorporar de cara a los compromisos”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 90123, marzo de 2020).

10. El trabajo entre los agentes se realiza bajo un modelo de incentivos sectoriales. Esto se evidenció claramente en los resultados de las entrevistas, donde al cuestionar sobre los problemas de articulación y coordinación en el SNBF, una de las líneas más importantes de respuesta fue el concepto de “metas y presupuestos sectoriales”, expresado por varios entrevistados y que refiere a la dificultad de articularse cuando se trabaja con presupuestos y metas definidos de manera sectorial (Ver Anexo 1, nodo A.1.6). A pesar de la trayectoria del modelo de coordinación del SNBF en el tiempo, persiste el arraigo por el trabajo sectorial. En general, sobre el desempeño del SNBF y la competencia de atención integral a la niñez, se mantiene una ejecución sectorial y la formulación e implementación políticas públicas separadas y distintas, con varios liderazgos y operación autónoma, sin un desarrollo claro y concreto en el plan de acción del ámbito nacional sobre la oferta institucional de programas y servicios que desarrollen los instrumentos de atención integral especificando sus agentes y recursos que se articulan en un acción intersectorial. En relación con lo anterior, en la entrevista 567 se señala lo siguiente:

“No existe cronograma conjunto de trabajo para lograr la integralidad en la operación” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 567, marzo de 2020).

11. El proceso de planeación en el SNBF no otorga incentivos para el logro de resultados conjuntos alcanzados mediante el trabajo intersectorial. Las condiciones en las que se desarrolla el liderazgo y la coordinación del SNBF tienen efectos negativos sobre la motivación y el nivel de respuesta de los agentes. Esto impacta el proceso de planeación y coordinación porque no se logra proyectar estrategias concretas orientadas a resultados conjuntos. En materia de planeación, no existe un proceso que tome la iniciativa para la formulación de metas orientadas a resultados e impacto en relación con un trabajo intersectorial, mediante el cual los agentes articulen sus acciones. No se observa la apropiación de herramientas de información que apoyen la toma de decisiones de programación. Al respecto, en la entrevista 229:

“Falta de continuidad en las líneas estratégicas de los Planes de Desarrollo de tal manera que la coordinación y articulación está sujeta a cambios frecuentes, dificultando la concreción de resultados en la población”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 229, marzo de 2020).

12. La planeación del SNBF no logra consolidar un proceso que tome la iniciativa en la formulación y en el seguimiento y evaluación con base en indicadores y metas de resultados e impacto, en relación con un trabajo intersectorial y de las políticas de niñez. La coordinación debe desarrollar los incentivos para que los agentes articulen su planeación institucional y sus metas, al nivel de profundidad que se requiere para avanzar en la resolución de las causas de las problemáticas de los NNA. Frente a esto no se observa una apropiación alta entre los agentes e instancias de coordinación del uso y desarrollo de las herramientas del sistema de información y apoyo a la toma de decisiones. En el caso de la implementación de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia se observan avances significativos con el sistema de seguimiento niño a niño y la mesa de sistemas de información. No obstante, ésta es una tarea pendiente en materia de Infancia y adolescencia. El SUIN se observa más como un repositorio de indicadores sectoriales, que no están articulados a alguna política, por lo que todavía no tiene una funcionalidad de sistema de seguimiento. En el caso de juventud se observan avances en relación con la plataforma JUACO, que también requiere el fortalecimiento para constituirse como una herramienta de seguimiento de los objetivos de la Ley de Juventud.

El trabajo de campo respalda la idea de fortalecer los sistemas de información, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Cabe anotar que en el marco de la implementación de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia se viene desarrollando una agenda de evaluaciones que se ha posicionado ante el DNP, incluso desde el inicio de Cero a Siempre. En infancia y Adolescencia esta ha sido una tarea pendiente que requiere promoverse con la suficiente incidencia técnica y política ante DNP. Entre las líneas más importantes de las respuestas obtenidas en el trabajo de campo frente a las acciones que se pueden implementar para mejorar la coordinación y articulación del SNBF fue el concepto de “Mejorar el sistema de seguimiento y control” (Ver Anexo 1, nodo A.2.5). Entre los fragmentos de las entrevistas realizadas, y enmarcados en esta línea de respuesta está la siguiente recomendación:

“Monitoreo de las metas y una evaluación conjuntas. Evaluar las políticas para conocer el impacto real que tuvieron. Crear buenas prácticas en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020).

Análisis

13. Los niveles de intensidad de la colaboración deberían incrementarse cuando existen condiciones de vulnerabilidad de los NNA y sus familias. Al profundizar sobre estos hallazgos y su análisis, que se distribuyen en éste y los capítulos siguientes, según lo observado en el desarrollo del trabajo de campo, fue posible identificar entre los grados de intensidad y complejidad en modelos de coordinación en Sistemas de Protección a la Niñez (Tabla 6.) que el modelo de coordinación intersectorialidad del SNBF se asocia al nivel de baja intensidad de cooperación y coordinación.

Tabla 6. Escala de Clasificación de Intensidad Intersectorial

Intensidad	Nivel	Descripción
Baja	Comunicación	(Espacios de comunicación conjunta informal) Entrega o intercambio de información. Los programas de agentes o sectores están totalmente separados y se gestionan fuera de intersectorialidad.
	Cooperación	(Trabajo conjunto de bajo perfil por silo o sector) Ayudándose mutuamente con las actividades respectivas, brindando apoyo general, información y/o respaldo para los programas, servicios u objetivos entre los participantes.
	Coordinación	(Trabajo conjunto formalizado, sin sanciones por incumplimiento) Las actividades y comunicaciones conjuntas son más intensivas y de mayor alcance. Las agencias o sectores participan en la planificación

		conjunta y la sincronización de actividades, metas, objetivos y eventos programados.
Alta	Convergencia	(Cambios en el trabajo conjunto para apoyar objetivos colectivos) Las agencias o sectores renuncian voluntariamente a parte de su autonomía en aras de resultados mutuos. La verdadera convergencia implica cambios reales en la entidad, el sector o el comportamiento individual para apoyar objetivos o ideales colectivos.
	Consolidación	(Estructuras conjuntas que sacrifican cierta autonomía) Las relaciones evolucionan desde la colaboración hasta la reestructuración real de servicios, programas, involucrados, presupuestos, misiones, objetivos y personal. El comportamiento, las operaciones, las políticas, los presupuestos, el personal y el poder de la entidad, el sector o el individuo están unidos y armonizados.
	Integración	(Fusión para crear nueva identidad conjunta para la prestación de servicios integrados) Las entidades se fusionan para crear una nueva identidad conjunta. Acuerdos formales entre servicios. Metas y objetivos compartidos claramente definidos. Legislación que requiere asociación entre entidades. Fusión de algunos sistemas de gestión. Fondos compartidos.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Horwath & Morrison, 2007), y (Corbett & Noyes, 2008)

Es importante aclarar, que esta clasificación no responde solo a valorar el desempeño o una ruta de mejora progresiva, sino también, la forma del diseño institucional y de complejidad que asumen las relaciones entre los agentes y sectores en los propósitos perseguidos frente al servicio. Por lo que, para los fines de identificar oportunidades de mejora para el SNBF, el movimiento en la clasificación de intensidad de la colaboración que pueda tener, lo definirá la modificación formal en el marco legal y de política de sus objetivos según sean pertinentes para el trabajo conjunto, ya sea mantener niveles bajos desde la comunicación, o avanzar hasta el más alto para la prestación de servicios integrados.

Otras condiciones a resaltar que inciden en el éxito de la gestión intersectorial tienen relación con que no solo implica que los agentes estén convencidos que no es posible resolver el problema público de manera individual, sino que exista la percepción y ejercicio de autoridad y legitimidad entre los actores, y estimar la capacidad de manejar el conflicto, construir confianza y edificar sobre las competencias de cada sector, aspecto que se presentarán en el siguiente capítulo, acorde a que el diseño de mecanismos para consolidar un liderazgo efectivo es relevante en el diseño de Sistemas de protección a la Niñez. No obstante, en esta parte del análisis, es importante observar en el caso del diseño del SNBF la existencia del establecimiento en el marco legal de mecanismos de enlace orientados al liderazgo como son los Líderes “Sponsors” y “Champions” cuyas particularidades se observarán más adelante. Los primeros pueden corresponder al rol de coordinadores o rectores que dirigen y orientan el sistema, por ejemplo una entidad o instancia de alto nivel con autoridad, poder político, o tomador de decisiones de recursos; y los segundos como los líderes que se ubican en diferentes líneas de implementación, comprometidos y ubicados en diferentes niveles que provean liderazgo formal, que contribuyan a lidiar con los desbalances de poder, o para armonizar diferentes intereses sectoriales y las fortalezas de cada sector.

Las tendencias internacionales para resolver la falta de colaboración en la protección a la niñez consisten en dirigir esfuerzos de integración para mejorar la eficacia y el desempeño, lo cual se observa como una oportunidad para la renovación de objetivos para el SNBF. Especialmente, porque los niveles de colaboración deben incrementarse para operar programas integrales entre sectores que logren atacar las condiciones de vulnerabilidad de los NNA y sus familias, y contrarrestar los niveles de riesgo y su persistencia en el tiempo. Esto de la mano del posicionamiento de la agenda de política sobre NNA, lo que resulta clave para que de manera concreta puedan plantearse, no solo metas, sino presupuestos orientados a resultados, con lo cual se avance en la concepción de un enfoque renovado para fortalecer y el arreglo institucional del actual sistema de protección a la niñez y en general del sistema de protección social colombiano, que más allá de orientar acciones focalizadas a pobreza, vulnerabilidad o riesgo, pueda articular una verdadera política social nacional, como se plantea en el PND 2018-2022.

No obstante, este tipo de decisión requiere claridad y visión compartida entre los agentes para realizar un movimiento hacia niveles más altos de coordinación y una integración de servicios. También es necesario validar la conveniencia de incrementar la intensidad de la colaboración, con miras a determinar los recursos y acuerdos que debe comprender cualquier esfuerzo de integración en la prestación de servicios.

Por otra parte, existe el desafío de pasar de la prestación dirigida por servicios centrados en productos, hacia servicios centrados en resultados, como una manera de impulsar el mejoramiento de cobertura y calidad, no solo por medio de un trabajo con énfasis en la gestión de colaboración de alto nivel para organizar sistemas, estructura y financiación, sino para aumentar la consideración sobre el trabajo conjunto dirigido a los resultados directos sobre la población de NNA.

Las estrategias de colaboración en esa vía deben estar alineadas con propósitos específicos. En especial, la intensidad y la complejidad de la colaboración debe alinearse con los niveles de vulnerabilidad y riesgo de los niños y las familias. Es probable que se garantice que el mandato se traduzca en objetivos significativos, si los fines y objetivos de la asociación son consistentes con las obligaciones legales de la colaboración y con las competencias o funciones legales del diseño institucional de los agentes que lo integran, lo que implica la necesidad de una evaluación precisa de la misión y la capacidad de los agentes para colaborar. Una subestimación de la capacidad puede significar que la colaboración se limite a tareas marginales, mientras que la sobreestimación de las capacidades dará lugar a expectativas poco realistas.

14. Fortalecer la visión conjunta y la necesidad del trabajo intersectorial mediante el desarrollo de procesos de formulación y actualización de las políticas públicas de niñez. El alcance multidimensional de los problemas sociales, como en el caso de la protección a NNA, debe reunir y no dispersar sectores y esfuerzos. Las políticas públicas son el principal instrumento para la organización de redes de agentes a nivel sistémico e inter-sistémico para impulsar los objetivos del SNBF. Las redes pueden potenciar su rol como mecanismo de enlace, y maximizar la asignación transversal y no particular de capacidades de gobierno.

La formulación y actualización de las políticas públicas debe ser el espacio para generar integralidad y alineación, para la planificación de resultados conjuntos. Se hace necesario avanzar en la identificación de la cadena de valor que integra la gestión y actividades de la institucionalidad sobre los segmentos que abarca la niñez desde la primera infancia hasta la adolescencia, determinando el alcance de las políticas de niñez en su conjunto, donde se delimite la articulación de las mismas entre resultados y fines de la oferta institucional y el curso de los NNA en tránsito entre ellas, así como determine la organización de la ruta de las intervenciones del Estado para la garantía de derechos, la movilización de recursos e integración de agentes y la corrección de ineficiencias a través del trabajo intersectorial, la efectividad y la calidad. Una aproximación se plantea en la Ilustración 3. elaborada a partir de los contenidos de los documentos de estas políticas públicas.

Ilustración 3. Cadena de Valor por curso de vida en la protección integral de NNA



Fuente: elaboración propia equipo consultor.

Respecto, de la política pública de primera infancia, surge el interrogante de ¿por qué coexisten la CIPI y el SNBF? El SNBF tiene una vocación universal que parece incompatible con este tipo de fraccionamientos. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 936 de 2013, todos los objetivos del SNBF están relacionados con la primera infancia: (i) lograr la protección integral, (ii) formular, implementar, seguir y evaluar políticas públicas, (iii) lograr que los propósitos sean una prioridad social, política, técnica y financiera en el ámbito nacional y territorial, (iv) mejorar el ejercicio de la participación y movilización social, y (v) evaluar y hacer seguimiento al estado de realización de los derechos. Surge el interrogante sobre si la norma reglamentaria ha sido parcialmente derogada por la Ley 1804 de 2016, o si ambas estructuras, tanto la CIPI como el SNBF cumplen funciones de forma simultánea sobre la atención a la primera infancia.

Así mismo, si la política pública para la protección integral de la primera infancia “De Cero a Siempre” ha sido reconocida como política de Estado, es necesario preguntarse si el CNPS en ejercicio de las competencias que le confiere la Ley 1098 de 2006 puede formular nuevas políticas en materia de primera infancia, o si, por el contrario, dicha posibilidad se ha limitado en virtud de lo dispuesto en la Ley 1804 de 2016. Estos cuestionamientos no han sido resueltos y generan dudas acerca del alcance de ambas estructuras administrativas y su coexistencia. Todo parece indicar que la Ley 1804 de 2016 subrogó normas de la Ley 1098 de 2006, cuyo efecto apenas se vislumbra.

Se observa esta situación en relación con la cadena de valor en el caso de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, sobre la cual el Ministerio de Salud y Protección Social lidera y convoca la mesa técnica nacional de familia para la coordinación intersectorial de la política a nivel nacional y según lo dispuesto en la Ley 1361 de 2009.

Solo en el caso de la Política de Infancia y Adolescencia y en cumplimiento del Código de Infancia y Adolescencia, se mantiene la estructura para la coordinación y gestión del SNBF. Es importante mencionar que esta política todavía se encuentra en discusión sobre su implementación para la organización del trabajo intersectorial y para un marco de seguimiento apropiado; así mismo, se observa que podría trascender su marco legal a uno más robusto, como en el caso de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, que incluso puede derivar en una actualización de la ley 1098 de 2006.

Por otra parte, desde el marco legal de la Ley 1098 de 2006, también se especializa la gestión en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) como una instancia de coordinación intersectorial, donde el Decreto 1885 de 2015 asigna el liderazgo al Ministerio de Justicia y del Derecho y crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA en el nivel nacional y departamental, como otra instancia para la coordinación y articulación intersectorial.

Es relevante tener en cuenta el nivel de especialización que se detalla y profundiza en la cadena de valor (ver ilustración 3) en torno a la denominación de *Líneas de Política* que se han desarrollado en relación con la cadena de valor de la protección a la NNA. (Ver Tabla 7.), así como la articulación de otras políticas sectoriales clave en este ciclo poblacional de los sectores de salud, educación, cultura, deporte, gestión del riesgo de desastres y ciencia, tecnología e innovación.

Tabla 7. Líneas de Política asociadas a la Protección de NNA

Línea de Política	Liderazgo e instancia de coordinación
Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017 – 2027	Liderazgo mediante los CIETI que hacen parte del SNBF, como instancia de desarrollo técnico en el ámbito nacional, se articula a las políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.
Prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNNA) 2018 – 2028	Liderazgo del Ministerio del Trabajo y el ICBF y demás integrantes del Comité Nacional Interinstitucional, en el marco del SNBF a través de las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia.
Prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados	Liderazgo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales; ejerciendo como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA).
Prevención del embarazo adolescentes	Liderazgo por la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer en el marco de la Comisión Nacional

	Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, que lidera la Consejería Presidencial de la Equidad para la Mujer.
--	--

Fuente: elaboración propia equipo consultor a partir de los documentos de Línea de Política en Portales Web de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y del ICBF.

15. Fortalecer el liderazgo del SNBF permite contribuir de forma significativa a la articulación de los agentes alrededor del desarrollo de objetivos comunes. La naturaleza multidimensional que caracteriza la protección de NNA y el fortalecimiento familiar representa grandes retos de gestión que, en términos de modelos de colaboración exige un rol de liderazgo con capacidades estratégicas para orientar la coordinación y promover la adaptación frente a los retos y cambios en un entorno complejo y con multiplicidad de agentes dispersos.

“No hay una cabeza visible con quien hablar de todos los temas de NNA, el trabajo se lidera con varios agentes, por ejemplo: la prevención del reclutamiento es con la CIPRUNNA enlace Presidencia de la República a través de la Alta Consejería de los Derechos Humanos, el tema de trabajo infantil es con el Ministerio de Trabajo. Para diferentes sistemas quien se ve liderando son las otras instituciones y no el SNBF”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 20256, marzo de 2020).

En el diseño de modelos de colaboración es clave realizar un análisis que concluya en la designación del rol de liderazgo. Entre los factores a considerar se encuentra la capacidad para desarrollar estrategias que incentiven la integración de nuevos agentes que no han apropiado un trabajo conjunto y también orientar y convocar la organización de redes para el desarrollo de los objetivos. Si persisten debilidades en las capacidades del líder, se mantendrá una presión constante para que prevalezca el trabajo sectorial, o el desaprovechamiento de oportunidades para la adaptación al cambio en el entorno del SNBF.

16. La colaboración tiene como punto de partida la generación de acuerdos, con el fin de organizar los aportes individuales frente al trabajo conjunto. Con claridad sobre las competencias se reduce la complejidad del trabajo y se permite que el líder del modelo de coordinación en el sistema de protección a la niñez logre dirigir sus esfuerzos hacia aspectos que requieran mayor fortalecimiento. Cuando se modifica el trabajo intersectorial entre agentes debe formalizarse con claridad la caracterización y el funcionamiento de redes, los objetivos trazados para la colaboración, los acuerdos operativos y la forma en que se articulan o ajustan las labores para alcanzar una adecuada adaptación, estabilidad y sostenibilidad del modelo o sistema de coordinación, incluso que estos acuerdos sean de mayor nivel y se refleje el compromiso entre los agentes en la formulación de los planes sectoriales y se visibilicen con la relevancia política adecuada en procesos de rendición de cuentas sectoriales y en instancias de seguimiento de alto nivel como el CNPS o el Consejo de Ministros.

Este nivel de acuerdo y respaldo política se destaca de la operación de la CIPI como un importante logro a destacar. Al respecto, una de las líneas de respuesta más importantes en lo referente a las alternativas para mejorar el SNBF expuestas en las entrevistas, fue precisamente “definir mejor las competencias y obligaciones de los agentes del sistema” (Ver Anexo 1, nodo A.2.1).

17. El modelo de coordinación debe establecer con claridad los objetivos y las redes de trabajo intersectorial, con el fin de medir la eficacia del arreglo institucional. En el diseño actual del SNBF se ha puesto mayor énfasis en identificar la responsabilidad de las entidades a cargo de la protección a NNA y el fortalecimiento familiar. Esta situación menoscaba el establecimiento específico de redes y sus objetivos

en torno a la realización del trabajo intersectorial, que es un elemento del diseño institucional que permite medir la eficacia e impacto del trabajo y la forma de administración del ciclo de gestión respectivo. El Artículo 43º de la Ley 489 de 1998 ordena en relación con los sistemas administrativos, establecer o determinar la organización para desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación. Establecer con claridad los niveles de eficacia de un agente permite administrar el desarrollo de capacidades.

18. Afianzamiento del proceso de planeación y formulación de políticas públicas sobre NNA para mejorar la definición de acuerdos para el trabajo conjunto. La formulación y actualización de las políticas de niñez resultan un espacio conveniente para facilitar los acuerdos y el establecimiento de los objetivos en las redes intersectoriales, impactando positivamente el mejoramiento de las condiciones de la población. En entornos o ecosistemas institucionales para el trabajo intersectorial en problemas públicos y sociales dispersos y con dificultades para avanzar de forma significativa en acuerdos para el desarrollo de los objetivos, es útil fortalecer los sistemas de información y los mecanismos para monitorear el desempeño, a partir de la identificación de los agentes que puedan observar la dinámica de las redes de trabajo conjunto y el estado de la población. Disponer de información sobre el desempeño permite avanzar hacia procesos y nuevos acuerdos que terminan incidiendo en la identificación de las oportunidades de mejora en la oferta de bienes y servicios para la protección a los NNA y el fortalecimiento familiar.

19. Especificar y establecer a un nivel más alto de formalidad los procesos de coordinación, para mejorar la consolidación de redes intersectoriales. Si el marco legal del SNBF integrara como en los casos de otras instancias de coordinación intersectorial el establecimiento de competencias distribuidas entre los agentes, se lograría mayor claridad de las redes y sus objetivos de trabajo intersectorial. Por lo tanto, el Manual Operativo del SNBF podría tener el propósito concreto de establecer el registro y la consulta de los procedimientos de coordinación a nivel de política, y del ciclo de la gestión del SNBF sobre la dirección y orientación, programación, implementación, seguimiento, y evaluación. Se requieren acuerdos y procedimientos que especifiquen el trabajo, tanto a nivel organizacional referenciando elementos de la estructura, roles, responsabilidades y la autoridad para tomar decisiones entre los diferentes agentes, así como en niveles técnico-operativos para definir estándares de operación, procesos, recursos y capacidades.

20. Un fortalecimiento de capacidades y habilidades en el análisis de programas y una formulación de una política pública integral en niñez contribuye a mejores acuerdos e incentivos para el trabajo intersectorial. La intervención pública en esta competencia sobre la niñez sin duda es compleja, y la especialización lograda en el conjunto de políticas públicas busca brindar respuestas. Pero los esfuerzos dispersos, como una acción fraccionada hacia diferentes problemas están ligados a las mismas causas estructurales, y se cuestiona su efectividad. La planeación lograda para las políticas de nivel nacional se presenta en los documentos, más como una formulación que registra el logro del acuerdo de la conceptualización temática de la política y del conjunto de los agentes, así como el planteamiento de líneas de acción que se dirigen hacia el fortalecimiento de capacidades institucionales y la generación de lineamientos técnicos, y menos hacia el detalle de elaboración de programas y servicios y su funcionamiento y metas sobre los NNA.

Las tendencias en políticas públicas sociales de sistemas para la niñez destacan mejores resultados cuando existen fortalezas para el análisis costo-beneficio frente a los objetivos que se pretenden impactar sobre la población, la evaluación de alternativas entre programas y servicios que describan su operación y

redes o agentes con competencia directa en su ejecución, o, lo que es más importante, hacia la estructuración de los programas con metas específicas financieras y físicas. Por lo tanto, se observa que un primer paso a abordar en el SNBF es avanzar en formular una política pública integral que proporcione una visión conjunta y limite incentivos a la dispersión de las políticas que actualmente coordina el Sistema, lo cual permitiría organizar con mayor eficiencia y efectividad las diferentes intervenciones sobre la niñez y el fortalecimiento familiar.

Aún más importante sobre la situación actual en el SNBF, es una política integral que reduzca la presión y la tendencia de crear instancias para cada política. Una política integral facilitaría la simplificación en el esquema de operación de instancias establecidas para la decisión y la planeación y coordinación, lo cual lograría superarse si el SNBF se consolida como la institucionalidad total necesaria para gestionar el ciclo de gestión integral con mayor continuidad e impacto.

“Yo crearía una política pública que articule al Sistema con cada uno de los niveles etarios y líneas generales. Les diría cómo hacerlos, sería una política social integrada que organizara cada uno de los actores en una sola línea.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 23321, marzo de 2020).

21. Se debe avanzar hacia una gestión orientada a alcanzar impactos sobre la población. Un enfoque orientado a resultados fortalecería al SNBF en la planeación, el seguimiento y la evaluación. Las metas brindarían propósitos, motivación y roles, especialmente en relación con la acción intersectorial de programas y estrategias del desarrollo social articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y de las agendas de cooperación. Desarrollar la planificación con enfoque de gestión por resultados incide directamente en el éxito de la colaboración. De forma específica, permitiría constituirse como un elemento para medir y administrar el desempeño de la capacidad del SNBF y la eficacia del arreglo institucional, a través de evidencia del progreso logrado como consecuencia del cambio en el desempeño o la adaptabilidad de los agentes a funcionar en términos de redes de trabajo intersectorial. Al respecto, sobre el escenario actual, uno de los entrevistados menciona:

“No hay gestión de impacto y resultados, sólo hay operativos. Piensan en términos de resultados de proceso. El indicador se mira en proceso, no se mira en resultado e impacto.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 45673, marzo de 2020).

22. Un proceso de planeación del SNBF facilitaría el desarrollo de una cadena de resultados en términos de producto e impacto. Entendido como un supra-sistema, una planeación a nivel del SNBF requiere que su plan de acción sea una herramienta para programar los resultados de impacto sobre el desarrollo social de NNA. De esa manera se programa cada agente desde sus capacidades y recursos en el corto plazo y se formulan estrategias de desempeño y mejoramiento de servicios. Es necesario adoptar un enfoque sistemático que centre la atención de los agentes del SNBF en la planeación de resultados tangibles. Esto permite anticipar en el tiempo la programación de acciones intersectoriales sin limitar la función de programación de acuerdos entre los agentes del SNBF respecto de los productos a desarrollar en la gestión individual de cada sector.

23. Transcender la programación de productos sectoriales para avanzar hacia el seguimiento de resultados conjuntos, promueve una mayor articulación en los planes de acción intersectoriales del SNBF. Pasar del control de gestión sectorial, al seguimiento y evaluación de la gestión como componente de la Política Social, sería un objetivo del SNBF que renovarían a través del fortalecimiento del Plan de acción del SNBF, el posicionamiento de la instancia de orientación y decisión y permitiría una integración con la

agenda de gobierno. No obstante, este reto necesariamente requiere ir de la mano del fortalecimiento de (i) capacidades organizacionales entre los agentes del SNBF, (ii) sistema de información para el monitoreo y el seguimiento del impacto de los programas sobre la población objetivo según su focalización, (iii) avance en las realizaciones y garantía de derechos, y (iv) metas asociadas en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo y de la Agenda 2030 de Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

24. Fortalecer las capacidades organizacionales del SNBF para gestionar y administrar información.

Desarrollar estrategias para la gestión de información podría mejorar las capacidades del SNBF para identificar las necesidades actuales y anticipar las futuras, en relación con la gestión de la atención integral de NNA. Adicionalmente podría alinear el arreglo institucional del SNBF, como una maquinaria para el cumplimiento de las metas de desarrollo, así como determinar mecanismos pertinentes para el análisis de recursos y capacidades que identifiquen nuevas formas de trabajo y mayor eficiencia en la operación de los programas y servicios. Vale la pena mencionar que estos procesos ya se han venido adelantando en la instancia de la CIPI. Lo ideal sería articular todos los procesos, es decir el avance de primera infancia con los procesos de infancia y adolescencia para tener un sistema de información consolidado por curso de vida.

25. Promover las estrategias colaborativas en articulación a los objetivos nacionales de desarrollo.

El Artículo 8° del Decreto 936 de 2013, establece en el ámbito nacional las instancias de desarrollo técnico a cargo de las diferentes mesas, comités y comisiones interinstitucionales, bien sean poblacionales o temáticas del propio SNBF o de otros sistemas administrativos, para buscar mayor articulación en la coordinación entre agentes de carácter sistémico e inter-sistémico. Este esquema exige realizar una tarea de control de disfuncionalidades en relación con la fragmentación, la duplicidad o la colisión complementando el estudio de las instancias y mesas realizado por la DSNBF en 2019. Esto puede orientarse hacia desarrollar servicios integrados sobre el ciclo de vida, de forma focalizada y con enfoque para la protección a NNA.

Recomendaciones para aumentar la eficacia y adaptación del arreglo institucional del SNBF ante los retos y cambios en la gestión para la protección de los NNA y el fortalecimiento familiar

A. Revisar el alcance de objetivos del SNBF en función de la potencialidad de articulación

- Realizar una revisión de los objetivos del SNBF, que determine la conveniencia de modificar la autonomía sectorial, líneas de acción, programas y servicios que se atenderían mediante el trabajo intersectorial y valorar cambios graduales o radicales.
- Identificar redes de trabajo intersectorial vigentes y deseadas, para promover el desarrollo de los objetivos del SNBF.

B. Revisión estratégica de la visión conjunta y objetivos del SNBF como insumo para orientar la alineación de requerimientos del fortalecimiento de capacidades entre agentes y las necesidades de rediseño del arreglo institucional del SNBF

- Identificar alternativas de acción sobre el alcance de la gestión del SNBF frente a su articulación a la estructuración de una Política Social como la que se plantea en el PND 2018-2022, sea hace necesario para brindar una mirada que renueve y potencialice el quehacer del SNBF acorde al contexto actual y que se proyecta sobre el país en relación con las necesidades y problemáticas

que prevalecen y aquellas que exigen los retos y desafíos del desarrollo social. Así, acorde a los resultados, el SNBF podría identificar de manera específica situaciones relacionadas con redistribución de competencias y asignación de funciones y metas entre los agentes que permitan precisar la actualización del marco legal. En esa vía, estimar los recursos y capacidades en el arreglo institucional actual que requieran mantenerse, o impulsar su renovación, creación, o traslado para el aumento de la efectividad de la gestión institucional del SNBF.

C. Actualizar y mejorar los procesos para la interacción y la coordinación

- Formalizar el establecimiento de las redes y sus objetivos y responsabilidades frente al propósito de la colaboración.
- Fortalecer el Manual Operativo del SNBF en el sentido de que se dirijan sus contenidos hacia reglamentar funciones y responsabilidades, así como orientar a los agentes del SNBF sobre cómo participar y operar los procesos específicos para la coordinación, planeación, la evaluación, y la comunicación del esquema de operación entre los diferentes ámbitos que requiere la operación del ciclo de gestión del SNBF.
- Diseñar una estrategia de comunicación e información entre las instancias sistémicas e inter-sistémicas a través de los medios y tecnologías más adecuadas y eficientes.
- Diseñar una estrategia de desarrollo de habilidades y conocimiento dirigida a los equipos de trabajo de los agentes del SNBF (foros interinstitucionales, talleres entre agencias, sobre la profundización de los problemas que enfrentan los NNA y las familias).

D. Diseñar e implementar un sistema de planeación basado en el proceso de estructuración de proyectos de inversión del BPIN que administra el DNP

- Actualizar las políticas de Niñez y Fortalecimiento Familiar consolidando una política integral sobre el ciclo de vida de NNA que brinde una visión conjunta entre los agentes que integran el SNBF, que fortalezca una gestión programática y de servicios de la oferta institucional del SNBF, a partir de un proceso que articule la estructuración de los proyectos de inversión asociados a la gestión de los agentes del SNBF.
- Fortalecer mediante la herramienta de planeación del SNBF que corresponde al Plan de Acción, su fortalecimiento para avanzar en la estructura y programación de programas y servicios para la atención integral, sus metas y resultados, y así como integrar otros instrumentos como sistemas de información que permitan hacer seguimiento y evaluación del impacto proyectado y logrado en el cambio de las condiciones de los NNA del país.
- Diseñar una estrategia de fortalecimiento de capacidades para la gestión del conocimiento entre los agentes para articular la participación en el proceso de planeación del SNBF y para avanzar en la estructura de una oferta institucional más orientada a la implementación de programas y servicios que se articulan desde el ámbito nacional hacia los ámbitos territoriales del SNBF.
- Fortalecer las habilidades para el análisis y la formulación de políticas públicas y gestión de programas y proyectos entre los agentes del SNBF.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación sectorial, a través de la estructuración de indicadores diseñados entre los proyectos de inversión que se orientan a la

ejecución de la atención integral de NNA y el fortalecimiento familiar asociados a los agentes que integran el SNBF.

- Integrar los sub-sistemas de planeación, control de gestión de resultados, y monitoreo y evaluación.
- Impulsar el desarrollo de evaluaciones de impacto en todos los segmentos poblaciones y diferenciales relacionados con la atención integral de NNA y el fortalecimiento familiar.

E. Diseñar una propuesta técnica de integración de servicios para la protección a NNA y el fortalecimiento familiar dirigida a la población de mayor riesgo y vulnerabilidad.

- Elaborar una evaluación precisa de la misión y capacidad de los agentes con el propósito de determinar y evaluar la necesidad de incrementar la intensidad de colaboración para la prestación de servicios que beneficien e impacten de manera significativa en la población de NNA en mayores niveles de vulnerabilidad y riesgo.

II) Hacia una articulación con la sociedad civil más consolidada y con incentivos para el trabajo colaborativo

Hallazgos

26. El marco legal no promueve la participación con otros sectores. El Manual Operativo del SNBF, señala como sociedad civil a las organizaciones del tercer sector, de las cuales hacen parte las corporaciones, asociaciones y fundaciones, entidades científicas, tecnológicas, culturales e investigativas, instituciones de educación formal y superior, entre otros actores (ver ilustración 4), lo cual excluye en cierta medida la participación formal del sector productivo en las instancias del SNBF. Lo anterior, implica una debilidad en el diseño del Manual Operativo dado que se concentra en el sector social o tercer sector, olvidándose que el sector privado es corresponsable en la protección integral de NNA.

Ilustración 4. Agentes de la sociedad civil que participan en el SNBF de acuerdo con el Manual Operativo

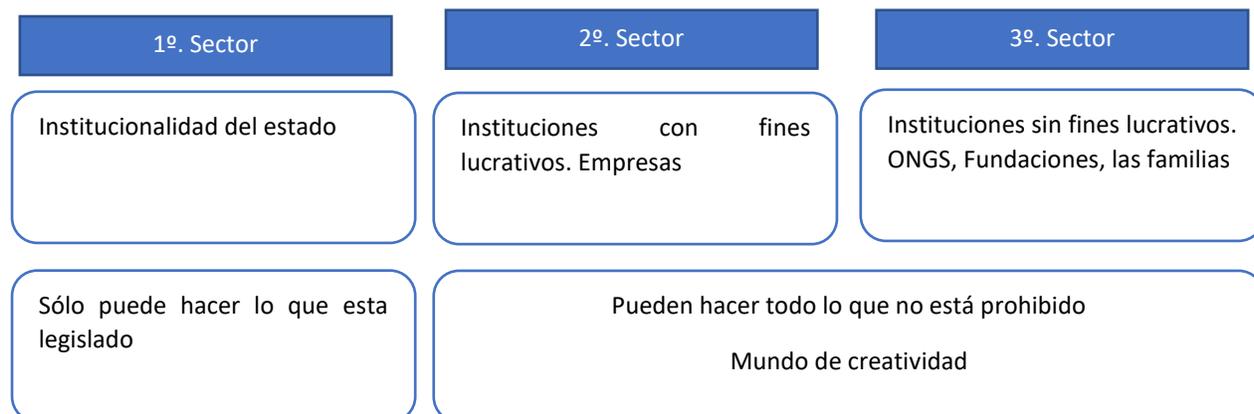
1. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones.
2. Asociaciones de padres de familia de cualquier grado.
3. Asociaciones de instituciones educativas.
4. Instituciones de Educación Superior.
5. Instituciones de educación formal y no formal.
6. Entidades sin ánimo de lucro del sector salud.
7. Personas jurídicas extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro.
8. Instituciones de utilidad común que prestan servicios de bienestar familiar.
9. Grupos de voluntariado.
10. Juntas de acción comunal.
11. Cajas de compensación familiar y organizaciones de economía solidaria

Fuente: Manual Operativo del SNBF

Las acciones desarrolladas por el sector productivo tienen un gran impacto tanto directa como indirectamente en el bienestar de los NNA. En este sentido, la debilidad del Manual Operativo limita la

participación de agremiaciones empresariales que puedan ser una red a favor de la movilización social por la atención integral de los NNA (ver ilustración 5).

Ilustración 5. Actores que participan en la movilización social por sector

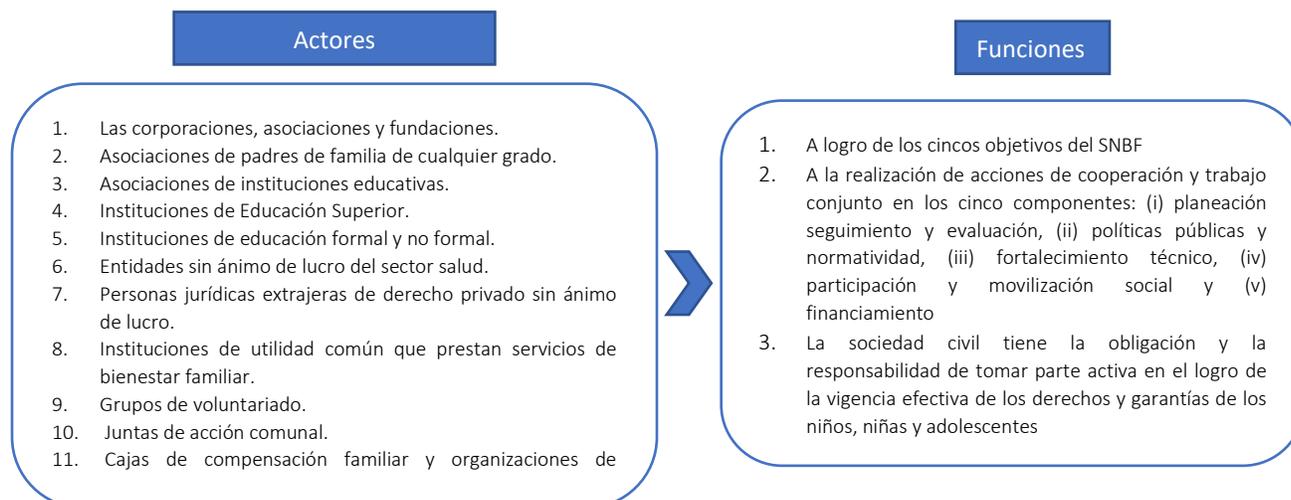


Fuente: (SNBF, 2018)

El SNBF no está aprovechando al máximo la capacidad del sector productivo, las empresas y las agremiaciones, las cuales tienen las siguientes responsabilidades ante el SNBF: (i) conocer y respetar los derechos de los NNA, (ii) responder con acciones de protección frente a la vulneración de derechos, (iii) reportar ante las autoridades competentes, las situaciones que los amenacen o vulneren y (iv) participar activamente en las políticas públicas (ICBF, 2018).

27. El Manual operativo define funciones muy amplias para todos los agentes de la sociedad civil. Esta ambigüedad en la definición de las funciones de los agentes de la sociedad civil en el SNBF no permite aprovechar al máximo las capacidades de cada uno de estos para mejorar el bienestar de los NNA en Colombia (ver ilustración 6). La falta de claridad en las funciones y el rol que debe desempeñar cada agente de la sociedad civil en el SNBF debilita la oportunidad de realizar un trabajo colaborativo entre estos agentes y el SNBF.

Ilustración 6. Funciones de la sociedad civil en el SNBF



Fuente: Manual Operativo del SNBF

28. No hay claridad respecto del rol que cumple la sociedad civil en el ciclo de gestión del SNBF. Existe una contradicción legal entre diferentes normas centrales del SNBF, las cuales no precisan en que etapas del ciclo de gestión de las políticas públicas participa la sociedad civil. La contradicción se da entre la Ley 1098 de 2006, la cual prevé la participación de la sociedad civil a través del principio de corresponsabilidad y los términos imprecisos en los que posteriormente el Decreto 936 de 2013 propone el rol de la sociedad civil en el ciclo de gestión de la política. Las disposiciones anteriormente mencionadas chocan con el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 11 del Decreto 1137 de 1999, al no percibir la participación de la sociedad civil en el Consejo de Política Social. De tal forma que el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006 prevé que: *“son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes”*. Sin embargo, debería existir un instrumento de participación formal de la sociedad civil como un consejo consultivo del diseño de las políticas públicas para NNA. Al respecto, la información extraída del trabajo de campo respalda esta idea, un ejemplo de un fragmento de entrevista muestra lo siguiente:

“No existe un rol claro (del tercer sector), hace falta más acercamiento de la Sociedad civil. Hace falta mayor socialización de los programas por parte de las entidades para la sociedad civil” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 13456, marzo de 2020).

29. El marco legal ubica el rol de la participación de la sociedad civil en la operación. Existe una relación previa en la concepción de la sociedad civil únicamente como operador del SNBF. Esto nace desde una postura institucional que fue adoptada con la Ley 28 de 1981 y luego reforzada con la creación de los primeros Hogares Comunitarios de Bienestar en 1986. A pesar de los muchos avances que ha hecho el gobierno en relación con el concepto de corresponsabilidad, se ubica principalmente a la sociedad civil en la ejecución e implementación de la política y en la operación para la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar.

30. Existe una superposición de competencias entre la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y el SNBF, al articular actores de la sociedad civil para la ejecución de acciones dirigidas a la Primera Infancia. Al revisar el acto de creación de la CIPI, este prevé que esta Comisión Intersectorial puede ejercer acciones de coordinación con los actores privados. Esto genera un choque dado que el propósito de la coordinación en forma de “Comisión Intersectorial”, no está orientada a generar articulación y coordinación con la sociedad civil. Precisamente, esa es la diferencia entre una Comisión Intersectorial y un Sistema Administrativo, el Sistema Administrativo de acuerdo con la Ley 489 de 1998 es quien debe hacer la articulación con privados. Lo anterior está fundamentado en los artículos 43 y 45 de la Ley 489 de 1998. Para concluir, cuando la CIPI está creando acuerdos o alianzas con los agentes de la sociedad, genera duplicidad y colisión con el SNBF, lo que fragmenta la autoridad del SNBF para promover acciones dirigidas a la sociedad civil.

31. Existe una baja planificación colaborativa entre el SNBF y la sociedad civil. Del trabajo de campo se evidenció que las políticas y programas centrales del SNBF no tienen estrategias que reflejen una planificación con la sociedad civil para establecer una misión, metas, objetivos, funciones, responsabilidades y las fases o pasos a seguir, incluida la ejecución. Los agentes del SNBF manifestaron en la encuesta territorial y nacional como un aspecto de gran relevancia, la necesidad de cambiar para aumentar la coordinación con la sociedad civil e incluirla en la construcción de objetivos y en general, en los procesos de planeación (Ver Anexo 2, pregunta 16 y 17 de la encuesta territorial y pregunta 21 y 22 de la encuesta nacional). A pesar del avance significativo de políticas como la de Cero a Siempre en su

trabajo con la sociedad civil como un aliado estratégico para la implementación de la política en territorio, en los Planes de Acción de otras políticas como la de Fortalecimiento Familiar o de Infancia y Adolescencia no se desarrollan estrategias concretas para promover la inclusión de la sociedad civil. Al respecto, aunque la posición no fue mayoritaria entre los entrevistados, un fragmento de entrevista en esta línea indica lo siguiente:

"El papel de la sociedad civil es fundamental, la sociedad civil debería participar no de forma voluntaria, sino de forma obligatoria, para definir políticas y directrices para la atención a los NNA. Creo que le ha faltado estrategia al SNBF para aprovechar la capacidad y presencia de la sociedad civil en todo el territorio. (Comunicación personal, notas de entrevista 23321, marzo de 2020).

Así las cosas, a manera de ejemplo, si miramos el Plan de Acción del SNBF o de las Políticas centrales del SNBF, encontramos que la planificación es baja y las acciones se enfocan principalmente en aumentar la movilización social y participación de diferentes instancias del SNBF:

Tabla 8. Estrategias de las políticas públicas hacia la movilización social

SNBF	Primera Infancia	Infancia y Adolescencia	Fortalecimiento Familiar
Línea enfocada en movilización social, principalmente en crear una sociedad civil sensibilizada y comprometida que promueve y agencia la protección integral de los NNA y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional y territorial. No obstante, no se desarrollan acciones para promover la planificación conjunta.	Línea enfocada en movilización social, principalmente en busca de movilizar comprensiones, patrones y prácticas culturales a favor del desarrollo integral de la primera infancia de los diferentes actores en los entornos donde transcurre la vida de las niñas y los niños y fortalecer y posicionar la política de desarrollo integral de primera infancia en los ámbitos local, nacional e internacional. No obstante, no se desarrollan acciones para promover la planificación conjunta	Línea enfocada en general participación y movilización ciudadana. Principalmente, promoviendo la formación a la ciudadanía y fortaleciendo las redes con la sociedad civil. No obstante, no se desarrollan acciones para promover la planificación conjunta	Principalmente la estrategia se basa en promover el reconocimiento de la diversidad y pluralidad familiar, a través de sensibilizar al sector público, privado y sociedad civil en la diversidad y derechos de las familias y sus capacidades, a través de estrategias comunicacionales y pedagógicas. Así mismo, para Incluir a las familias como sujetos colectivos de derecho, en el desarrollo de programas sectoriales e intersectoriales. No obstante, no se desarrollan acciones para promover la

			planificación conjunta
--	--	--	------------------------

Fuente: elaboración propia equipo consultor con base en las políticas públicas de NNA

32. Existe un bajo protagonismo de las Cajas de Compensación Familiar como aliado para la oferta de Política Social. De la revisión documental se evidencia que los agentes del SNBF concentran el papel de las Cajas de Compensación principalmente como financiador y también como operador. Esto se evidencia desde la Ley 7 de 1979, que, en su Capítulo V correspondiente al régimen financiero, reconoce la importancia del papel de estas instancias como administradores de los recursos parafiscales y en la labor de recaudo, sin incluirlas como agentes del SNBF. Posteriormente, con el Decreto 1471 de 1990, artículo 123, se reconoce su participación no sólo en la financiación sino como agente del SNBF. Ahora bien, en el Decreto 936 de 2013, si bien se reconoce a la sociedad civil como agente del SNBF, solo el detalle del Manual Operativo aclara que las Cajas de Compensación Familiar son parte de este sin resaltar el valor que tiene para cumplir los objetivos del SNBF. En este sentido, dada su naturaleza jurídica, las Cajas de Compensación deberían tener un rol más protagónico en el desarrollo de las estrategias de atención integral a los NNA del país.

33. Existen errores de diseño de la Política que impiden articular eficientemente la sociedad civil y el Estado. En las políticas de Primera Infancia, de Infancia y Adolescencia y de Fortalecimiento Familiar se encuentran los siguientes problemas de diseño en relación con la articulación con la sociedad civil (ver tabla 9):

- No identifican las características de las entidades de la sociedad civil en relación con su participación en el SNBF, razón por la cual no hay claridad sobre los responsables y sus competencias.
- Dirigen la participación de la sociedad civil hacia la implementación de las políticas en el territorio.
- Los Planes de Acción no reflejan un propósito de articular mejor a la sociedad civil con la política pública.

Tabla 9. Análisis de la participación de la sociedad civil en la política pública NNA

Variable	Corresponsabilidad	Rol en el ciclo de gestión	Responsabilidades	Planeación
Política de Cero a Siempre	Sí	La sociedad civil tiene un papel en la implementación y gestión de la Política de Cero a Siempre.	Amplía la participación de las familias, la comunidad, la academia, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales, pero no señala responsabilidades.	Desarrolla una planeación para ejercer acciones de movilización social y hacer seguimiento a la gestión de la política en el territorio, interactuando con la sociedad civil a través de sus instancias, como por ejemplo las mesas temáticas.

<p>Política de Infancia y Adolescencia</p>	<p>Sí</p>	<p>La participación de la sociedad civil está centrada en la implementación y el seguimiento de la Política. Además, menciona que la sociedad civil debe participar en la formulación de los planes de desarrollo territorial.</p>	<p>Incluye a los actores privados como responsables, al igual que la academia. Se refiere de una manera genérica a la sociedad civil.</p>	<p>La Política de Infancia y Adolescencia, desarrolla acciones enfocadas en la sociedad civil, exclusivamente en la línea de política denominada “movilización social”, olvidando que la política expresa que la sociedad civil debe participar en la formulación de planes municipales y departamentales de desarrollo, lo que ubica su participación también en la línea de fortalecimiento institucional.</p>
<p>Política de Fortalecimiento Familiar</p>	<p>Sí</p>	<p>La sociedad civil tiene un papel en la implementación y gestión de la Política de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias a nivel territorial a través de procesos de planeación. Su rol se concibe aportando al análisis situacional y focalización.</p>	<p>Menciona como responsable específico a la academia y el sector privado sin identificar sus responsabilidades. Se refiere a la sociedad civil de manera general sin establecer responsables.</p>	<p>El Plan de Acción de la Política orienta la participación de la sociedad civil hacia acciones dirigidas a la gestión del conocimiento y la sensibilización para el reconocimiento de la diversidad y pluralidad familiar, cuando expresamente la Política menciona que debe promoverse la participación en la planeación de la implementación de la política.</p>

Fuente: elaboración propia equipo consulto con base en las políticas públicas de NNA

34. Falta de estrategias lideradas por el SNBF para fomentar la agencia colectiva con la sociedad civil.

Los agentes del SNBF perciben que hace falta fomentar una agenda colectiva con la sociedad civil desde el SNBF dado que su actuación está concentrada en el cumplimiento de metas. Esto se contrastó con el Plan de Acción del SNBF y se evidenció una baja planeación para la generación de acuerdos que busquen integrar a más actores de la sociedad civil. Actualmente el SNBF carece de un mecanismo para articular eficientemente los actores de la sociedad civil territorial y temáticamente. Las entrevistas en territorio evidenciaron la desconexión del SNBF con las organizaciones que operaran en campo, las cuales en su mayoría necesitan más y mejor asistencia técnica por parte del SNBF.

35. La noción del Servicio Público de Bienestar Familiar vincula a los particulares.

Como es sabido la Constitución Nacional de 1991 se ocupó del régimen de los servicios públicos, y para esto destinó todo un título de la carta. Una parte del título, que comprende los artículos 365-370, tiene que ver con los servicios públicos en general y otra con los servicios públicos domiciliarios. Ahora bien, y para los efectos de los servicios públicos en general, cabe recordar el artículo 365 de la constitución dice que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación

eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, o por los particulares, o por las comunidades organizadas. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Posteriormente fue el propio ICBF, a través de su oficina jurídica, y en respuesta a la subdirección de articulación del SNBF quién afirmó en el 2012, y mediante concepto interno, que el servicio de bienestar familiar tiene el carácter de SERVICIO PÚBLICO, y para el efecto cita el artículo 12 de la Ley 7 de 1979: “El Bienestar Familiar es un servicio público a cargo del Estado y se prestará a través del “Sistema Nacional de Bienestar Familiar” que se establece en esta norma y por los organismos oficiales y particulares legalmente autorizados. Agrega además: “Esto mismo se reitera en el artículo 3o del Decreto 2388 de 1979 que reglamentó la citada ley al consagrar la definición de servicio público de Bienestar Familiar”.

Dicho lo anterior, también es necesario recordar que de manera expresa la Ley 1098 indica en su artículo 16, que es deber del Estado la vigilancia de todos los actores que alberguen o cuiden niños. Según la norma: “Todas las personas naturales o jurídicas, con personería jurídica expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o sin ella, que... alberguen o cuiden a los niños, las niñas o los adolescentes son sujetos de la vigilancia del Estado”.

Adicionalmente la Ley 1098 afirma que la prestación del servicio público de Bienestar Familiar compete al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. En consecuencia, le corresponde al ICBF reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción.

Por su parte el Decreto 936 de 2013, que en su artículo 3 afirma que el Servicio Público de Bienestar Familiar es el conjunto de acciones del Estado que se desarrollan para cumplir en forma integral y permanente con el reconocimiento, la garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la prevención de su amenaza o vulneración y el fortalecimiento familiar¹⁵.

Ahora bien la oficina asesora jurídica, en el Concepto 150 de 2012, comenta lo siguiente: “... se observa claramente, que el legislador se preocupó por indicar que el Servicio Público de Bienestar Familiar, requería para su funcionamiento de la participación del mayor número de personas competentes y de la coordinación de las diferentes entidades estatales y particulares para conseguir de manera efectiva elevar el nivel de vida de nuestra sociedad y garantizar óptimas condiciones de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y la protección de sus derechos.”

Todo esto quiere decir que la relación con los particulares está inscrita también en el concepto de provisión del servicio público y que el legislador definió que el ICBF, y en el marco del SNBF puede reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias funcionamiento a las

¹⁵ Este decreto está integrado y compilado por el decreto 1084 de 2015 sector de inclusión social y reconciliación

Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción. Esta tarea se viene realizando regularmente.

Es posible también que el alcance de la noción del Servicio Público no está suficientemente reglamentada y desarrollada al interior del SNBF. Pero es claro que la Ley, al darle este carácter indica que el ICBF tendría la responsabilidad principal en esta materia. Es decir, la denominación de servicio público es legal pero su regulación es administrativa. Ello significa que hacia adelante y en función de las necesidades del SNBF hay un amplio margen de reglamentación para modificar esta regulación, sin necesidad de ir al Congreso y más bien tomando ventaja de las atribuciones que la Ley ha dado al ICBF y al SNBF en su conjunto.

En este análisis también puede influir la similitud en la denominación de “Bienestar Familiar”, tanto para el Sistema como para el Servicio Público, que puede llevar a la noción de que el ICBF es el único responsable por la atención de los NNA, desconociendo el entendimiento intersectorial y sistémico que requieren la atención y llevando a que las responsabilidades de protección recaigan únicamente sobre uno de los agentes. Así mismo, es importante diferenciar la labor del ICBF y el SNBF, la cual por semántica podría crear la idea errónea que el ICBF es el único responsable de ejercer acciones en favor de los NNA.

Análisis

36. El marco legal del SNBF debe promover la participación de otros sectores de la sociedad civil. Se hace imperativo, para que un sistema de protección integral a la niñez se articule adecuadamente con la sociedad civil, que se incluyan como agentes una variedad más amplia de actores. La atención integral de la niñez exige respuestas no fragmentadas, soluciones integrales y sostenibles que provengan de la articulación de una red diversa y con experiencia variada. Si queremos darle alcance al “enfoque sistémico” del SNBF para la atención de la niñez, es importante que el marco legal no sólo reconozca expresamente el derecho a la participación de la sociedad civil, sino que incluya al sector privado, la academia, las Cajas de Compensación y los operadores como corresponsables y agentes del SNBF. En tal sentido, no solo tendrían derecho a participar en instancias como el Comité ejecutivo, también tendrían la responsabilidad de hacer seguimiento y reporte de sus intervenciones de atención integral y desarrollar compromisos y acuerdos para la planificación conjunta con los gobiernos locales y el Gobierno nacional.

Como ya se ha visto a lo largo del documento, la sociedad civil en el SNBF participa en instancias de desarrollo técnico, asistencia y fortalecimiento técnico a través de las mesas temáticas, poblacionales y territoriales pertinentes. De igual forma, participa en las instancias de operación como el Comité Ejecutivo y en las instancias de soporte, para el seguimiento y monitoreo de la política pública. No obstante, la participación de la sociedad civil en las instancias por excelencia para la formulación y seguimiento de Política Pública no es obligatoria y su inclusión dependerá de la voluntad política de mandatarios nacionales, departamentales y locales.

Así las cosas, para que la sociedad civil tenga una participación adecuada en un Sistema de Protección de Niñez, de acuerdo con los estándares internacionales, el Sistema debe reflejar al menos los siguientes dos aspectos. Por un lado, la ejecución de los programas y políticas de NNA deben promover una verdadera asociación público-privada. De igual forma, la sociedad civil debe contar con espacios adecuados en la toma de decisiones y en el ciclo de política pública. Particularmente, en el último punto, es importante crear mecanismos formales que incluyen a la sociedad civil en órganos de toma de decisiones mediante

comités consultivos, con voz y voto (pero siendo el Estado quien tenga la última palabra), con participación paritaria y esos mecanismos funcionan de forma periódica y sus miembros son elegidos por la propia sociedad civil. Lo anterior, teniendo en cuenta la Observación General No. 5 del Comité de los Derechos del Niño, la cual enfatiza que es necesaria la participación de la sociedad civil en la formulación, monitoreo y fiscalización no sólo de las políticas sino también en prácticas que impactan en los derechos de la niñez.

A modo de ejemplo, en Colombia, existe el Consejo Nacional de Participación Ciudadanía (CNPC) creado mediante la ley 1757 de 2015, en el artículo 77 de esta misma ley se establece que: *“el CNPC se consolida como asesor permanente del Gobierno Nacional para que éste pueda orientar adecuadamente sus esfuerzos en el nivel territorial y armonizar así las iniciativas de Participación Ciudadana desde el Estado, en estrecha correspondencia con las necesidades y demandas de la sociedad civil”*

37. Las competencias de la sociedad civil deben estar definida de acuerdo con las capacidades de cada uno de los grupos establecidos como parte de la sociedad civil. Para lograr un trabajo colaborativo exitoso de los agentes de la sociedad civil con el SNBF es clave primero establecer que los grupos elegidos para participar en el Sistema realmente tenga una representatividad. Es necesario que en las instancias del SNBF la participación sea mediante representantes de las Asociaciones, Confederaciones, Federaciones y Agremiaciones de cada categoría de los actores de la sociedad civil con el fin de tener mayor legitimidad sobre los agentes y empezar a crear redes que permitan desarrollar una agenda en común para la atención integral de los NNA en el país (Ver tabla 10).

Tabla 10 Agentes de la sociedad civil

Actores	Representatividad	Funciones
Entidades Sin Ánimo de Lucro	Asociaciones, Confederaciones y Federaciones de Fundaciones, Asociaciones o corporaciones	Soporte técnico para la toma de decisiones sobre la política pública de NNA Brindar información sobre el número de NNA impactados por sus programas
Academia	Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, Red de Instituciones Técnicas Profesionales y Asociaciones de instituciones educativas	Brindar más soporte técnico para la toma de decisiones sobre la política pública de NNA
Cajas de Compensación Familiar	Federación y Asociaciones de Cajas de Compensación Familiar	Brindar mayor soporte técnico para la toma de decisiones sobre la política pública de NNA Liderar con mayor fuerza estrategias de prevención tanto en infancia y adolescencia como fortalecimiento familiar
Agentes comunitarios	Asociaciones de padres de familias, Federaciones o Asociaciones de veedurías ciudadana, Confederación Comunal Nacional. Consejos de Cultura, Consejos de Juventud, Consejos de Mujeres	En estrategias de prevención en primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar articuladas con iniciativas que ya se hacen en el territorio, pero no están articuladas con el SNBF
Sector productivo: la Responsabilidad Social	Agremiaciones económicas	Fortalecer más los procesos de soporte técnico para la toma de decisiones sobre la política

<p>Corporativa (RSC)</p>		<p>pública de NNA y las situaciones problemáticas de NNA en cada sector económico</p> <p>Articular acciones con el sector empresarial para lograr la vinculación laboral de los adolescentes</p> <p>Liderar con mayor fuerza estrategias de prevención en temas de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar</p> <p>Brindar información sobre el número de NNA impactados por sus programas</p>
---------------------------------	--	---

Fuente: elaboración propia equipo consultor

38. Para la correcta articulación de la sociedad civil en el SNBF, es necesario que el marco legal brinde claridad sobre su participación en órganos de toma de decisiones de política pública. Los sistemas de protección integral a la niñez deben establecer mecanismos formales de participación de la sociedad civil para la toma de decisiones. Cobra una especial relevancia que esos mecanismos de participación se den desde la formulación hasta el monitoreo de la Política Pública. La sociedad civil debe participar en los órganos de toma de decisiones como el Consejo Nacional de Política Social, el Consejo Departamental de Política Social y el Consejo Municipal de Política Social, reconociendo el nivel de responsabilidad que tiene los funcionarios públicos, esta participación de la sociedad civil se puede materializar a través de un consejo consultivo, el cual sea clave para la toma de decisiones. Estándares internacionales han establecido que los problemas que vive la niñez no son problemas que deben ser resueltos de manera fragmentada, sino que requieren una acción intersectorial entre todos los agentes involucrados.

39. Una sociedad civil activa participa más allá de la operación. Esto representa un cambio hacia un enfoque integral con el objetivo de hacer frente a los factores de vulnerabilidad que aquejan a los NNA. Concentrar el rol de la sociedad civil solamente en la operación, desconoce las nuevas dinámicas y formas de participación que puede tener en un Sistema de Protección a la Niñez, y asumirles exclusivamente como operadores desdibuja el beneficio de aprovechar su experiencia identificando necesidades y formulando estrategias de acción.

40. Una correcta gestión pública garantiza la armonía en el ejercicio de las competencias y las funciones administrativas. La tensión entre el artículo 43 y 45 de la Ley 489 de 1998 con respecto al ejercicio de acciones de coordinación con particulares entre el SNBF y la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, genera descoordinación y desorganización para el SNBF. Lo anterior tiene como consecuencia el impulso de duplicidades que ocasionan ineficiencia en la gestión. Es necesario que se cumpla el marco de las competencias establecidas en la Ley 489 de 1998 en su Artículo 43. La figura de Sistema Administrativo fue creada precisamente para ejercer coordinación entre las actividades estatales y los particulares. En efecto, el artículo 43 dice que los en los sistemas administrativos pueden particular las entidades públicas y los particulares, por tanto, deja abierta la posibilidad que puedan concurrir en desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación. Por ejemplo, aunque la CIPI es una comisión intersectorial, esta ha lidera grandes alianzas y convenios con la sociedad civil para la promoción de la política de primera infancia.

41. Una planificación colaborativa permite unir esfuerzos para un objetivo común. Para que exista colaboración debe haber planeación conjunta entre las organizaciones del gobierno y los agentes de la sociedad civil. No lograr ese nivel de cercanía e involucramiento de los agentes de la sociedad civil hace más difícil la coordinación y el entendimiento de diversas perspectivas. Así mismo, dificulta la generación de espacios de diálogo para concertar soluciones. Por lo anterior, planificar con la sociedad civil permite compartir la visión, misión, metas, objetivos, funciones, responsabilidades y los métodos para superar los problemas. A manera de ejemplo, en distintos países se ha adoptado la participación de manera paritaria en los Consejo Nacionales, como máxima autoridad responsable de la definición, planificación, control y evaluación de políticas de niñez y adolescencia. A manera de ejemplo, Ecuador en su Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, integra paritariamente representantes del Estado y de la sociedad civil. De igual forma, en el Salvador, existe lo que se llama el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el cual está integrado por 7 ministerios y 4 representantes de la sociedad civil.

42. Las capacidades de las Cajas de Compensación Familiar se alinean con los objetivos del SNBF. Estas entidades que hacen parte del Sistema de Subsidio Familiar son instituciones promotoras de la equidad en nuestro país. Dentro de las funciones otorgadas en la Ley 21 de 1982, artículo 41, numeral 2, las Cajas de Compensación deben organizar y administrar los programas que se establezcan con relación al pago del subsidio familiar en servicios. Por lo tanto, cuentan con una oferta de servicios allende la prestación social que puede fortalecer la niñez como objetivo prioritario del país y garantizar el bienestar de la familia como núcleo central de nuestra sociedad.

Las Cajas de Compensación son un aliado para el SNBF pues cuentan con recursos públicos orientados a financiar sus objetivos al verse incluidos dentro de la oferta de servicios del Sistema de Subsidio Familiar, en este sentido son actores claves para el cumplimiento de las estrategias de bienestar social. Son grandes apoyos para la ejecución de programas que hacen parte de la Política de Cero a Siempre, Infancia y Adolescencia y Fortalecimiento Familiar no sólo debido a sus funciones sino gracias a su experiencia en programas de educación para la primera infancia y su capacidad en términos de infraestructura comunitaria y la supervisión de la que son objeto a través de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

43. Una buena articulación de los agentes de la sociedad civil con la política pública del SNBF tiene una asignación clara de roles y responsabilidades. Desde el diseño de la política se debe promover la participación de la sociedad civil, especificando para esta, responsabilidades y competencias. En esta etapa se determinan los objetivos, las metas, los destinatarios y las formas de implementación, y es una etapa vital para asegurar la correcta implementación.

44. Para promover la articulación entre los agentes del SNBF y la sociedad civil es necesario impulsar estrategias de fomento de la agencia colectiva entre el sector público y el privado. El SNBF tiene no sólo la función de coordinar la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar sino de articular a las entidades responsables de la protección integral de NNA y el fortalecimiento familiar. La Dirección del SNBF puede fortalecer su liderazgo promoviendo acciones de articulación con los Consejos de Cultura, Consejos de Juventud, Consejos de Mujeres, los cuales crean espacios de participación de la ciudadanía. Estos Consejos son espacios que permiten a la ciudadanía abordar temáticas e iniciativas para fortalecer las políticas públicas.

Recomendaciones para una articulación con la sociedad civil más consolidada y con incentivos para el trabajo colaborativo

A. Establecer un marco legal que promueva la participación de otros sectores en el SNBF:

- Modificar el Decreto 936 de 2013 incluyendo a las empresas, la academia, las cajas de compensación, entre otros y estableciendo pautas y procedimientos para que puedan participar como agentes de la sociedad civil dentro del SNBF. Es necesario revisar exhaustivamente todas las modalidades que deben incluirse bajo la categoría de sociedad civil.
- Incluir en esa modificación, las competencias de cada uno de los agentes de la sociedad civil en el SNBF aclarando cómo y dónde participa en el SNBF a través de la colaboración, en el ciclo de gestión de las políticas y en las diferentes instancias del SNBF. Aclarar el rol de la sociedad civil incluyendo al carácter de operador, el de participante del ciclo de gestión y veedor de la actuación del Estado.
- Ajustar el Manual Operativo para incluir los mecanismos de inserción de la sociedad civil en la operación.

B. Promover la participación de la sociedad civil en el ciclo gestión:

- Modificar el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006 incluyendo a la sociedad civil como responsable tanto a nivel nacional como territorial de las Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, y estableciendo las pautas para que el proceso de selección se reglamente.
- Modificar el artículo 11 del Decreto 1137 de 1999 aclarando que, si bien la integración y fijación de funciones de los consejos departamentales y municipales de política social son competencia del gobernador del departamento o del alcalde, debe asegurarse de contar con la participación de miembros de la sociedad civil.

C. Clarificar las competencias de las Comisiones Intersectoriales y el SNBF al articular actores privados para la ejecución de acciones dirigidas a NNA

- Aclarar en el Decreto 936 de 2013 que las Comisiones Intersectoriales se articulan con los agentes de la sociedad civil a través de la Dirección del SNBF.

D. Fortalecer la planificación colaborativa entre el SNBF y la sociedad civil

- Conformar un directorio con los agentes de la sociedad civil que participan en el SNBF, donde se incluya a las corporaciones, asociaciones y fundaciones, asociaciones de padres de familia, asociaciones de instituciones educativas, Instituciones de Educación Superior, Instituciones de educación formal y no formal, entidades sin ánimo de lucro del sector salud, grupos de voluntariado, cajas de compensación familiar, entre otros actores.
- Identificar las acciones previas de coordinación enfocadas en movilización social con el fin de involucrar actores y lograr sinergias y alianzas.
- Fortalecer la convocatoria de miembros de la sociedad civil y su sensibilización a través de alianzas con instituciones educativas, oficinas públicas, bibliotecas, parques, entre otros.
- Promover espacios de planeación a través de las mesas de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar en cada territorio con el fin de crear plan de acción con los miembros de la sociedad civil.
- Incluir en la actividad de planeación del SNBF a la sociedad civil, con fin de identificar retos y necesidades, aprovechar su conocimiento técnico y garantizar sus aportes y perspectivas.

- Hacer seguimiento a la inclusión de la sociedad civil en los procesos de planificación territorial especialmente en los Planes de Desarrollo Territorial.
- Aumentar la participación diversa de agentes de la sociedad civil en la planificación.

E. Incluir las Cajas de Compensación para la oferta de Política central del SNBF

- Modificar el Decreto 936 de 2013 resaltando el papel de las Cajas de Compensación en todo el ciclo de política pública del SNBF.
- Establecer en el plan de acción del SNBF acciones de articulación entre los agentes del SNBF y la oferta de las Cajas de Compensación para cumplir con objetivos centrales de las Políticas en la gestión territorial. Esto se materializaría a través de: (i) identificar toda la oferta de las Cajas de Compensación Familiar por municipio, (ii) focalizar los municipios que requieren más atención y donde las Cajas de Compensación Familiar tienen oferta y (iii) identificar aquellos servicios dirigidos a los NNA en los que una eventual integración podría mejorar la calidad del servicio.

F. Unificar en las diferentes políticas públicas dirigidas a NNA, la participación de la sociedad civil como agente principal del SNBF

- Actualizar la Política Pública de Cero a Siempre, la Política de Infancia y Adolescencia y la Política de Fortalecimiento Familiar, precisando la caracterización de actores de la sociedad civil y sus responsabilidades en la Política, y ampliando la participación de la sociedad civil en todo el ciclo de gestión.
- Actualizar los Planes de Acción de la Política para que cumplan los objetivos en relación con la articulación con la sociedad civil.

G. Fomentar la agencia colectiva con la sociedad civil liderada desde el SNBF

- Incluir a más miembros de la sociedad civil en el proceso de diseño del Plan de Acción para identificar las necesidades concretas y los ámbitos en los que se debe fortalecer la articulación en el SNBF.
- Ampliar en el Plan de Acción del SNBF 2019-2022 la participación de la sociedad civil más allá de la movilización social, impulsando la corresponsabilidad en el SNBF.
- Establecer lineamientos para los actores públicos del SNBF, dando claridad sobre las formas de participación de la sociedad civil en el SNBF.
- Crear sinergias con instancias como los Consejos de Cultura, Consejos de Juventudes, Consejos de Mujeres entre otros para promover acciones en favor de los NNA.

B. Análisis del liderazgo y la coordinación del SNBF

I) Transformación para una mejor gobernanza y renovación del liderazgo del SNBF

Hallazgos

45. La naturaleza jurídica del ICBF no corresponde a un organismo principal o cabeza de sector de la rama ejecutiva de nivel nacional. Si bien el ICBF tiene capacidades organizacionales para la implementación de los programas y servicios para la protección de NNA, carece de las capacidades estratégicas y de jerarquía o autoridad sectorial en la estructura del Estado, para la toma de decisiones de política y orientación en la gestión de resultados del SNBF. La coordinación sistémica de los agentes públicos que integran el SNBF y las relaciones de articulación inter-sistémicas y territoriales resultan particularmente complejas, debido a que el ICBF no fue establecido como una entidad principal o cabeza sectorial sino como una entidad agente o prestador de servicios con naturaleza de establecimiento público que no está orientado a ejercer liderazgo sectorial como el que se requiere para la gobernanza institucional acorde al diseño y conformación establecido para el SNBF. Las capacidades del ICBF, como establecimiento público adscrito al DPS, cabeza del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, son desiguales con respecto a los agentes del SNBF, entidades cabeza de sectores administrativos.

“Uno como ICBF, al no ser cabeza de sector está en una situación de subordinación. Entonces, si hay algo que no esté de acuerdo con Prosperidad Social, entonces esa decisión no pasa.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 20256, marzo de 2020).

46. El diseño institucional del ICBF en su función de liderazgo del SNBF es limitado, lo que reduce la capacidad de gobernanza y coordinación intersectorial. La responsabilidad de liderazgo del ICBF con respecto al SNBF y por lo tanto su capacidad de gobernanza nacional, no es eficaz, pues internamente esta atribución no está asignada a la Dirección General del ICBF o la Subdirección, sino a la Dirección del SNBF como dependencia de la estructura interna del ICBF. Este hecho tiene profundas repercusiones en el cumplimiento de la función de rectoría, coordinación y articulación del ICBF en el SNBF, pues en función de la jerarquía en la estructura del Estado, esta labor recae sobre un funcionario del nivel directivo de un establecimiento público en el tercer nivel de la estructura de la entidad, quien debe garantizar que los demás agentes coordinen sus actuaciones y concurren en la atención de los derechos de los NNA y el fortalecimiento familiar.

Esto también repercute en el nivel de convocatoria y la relevancia que se le da al Comité Ejecutivo del SNBF, donde desde el rol del ICBF de secretaría técnica, el grado de interlocución y por ende el tipo de compromisos asumidos por los agentes que lo integra, se mantiene con alcance técnico, sin efectos o incidencia en la agenda política de alto nivel. Ubicado en este nivel, las disposiciones que pretenda implementar entre los agentes y otras dependencias del ICBF deben contar con la aprobación de la Dirección General y del Gobierno Nacional, según lo dispuesto en el numeral 4. del artículo 25º del Decreto 987 de 2012, además de coordinar con las áreas misionales del ICBF y los demás agentes del SNBF, conforme al numeral 9 del artículo 25º del Decreto 987 de 2012. Sobre esto, varios entrevistados mencionaron conveniente evaluar si la ubicación de la Dirección del Sistema debería estar en el ICBF o en otra instancia de mayor jerarquía (Ver Anexo 1, nodo A.2.2). Un fragmento de este tipo de entrevistas es el siguiente:

“Yo pienso que lo primero es estudiar el diseño y la estructura de la dirección del SNBF, revisar en dónde debe estar ubicada esa dirección, que desde ya lo digo no debería ser al interior del ICBF” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 75431, marzo de 2020).

47. El ICBF tiene en relación con el SNBF un triple papel como rector, coordinador y articulador, situación que limita su capacidad. El ICBF como entidad rectora, coordinadora y articuladora del SNBF, se percibe de manera distorsionada entre los agentes del SNBF, situación que reduce la fortaleza y claridad

sobre el liderazgo y su participación en los diferentes ámbitos. Distinto al contexto de funcionamiento de la CIPI, donde el liderazgo desde la Presidencia de la República no presenta esta situación. El ICBF ejerce con mayor fuerza, a través de la Dirección del SNBF del ICBF, el rol de secretaría técnica del Consejo Nacional de Política Social (CNPS) y del ICBF en el Comité Ejecutivo del SNBF. También participa en el rol de agente en la instancia de desarrollo técnico a través de diferentes mesas, comités y comisiones intersectoriales. De manera protagónica opera el servicio público de bienestar y las líneas de acción o ejes de las políticas públicas de niñez. La claridad entre los agentes también se afecta, cuando su dirección y administración como establecimiento público se ejerce a través del Consejo Directivo del ICBF, instancia de toma de decisiones que se cruzan con el alcance de las instancias de nivel nacional establecidas para la orientación y coordinación del SNBF. Al respecto, algunos fragmentos de las notas de las entrevistas muestran lo siguiente:

“El ICBF se vuelve juez y parte de lo que debe hacer cada uno de los miembros del sistema. Mejoraría dejando de ser rectores del sistema.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 567, marzo de 2020).

“Normativamente es muy débil: no se ha hecho la tarea, el tema no está resuelto. Aquí hay un cruce de competencias entre el SNBF y la Consejería de Niñez y Adolescencia e incluso de alguna manera se cruza con el Consejo Directivo del ICBF. Las instancias que se chocan son: (i) Comité Ejecutivo, (ii) Consejo Directivo del ICBF y (iii) Consejerías. Hay que mirar el cruce de competencias entre estas instancias porque son las mismas personas.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 77441, marzo de 2020).

48. No se disponen suficientes capacidades organizacionales para el esquema de operación del SNBF orientadas a facilitar una comunicación efectiva para el trabajo conjunto. Si bien la Dirección del SNBF como dependencia del ICBF, tiene asignada la carga administrativa para ejercer la secretaría técnica del Comité Ejecutivo del SNBF, su ejercicio requiere una gran cantidad de tiempo y recursos para reuniones de trabajo y apoyo técnico para la coordinación de los agentes. Aún más, requiere de un desarrollo óptimo de capacidades estratégicas y organizacionales para el liderazgo, sobre las cuales no se encuentra un evidente fortalecimiento, en relación con:

(i) Identificar y proyectar objetivos comunes y ejercer una gobernanza compartida hacia toda la extensión de los agentes que integran el SNBF.

(ii) Desarrollar y actualizar sistemas de información y procesos de gestión institucional impulsados desde la coordinación del SNBF y el apoyo al trabajo intersectorial del SNBF para la generación, gestión e intercambio de información y datos sobre la atención y protección a los NNA y el fortalecimiento familiar y el desempeño y cobertura de sus programas.

(iii) Desarrollar procesos de asistencia técnica y asesoría sobre el problema social y la temática sobre los NNA, que sirva de soporte para la toma de decisiones en la actualización de la formulación y evaluación de las políticas públicas, o para disponer canales de comunicación de reportes de seguimiento y evaluación efectivos.

Es importante destacar las capacidades desarrolladas por el ICBF como ente rector a través de su Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para realizar acciones de asistencia técnica mediante la organización y distribución en su equipo de trabajo del rol de Referentes Territoriales del SNBF y del equipo nacional de la Subdirección de Apoyo Territorial (SAT). Esto es un punto muy a favor del esquema

operativo que la DSNBF implementa para cumplir el rol asignado al ICBF de entidad articuladora, que se destaca frente a las capacidades de otras instancias como la CIPI o el Sistema Nacional de Juventud.

Estas últimas se ven limitadas por las competencias y funciones de la estructura asignada al Departamento Administrativo de la Presidencia que se dirigen hacia la asistencia al Presidente de la República, por lo que se ven limitadas en la operación de articulación en el ámbito territorial, que se terminan realizando con apoyo del mismo equipo de la DSNBF, o conformando equipos de apoyo territorial que no pueden mantenerse en el tiempo, lo que implica un modelo de operación en cumplimiento de los procedimientos de contratación pública, transfiriendo recursos a fundaciones y ONG por medio de convenios de corto plazo, o mediante la gestión de recursos de cooperación internacional.

49. Debilidad de las capacidades organizacionales para la gestión de la información y el seguimiento.

La consolidación de redes de trabajo intersectorial y la mejora de capacidades para la gestión del conocimiento, el seguimiento y la evaluación de los resultados y el impacto de la gestión, cuenta con recursos como el Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN). Sin embargo, no se observa el uso del sistema ni su información para la toma de decisiones y la implementación de programas y servicios desde el SNBF. El SUIN es una plataforma sobre la que se observa hasta el momento su funcionalidad como repositorio de algunas de las estadísticas oficiales sobre situación de la niñez y la adolescencia, pero carece de funcionalidades que se articulen a procesos de toma de decisiones, ejecución, seguimiento y evaluación del SNBF y de los resultados de políticas y programas desarrollados por entre los agentes.

50. El CNPS no se articula de forma permanente al esquema de operación del SNBF y su dinámica limita el enlace entre la toma de decisiones y la coordinación del trabajo intersectorial.

De acuerdo con los resultados del trabajo de campo, no se observa que esta instancia de orientación y decisión de nivel nacional cumpla un rol verdaderamente activo para lograr un mejor liderazgo para la articulación entre los agentes y la movilización de los recursos en el marco del SNBF. A pesar de que las normas vigentes le reconocen a los consejos superiores de la administración y en particular al CNPS amplias funciones, esta instancia no las ha ejercido a plenitud. Por ejemplo, no se evidencia para 2019 una actividad continua de las reuniones ordinarias del CNPS.

El diseño del SNBF no integra mecanismos de enlace entre el CNPS y el Comité Ejecutivo del SNBF, distintos a la Secretaría Técnica, por lo que la baja dinámica repercute en la falta de líneas claras hacia el Comité Ejecutivo como instancia de planeación y coordinación del SNBF, generando dificultades para la coordinación del trabajo intersectorial y presupuestal de los diferentes agentes y para cumplir los objetivos del SNBF. En este sentido, menos de un tercio de los encuestados de orden nacional consideran que la coordinación del SNBF sea eficaz.

51. El esquema de operación del SNBF carece de un diseño que asegure una articulación eficaz entre los niveles nacional y territorial.

El esquema operativo del SNBF establecido en el Decreto 936 de 2013, presenta fallas relacionadas con la ausencia de mecanismos de enlace entre los diferentes ámbitos, en especial, frente a las instancias CNPS y del Comité Ejecutivo del SNBF. Desde la instancia del Comité Ejecutivo del SNBF no se contempla la representación de las entidades territoriales, lo que constituye una barrera para la articulación de las políticas públicas. La estructura del Sistema debe incorporar enlaces para desarrollar la labor de coordinación y articulación. El ICBF tiene establecida una estructura interna desconcentrada a nivel territorial para el desarrollo de su misión como entidad, así como la desarrollada para la asistencia técnica al SNBF por la dependencia Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que destaca entre otros sistemas por la presencia territorial que implica. Aunque existen espacios para la comunicación y la cooperación, se desarrollan con un mínimo de intensidad entre el ámbito nacional hacia el territorial para enlazar realmente las decisiones y orientaciones bajo el rol y funcionalidad como instancias de decisión y orientación, planeación, coordinación y evaluación, hacia los ámbitos del SNBF del orden territorial.

52. Duplicidad en el liderazgo del SNBF y fragmentación institucional por coexistencia de diversas instancias de coordinación intersectorial para la gestión de una misma etapa del ciclo de vida en la protección de NNA. El avance en la especialización entre las políticas públicas de primera infancia, de infancia y adolescencia, y fortalecimiento familiar, ha derivado en un traslape. Esta situación, desde el punto de vista organizacional, es disfuncional pues produce fragmentación, duplicidad e ineficiencia para ejercer la autoridad y el liderazgo de las relaciones inter-sistémicas. Al respecto, ante la pregunta sobre los problemas de articulación y coordinación en el SNBF, una de las líneas de respuesta más frecuentes fue la relacionada a la “Duplicidad de funciones y liderazgos” (Ver Anexo 1, nodo A.1.3.1), algunos fragmentos de entrevistas en este nodo, que muestran claramente el hallazgo aquí expuesto son los siguientes:

“En el tema de la CIPI sí. Hay muchos temas que se entremezclan con la dirección” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020).

“El principal caso es con la Comisión Intersectorial de Primería Infancia que se traslapa con los temas del SNBF”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 11990, marzo de 2020).

“Doble liderazgo: entidad con rango presidencial sin brazo técnico y operativo”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 567, marzo de 2020).

“En términos generales contar con una institucionalidad única clara con acciones definidas que faciliten y que propenda a que no haya duplicidad con otras instancias intersectoriales”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 11990, marzo de 2020).

53. Ineficiencia en el uso de recursos y capacidades del SNBF ante el crecimiento del número de instancias para la coordinación intersectorial. Cada instancia de coordinación intersectorial se conforma por diferentes agentes con base en sus competencias frente a la protección de NNA y el fortalecimiento familiar. En su mayoría se integran por una red principal de los sectores de Educación, Salud y Protección Social, Inclusión Social y Reconciliación, junto con Presidencia de la República, el DNP y por supuesto el ICBF. Las diferentes instancias, multiplican los espacios de coordinación y representan un complejo ecosistema institucional que colisiona en su labor de dirigir y operar el SNBF.

Esto representa una demanda inmensa de recursos y tiempo, que deriva en la reunión de 38 instancias del SNBF, entre consejos, comités, comisiones intersectoriales, comités técnicos, mesas temáticas, comités interinstitucionales, grupos técnicos y subcomités, exceso que existe en detrimento de la eficiencia y la productividad. Al respecto, los resultados de trabajo de campo indicaron que un considerable número de entrevistados considera que el problema de articulación y coordinación del SNBF, puede deberse, entre otras cosas, al exceso de instancias y mesas de articulación que en la realidad resultan ser improductivas y no generar valor agregado (Ver Anexo 1, nodo A.1.5).

54. El diseño del SNBF no establece su designación como una autoridad. Las autoridades se designan a partir de la normatividad constitucional o legal con el propósito de reflejar el nivel jerárquico, el mandato y poder político, y su legitimidad para dirigir una competencia estatal y orientar sus procesos y la toma de decisiones. Diferentes normas han designado autoridades para la política social, ya sea por sectores como educación, salud, o trabajo, o como autoridades sociales temáticas o poblacionales. La Ley 7 de 1979 y la Ley 1098 de 2006, establecen como ente rector del SNBF al ICBF, pero la naturaleza jurídica del ICBF como establecimiento público adscrito al DPS, otorga a este Departamento Administrativo la responsabilidad de ser la cabeza del sector inclusión social y reconciliación.

A diferencia del modelo inicialmente concebido en la Ley 7 de 1979, el Decreto 936 de 2013 ha virado hacia uno mucho más complejo sin que se establezcan las claridades necesarias para administrarlo. Este

problema se magnifica si se considera el número de agentes que tiene el SNBF y la consiguiente dificultad en el liderazgo para coordinar la acción entre éstos. El cambio en la integración del SNBF en su última reforma, pasa de un nivel nacional conformado por dos agentes a una nueva composición de 38 actores, organizados en tres grupos (Ver Tabla 2), que en su mayoría son entidades cabezas de sector, ministerios y otras instancias sectoriales de nivel superior.

55. Existe fragmentación del liderazgo en el SNBF. Si se considera que la Ley 1804 de 2016 reconoció la política pública para la atención integral a la primera infancia “De Cero a Siempre” como política de Estado, surge la discusión sobre la capacidad del CNPS para establecer nuevas políticas en materia de primera infancia. El interrogante nace de algunos agentes quienes consideran que el CNPS ha visto menguadas sus competencias, lo que es crítico cuando el SNBF como rector no tiene las capacidades ni el posicionamiento como autoridad de política social.

En ese escenario conviene preguntarse acerca del liderazgo del SNBF y su articulación con la CIPI, en el propósito de gestionar los desafíos sectoriales y la autoridad de política social. Esto es complejo si se tiene en cuenta uno de los objetivos del SNBF es lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en el ámbito nacional y territorial. Es decir, se tienen funciones sobre primera infancia, pero una Ley posterior limita severamente su alcance.

56. Superposición del diseño institucional del ICBF en relación con los objetivos del SNBF. El alcance de la competencia asignada al ICBF desde su creación desarrollaba lo que hoy en día son los objetivos del SNBF para el momento de su creación. Pero también se fueron ampliando las competencias y funciones asignadas al ICBF, y se consolidó en la entidad una gran carga administrativa para los recursos y capacidades organizacionales a nivel territorial. Se observa una distorsión de los procesos de coordinación del SNBF pues, si bien esta entidad desarrolla las competencias para la implementación a nivel territorial, esto no implica capacidad para garantizar el trabajo intersectorial que exige este suprasistema. Las instancias consultadas coinciden en la necesidad de construir un liderazgo con la suficiente autoridad para gestionar el SNBF en toda la cadena del ciclo de vida y de protección a NNA.

“Toda la intersectorialidad se asigna por entidad y no por objetivos, la idea es que los presupuestos sean por objetivos. De Cero a Siempre suma para el logro de unas realizaciones especificadas. El SBNF dependen de los recursos del ICBF, las prioridades de esta entidad son las misionales, es decir, primero está la cobertura de primera infancia y el SNBF sería el último beneficiario.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 11990, marzo de 2020).

Análisis

57. Se requiere transformar el rol de liderazgo nacional en el diseño del SNBF. El liderazgo que requiere el SNBF es de alto nivel, con funciones de regulación y de planeación de política, que brinden sostenibilidad y autoridad para dar cumplimiento al marco constitucional que realza el interés superior que cobija a los derechos de los NNA, la asignación directa de responsabilidades a nivel de la cabeza del gobierno del nivel nacional y territorial, y el cumplimiento de la Convención del Niño. El liderazgo para gestionar sistemas dirigidos a la niñez debe contar con capacidades estratégicas para la construcción de una visión conjunta entre diferentes agentes, la coordinación de acciones y recursos con capacidad para hacer un efectivo seguimiento, la formulación de proyectos y reglamentación de normas y medidas de política, la conducción de la adaptación al entorno y de las políticas públicas de niñez, la resolución de crisis y conflictos, y el fortalecimiento y orientación de la prestación de servicios. En la actualidad los modelos de gobernanza pública requieren entidades con entornos de jerarquía y autoridad fuerte, unido

a una capacidad grande en manejo de información, monitoreo y seguimiento, para ejercer el rol de líderes patrocinadores de modelos de trabajo de colaboración.

58. En modelos de colaboración de sistemas de protección a la niñez, un líder patrocinador como mecanismo de enlace rector o coordinador, debe ostentar legitimidad y liderazgo para el desarrollo de los objetivos de colaboración y el trabajo intersectorial. El líder patrocinador¹⁶ debe contar con la autoridad y las capacidades organizacionales y estratégicas para llamar la atención sobre un problema público. El líder patrocinador, instancia de intermediación o convocante legítimo, puede facilitar la colaboración si es reconocido en múltiples ámbitos y tienen la capacidad y la autoridad para reunir a un conjunto de agentes en la colaboración.

En el diseño de un modelo de coordinación un líder patrocinador actúa desde una entidad con autoridad y competencia. Sin un entorno de autoridad adecuado, el liderazgo para la colaboración intersectorial se perderá rápidamente y surgirán formas más tradicionales de hacer las cosas, como mantener la acción y autonomía sectorial. El liderazgo patrocinador también puede construirse en el marco de las acciones nacionales y territoriales, a través de la creación de redes, la coordinación o el avance hacia modelos de colaboración para la integración. Los modelos de colaboración con un líder patrocinador no asociado a la autoridad sectorial o sin las suficientes capacidades organizacionales o estratégicas, tienen dificultad para trabajar en conjunto, coordinar el logro de objetivos, activar actores y recursos, y propender por fomentar ajustes institucionales que faciliten la interacción.

59. Para el afianzamiento de la confianza resulta clave adoptar un proceso estructurado de coordinación del trabajo intersectorial. Establecer acuerdos entre agentes para la colaboración puede ser complejo y aumenta los desafíos debido a las diferencias y prioridades, incluso en el uso del lenguaje y de las culturas organizacionales sectoriales. Los agentes se benefician de la colaboración e intercambio de información que genera confianza para el desarrollo de acuerdos y metas de trabajo conjunto. Incorporar sistemas de rendición de cuentas, no solo aquellas orientadas al control social sino entre agentes, contribuye a incrementar la calidad de los controles y contrapesos, la revisión de situaciones y el seguimiento y control de la gestión.

60. El mejoramiento de canales de comunicación y contenidos para la divulgación fortalece la coordinación. La ausencia de información reduce la sintonía hacia los cambios recientes en las políticas. El conocimiento se puede desarrollar desde niveles muy diversos (nacional/territorial, altos directivos/técnicos y profesionales). Las actividades de comunicación y cooperación orientadas al diálogo y la actualización de conocimientos y capacidades, como foros interinstitucionales, entrenamiento de equipos y mesas de trabajo, son útiles para el fortalecimiento de una visión conjunta y el impulso de la gestión compartida. Esto sería una respuesta necesaria según la información de trabajo de campo, en el cual varios entrevistados mencionaron entre los problemas de articulación y coordinación, falencias en los canales de comunicación entre los agentes (Ver Anexo 1, nodo A.1.2.1). Un fragmento en esta línea indica lo siguiente:

“No hay una efectiva comunicación entre las 28 instancias, hay comunicación efectiva parcial entre algunos agentes, pero en algunos casos responde a coyunturas” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020).

¹⁶ Esto se enmarca desde el planteamiento del marco analítico sobre modelos de coordinación en Sistemas de Protección a la Niñez como la base conceptual que se desarrolla en el Producto 2 del contrato.

61. Los sistemas de gestión del conocimiento y el sistema de información integrado son capacidades organizacionales que requieren fortalecimiento en el SNBF buscando una armonización con otros desarrollos sectoriales. Un factor para desarrollar políticas eficaces es disponer de herramientas para la gestión de información. Una información de calidad y un análisis profundo pueden ayudar notablemente al SNBF en la formulación de políticas públicas soportadas en la evidencia, permitiendo una gestión de cara a la población, programando agentes, recursos y capacidades dirigidas a producir resultados e impactos. Esto fundamentalmente permitiría que el SNBF desarrolle indicadores sobre niñez para enlazar la medición con la agenda de gobierno, la estrategia nacional de desarrollo y las agendas internacionales. El nivel de inversión en investigación y desarrollo es crítico para el incremento de la efectividad en la toma de decisiones estratégicas y para la orientación del trabajo intersectorial. Consolidar equipos de trabajo cruzado para el seguimiento y la evaluación, podría impulsarse como un objetivo de renovación de la colaboración en el SNBF. Al respecto, en la encuesta territorial, al indagar sobre las acciones que implementarían para mejorar el SNBF, un fragmento de encuesta menciona lo siguiente:

“trabajar más sobre las bases de datos de cada entidad, esto con el fin de consolidar y formar una plataforma donde esté consolidada toda la información de estudios y muestras, esto ayudaría a identificar de una manera más eficiente la población que tienen alguna necesidad y reduciría la corrupción por duplicidad de información.” (Comunicación personal, encuesta territorial, marzo de 2020).

62. El CNPS debe ejercer un liderazgo efectivo que contribuya a una mejor articulación del trabajo intersectorial, partiendo de garantizar su regularidad y eficacia. Además de ser responsable del diseño de la política pública, el CNPS es la instancia que detenta las facultades para determinar la articulación del trabajo intersectorial, la movilización de recursos y las estrategias para impulsar el cumplimiento de los objetivos. También puede el CNPS identificar las oportunidades de mejora en la acción intersectorial, brindar lineamientos para asegurar una interrelación armónica entre los agentes del SNBF, dirimir controversias sobre el relacionamiento de los agentes, recomendar al Presidente de la República una distribución específica de las competencias de los agentes, trazar directrices para la articulación de la acción nacional y territorial y transformar el funcionamiento del SNBF hacia el cumplimiento de todos sus objetivos. Al CNPS le corresponde trabajar de manera más consistente en el proceso de la política pública. Por ejemplo, para el 2019, se evidenció falta de actividad del CNPS de acuerdo con el análisis de las instancias realizado por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF, 2019).

63. Importancia de fortalecer y mantener activos los mecanismos de enlace entre el nivel nacional y el territorial. La acción del SNBF se extiende a lo largo y ancho del territorio nacional. Por este motivo no solo resulta determinante que cuente con una dirección y operación robustas (CNPS y Comité Ejecutivo), sino que además se requiere que los esfuerzos desde el nivel nacional se articulen de forma adecuada con la actuación territorial. Considerando que un número muy reducido de los agentes del SNBF del nivel nacional participan también en el orden territorial, es fundamental que se establezcan pautas de relacionamiento (que incluyan cronogramas y esquemas de seguimiento) para asegurar la congruencia entre la acción nacional y la territorial. Sin desconocer las particularidades de las entidades territoriales, su actuación dentro del SNBF debe ser armónica con los principios de la descentralización: coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. También es clave que las instancias de dirección y operación revistan la autoridad necesaria para liderar este proceso.

Organización para el desarrollo del trabajo colaborativo inter-sistémico

64. Existe la necesidad de articular adecuadamente las instancias de coordinación intersectoriales en el marco de las políticas públicas y el SNBF. El SNBF contempla mecanismos para una adecuada integración y coordinación sistémica e intersectorial, o inter-sistémica, a través del Artículo 8º del

Decreto 936 de 2013 donde todas las comisiones intersectoriales, mesas y comités que trabajen temas relacionados con NNA y fortalecimiento familiar se integran. La necesidad de lograr una adecuada articulación entre las diferentes instancias del SNBF presiona al ente rector con desequilibrios de poder y la necesidad de dar adecuado manejo del conflicto. Es necesario diseñar instrumentos para simplificar el relacionamiento entre cada una de las instancias, de forma que surjan la sincronización y la representación.

El SNBF se concibe como un supra-sistema del que se encuentran sujetos una multiplicidad de estructuras administrativas (otros sistemas y comisiones intersectoriales). Es preciso revisar la posibilidad de simplificar las instancias del SNBF y las mesas nacionales relacionadas con los NNA orientado a una gestión intersectorial unificada que avance en la armonización de procesos desde el SNBF actuando como un supra-sistema, sin desconocer la dimensión de la gestión y la diversidad temática vigente, pero si aportando eficiencia en la toma de decisiones.

Aún más cuando en estas instancias del SNBF o de otras instancias bajo relación inter-sistémica, se destacan de forma particular la participación permanente de determinados agentes cabeza de sector como son la Presidencia de la República, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), y los ministerios de Educación Nacional (MEN), y de Salud y Protección Social (MSPS). Se identifica además la participación de otros agentes como la Unidad Administrativa Especial para la Atención de Víctimas (UARIV), el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (ICBF), junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), así como en menor proporción, aunque más frecuente de los ministerios del Trabajo, de Cultura, del Deporte, y de Vivienda, Ciudad y Territorio, ejerciendo el acompañamiento de lineamientos técnicos para el desarrollo de planes y políticas. Esto sugiere la consolidación de una red principal de 11 agentes para el trabajo intersectorial en las funciones de planeación, coordinación, implementación y evaluación.

Una efectiva actuación intersectorial supone la necesidad de un acuerdo sobre la forma como los agentes actuarán conjuntamente. En el caso del SNBF, los acuerdos deben estar definidos con claridad y a través de normas y desde el diseño de las políticas públicas, donde el órgano rector cuente con las competencias para procurar su debido cumplimiento. Esto se debe generarse mediante un nuevo acuerdo normativo que dé mayor claridad, por lo que resulta conveniente realizar un análisis institucional de la cadena de valor.

En la **Ilustración 7**: Análisis institucional de competencias en el ciclo de vida de la Protección a NNA **Ilustración 77** se observan las posibilidades de integración entre las políticas de primera infancia y de infancia y adolescencia, debido a que su intervención coincide respecto a la conceptualización y líneas de acción. Se observan las relaciones entre el SNBF y la CIPI y otras instancias políticas como CIPRUNNA Y CISAN, o sistemas administrativos como el Sistema Nacional de Juventud.

Ilustración 7: Análisis institucional de competencias en el ciclo de vida de la Protección a NNA



Fuente: elaboración propia equipo consultor.

65. **Futuros cambios en los objetivos del modelo de coordinación podrían afectar la estabilidad y la sostenibilidad de largo plazo.** Nuevos enfoques en materia de esquemas de financiación o visiones de política de asistencia social pueden convertirse en desincentivos para la asociación o fragmentación de la colaboración, como sucedió ya con respecto al SNBF ante el surgimiento de la política pública para la primera infancia. El aspecto más crítico es la ruptura en la colaboración entre agentes. Los modelos de colaboración se deterioran ante situaciones que bloquean la resolución de problemas, donde los agentes hacen poco para abordar el problema o para movilizar acciones colectivas hacia una solución intersectorial. Ante fallas reales o potenciales que no pueden ser solucionadas, los sectores optan por actuar solos y evitan el trabajo intersectorial.

La colaboración en el SNBF bajo diferentes liderazgos para la orientación y coordinación fractura el consenso político, la práctica colaborativa y los valores compartidos de coordinación. Con iniciativas gubernamentales en conflicto pueden enviarse mensajes confusos a los agentes con respecto a las prioridades, lo que obstaculiza el trabajo colaborativo y contribuye con la debilidad al encontrarse diferencias entre el mandato legal y la interpretación práctica, de tal forma que es fundamental determinar un liderazgo efectivo.

66. **Se debe conferir autoridad suficiente al rol de rector del SNBF. Existe la necesidad de consolidar y transformar la institucionalidad para aumentar la eficacia organizacional y la efectividad en la implementación de estrategias y objetivos comunes.** Para asegurar que el SNBF opere como se tiene previsto no basta con asignar responsabilidades en el SNBF, ni con establecer pautas para la articulación. Resulta indispensable que el ente rector cuente con verdadera autoridad y jerarquía para lograr que cada uno de los agentes cumpla con sus funciones. Para lograr ese propósito es necesario que quien desempeñe las atribuciones de rector del SNBF cuente con poderes específicos para dirigir las acciones

que permitan la implementación de los mandatos del CNPS mediante la formulación de política, reglamentación y el Plan de Acción del SNBF.

Actualmente no se tienen las herramientas para cumplir adecuadamente el encargo de dirección del SNBF, por lo que el foco no debe dirigirse hacia el ICBF, sino hacia la búsqueda de liderazgo y autoridad suficientes para garantizar la gobernanza nacional del SNBF. Ante la necesidad de una transformación institucional en la orden nacional orientada al fortalecimiento de la gobernanza del SNBF, se hace necesario identificar el contexto, los objetivos y la estrategia de largo plazo que determinen el alcance de la transformación de la institucionalidad nacional, de manera que se asegure un diseño institucional que responda al tamaño de los objetivos y brinde sostenibilidad a una visión estratégica para el SNBF.

El PND 2018-2022 plantea la necesidad de una “Política Social Moderna” que responda de manera estructural ante los retos de desarrollo social desde la atención integral a la niñez. Estos objetivos podrán definir el alcance y la complejidad que amerita la integración del SNBF y la distribución de competencias para que el SNBF pueda transformarse y fortalecerse como instancia de coordinación intersectorial para orientar la gestión del desarrollo social. En esa vía debe medirse la eficacia organizacional del SNBF.

Sobre la atención integral de NNA y el fortalecimiento familiar, pueden considerarse los objetivos temáticos, integrales o transversales sobre el desarrollo social, la inclusión y la protección social. Es necesario considerar que el diseño de la institucionalidad tenga capacidad o facultades de rectoría y regulación teniendo en cuenta que la gobernanza implica la articulación con la sociedad civil donde se incluyen actores privados que son proveedores, operadores y contratistas, junto con otros actores no gubernamentales y de cooperación internacional que participan en el ciclo de las políticas sociales.

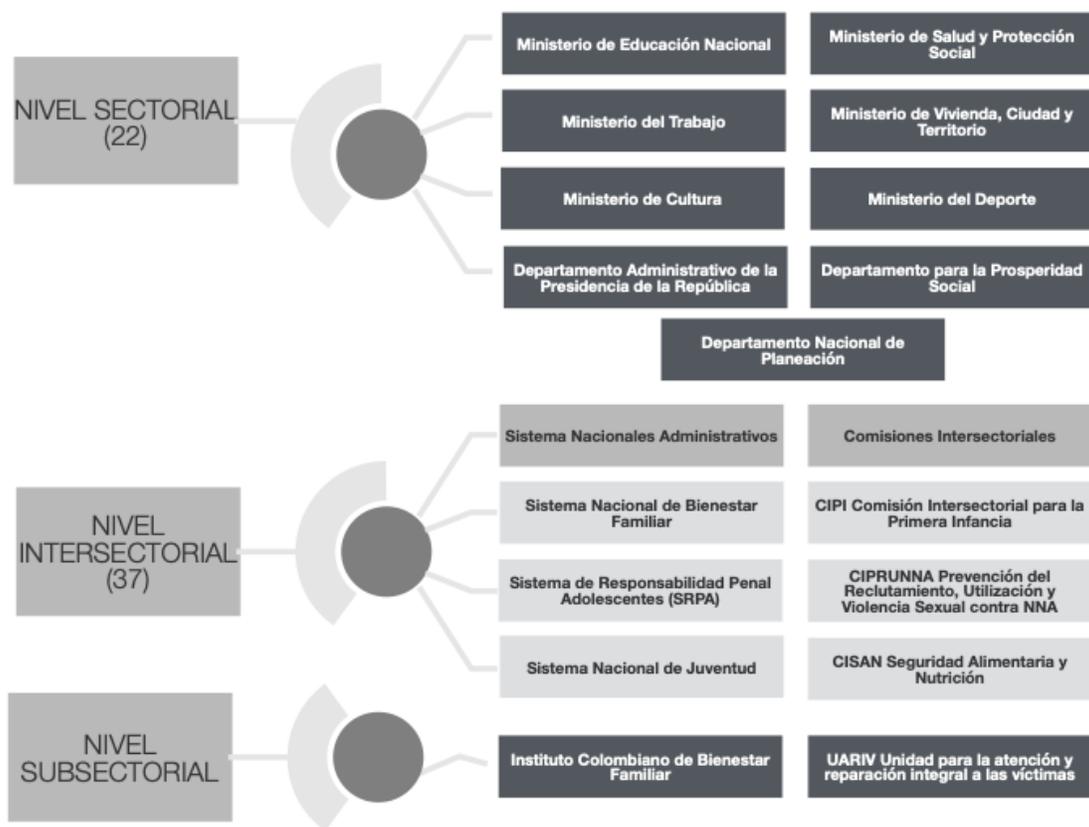
De igual forma, observar la extensión de la institucionalidad requerida para la operación y ejecución de los programas, así como para operar el ciclo de gestión del SNBF, exige el desarrollo de capacidades organizacionales permanentes (procesos, recursos, estructuras, personas) en los organismos encargados de la política social, aspecto clave para llevar a cabo una política social eficaz donde resulta fundamental, contar con equipos profesionales capacitados.

La institucionalidad comprende el marco legal y de política y las decisiones de priorización del gobierno, junto con los recursos y capacidades para la gestión, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos, hasta la implementación y la evaluación de sus resultados. Las principales entidades que conforman la institucionalidad de la protección a NNA y el fortalecimiento familiar en el marco del SNBF, tanto para la operación de los servicios y políticas como para el desarrollo del ciclo de gestión, identificadas a partir de la institucionalidad que se define en los documentos de políticas de niñez, así como, su participación en el CNPS o el Comité Ejecutivo del SNBF, se integran, acorde a su jerarquía, entre los niveles sectorial, intersectorial y sub-sectorial, por departamentos administrativos, ministerios, otros sistemas administrativos y comisiones intersectoriales y establecimientos públicos (Ver Lo cual cobra relevancia en el marco del Sistema de Protección Social, siendo la renovación del SNBF el primer eslabón para consolidar una institucionalidad tangible de la Política social Moderna que se menciona en el PND 2018-2022 que ya se viene transformado desde hace varios años.

Ilustración 88).

De tal forma que, se hace necesario determinar cuál organismo cumpliría de mejor manera las funciones de autoridad social de acuerdo con las condiciones requeridas para el liderazgo y acorde a la extensión de la gobernanza del SNBF, y si dicha autoridad se concentra en una instancia única o es compartida entre los sectores tradiciones de política social (educación, salud, trabajo, entre otros), o al marco del sistema de protección social, o se relacionará en el caso de consolidar autoridades poblacionales o sobre segmentos de la población (pobreza, niñez, juventud, adulto mayor, personas con discapacidad, entre otros). Lo cual cobra relevancia en el marco del Sistema de Protección Social, siendo la renovación del SNBF el primer eslabón para consolidar una institucionalidad tangible de la Política social Moderna que se menciona en el PND 2018-2022 que ya se viene transformado desde hace varios años.

Ilustración 8: Gobernanza nacional, nivel de coordinación y jerarquía en la estructura del Estado



Fuente: elaboración propia equipo consultor

Entre los países de la región se presentan distintas modalidades de autoridad según su ubicación en la estructura del Estado, que en especial, pueden demostrar avances en la consolidación como autoridad social, acorde a su origen y su conformación, desde la designación desde la Presidencia o Vicepresidencia, en el entorno del ejecutivo, así como también entre los organismos nacionales de planificación, en instancias colegiadas intersectoriales, o mediante la consolidación de un ministerio coordinador, o un ministerio de desarrollo o inclusión social. Más allá de que exista una alternativa correcta o un modelo, cobra mayor importancia que la instancia con ese liderazgo posea los mandatos, recursos y capacidad de coordinación interinstitucional en materia social.

Transformación para una mejor gobernanza y renovación de la autoridad en el SNBF

A. Diseñar e implementar una estrategia para el fortalecimiento de los niveles de colaboración del SNBF asociados a la mejora de coordinación del nivel de comunicación y de cooperación

- Diseño e implementación de una estrategia de gestión del conocimiento unificada sobre la atención y protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia. Esto, orientado a afianzar la comunicación entre los agentes que atienden situaciones particulares de la población de NNA a través del conjunto de programas y servicios específicos que se disponen para su atención. Estrategias de diálogo como foros interinstitucionales, entrenamiento de equipos y mesas de trabajo, que pueden organizarse mediante acciones presenciales o virtuales que afianza el uso de TIC para estos fines, o mediante redes de conocimiento y de transferencia de experiencias y mejores prácticas resultan apropiadas.
- Formulación e implementación de un plan estratégico del sistema de información y datos de niñez, mediante el cual se afiance a mediano plazo una coordinación de nivel de cooperación para intercambio de información y datos sobre la población de NNA y se proyecte a largo plazo el procesamiento y análisis regular de información nominal sobre la atención y el acceso a programas y servicios de protección integral desde el nacimiento hasta la mayoría de edad. Lo anterior manteniendo coherencia y trabajo conjunto en el marco del Sistema Nacional Estadístico.
- El plan de acción de la Política de Infancia y adolescencia para 2020-2023 debe ser un referente para la integración de sistemas de información en torno a las políticas de primera infancia y de Infancia y Adolescencia, trascendiendo el rol de repositorios que tiene el SUIN y generando nuevos procesos de gestión de información y seguimiento con la mirada sistémica que reclama el SNBF. En contraste con varios sistemas de información más complejos que han desarrollado los sectores salud o educación con una mirada poblacional y diferencia y en coherencia con políticas públicas (p.e. primera infancia y el sistema de seguimiento niño a niño).
- Diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación intersectorial sobre la atención y protección de la población de NNA y el fortalecimiento familiar, que supere la fragmentación actual de la información y facilite la toma de decisiones conjuntas entre los agentes de SNBF validadas por las respectivas instancias.
- Definición de una estrategia de asistencia técnica en recolección y análisis de datos, metodologías y herramientas para la formulación de programas y proyectos del SNBF, como una oferta de fortalecimiento de capacidades dirigida a los agentes orientada por el equipo de trabajo que desarrolla el rol de secretaría técnica.

B. Concertar un proyecto de reglamentación de la Ley 1098

- Trasladar la rectoría del SNBF con base en las necesidades del liderazgo.
- Redefinir el espectro de acción del CNPS frente a las políticas públicas de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y de Fortalecimiento familiar, así como al marco amplio de protección social y atención a población vulnerable. Y redefinir la jerarquía de la DSNBF para que pueda

ostentar algún tipo de autoridad en materia de seguimiento y asignación presupuestal ante el CNPS.

- Redefinir el esquema de operación nacional y territorial del SNBF (según los dos puntos anteriores).
- Renovar la asignación de rectoría, coordinación y articulación del SNBF.
- Definir una adecuada articulación de los agentes del SNBF.

C. Elaborar estudios técnicos de reforma institucional

- Estudio técnico para la revisión de las funciones de liderazgo del SNBF, que considere: (i) el análisis de las competencias estatales y su desempeño requerido sobre la protección del NNA y el fortalecimiento familiar, (ii) prospectivas de debilidades y riesgos si se mantiene el desempeño actual del arreglo institucional sobre los NNA, y (iii) un análisis estratégico de objetivos y estrategias en el marco de la Política Social Moderna que plantea el PND 2018-2022 para identificar líneas de acción, regulación, de oferta programática, de servicios y su inversión que orienten la ubicación de su tamaño y carga operativa asociada a la capacidad de respuesta de determinado sector, o identifique la necesidad de reconfigurar el diseño la autoridad y liderazgo, poder político, y de recursos y capacidad necesario en la medida que lo requiera la materialización de esos propósitos.
- Revisión de los objetos de otras instancias de coordinación intersectorial (sistemas administrativos y comisiones intersectoriales). Avanzar desde el informe de análisis de instancias elaborado por el DSNBF en julio de 2019, relacionando la distribución hacia propósitos de la planeación o de la implementación de las políticas de niñez. De esta forma, orientar la identificar de su simplificación, en el marco de una estructura eficiente del SNBF que reduzca la fragmentación, duplicidad y la dispersión.

II) Fortalecimiento de la gobernanza entre la Sociedad Civil y el SNBF

Hallazgos

67. Fallas en la comunicación entre el SNBF y los agentes de la sociedad civil. Aunque existe participación de la sociedad civil dentro del SNBF a través de un representante en el Comité Ejecutivo y con la presencia en diferentes mesas técnicas, los canales de comunicación con respecto a esta instancia son deficientes. Es necesario hacer una valoración detallada de las dificultades existentes y la formulación de una estrategia de divulgación y comunicación actualizada.

68. Pocos espacios permanentes de diálogo entre los agentes de la sociedad civil y el SNBF. Aunque durante la construcción de las políticas públicas para la atención integral de NNA se establecieron mecanismos de diálogo con la sociedad civil en todo el país, deben fortalecerse las estrategias de acercamiento (grupos focales, seminarios, talleres entre otros) entre los agentes de la sociedad civil y las entidades del Estado. Estas estrategias deben operar de manera permanente con cada agente del SNBF y ser coordinadas por la Dirección del SNBF con el fin de potenciar su eficacia. Esto se sustenta también desde el trabajo de campo, al indagar en las encuestas territoriales sobre las acciones necesarias a implementar en el relacionamiento del Sistema con la sociedad civil, una de las respuestas más

recurrentes era ampliar el número y continuidad de los espacios de convocatoria (Ver Anexo 2, pregunta 17 y 18 de la encuesta territorial).

69. Dificultad para el intercambio de información sobre la situación de los NNA en Colombia entre la sociedad civil y el SNBF y fragmentación de la información disponible. Esta situación se presenta en doble vía, el SNBF cuenta con pocos mecanismos de colaboración o con un sistema de información para compartir datos relevantes sobre los NNA entre sus integrantes y con la sociedad. La información de NNA es sectorial y se encuentra fragmentada en diferentes entidades. El Sistema de Seguimiento Niño a Niño (SSN) liderado desde la CIPI y desarrollado para primera infancia no es de libre acceso. En consecuencia, crece la necesidad de articulación de los sistemas de información desde la primera infancia hasta la adolescencia con la finalidad de establecer la evolución de la niñez en el país. En el trabajo de campo las personas consultadas de la sociedad civil en el ámbito nacional señalan las fallas del sistema de información y la dificultad para acceder a la información pública. Un fragmento de encuesta que refleja estas demandas es el siguiente:

“Debería existir un mecanismo para que la sociedad civil pueda conocer de manera clara como opera el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y ofertar, a través de diferentes elementos de comunicación y herramientas, información clara que permita a todos los ciudadanos hacer parte activa y veeduría ciudadana de la manera como el sistema opera en procura de fortalecer y visibilizar las acciones desarrolladas con mayor claridad a través del sistema. ” (Comunicación personal, encuesta territorial, marzo de 2020).

Del otro lado, todavía no se ha logrado integrar la información sobre el trabajo realizado de la sociedad civil para la protección integral de los NNA con el fin de identificar el número de NNA beneficiados de los programas o servicios que estos agentes prestan. Lo anterior, sería de gran utilidad para definir el trabajo colaborativo entre el Estado y la sociedad civil y no replicar la oferta de servicios.

70. Si bien existen mecanismos de seguimiento como la rendición de cuentas, el plan de acción del SNBF y los planes de acción de las políticas públicas, se evidencian debilidades en el contenido de la rendición de cuentas y en el reporte del cumplimiento de estos planes. La rendición de cuentas se orienta hacia el reporte de la prestación del servicio por parte de los agentes del Sistema. Es necesario superar una labor mecánica de reporte de actividades. Se requiere fortalecer el seguimiento y evaluación de los planes de acción de las políticas, donde ya existen avances en la evaluación de algunas políticas como la de primera infancia y la de seguridad alimentaria y nutricional.

71. El SNBF no promueve el liderazgo por parte de la sociedad civil. La limitada participación de estos agentes al interior del SNBF restringe la posibilidad de aportar efectivamente a la construcción colectiva de estrategias que buscan el cumplimiento de los objetivos comunes, siendo necesario construir otros mecanismos o espacios de participación. Teniendo en cuenta la diversidad que existe bajo la categoría de sociedad civil, es posible ampliar la participación en el Comité Ejecutivo dispuesta en el Decreto 936, para permitir espacios para otros representantes.

“Tener la presencia de una sola organización es difícil, especialmente porque los ejercicios de retroalimentación se dan con poco tiempo y no se alcanza a pedir retroalimentación de la Sociedad Civil. Por otra parte, movilizar a la sociedad civil no debe ser únicamente rol de uno de los miembros del SNBF, sino de todos, pues en la sociedad civil está la población objetivo de la existencia del SNBF, que son los NNA y sus familias”. (Comunicación personal, encuesta nacional, marzo de 2020).

“Para tener mayor fuerza hay que tener más representantes con voz y voto. Actualmente al Comité Ejecutivo pertenecen 5 entidades gubernamentales y un representante de la sociedad civil. Lo ideal sería 5 y 5, Incluyendo representación de NNA y Familias.” (Comunicación personal, encuesta nacional, marzo de 2020).

Si bien la paridad no es en sí mismo un objetivo buscado, lo que se requiere son espacios de coordinación más amplios, y formas de consulta más enriquecedoras, de manera que la sociedad civil pueda participar y enriquecer el entendimiento del SNBF. Asimismo, surtir espacios de rendición de cuentas del SNBF con activa participación de la Sociedad Civil, que participen con programas en NNA, es valioso y contribuye al desarrollo del SNBF.

72. El liderazgo de la sociedad civil puede ser aprovechado para impulsar y dinamizar el SNBF. Es posible identificar una amplia gama de líderes de la sociedad civil, que inciden sobre la atención de NNA. Aprovechar su capacidad exige abrirles espacios en instancias de participación, decisión, planeación y asuntos técnicos, además de la operación misma del servicio público. El SNBF debe definir mecanismos para incluir en su estructura el aprovechamiento de estas capacidades de mejor manera. Como lo ha realizado la CIPI, la cual ha establecido alianzas con la sociedad civil que le han permitido dinamizar el entendimiento de la política de primera infancia.

73. Los operadores de servicios deben estar involucrados en el mejoramiento de la calidad, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Debido a la función como operadores del servicio público de bienestar familiar, hay una dependencia por parte de las organizaciones sin ánimo de lucro de los recursos públicos, lo cual puede afectar su independencia e incluso generar conflictos de interés. Una de las debilidades de las políticas y programas ejecutados en territorio es que la implementación se realiza a través de la tercerización. La mayoría de las organizaciones sin ánimo de lucro dependen directamente de los recursos provenientes de contratos de aporte, convenios de colaboración u otras formas contractuales para poder operar. En este sentido, al haber una dependencia y cierto tipo de subordinación, y al no existir una instancia o agremiación que ejerza representación, la participación crítica de la sociedad civil se puede ver afectada.

74. Ausencia de mecanismos formales que incluyan a la sociedad en instancias de decisión y orientación en el ámbito nacional. El Decreto 936 de 2013, establece que la sociedad civil tenga participación en instancias de desarrollo técnico, es decir en mesas temáticas, poblacionales y territoriales, así como instancias de operación para dar soporte a los procesos del SNBF. Sin embargo, no existe participación formal en el CNPS, en el cual se toman las decisiones y orientaciones para la protección de NNA. Vale la pena mencionar, que dado el nivel de las decisiones que se definen en esta instancia, la participación de los agentes de la sociedad civil debe ser regulada, es decir, se debe crear un instrumento que permita que la sociedad civil tenga incidencia en las instancias de formulación de la política pública de NNA. Esta estructura no permite aprovechar plenamente las capacidades de la sociedad civil relacionada con los temas de NNA. En esa misma línea, se debe asegurar la representativa de los agentes de la sociedad civil en las instancias. Algunos fragmentos en esta línea exponen lo siguiente:

“Asegurar que el elegido de la sociedad civil a través del proceso de convocatoria pública represente en el comité ejecutivo los intereses de quienes conforman la sociedad civil con el garantizar la mirada integral de los problemas y necesidades que atraviesan los niños, niñas y adolescentes.” (Comunicación personal, encuesta nacional, marzo de 2020).

"Saber elegir el representante de la sociedad civil, que esta elección sea democrática y tenga participación de todos " (Comunicación personal, encuesta nacional, marzo de 2020).

"Optimización de las instancias, no hay socialización de la información, los canales de comunicación de la sociedad civil deben darse, se debe incluir a la sociedad civil en el Consejo de Política Social" (Comunicación personal, Notas de Entrevista 76890, marzo de 2020).

75. Desequilibrio de poderes en la instancia donde tiene presencia la sociedad civil en el ámbito nacional. El Manual Operativo establece distintos agentes de la sociedad civil que puede participar en el SNBF, sin embargo, formalmente solo una persona hace parte del Comité Ejecutivo. La mayoría de los encuestados de la sociedad civil manifiesta que al ser solo una voz dentro del Comité no se logra percibir la diversidad de sus acciones ni presentar sus voces e intereses.

76. No existe una instancia articuladora de los agentes de la sociedad civil. La estructura del sistema no prevé una instancia donde los agentes de la sociedad civil puedan interactuar entre ellos y definir acciones coordinadas con el propósito de proteger a los NNA. Es potestativo de los consejos departamentales y municipal de política social, en cabeza de los alcaldes y gobernadores, incluir este segmento de entidades como integrantes de estos espacios. Al respecto una nota de entrevista menciona lo siguiente:

"Generar agendas de trabajo que sean centralizadas en una sola instancia de forma que la sociedad civil pueda comunicarse fácilmente con el SNBF." (Comunicación personal, Notas de Entrevista 23321, marzo de 2020).

Análisis

77. Para lograr un trabajo en conjunto o colaborativo es esencial una buena comunicación y confianza entre los agentes del Sistema. Es necesario promover espacios de diálogo y comunicación entre las entidades y la sociedad civil, donde se identifique un propósito y unas estrategias de colaboración entre los involucrados.

78. Tener un sistema de información robusto de libre acceso sobre la situación de los NNA en Colombia permite aumentar la transparencia y confianza de los agentes de la sociedad civil hacia el SNBF. Un sistema de información abierto genera confianza y promueve la participación colectiva. Estas fuentes de información permitirán definir rutas de atención, estrategias de focalización, y en general fortalezas técnicas y operativas. Un sistema de información que incorpore los datos de toda la cadena de valor desde la primera infancia hasta la adolescencia, unificando los procesos que actualmente están vigentes permitirán tener un seguimiento de los cambios de la niñez en el país. Es de vital importancia que los agentes del SNBF rindan cuentas para diferentes niveles de complejidad y audiencias. Esto permite no sólo evaluar el servicio sino incentivar la participación. Una dinámica de retroalimentación por parte de la sociedad impulsa el mejoramiento colectivo.

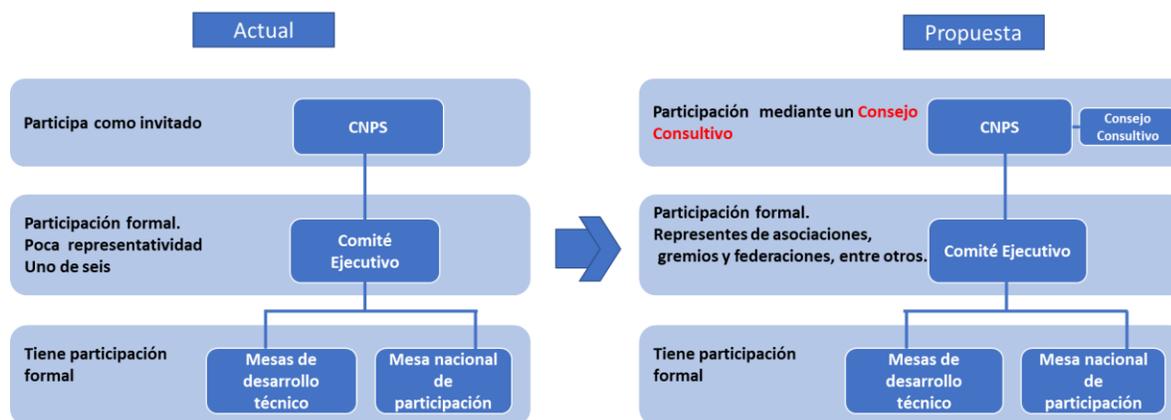
79. Para que los sistemas colaborativos funcionen adecuadamente se debe consolidar el liderazgo de algunos agentes del SNBF. Fortalecer un liderazgo para los agentes de la sociedad civil, es de vital importancia para lograr que estos se conviertan en facilitadores de los procesos de articulación. Además,

no sólo los líderes pueden impulsar la coordinación, sino que el liderazgo también puede ser impulsado desde las organizaciones en sus diversas modalidades y espacios.

80. Una estructura formal y efectiva para la articulación de la sociedad civil en el SNBF, debe fomentar su incidencia en todo el ciclo de política pública. Se identifica como un indicador de la participación de la sociedad civil en los sistemas de protección de la niñez, que existan *“mecanismos formales que incluyen a la sociedad civil en órganos de toma de decisiones, con voz y voto y esos mecanismos funcionan de forma periódica”,* y que exista una *“representación importante en los órganos de gobierno y de toma de decisiones (se sugiere considerar que una representación importante, es al menos una representación del 50 % de la totalidad de los miembros del órgano de gobierno, es decir en términos de paridad con los representantes del Estado”* (Unicef, 2016, p.33).

81. El SNBF debe contar con una instancia para que la sociedad civil pueda articular a los líderes, las comunidades organizadas y las entidades e instituciones, en los espacios colectivos para la participación y la gestión. Las organizaciones pueden apoyar a la mediación entre diferentes actores asociados y facilitar la colaboración. No sólo los líderes pueden impulsar la coordinación, sino que el liderazgo también puede ser impulsado por organizaciones y entidades con el fin de promover espacios de diálogo formal dentro de la estructura del SNBF como Consejo Consultivo. Por ejemplo, actualmente existe el Consejo Nacional de Participación Ciudadana creado mediante el artículo 77 de ley 1757 de 2015, el cual tiene como propósito asesorar al Gobierno en relación con todo el proceso de gestión de la política pública de participación ciudad en el país. En el artículo 78 de esta misma ley, establece que cuando el gobierno no acoge el concepto emitido por el Consejo, se debe manifestar porque no es acepta el concepto y definir el mecanismo de dialogo para debatir lo no acordado así se generan sinergias que permiten en alguna medida la incidencia de la sociedad civil. Para conforma este tipo de Consejos se debe asegurar la representativa de los agentes de la sociedad civil, por lo cual es necesario definir que la representación sea mediante agremiaciones, federaciones y asociaciones entre otros como se evidencia en la tabla de actores en el capítulo anterior.

Ilustración 9. Participación de la sociedad civil en el esquema de operación del SNBF



Fuente: elaboración propia equipo consultor con base al Manual operativo del SNBF

Recomendaciones para el fortalecimiento de la gobernanza entre la Sociedad Civil y el SNBF

- A. Promover mecanismos para mejorar la comunicación y construir confianza entre la sociedad civil y los agentes del SNBF

- Fortalecer los espacios de diálogo informal con la sociedad civil en toda su diversidad mediante mecanismos de consulta como encuestas, entrevistas, foros y talleres haciendo uso de las TIC para conocer sus inquietudes, propuestas y puntos en común que permitan construir confianza entre los agentes del SNBF.
- Incluir en la página web institucional del SNBF la información sobre los mecanismos de participación de la sociedad civil.
- Crear una estrategia para la promoción de la participación de la sociedad civil en el SNBF.
- Crear una alianza con el sector productivo y las fundaciones empresariales para la promoción de su vinculación sistemática y estratégica en la dinámica del SNBF.
- Desarrollar un banco de datos de las experiencias de la sociedad civil, investigaciones e iniciativas sobre temáticas de NNA y fortalecimiento familiar.
- Crear valor al SNBF mediante el fortalecimiento de la gestión del conocimiento. Esta gestión requiere la articulación de los sistemas de información desde la primera infancia hasta la adolescencia y mecanismo que permitan integrar la información sobre las atenciones y servicios que presta la sociedad civil a los NNA. Igualmente es necesario abrir el acceso a la información del Estado sobre NNA, para el uso técnico de la comunidad del SNBF articulando los sistemas de información desde la primera infancia.
- Incluir en la rendición pública del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la articulación con la sociedad civil y con otros agentes del SNBF en el ámbito territorial y nacional, para garantizar su progreso y seguimiento.
- Realizar procesos de veeduría por parte de las categorías de la sociedad civil que no tienen conflicto de intereses, por ejemplo, la académica y los agentes comunitarios pueden realizarlos procesos de control frente a la contratación entre las ONGS y los agentes del SNBF como acciones complementarias a las que ya realizan la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía.

B. Fortalecer la representación de la sociedad civil en la dirección del SNBF

- Incluir a la sociedad civil en el CNPS mediante un Consejo Consultivo conformado por representantes de asociaciones, agremiaciones, federaciones, confederaciones de las siguientes categorías: entidades sin ánimo de lucro, academia, Cajas de Compensación Familiar, agentes comunitarios y sector productivo.
- Ampliar la participación de la sociedad civil en el Comité Ejecutivo del SNBF para garantizar la presencia amplia de esta categoría. Promover mecanismos participativos y de alta representatividad sectorial y poblacional para la selección de estos representantes, puede ser mediante las redes existentes en las asociaciones, federaciones o agremiaciones.

III) Relaciones inter-sistémicas y territoriales: Casos CIPI, CISAN y CIPRUNNA

Con el fin de valorar la funcionalidad del carácter inter-sistémico del SNBF, es decir, su capacidad de articularse y coordinar acciones de política pública con otros sistemas, se valoró la interacción con (i) la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), (ii) la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), y (iii) la Comisión Intersectorial de

Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA). A continuación, se presentan los hallazgos sobre la materia:

Hallazgos

a. Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI)

82. La CIPI cumple funciones de coordinación, articulación y gestión intersectorial de la “Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”. Desde su creación, mediante el Decreto 4875 de 2011, la CIPI ha mantenido un rol central en el liderazgo de esta política. Inicialmente se articuló con el SNBF para la implementación nacional y territorial de la política pública “De Cero a Siempre”, sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley 1804 de 2016, el SNBF pasó a ser el canal específico en la implementación territorial para las acciones de la CIPI. En este sentido, una de las grandes fortalezas del SNBF es la capacidad que tiene de llegar los territorios y poder brindar apoyo técnico a los municipios.

83. Esta comisión, a través de su dirección ha logrado una percepción positiva en el liderazgo de la atención a la primera infancia en el país. Esto, según manifiestan los entrevistados, se puede deber a la ubicación institucional de la CIPI en la Presidencia de la República, a través de la Consejería para la Niñez y Adolescencia, lo cual otorga una preeminencia política que, en conjunto con su capacidad técnica, facilita la coordinación con las demás entidades. Esta posición institucional ofrece también una ventaja al momento de realizar política pública, porque se tiene una mirada intersectorial que permite una visión amplia de los procesos y objetivos. Al respecto, las entrevistas mencionan lo siguiente:

“Me parece que el mejor ejemplo sobre cómo funciona la coordinación intersectorial es Primera Infancia (CIPI). El Sistema Nacional de Bienestar Familiar no puede ser una dependencia del DPS” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 67890, marzo de 2020).

84. La duplicidad de competencias entre la Dirección del SNBF y la CIPI ha generado tensiones sobre el rol que cada una de estas estructuras administrativas debe asumir en la dirección y liderazgo de las acciones que coordinan. Se evidencia en los resultados de trabajo de campo, que entre la dirección del SNBF y la Consejería para la Niñez y Adolescencia existe duplicidad de roles y liderazgos (Ver Anexo 1, nodo A.1.3.1). Esto conduce a que el rol de liderazgo que inicialmente está concebido en la dirección del SNBF se haya debilitado por motivo de un liderazgo más efectivo por parte de la CIPI a través de su dirección. Las razones detrás de esto pueden originarse en el diseño institucional de ambas direcciones. Por su parte, la Dirección del SNBF es una instancia de nivel Directivo pero tercero en la línea de mando en el ICBF, entidad adscrita al sector de prosperidad social, mientras que la Consejería para la Niñez y Adolescencia es una instancia de rango presidencial, por lo cual se presenta un desbalance jerárquico que influye en la capacidad de convocatoria de cada una de las instancias en detrimento de la Dirección del SNBF. Al respecto, un fragmento de entrevista indica:

“Desde que las Consejerías se volvieron populares, pasó esto, porque ellos llegaron a cubrir esos vacíos que había en el Instituto. Es necesario dar claridad en las funciones, orientadas al usuario final, no se sabe quién tiene la responsabilidad, terminamos en un limbo porque las normas y lineamientos no son claros.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 75431, marzo de 2020).

Esta situación origina discusiones sobre la posibilidad de reestructurar algunas instancias dentro del SNBF y definir con mayor claridad su relación con la CIPI. Por lo pronto, los entrevistados han hecho claridad en la especialidad de la CIPI en contraste con la generalidad de asuntos que abarca el SNBF. También se ha resaltado la rápida respuesta de la CIPI frente a asuntos de urgencia que involucran la protección integral de la primera infancia.

85. La CIPI presenta competencias delimitadas que facilitan la consecución de resultados a lo largo del tiempo, sin embargo, esta atención se fragmenta porque las políticas no son continuas en el ciclo de vida. A diferencia del Decreto 936 de 2013 y el Manual Operativo del SNBF que trazan de manera amplia las funciones de los agentes para el logro de los objetivos, la Ley 1804 de 2016 sí delimita las competencias específicas que deben cumplir los integrantes de esta comisión intersectorial. Esto tiene especial relevancia porque brinda mayor claridad acerca de cómo se debe articular la acción estatal para alcanzar los propósitos de la política pública. Si bien esto repercute de forma beneficiosa en la atención, es relevante observar que la cadena del ciclo de vida de niñez en su totalidad la gestiona el SNBF. En esa vía, la CIPI debería articularse al SNBF, pero en la práctica esto no puede garantizarse y más bien es difícil que se logre. Esto repercute negativamente en la eficiencia y efectividad de la atención a lo largo de todo el ciclo de vida, porque la atención se fragmenta por rangos etarios, llevando a la impresión de que la prioridad es exclusivamente los niños en el rango de primera infancia.

86. La CIPI dispone de sistemas de información robustos que permiten hacer seguimiento y evaluación de impacto de las políticas públicas relacionadas a Primera Infancia. La CIPI dispone del Sistema de información de Primera Infancia (SIPI), que permite hacer un registro y seguimiento detallado de los prestadores del servicio, y de los niños y niñas atendidos en el programa. Este sistema de información, aunque puede mejorar aún más, ha permitido el seguimiento continuo y la evaluación de impacto de algunas políticas relacionadas a la primera infancia, lo que ha derivado en un ajuste y mejoramiento progresivo de las políticas públicas orientándolas a la consecución de resultados.

b. Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)

87. Existe dificultad en la coordinación entre la CISAN y el SNBF. A la CISAN, según el Decreto 2055 de 2009 le corresponde coordinar y dirigir la Política Nacional de Nutrición, servir como instancia de concertación entre los diferentes agentes que la componen y de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). El PNSAN determina la interacción entre varias entidades: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, DPS, ICBF, entre otras. A las reuniones de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional- CISAN- asistirán el director(a) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural con voz, pero sin voto. Por su parte La Secretaria Técnica de la Comisión es ejercida por la Dirección General de Salud Pública o, quien haga sus veces del Ministerio de la Protección Social. Esto indica que en cierta forma el SNBF puede estar ajeno a la CISAN, a pesar de la participación de la Dirección del ICBF. Sin embargo, aunque todos estos integrantes son a su vez agentes del SNBF, no se advierte una acción articulada con esta última para lograr que las orientaciones de esta instancia técnica se concreten en los diferentes niveles del SNBF. Al respecto, algunos fragmentos de entrevista mencionan que:

“Se evidencia que los temas siempre se quedaban en la CISAN, siempre se quedaba en la Comisión porque no se coordinaba con otras instancias” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 34567, marzo de 2020).

88. La CISAN presenta dificultades en la interacción que sostiene con los territorios a través del SNBF. Esto se presenta, según lo mencionado por los entrevistados, debido a que la Comisión no cuenta con delegados técnicos en los territorios que traduzca las decisiones en acciones concretas ajustadas a las

realidades locales. Por tal motivo, se busca que, para operacionalizar sus lineamientos, la Comisión haga uso del SNBF. Sin embargo, contrario a lo esperado, lo anterior ha repercutido en cuestionamientos sobre el alcance de la Comisión en el marco del sistema en los territorios, mostrando que este proceso no está claro y puede haber debilidades en los mecanismos de enlace en estas instancias. Al respecto, una de las entrevistas menciona:

“El problema es que no necesariamente las acciones generan el impacto que se desea. No necesariamente lo nacional baja a territorio, porque en algunos casos no hay un par técnico en el territorio. Nos falta claridad de lo que podemos dar en el marco del Sistema y lo que ellos pueden darnos a nosotros.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 23321, marzo de 2020).

89. Aunque la falta de comunicación y coordinación entre instancias es un problema generalizado en el SNBF, la evidencia del trabajo de campo indica que esto es particularmente crítico en el caso de la CISAN. En particular, los hallazgos muestran que la CISAN, aunque resulta efectiva en la definición de los aspectos determinantes dentro de la política de seguridad alimentaria y nutricional, no logra una articulación adecuada con las demás instancias que conforman el sistema, al menos según la visión de algunos de los entrevistados. Al respecto, los resultados del trabajo de campo a través de las entrevistas mencionan que:

“Al final es la CISAN la que debe implementar acciones cuando es el Sistema el que debería trabajar ahí” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 23321, marzo de 2020).

“En el caso de la CISAN, esta trabaja solita.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 67890, marzo de 2020).

90. Pese a que la falta de claridad sobre las competencias de los agentes es un problema generalizado del SNBF, en el caso de la CISAN se evidenció que existe aún mayor dificultad en identificar los límites en las competencias y el rol de cada uno de los agentes en la coordinación. Esto puede ser también una de las razones por las que la Comisión no se articula con el SNBF y además se percibe una desigualdad en las cargas de trabajo, de una y otra. Al respecto la entrevista 76890 menciona que:

“En la CISAN se tiene un tema importante y es identificar: ¿de quién es esa responsabilidad? Al final resulta que se sigue con una desigualdad importante” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 76890, marzo de 2020).

La debida apropiación de la línea técnica de la CISAN por parte de los agentes del SNBF exige la existencia de canales de comunicación adecuados y de un seguimiento efectivo, que permita una mejor articulación entre cada uno de los niveles. Actualmente, no se evidencia que las instancias de operación del SNBF garanticen una adecuada coordinación con la CISAN. Para citar un ejemplo, en el Plan de Acción no se observa una aproximación de seguridad alimentaria. Este aspecto es decisivo en el relacionamiento adecuado entre esta instancia de desarrollo técnico y los diferentes niveles del SNBF.

c. Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA)

91. De acuerdo con la perspectiva de algunos entrevistados, la CIPRUNNA se ha debilitado como espacio de orientación y decisión en las políticas públicas que le conciernen. Esto, según argumentan los entrevistados, se debe a que para las entidades que la conforman y en el escenario político actual, el tema de reclutamiento de NNA no es una prioridad de la agenda, lo cual lleva a que las iniciativas no se traduzcan en acciones que impacten de forma directa a la población (Ver Anexo 1, nodo A.4.1). También se argumenta en las entrevistas que en algunos casos puede existir ambigüedad en el alcance y las funciones que presentan cada uno de los agentes que la componen. Al respecto, algunos fragmentos de las notas de las entrevistas indican que:

“En la CIPRUNNA participan diferentes entidades, cada una en teoría debería aportar desde su parte y su rol. Sin embargo, hay roles que no tienen fuerza. Con los cambios de gobierno, las prioridades cambian. La prioridad en la agenda es lo que contribuye para crear una sinergia.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020).

“Sólo asisten. Es un espacio dormido. Sólo se realizan presentaciones de la política. Hay que profundizar un poco más.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020).

“Ha habido altos y bajos, hubo un momento en que hubo una coordinación fuerte, pero en esta administración creo que se ha debilitado mucho la CIPRUNNA” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 67890, marzo de 2020).

Estos fragmentos, si bien muestran una perspectiva valiosa del funcionamiento de la Comisión, deben tomarse con cautela en razón a que la estrategia “Entornos Protectores”, que busca proteger a los menores en zonas críticas de reclutamiento, acababa de ser relanzada por el Sistema al momento de las entrevistas, lo cual puede que no fuera de conocimiento de muchos agentes entrevistados.

92. Parte del problema de coordinación entre la dirección del SNBF y la CIPRUNNA puede deberse a la falta de una planeación conjunta que logre articular las acciones de ambos agentes bajo una misma mirada global. Al respecto, en este documento se ha reiterado en varias ocasiones la importancia de la planeación conjunta de las entidades como un catalizador en la definición del propósito de la articulación, así como del seguimiento a las obligaciones que cada instancia del Sistema debe implementar. Siendo así, la necesidad de definir una política integral que alinee los objetivos y propósitos de la coordinación puede ser una línea hacia la cual el Sistema puede dirigirse. Al respecto, una de las entrevistas menciona que:

“No funciona bien porque no hay una planeación conjunta. Así mismo, se dificulta el seguimiento de la implementación de cada una de las acciones.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020).

93. La CIPRUNNA requiere mejorar su sistema de recolección y análisis de datos de tal manera que permita generar decisiones enfocadas en la prevención del reclutamiento de NNA. En el grupo focal 229 se evidenció que los datos de reclutamiento se generan cuando un NNA, al llegar a una institución de protección del ICBF indica que ha sido víctima de reclutamiento forzado. Esto lleva a que los datos no solo sean una subestimación rezagada del valor real de menores reclutados, sino que impidan cualquier esfuerzo de prevención del reclutamiento. Por otra parte, surgen dudas acerca de la incidencia de la CIPRUNNA en la determinación de los mecanismos y los procesos adecuados para el restablecimiento de los derechos. No se observa una articulación que asegure que los agentes del SNBF tengan una actuación articulada para el restablecimiento de los derechos de NNA víctimas.

94. Parte del problema de descoordinación puede deberse a que la formulación de la Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados en el 2019, no definió de forma clara el relacionamiento que debía tener el SNBF con la CIPRUNNA. Esto se evidencia en el documento de formulación de la política pública, que, aunque menciona la necesidad de articular las acciones con el SNBF, no define claramente bajo qué propósitos y buscando qué objetivos. Lo único que menciona es que el plan de acción de la línea de política se articularía con el plan de acción del SNBF. Lo cual deja incógnitas sobre el alcance de esa coordinación y el rol de cada uno de los agentes en la política, dificultando en últimas el proceso de articulación.

Análisis

95. Es necesario fortalecer los mecanismos de comunicación y los canales de información presentes en el relacionamiento entre la Dirección del Sistema y las Comisiones. Parte de los problemas identificados en este apartado es la dificultad que tienen algunos agentes de comunicarse entre sí. Esto muestra que los canales de comunicación y espacios de integración no funcionan de forma óptima y evidencia la dificultad de establecer comunicación intersistémica en el SNBF. Lo anterior requiere de un proceso de fortalecimiento de los canales de comunicación y de transferencia de información para que a través de un mejor flujo de información se pueda desarrollar más fácilmente la coordinación intersistémica.

96. Varios de los problemas y situaciones específicas identificadas en el funcionamiento de la CISAN, CIPRUNNA y la CIPI son un reflejo de las condiciones en las cuales se da la coordinación en el SNBF. En ese sentido, varios hallazgos responden a la dificultad en clarificar los roles y responsabilidades de cada uno de los agentes en el sistema, en específico sobre la convocatoria de las mesas temáticas. Esto se relaciona con los cuestionamientos al liderazgo y las funciones que presenta la dirección del Sistema y la posición institucional que tiene. En general, este resultado repercute de forma negativa en la capacidad de que el Sistema responda de forma conjunta a las necesidades de la población, lo cual supone la necesidad de establecer lineamientos claros para la coordinación. Esto puede mejorar si desde un inicio se establecen agendas temáticas de trabajo conjunto que orienten las acciones de cada uno de los agentes y delimiten los asuntos sujetos a coordinación y articulación entre el Sistema y las Comisiones. A partir de esta acción se estaría dando un paso hacia la planeación conjunta intersistémica, lo que permitiría clarificar y articular el relacionamiento entre las diferentes instancias.

97. Es necesario avanzar en el desarrollo de un sistema de información y seguimiento unificado que oriente la toma de decisión y los requerimientos de articulación. Se identifica también que muchos problemas de coordinación y articulación se dan debido a la existencia de información incompleta que sirva para orientar el desarrollo y la formulación de las políticas públicas y los temas que requieren de coordinación intersistémica. Debido a esto, es necesario avanzar en el desarrollo de un repositorio o sistema de información que contenga, filtre y organice la información que dispone el Sistema, las comisiones y demás agentes o instancias que tengan competencias sobre la atención integral de NNA y a través del cual las Comisiones puedan orientar sus decisiones de política pública y la articulación intersistémica con el SNBF y se pueda analizar el desarrollo de todo el curso de vida.

98. Muchos de los hallazgos muestran la necesidad de replantear el enfoque sobre el cual las Comisiones están operando en su relacionamiento con el SNBF. En la mayoría de los casos aquí analizados, se identifica que el propósito de la coordinación entre la Dirección del Sistema y las distintas estructuras administrativas es confuso y en ocasiones no se delimita claramente el alcance y las responsabilidades que cada uno de los agentes debe asumir. En este punto es relevante mencionar que el propósito de la coordinación debe ser mejorar el impacto y la gestión de las intervenciones del Estado sobre la población. Sin embargo, la evidencia indica que, en este caso, ese enfoque se ve reemplazado

por una aproximación procedimental de la coordinación que no genera valor agregado en la gestión de los programas y políticas. Para mejorar este problema, es necesario cambiar el enfoque de gestión pública y orientarlo hacia un enfoque para la consecución de resultados e impactos en la población.

Recomendaciones para las mejores relaciones inter-sistémicas y territoriales: Casos CIPI, CISAN y CIPRUNNA

A. Analizar y clarificar el alcance de los temas sujetos a coordinación entre la Dirección del SNBF y las Comisiones. Este proceso debe delimitar los aspectos sujetos a coordinación que se deberían modificar, aumentar o reducir con el propósito de mejorar los procesos y las actividades que adelantan, en el marco de los objetivos de política pública y la provisión de bienes y servicios a la población.

- Delinear desde el Comité Ejecutivo del SNBF y en coordinación con las diferentes comisiones aquí estudiadas, los ámbitos de articulación, los propósitos que persigue y las obligaciones que tiene el Sistema y las Comisiones en la atención de los NNA, desde la formulación, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas. Esto requiere Incluir una revisión normativa para identificar las claridades necesarias que lleven a garantizar la acción inter-sistémica.
- Avanzar en la formulación de buenas prácticas en el relacionamiento de las diferentes Comisiones con el SNBF. Este ejercicio tiene el objetivo de aprovechar el conocimiento existente de algunas comisiones relacionado a prácticas que contribuyen en el alcance de los objetivos propuestos. La iniciativa busca que estas prácticas exitosas se extiendan entre las comisiones y se pueda fortalecer este relacionamiento de manera integral.
- Otra opción es cuando menos programar reuniones del Comité Ejecutivo con cada comisión, por separado, para efectos de acordar un marco conjunto para los elementos principales del Plan de Acción, las tareas a la que cada parte se compromete, y las formas de llevar un seguimiento y rendir cuentas. En este sentido, que el Comité sea una instancia con un perfil de asistencia de directores técnicos de los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos con funciones de ejecutar el plan de trabajo establecido en la instancia de decisión y orientación. Además, que el CNPS ejerza a cabalidad todas las funciones que tiene asignadas para brindar directrices claras a las demás instancias y mejorar la gobernanza del SNBF.

B. Fortalecer los canales de comunicación y difusión de la información entre las instancias del SNBF y otros Sistemas.

- Generar estrategias de comunicación y articulación entre las diferentes Comisiones y las instancias del SNBF. Se deben desarrollar mecanismos de comunicación efectivos que logren delimitar la articulación y los temas de coordinación entre los agentes.
- Promover la difusión de información pertinente entre el SNBF y las diferentes comisiones. Esta iniciativa busca que desde el SNBF se alimente la toma de decisión en las Comisiones a través de información relevante para la formulación, modificación e implementación de políticas públicas.

Esto incluye bases de datos, experiencias exitosas en los territorios, investigaciones, indicadores desagregados, informes, etc.

IV) Análisis de la gobernanza del SNBF desde la mirada territorial

Hasta el momento el análisis de la gobernanza del SNBF se ha centrado en la perspectiva de agentes que participan desde el nivel nacional. Sin embargo, resulta enriquecedor explorar la perspectiva territorial sobre los hallazgos identificados hasta el momento, de forma que se contraste y agreguen nuevos descubrimientos al análisis hasta el momento realizado. Esto permitirá tener una perspectiva global del estado actual del SNBF, identificando oportunidades de mejora que pueden ser visibles solo desde el nivel territorial. Los hallazgos, análisis y recomendaciones aquí presentados son producto de los resultados de las encuestas territoriales y el análisis de entrevistas territoriales.

Hallazgos

99. Actualmente, desde la mirada territorial se percibe que la articulación del SNBF en el nivel nacional es eficaz, eficiente y logra proveer lineamientos de calidad a los territorios. Las encuestas y entrevistas de nivel territorial tenían por objetivo identificar el estado en el cual opera actualmente el SNBF en los territorios. En general, los resultados del trabajo de campo, aunque no son representativos, respaldan el hecho de que la coordinación del Sistema se percibe desde los territorios como eficiente y eficaz, lo que indica un trabajo del Sistema desde el nivel nacional, y liderado por la subdirección territorial, para lograr generar un relacionamiento y dirección continuo hacia las instancias territoriales, sin obviar las necesidades que aún persisten. Ante la pregunta, “¿en qué grado considera usted que la coordinación del SNBF en el ámbito nacional es eficaz?”, la mayoría de entrevistados lo denotó como “alto” o “muy alto”, mientras que solo una minoría lo denotó como “bajo o muy bajo”, caso similar es al preguntar si el sistema es eficiente o si logra proveer lineamientos de calidad (Anexo 2, pregunta 4 de la encuesta territorial).

100. Actualmente, desde la mirada territorial se percibe un grado de coordinación medio-alto en la coordinación para la implementación de las políticas públicas, aunque hay aspectos en los que se debe avanzar. Los resultados del trabajo de campo muestran que las personas encuestadas en los territorios perciben un grado de coordinación medio-alto desde el nivel nacional al nivel territorial para la implementación de políticas públicas. Al indagar por esa pregunta en las encuestas, se identifica que menos de una décima parte de los entrevistados, califican la coordinación como “baja” (Anexo 2, pregunta 7 de la encuesta territorial). Esto indica que, al menos, desde la perspectiva de los municipios analizados, el SNBF ha logrado articularse en torno a la ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, resulta relevante enfatizar que este es un proceso que todavía requiere una notable expansión hacia los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, puesto que tanto la oferta, como la calidad del servicio se encuentra concentrada en algunas zonas geográficas. Esta oferta a veces puede no responder a la demanda esperada de los mismos y en ese contexto se generan vulneraciones a los derechos de los NNA. Al respecto, un fragmento de encuesta afirma lo siguiente, "Muchas de las acciones operativas no responden en cobertura y en estrategia frente a las necesidades del territorio, se queda corta." (Comunicación personal, Encuesta territorial, abril de 2020).

101. Parte del éxito en la articulación territorial del Sistema puede deberse a la capacidad de la dirección en proporcionar asistencia y acompañamiento técnico a los territorios. Actualmente la dirección del SNBF dispone de un conjunto de referentes territoriales y el equipo nacional de la SAT que se

encargan de articular las estrategias nacionales en los territorios. Estos agentes, pese a que tienen muchos aspectos en que podría mejorar, muestran la capacidad que tiene la dirección del Sistema para hacer presencia efectiva en los territorios. Este es un punto a favor que otras estructuras institucionales, como la CIPI, no tienen, y que muestra una fortaleza operacional de la actual dirección.

102. La duplicidad de liderazgos en el SNBF genera dificultades para la articulación y coordinación de los agentes territoriales. Uno de los resultados más relevantes de los capítulos anteriores fue el hecho de identificar, a través del trabajo de campo, la duplicidad en los liderazgos que presenta actualmente el SNBF en el nivel nacional. Este hecho también tiene consecuencias en los territorios, donde la doble dirección y liderazgo genera en ocasiones dificultad para articular y coordinar la oferta de servicios para los NNA. Sobre esto, las encuestas territoriales muestran que una sexta parte de los encuestados enfatiza la existencia de duplicidad entre agentes para ejercer la toma de decisiones de dirección que afecta la coordinación de la operación a nivel nacional. Además, la mitad de los encuestados territoriales indicó la presencia de programas y servicios similares dirigidos a la misma población prestados por diferentes entidades que deberían ser operados por una entidad, lo que muestra una evidente descoordinación y duplicidad en las funciones de dirección del Sistema.

103. En ocasiones las entidades territoriales no tienen la capacidad de articularse y desarrollar a cabalidad las responsabilidades que el Sistema les exige. Esto puede deberse a que las entidades del orden territorial no disponen de los recursos necesarios para implementar todas las acciones que les corresponden en el marco del Sistema, como tecnología, capacidad logística, capital humano, entre otros. Esto contrasta con la existencia de múltiples mesas, espacios de articulación y procedimientos, que no necesariamente solucionan la problemática local, pero más bien pueden resultar excesivos y por lo tanto ser una carga al momento de lograr una gestión eficiente en el ámbito local. En específico, para municipios pequeños, puede que sean las mismas personas las que participen en todas las mesas y espacios de articulación, haciendo que estos espacios pierdan sentido y sean redundantes en los municipios. Al respecto, la entrevista 23321 menciona:

“Los espacios de política social deben reforzarse porque a nivel territorial muchos espacios implican mucha carga y desde el nivel central se han creado muchas mesas que terminan siendo un complique para los territorios. Creo que NO se deben crear más mesas, sino que se deben reforzar los Consejos de Política Social.” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 23321, marzo de 2020).

Este problema de capacidad no se circunscribe únicamente a los funcionarios en las administraciones municipales o departamentales, sino también a los delegados del SNBF en los territorios, que en ocasiones pueden ser insuficientes para realizar todas las actividades y cumplir con las obligaciones que la articulación con el nivel nacional requiere. Al respecto, la información recolectada en el trabajo de campo respalda este hallazgo (Ver Anexo 1, nodo A.5.1 y Anexo 2, respuesta 23 de la encuesta territorial). Al preguntar sobre las posibles acciones que implementaría para mejorar el SNBF, una proporción considerable de encuestados respondió que fortalecería las capacidades en los territorios. Entre las ideas al respecto, fue repetitiva la necesidad de:

"cualificar equipo especializado en el sistema nacional para brindar asistencia técnica en los municipios y territorio." (Comunicación personal, Encuesta Territorial, abril de 2020).

Los resultados previamente expuestos también se relacionan con otro hallazgo del trabajo de campo. En específico, la pregunta 23 de la Encuesta Territorial mostró que una proporción de encuestados solicitaba

mayor claridad y asesoramiento en las rutas de atención que se deben activar ante la presunta vulneración de derechos a los NNA. Frente a esto, el SNBF ya ha avanzado en la Ruta Integral de Atención (RIA), que define para cada tipo de vulneración el proceso que debe seguir el funcionario. Lo anterior indica que, para una proporción de entidades territoriales, es necesario fortalecer la divulgación y socialización de la RIA, de forma que pueda incorporarse a los protocolos formales e informales de atención que maneja cada entidad.

104. Es necesario incrementar los canales y espacios de comunicación entre las instancias directivas de orden nacional y las instancias territoriales. Uno de los hallazgos más importantes a nivel territorial fue identificar que para muchos entrevistados y encuestados, el Sistema no tenía en cuenta sus perspectivas e ideas en la formulación e implementación de las políticas públicas. En esta línea, varios participantes de las entrevistas y encuestas mencionaron que era necesario reforzar los canales de comunicación Nación - Territorio, de forma que las particularidades de los territorios pudieran ser tenidas en cuenta en la formulación de las políticas públicas desde lo nacional. Al respecto, uno de los entrevistados menciona lo siguiente:

“Lo implementado en el ámbito nacional es ajeno y sordo a las dinámicas del territorio. Los lineamientos que se formulan en lo nacional no son aplicables a todo el territorio. Cada uno hace lo suyo y lo que puede” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 15112, marzo de 2020).

“...el diálogo, interacción y comunicación de los Consejos de Política Social Municipal con el Departamental, y especialmente de este con el Nacional. Insisto, los municipios presentamos las situaciones al departamento y ahí se queda... no sabemos qué responde el nivel nacional. y desanima y frustra a las mesas técnicas y niveles de operación porque siguen reuniéndose sin tener solución a lo planteado que son acciones del nivel nacional” (Comunicación personal, Encuesta Territorial, abril de 2020).

Este punto debe entenderse a la luz de la pregunta 2.1 de la encuesta territorial, en donde apenas la mitad de encuestados indicaron ante la pregunta, ¿cómo califica la comunicación entre los agentes que integran el sistema?, que el grado de comunicación era “Alto” o “Muy alto”. Las demás respuestas se distribuyeron en “Medio”, “Bajo” o “Muy bajo”, lo que indica que todavía hay espacio de mejora considerable en la comunicación entre el nivel nacional y territorial.

105. Clarificar competencias, obligaciones y el alcance que los agentes en territorio tienen en las acciones que adelanta el SNBF. Uno de los problemas identificados en el nivel nacional fue la dificultad que tenían algunos agentes para tener claridad sobre las competencias y responsabilidades de cada uno en el marco del SNBF; este problema también se identifica en el nivel territorial. Las entrevistas, pero sobre todo las encuestas, identificaron la dificultad para identificar las competencias y responsabilidades que cada uno de los agentes tiene en el marco de las acciones adelantadas por el Sistema, incluyendo los referentes territoriales, de los cuales no es muy clara la función que desempeñan y las obligaciones que tienen en el desarrollo de los objetivos del Sistema. Ante la pregunta contenida en las encuestas sobre las acciones que implementaría para mejorar el SNBF, la respuesta más común estuvo relacionada con clarificar el alcance en las competencias y responsabilidades de los agentes, en especial los del nivel territorial (Ver Anexo 2, respuesta 23 de la encuesta territorial). Un ejemplo de esto lo revela el siguiente fragmento:

"respecto de la atención de la primera infancia, generalmente se tienen dudas sobre la competencia de los entes territoriales, sobre todo porque el ICBF desarrolla múltiples acciones, y no hay claridad sobre cuál debe ser el papel de una alcaldía en el funcionamiento de un CDI" (Comunicación personal, Encuesta Territorial, abril de 2020).

Este punto se confirma también en la pregunta 3 de la encuesta territorial, en donde una tercera parte de las respuestas indicaron ante la pregunta, ¿cómo funciona la coordinación y articulación del SNBF a nivel nacional?, que esta se caracteriza por presentar "Falta de claridad de roles o competencias por parte de los agentes". También en la pregunta 22 de la encuesta territorial que, ante la pregunta, "¿Existen dudas sobre a quién corresponde adelantar una acción específica?", una tercera parte de los encuestados indicó que "Sí". Esta falta de claridad sobre las competencias y obligaciones no surge de un problema sobre el marco normativo. Frente a esto, tres cuartas partes de los encuestados territoriales indicaron que el marco normativo era claro en definir a quién le correspondían las competencias en la atención de asuntos relacionados con la protección de NNA (Anexo 2, pregunta 21 de la encuesta territorial).

106. Fortalecer el seguimiento a los compromisos adquiridos y el cumplimiento de metas. Uno de los hallazgos identificados a nivel nacional era la necesidad de hacer seguimiento y evaluación de las acciones implementadas por el Sistema, como insumo para la toma de decisión. De manera análoga, uno de los hallazgos en el territorio, expresa la necesidad de reforzar el seguimiento y la exigibilidad de las acciones que adelanta el Sistema en los territorios (Ver Anexo 2, pregunta 23 de la encuesta territorial). Al respecto, varias voces hablan de realizar seguimiento a la gestión, con el objetivo de identificar si se está cumpliendo con los compromisos pactados. Como un ejemplo, el siguiente fragmento:

"cumplimiento, seguimiento y vigilancia de las normas que rigen el adecuado funcionamiento del SNBF." (Comunicación personal, Encuesta Territorial, abril de 2020).

"mayor seguimientos y vigilancia de los procesos para su cumplimiento." (Comunicación personal, Encuesta Territorial, abril de 2020).

"obligatoriedad - seguimiento y cumplimiento de funciones de cada sector." (Comunicación personal, Encuesta Territorial, abril de 2020).

Análisis

107. Los hallazgos identificados en el análisis territorial confirman varios de los resultados identificados previamente en el nivel nacional y ofrecen una visión desde la mirada territorial que puede ser útil para formular posibles soluciones. La información extraída de las encuestas y entrevistas territoriales identifican fortalezas y problemáticas presentadas en la articulación y el relacionamiento del SNBF a nivel nacional con respecto a los territorios, y en relación con la implementación de las políticas públicas. Esto permite identificar aspectos críticos que impactan el Sistema y por lo tanto deben ser intervenidos de forma inmediata.

108. El relacionamiento a nivel municipal requiere de un análisis sobre la pertinencia de los espacios y las mesas de articulación, a partir de las características de cada territorio. Muchos de los hallazgos aquí identificados se relacionan con la necesidad de disponer de recursos económicos, tecnológicos y de capital humano calificado para tener capacidad de responder a las acciones que el Sistema exige en los territorios. Conviene que se replantee la forma en que se desarrolla el relacionamiento entre el nivel nacional y territorial

para que la articulación se concentre en los temas críticos de formulación e implementación de las políticas públicas. Debe revisarse la pertinencia de los espacios vigentes para la coordinación en los territorios, valorando las características regionales y los propósitos de mejoramiento y optimización de las instancias de articulación.

109. Aunque los resultados muestran una perspectiva favorable de la coordinación desde el nivel nacional al nivel territorial, aún resulta necesario continuar el proceso de expansión en la calidad y oferta de servicios hacia los municipios con mayor demanda de estos. Los hallazgos del trabajo de campo muestran fortalezas y debilidades en la interacción entre las instancias nacionales del SNBF y las territoriales. Parte de las dificultades identificadas muestran la necesidad de expandir la oferta para materializar acciones sobre la población con mayor necesidad y requerimientos de atención. Este es un proceso que ya se viene adelantando en el SNBF, por lo que resulta fundamental enfocarse en lograr una focalización adecuada de los servicios del Sistema.

110. Los requerimientos de comunicación y acompañamiento desde el nivel nacional hacen necesaria la implementación de un sistema de comunicación inter-sistémico que garantice el flujo de información en todos los sentidos, especialmente desde los niveles territoriales. Parte de los descubrimientos identificados es la dificultad que tienen los territorios de trasladar las dudas, requerimientos y conocimientos a las instancias directivas del Sistema, de forma que sean tenidos en cuenta en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. Al respecto un fragmento de encuesta territorial menciona lo siguiente:

“Los procesos referidos a la coordinación del SNBF desde el orden nacional, hacia los territorios tiene aún muchas oportunidades de fortalecimiento. Sobre todo, en lo referido a los procesos de comunicación y asistencia técnica a las entidades territoriales, así como también el desarrollo de planes, estrategias o programas que sean lideradas desde el Sistema mismo y no desde un sector particular vinculado al sistema.” (Comunicación personal, encuesta territorial, abril de 2020)

Recomendaciones Análisis de la gobernanza del SNBF desde la mirada territorial

- A. **Diseñar un sistema de comunicación que garantice el flujo de información desde las instancias territoriales hacia las instancias nacionales y a través del cual se tramiten preguntas, requerimientos y se canalice información de los territorios hacia las instancias directivas del Sistema.** Esto permite que la toma de decisión se alimente de información relevante del territorio y se ajuste la formulación, implementación y seguimiento de las políticas a las realidades territoriales.
- B. **Diseñar un sistema de seguimiento a la gestión de los territorios en el marco del SNBF que permita verificar el cumplimiento de los compromisos pactados, así como el avance en las metas.** Esta recomendación ya se había planteado en general para todo el Sistema, por lo tanto, el componente territorial debe estar integrado al general.
- C. **Clarificar competencias y obligaciones de los actores territoriales, con respecto a las acciones que adelanta el SNBF para cada una de las políticas públicas.** Este proceso requiere de liderazgo y coordinación, con el fin de que se delimiten las tareas para instancias de orden nacional y territorial, reconociendo la diversidad. También requiere delimitar el papel y representatividad de la sociedad civil en instancias nacionales del SNBF y sus equivalentes en territorio.
- D. **Entrenar un equipo técnico de acompañamiento continuo a los territorios con mayores dificultades en el avance de los objetivos del Sistema.** Este equipo debe ser permanente y enfocarse en ofrecer asesoramiento técnico para la implementación y seguimiento de las políticas públicas, también en la implementación de la RIA a nivel territorial. Desarrollar un proceso de gestión del conocimiento que

permita consolidar las buenas prácticas desarrolladas por los agentes y asegurar que ese conocimiento se quede en el SNBF y no se vaya con el funcionario.

C. Efectividad de los mecanismos técnicos y estructuras formales y cooperación

l) Aplicación de Instrumentos y mecanismos de planeación y presupuestación que profundicen la colaboración de las entidades del SNBF

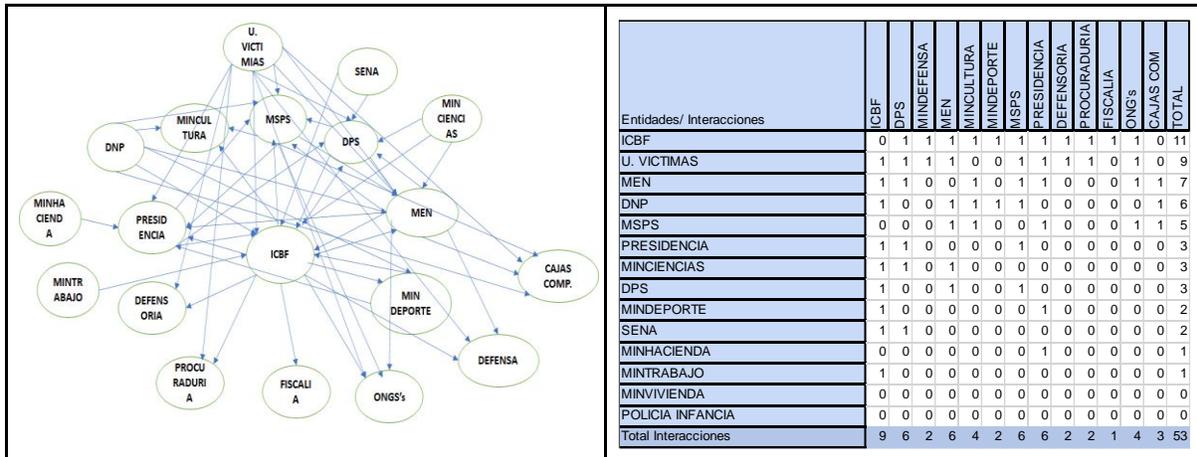
Hallazgos

111. El SNBF no aplica extensamente los instrumentos financieros de coordinación de recursos que se encuentran establecidos en el marco legal del sistema. El artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 faculta al CNPS como el ente responsable de movilizar y apropiar los recursos presupuestales para la infancia, la niñez y la adolescencia. Sin embargo, el análisis de las actas del CNPS y las diferentes entrevistas muestran que dicha facultad legal no ha sido puesta en operación. De igual forma, no existen desarrollos normativos que definan los mecanismos y procesos para aplicar dicha facultad de manera armonizada con las normas presupuestales.

112. En la elaboración del Plan de Acción del Sistema no se toman en cuenta ni el costo, ni las fuentes de recursos, para la programación de las actividades. El análisis del Plan de Acción 2019-2020 evidencia que las actividades programadas no contemplan ni su costo en el tiempo ni los mecanismos de financiación. En el plan solo se programan productos relacionados con capacidades o lineamientos técnicos definidos a nivel de producto. En consecuencia, no es posible saber que tan factibles y realistas son las acciones del plan, restándole relevancia y operatividad al ejercicio de elaboración del Plan de Acción.

113. La interacción presupuestal de las entidades del SNBF es más activa en la etapa de planeación de acciones conjuntas para optimizar el uso de los recursos. De acuerdo con el análisis de la información recolectada, en la encuesta nacional (Tabla 1111) se observa que 14 entidades reportaron un total de 53 interacciones con otras entidades asociadas a la planeación de acciones conjuntas orientadas a generar complementariedad en el uso de recursos. El ICBF es la entidad que reporta un mayor nivel de trabajo coordinado con otras entidades, ya que reportó interacciones con 11 entidades y a su vez, 9 de las 14 entidades públicas que respondieron la encuesta reportaron interacción con el ICBF. Otras entidades como el Ministerio de Vivienda y la policía de infancia y adolescencia no reportan interacción con otras entidades en esta etapa.

Tabla 11: Mapa de interacciones para el criterio de planeación de recursos de manera complementaria



Fuente: Elaboración propia equipo consultor con base en la encuesta nacional (N=41)

114. El promedio de interacciones se reduce a la mitad para los criterios asociados a las etapas de programación y ejecución de recursos. Los criterios que evaluaban el nivel de integración en la programación y ejecución de recursos reportan en promedio 22 interacciones por criterio para todas las entidades, lo cual representa la mitad de las interacciones respecto a las etapas de planeación presupuestal. Para el caso del ICBF, vemos que la interacción promedio por criterio baja de 11 entidades a 8,5 en el caso de la programación y solo 5,8 en la ejecución. Esto significa que, si bien las entidades tienden a planear acciones conjuntas, estas no necesariamente redundan en una programación o ejecución conjunta de recursos. Para mayor detalle ver Tabla 12.

Tabla 12: Promedio de interacción por criterio

Variables de análisis		Promedio de interacción por criterio	
		Todas las entidades	ICBF
Nivel de integración	Coordinación/Alineación	43,0	11,0
	Integración	19,6	5,8
Proceso Pptal	Planeación	47,0	11,0
	Programación	22,0	8,5
	Ejecución	22,3	5,8

Fuente: elaboración propia equipo consultor con base en la encuesta nacional (N=41)

115. La interacción de las entidades es menos intensa en acciones que requieren una mayor integración de recursos. El análisis de los datos recolectados muestra que un mayor número de entidades reporta haber interactuado en acciones orientadas a coordinar y alinear la planeación y ejecución de recursos. Dichas interacciones se reducen a menos de la mitad una vez se evalúan aspectos como la solicitud conjunta de recursos de cooperación o inversión, la evaluación de la realización de convenios, o el trasladado o tercerización de recursos con otras entidades del sistema. El análisis evidencia una mayor actividad entre las entidades del SNBF orientadas a la alineación de acciones, pero estas no necesariamente se traducen en una programación o ejecución de recursos agrupada o integrada.

116. Si bien existen esfuerzos de planeación conjunta de recursos, la priorización, programación y ejecución de recursos asociados a cumplir los objetivos del SNBF se realiza con criterios sectoriales. Los esfuerzos de planeación conjunta se evidencian tanto en el plan de acción y los documentos de política, como en las acciones de coordinación que reportaron las entidades en la encuesta nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta que el diseño de la estructura institucional del Estado para la asignación y ejecución de recursos es primordialmente sectorial, los recursos orientados a atender a NNA no se priorizan en función de los objetivos del sistema. Al respecto, una fracción de entrevistados indicó que, pese a que los objetivos del SNBF deben ser conjuntos a varias entidades, estas siempre buscaban cumplir sus metas sectoriales y no contribuyen con presupuesto a las iniciativas del Sistema, por lo que al final es el ICBF quien debe asignar los recursos (Ver Anexo 1, nodo A.1.6). Al respecto una entrevista menciona lo siguiente:

“La manera como se asignan los presupuestos debilita la noción de sistema, dado que es sectorial” (Comunicación personal, Notas de Entrevista 10001, marzo de 2020)

Más aún, los ejercicios técnicos de formulación de políticas de infancia no se acompañan de un ejercicio de estimación de costo que permita proyectar la viabilidad de una política. Bajo este escenario, en donde lo sectorial domina lo inter-sectorial, se dificulta alcanzar mayores grados de eficiencia y eficacia en la distribución y ejecución de recursos que financian políticas públicas como las lideradas por el SNBF. Esta disfuncionalidad fue expresada por distintos actores claves del Sistema que reportaron no evidenciar una coherencia entre los objetivos y la priorización de recursos. Al respecto una entrevista menciona lo siguiente:

“Toda la intersectorialidad se asigna por entidad y no por objetivos, la idea es que los presupuestos sean por objetivos. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 11990, marzo de 2020).

117. La ejecución de los programas a cargo de las entidades del SNBF se financian a través de múltiples fuentes en donde existen tanto criterios sectoriales, como multisectoriales. Cada una de las fuentes de financiación se ejecuta con multiplicidad de criterios. La Ilustración 10 muestra una distribución de las fuentes de financiación de acuerdo con los criterios de sectorialidad (intersectorial vs sectorial) y alcance (nacional vs territorial). La fuente que se distribuye aplicando mayores criterios intersectoriales es la SGP Primera Infancia, toda vez que los recursos se asignan para la atención integral de la población de 0 a 6 años en entornos de mayor vulnerabilidad medido por NBI. De igual manera, los recursos de alimentación escolar se contemplan no sólo con criterios de población a atender, sino con criterios de pobreza medida por NBI. Por otra parte, la encuesta territorial revela que, para los agentes territoriales del Sistema, uno de los criterios más importantes de distribución son las Orientaciones Territorial de Política Social y en segundo lugar las coberturas sectoriales.

Ilustración 10: criterios de asignación principales fuentes del SNBF

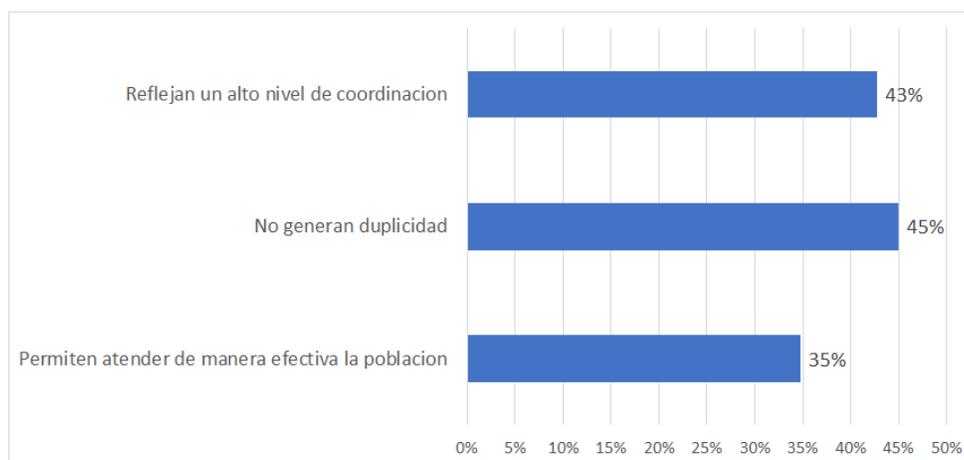


Fuente: Elaboración propia equipo consultor basado en informe de la Mesa Presupuestal y revisión de criterios de asignación de fuentes.

118. A nivel territorial, los criterios nacionales de asignación de recursos para la infancia no se perciben en su mayoría como efectivos, eficientes y alineados. Los resultados de la encuesta territorial evidencian que las entidades territoriales perciben falencias en la asignación de recursos para la NNA. Solo un tercio de los encuestados a nivel territorial están totalmente de acuerdo con que la asignación de

recursos del sistema permite atender de manera efectiva la población. De igual forma, menos de la mitad considera que la asignación se hace de manera eficiente y coordinada con el nivel nacional (ver Ilustración 1111). Estas respuestas se deben a la percepción de insuficiencia de los recursos y a la falta de coordinación del nivel nacional en el territorio.

Ilustración 11: Porcentaje de percepción positiva frente a los criterios de asignación de recursos del gobierno Nacional



Fuente: Encuesta Territorial

Análisis

119. Un diseño correcto de mecanismos de financiación del SNBF puede contribuir a superar barreras y desincentivos a la colaboración intersectorial. En la actualidad, el SNBF tiene en operación instancias de decisión y mecanismos orientados a la planeación y alineación de acciones para optimizar los recursos tales como los documentos de política, las mesas técnicas y el plan de acción. Sin embargo, en términos generales las decisiones de programación y ejecución de recursos operan con base en incentivos sectoriales, creando en la práctica ineficiencias y dificultad en el logro de los objetivos comunes a distintos sectores. La introducción de incentivos financieros a la programación intersectorial de recursos promovería un mayor interés hacia la colaboración entre sectores. Así, es fundamental que el SNBF aplique los mecanismos de programación coordinada facultados por la ley, utilice los mecanismos presupuestales existentes y promueva la creación de instrumentos expeditos que faciliten la ejecución integrada de recursos, en los casos, programas o regiones en donde sea deseable.

120. Una programación coordinada de todos los recursos destinados a NNA es necesaria para organizar y priorizar las acciones y objetivos del SNBF. Recientemente, la DSNBF a través de la Mesa de Gasto Público en niñez del SNBF con apoyo de UNICEF viene realizando un ejercicio completo de identificación de los recursos asociados a los programas del sistema en vigencias anteriores. Idealmente, el inventario de recursos debe identificarse de manera transparente y alineada con los objetivos de política previo a la programación del presupuesto. Este mapa completo de recursos puede dotar a las instancias directivas del SNBF de la información necesaria para tomar decisiones que permitan no solo optimizar la programación de los recursos, sino a la vez lograr una mayor eficiencia y eficacia de su uso. La decisión de identificar los recursos en el Sistema Unificador de Inversiones Públicas-SUIFP está en la línea correcta, pero no abarca el espectro completo de las fuentes del SNBF. Por esta razón, ya se está trabajando en llegar a una metodología de medición y seguimiento del gasto social en niñez, que agregue

tanto los recursos de inversión como de funcionamiento en los niveles nacional y territorial, de manera sistemática.

121. Un instrumento como el Marco de Gasto de Mediano Plazo-MGMP, le puede permitir al SNBF una perspectiva integral no solo de los recursos del sistema, sino de los objetivos en el mediano plazo. En la actualidad, el MGMP se presenta y aprueba cada año por sectores con un horizonte de 4 años. La distribución de techos sectoriales está soportada por diferentes programas de gasto que le apuntan a los objetivos del gobierno. Esta distribución indicativa por programas otorga fácilmente a las entidades del SNBF la facultad de identificar cada año los programas dentro del MGMP sectorial asociados a la atención de la NNA y encaminados a cumplir los objetivos del sistema. En consecuencia, es posible construir un MGMP multisectorial para NNA que tenga como insumo los techos del marco de gasto aprobado en la vigencia anterior y que a su vez sea un insumo para la preparación del siguiente marco y el presupuesto anual. Tal revisión y aprobación puede realizarse en el Consejo de Política Social usando las facultades legales asignadas en el artículo 206 de la ley 1098 de 2006. Los estudios técnicos para el CNPS deben ser elaborados por una Institución de mayor nivel jerárquico a la actual DNBF como por ejemplo el DNP.

122. Una parte fundamental de la coordinación de recursos y objetivos del sistema es la posibilidad de tomar decisiones basadas en la evidencia sobre la efectividad de las políticas y una estrategia de gasto en niñez. Fallas persistentes en la garantía de derechos de los niños pueden ser el resultado de una asignación poco estratégica y efectiva de los recursos. Se pueden presentar situaciones en donde asignar recursos al sector salud (e.g., salud mental o reproductiva) tienen una mayor efectividad si se trabajan directamente en los colegios en edades tempranas. En un escenario de recursos escasos, una visión general de las fuentes de recursos y a la vez de la efectividad de las políticas con base en evidencia pueden permitir definir estrategias innovadoras y flexibles en la asignación de recursos que permitan aumentar el impacto de la política. Igualmente, es posible identificar los componentes de política o regiones que necesitan un mayor nivel de integración de recursos para aumentar la eficiencia y efectividad de los programas.

123. La regionalización oportuna e integral de los recursos asociados a los objetivos del SNBF puede mejorar la coordinación con el territorio. De acuerdo con los hallazgos, no existe una percepción mayoritariamente positiva en los territorios sobre la eficiencia, eficacia y coordinación de los recursos a nivel nacional. Una estimación de recursos por departamento/municipio puede permitir identificar regiones en donde los recursos no se están distribuyendo de manera equitativa o en proporción al tamaño de las problemáticas. Estos ejercicios técnicos permitirían no solo corregir oportunamente estas situaciones no deseadas, sino llegar al territorio con una visión más integral de recursos versus problemáticas.

La aplicación y creación de instrumentos expeditos de integración de gastos con objetivos multisectoriales es necesaria para profundizar la colaboración entre los agentes del SNBF. En la actualidad existen distintos mecanismos presupuestales para que las entidades programen y ejecuten de manera conjunta recursos. De hecho, algunos de los instrumentos son aplicados por unas entidades del Sistema. Es fundamental fomentar el uso de los instrumentos y promover nuevos que le permitan al SNBF operar de manera más integrada, especialmente en aquellas políticas o regiones que lo ameriten. Una estrategia de integración de recursos es acertada para que el Sistema llegue de manera eficiente a una región apartada o por ejemplo para resolver en terreno los problemas tan complejos como el reclutamiento forzado. En la Tabla 1313 se explica en detalle el significado de cada mecanismo propuesto según el grado de integración.

Tabla 13: Mecanismos presupuestales

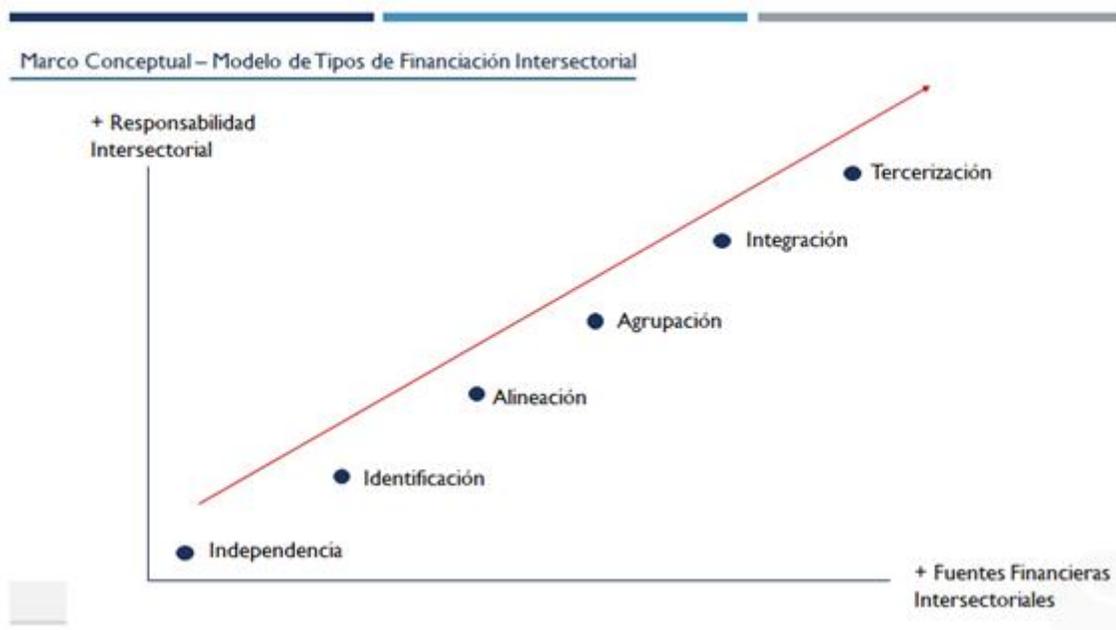
Mecanismo presupuestal	Descripción
Independencia	Las reglas de asignación de las fuentes presupuestales son sectoriales, con pocos o inexistentes criterios intersectoriales. Ejemplo: asignación educación de SGP basado en matrícula escolar, sin incluir criterios como: reclutamiento forzado, embarazo adolescente, salud mental, etc.
Identificación	Se cuenta con un inventario de fuentes de recursos nacionales y territoriales que financian las políticas intersectoriales y/o sistemas. La información se actualiza cada año y se reporta en las diferentes instancias. Ejemplo. El SUIFP y el FOOT tienen un clasificador para el gasto de infancia y adolescencia.
Alineación	Identificación de duplicidades, complementariedad en el uso de recursos y definición de criterios transversales de programación y ejecución de recursos entre fuentes y niveles de gobierno. Ej. Enfocar el programa de salud mental para la población atendida por el ICBF, y fortalecer el programa en el Ministerio de Salud para la población adolescente.
Agrupación (básico)	Se refiere a una programación de recursos integrada entre uno o más sectores, con el fin de privilegiar la asignación y la ejecución de recursos con propuestas de gasto intersectoriales. Puede darse también mediante convenios interinstitucionales de ejecución. Ejemplo: Convenio o Proyecto con Distribución Previo Concepto entre Ministerio de Defensa, Educación e ICBF para ejecutar de manera coordinada recursos para prevenir el reclutamiento forzado en el sur del país.
Agrupación (con Fondos Específicos)	Se refiere a la creación de fondos con destinación específica hacia un programa o política que tiene mucha responsabilidad intersectorial, es decir que requiere que los proyectos financiados tengan más de un sector involucrado. Ejemplo: Fondo para prevenir la trata de menores que solo asigna recursos a proyectos formulados por más de un sector involucrado en la ejecución de la política.
Integración	Integrar recursos de dos o más entidades para la ejecución articulada de programas. Incluye compartir gastos de funcionamiento, personal y la ejecución de los programas asociados. Eje. En Corinto Cauca la Defensoría, Ejército, programa de derechos humanos, ICBF, educación, secretaría de educación y salud de la alcaldía comparten los gastos de personal y de oficina para prevenir y atender los casos de reclutamiento forzados.
Tercerización/ Delegación	Asignar los recursos de dos o más sectores destinados a un fin a nivel nacional o territorial a un tercero (público, privado o intermedio). Ejemplo: Minsalud, Min Educación e ICBF le entregan a Profamilia todos los recursos para prevención del embarazo adolescente.

Fuente: elaboración propia equipo consultor

124. En términos generales, entre mayor es la responsabilidad intersectorial de una política del SNBF, mayor será la necesidad de integrar la asignación y el uso de los recursos. Políticas o programas que requieren de la participación y coordinación de muchos actores necesitan tener mecanismos de financiación en donde se privilegia el logro del objetivo común sobre el objetivo individual sectorial. La atomización de acciones y financiación llevan a un uso ineficiente e inefectivo de los recursos. El SNBF debe evolucionar desde las etapas de identificación y alineación y profundizar el uso de mecanismos como la agrupación y la integración (ilustración 12). Existen hoy mecanismos presupuestales para la

programación y ejecución de recursos que permiten la ejecución integrada, y su uso debe ser inicialmente promovido por las instancias directivas del sistema. Igualmente, los agentes del SNBF deben explorar la creación de nuevos mecanismos de programación de recursos tales como fondos específicos o integración de la contratación, lo cual requerirá de la respectiva aprobación legislativa.

Ilustración 12: Modelo de Responsabilidad Intersectorial vs. Fuentes Financieras Intersectoriales



Fuente: Modelo desarrollado por el Equipo consultor basado en McDaid and La Park, 2016 y el sistema presupuestal colombiano.

Recomendaciones para una mejor efectividad de los mecanismos técnicos y estructuras formales y cooperación.

- A. Proveer lineamientos que propendan por la programación conjunta de programas y proyectos de inversión entre entidades del SNBF aplicando mecanismos presupuestales existentes.
 - Formular proyectos integrales con la leyenda “Distribución Previo Concepto” para acciones y políticas de infancia con alta atomización de actividades y acciones en múltiples entidades.
 - Fomentar convenios interinstitucionales y facilitar traslados entre entidades del sistema.
 - Evaluar mecanismos de tercerización conjunta de recursos con entidades idóneas y experimentadas en la formulación y ejecución de políticas de NNA.

- B. Fortalecer la coordinación en la planeación de recursos a través del desarrollo normativo de la Ley 1098 de 2006. En conjunto con el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional elaborar un decreto que clarifique y alinee las funciones presupuestales (artículo 206 Ley 1098 de 2006) del Consejo de Política Social con las normas presupuestales generales y el calendario presupuestal.

C. **Elaborar un Marco de gasto con un horizonte de 4 años para NNA, con el fin de presentarlo y aprobarlo en el Consejo Nacional de Política Social cada año.** En la elaboración del marco es fundamental tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Ajustarse a los techos de Marco de Gasto vigente asignados por las autoridades presupuestales.
- Propender porque las entidades del sistema usen el Marco de Gasto de NNA para la preparación anual de los presupuestos y los planes anuales de inversión.
- Fomentar la planeación y programación de recursos con base en evidencia y efectividad de la acción pública media participación de la academia y la sociedad civil.
- Realizar ejercicios técnicos de regionalización de los recursos una vez sean aprobados en el presupuesto.
- Incluir capítulo de infancia en el mensaje presidencial del presupuesto y en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

D. **Evaluar, diseñar e implementar nuevos mecanismos presupuestales para facilitar la coordinación intersectorial en la programación y ejecución de recursos.**

- Crear fondos o recursos de destinación específica con enfoque poblacional y descentralizados que fomenten la acción intersectorial coordinada.
- Revisar e integrar los criterios de asignación de recursos de infancia: SGP, SGR, sistema de salud, salud pública, Presupuesto General de La Nación-PGN, e inversión.
- Definir mecanismos de ejecución/contratación expeditos, y en los casos en donde sea necesario, integrar por completo la acción gubernamental nacional/local en el territorio.
- Asignar legalmente funciones al Consejo de Política Social en la distribución de todas las fuentes de recursos asociados a la infancia.

II) Hacia una sociedad civil con alianzas más sólidas dentro del SNBF

Hallazgos

125. **No se utiliza plenamente la capacidad operativa y la experiencia técnica de los actores privados y locales.** A partir de las entrevistas con los agentes de la sociedad civil, se evidenció que para la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar (SPBF) no se aprovecha completamente la experiencia y las capacidades operativas y técnicas de algunos de los agentes de la sociedad civil e incluso existe una articulación débil con algunos de ellos. En particular, no se utiliza de manera plena la capacidad técnica y operatividad de las Cajas de Compensación, las fundaciones empresariales y el sector privado; además, la articulación con socios no tradicionales comunitarios o grandes empresas es débil. En consecuencia, no es posible emplear plenamente sus capacidades en las políticas de atención de la niñez (Ver tabla 14).

Tabla 14: Potenciar el rol de los actores de la sociedad civil

Actores	Actividades que realizan actualmente en la	Actividades que podrían fortalecerse
---------	--	--------------------------------------

	protección de NNA	
Cajas de Compensación Familiar	Operadores de los programas dirigidos a la atención integral de la primera infancia	Brindar mayor soporte técnico para la toma de decisiones sobre la política pública de NNA
	Operadores de programas de jornada complementarias	Liderar con mayor fuerza estrategias de prevención tanto en infancia y adolescencia como fortalecimiento familiar
Agentes comunitarios	Operadores de hogares comunitarios integrales	En estrategias de prevención en primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar articuladas con iniciativas que ya se hacen en el territorio, pero no están articuladas con el SNBF
Entidades Sin Ánimo de Lucros	Operadores de programas de primera infancia, fortalecimiento familiar tanto en la garantía de derechos como en la protección	Soporte técnico para la toma de decisiones sobre la política pública de NNA
Sector productivo	Hogares empresariales	Fortalecer más los procesos de soporte técnico para la toma de decisiones sobre la política pública de NNA y las situaciones problemáticas de NNA en cada sector económico
	Estrategias de prevención desde el enfoque interno de la empresa y externo (área de influencia de la empresa)	Articular acciones con el sector empresarial para lograr la vinculación laboral de los adolescentes Liderar con mayor fuerza estrategias de prevención en temas de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar
Academia	Realiza estudios técnicos sobre los temas de NNA, pero fuera del marco del SNBF	Brindar más soporte técnico para la toma de decisiones sobre la política pública de NNA

Nota: la mayoría de estos servicios son contratados por el ICBF.

126. Los mecanismos de financiación de los programas que se ejecutan en asociación con la sociedad civil no son sostenibles ni eficientes. Los agentes de la sociedad civil que fueron contactados en el trabajo de campo reportaron que los aportes provenientes de los agentes del SNBF, en particular de ICBF, no solo no cubren el costo total de la atención de los niños para los estándares exigidos, sino que generalmente no están garantizados más allá de la vigencia fiscal. Esta insuficiencia en la financiación pública genera una alta dependencia de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación externa de donantes, la cual puede variar sustancialmente de un año a otro generando inestabilidad en los programas. Igualmente, la falta de garantía en la financiación pública más allá de la vigencia fiscal previene que la sociedad civil pueda realizar inversiones en capital humano o físico, que en muchos casos es necesaria para mejorar la calidad de la atención de los niños.

127. Los operadores perciben una sobrerregulación en los contratos con el ICBF para la prestación del SPBF. De los resultados obtenidos en el trabajo de campo y particularmente en las entrevistas, se encontró que los agentes de la sociedad civil que tienen contratos de aporte con el ICBF manifestaron exceso de lineamientos técnicos y procedimientos legales. Particularmente, los lineamientos técnicos de mayor exigencia están relacionados con procesos de dotación, adecuaciones locativas, gestión del espacio físico y talento humano.

128. Los mecanismos de coordinación de recursos técnicos y financieros para la implementación de la Política en territorio son débiles. Del trabajo de campo, los agentes del SNBF en territorio manifestaron que la coordinación desde lo nacional hacia el territorio está en un nivel medio y señalaron que una de las debilidades es que aún falta entendimiento y capacitación entre los lineamientos desde el nivel nacional al territorial. En tal sentido, una de las debilidades identificadas de las Comisiones Intersectoriales lideradas desde la Presidencia es que, a diferencia del ICBF, no todas cuentan con suficientes recursos técnicos para lograr capacitar a los agentes de la sociedad civil para la implementación de la Política en territorio. En trabajo de campo se evidenció que la CIPRUNNA tiene muchos inconvenientes para dar apoyo técnico a los agentes de la sociedad civil en el territorio, lo que dificulta brindar soluciones a las problemáticas de reclutamiento de NNA en el país. De igual forma, los agentes del SNBF mencionaron como uno de los desafíos la insuficiencia de recursos, especialmente para los municipios.

129. El Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Completa (Foniñez) tiene riesgos legales que pueden afectar la financiación de la Primera Infancia en condición de vulnerabilidad. Foniñez es un fondo creado para la prestación de servicios sociales dirigidos a NNA en condición de vulnerabilidad. De acuerdo con el numeral 8 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002, Foniñez se financia a partir de los recursos de las Cajas de Compensación Familiar, lo que significa que los recursos del fondo provienen de contribuciones parafiscales a cargo del sector de los trabajadores formalizados y afiliados a las Cajas de Compensación. El precedente establecido en la Sentencia C-474 de 2019 puede amenazar el uso que Foniñez para la prestación de servicios sociales dirigidos a NNA en condición de vulnerabilidad, dado que los recursos de los parafiscales deben reinvertirse en el mismo sector que los paga en virtud de la destinación sectorial de las contribuciones parafiscales. De esta forma, aunque a la fecha los artículos del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015 que reglamentan Foniñez, están amparados por la presunción de legalidad, existe el riesgo de que se demande la nulidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por violar los principios de las contribuciones parafiscales, como indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-474 de 2019. Lo anterior indicaría que incluso una reforma legal a la Ley 789 de 2002 no sería suficiente porque el tema es más estructural comoquiera que el obstáculo está en la naturaleza misma de los recursos parafiscales.

130. Los agentes de la sociedad perciben un exceso de instancias y mesas temáticas que dificultan su participación y entendimiento del SNBF. Del trabajo de campo se evidenció que la estructura actual del SNBF no es eficiente. Se perciben que el exceso de instancias y el traslape de funciones afecta la operación. Esto causa una dificultad operativa principalmente en territorio donde los miembros son transversales. En este sentido, optimizar las instancias del SNBF, permitiría que la sociedad civil comprenda y participe mejor en ellas. Al respecto, un fragmento de entrevista menciona lo siguiente:

“Hay muchas instancias y siempre van los mismos. Hay que optimizar en territorio los espacios para que estos sean más eficientes para la definición de política. Son espacios en donde está la misma gente”. (Comunicación personal, Notas de entrevista 76890, marzo 2020).

Análisis

131. Un buen sistema de colaboración con la sociedad civil debe aprovechar de manera eficaz las capacidades de las organizaciones. En la tercerización del Servicio Público de Bienestar Familiar es importante que se considere el aprovechamiento de las capacidades específicas que tiene cada uno de los operadores, quienes puede contribuir ampliamente gracias a su experiencia, fortaleza técnica y presencia a lo largo del país. Es importante que estas entidades pueden realizar aportes significativos en

términos de contrapartida. Particularmente, del trabajo de campo se observó que existen capacidades que no se utilizan plenamente, como en el siguiente fragmento:

“Especialmente, estas Cajas pueden tomar un papel activo en el rol de prevención. Están articulados con el ICBF y Protección. El SNBF no está articulado con el territorio en temas de programas”. (Comunicación personal, Notas de Entrevista 23321, marzo de 2020).

132. Para que los mecanismos de financiación de los programas sean eficientes se debe asegurar su sostenibilidad. La tercerización es una forma de colaboración que permite asegurar la capacidad de los proveedores de servicios, pero para que esta sea efectiva deben asegurarse acuerdos sostenibles. Por tal razón, es importante promover la independencia financiera de las organizaciones de la sociedad civil, y promover una financiación orientada al largo plazo que les permita a las organizaciones planificar e invertir en infraestructura.

133. Optimizar la regulación sin sacrificar la calidad de la prestación del servicio contribuye a que las organizaciones de la sociedad civil puedan reinvertir sus recursos para favorecer a los NNA. Implementar lineamientos flexibles en la relación contractual entre el ICBF y sus operadores permite a las organizaciones dirigir la inversión hacia el mejoramiento efectivo de los servicios. Una regulación más flexible puede reducir las barreras de calidad y fomentar la ampliación de la oferta. Debe superarse la regulación centrada en los reglamentos, para apoyar a las organizaciones oferentes a alcanzar sus objetivos y maximizar su contribución al bien común.

134. Unos buenos mecanismos de coordinación para la implementación de la Política en el territorio permiten proveer suficientes recursos técnicos y financieros para promover el fortalecimiento institucional de las organizaciones. Para aumentar la eficiencia en la implementación de la política es indispensable que no se limite solo a apoyar a la sociedad civil, sino que se debe asegurar la capacidad técnica y financiera de las organizaciones para la provisión del servicio. Ese fortalecimiento requiere que los agentes del SNBF brinden asistencia técnica a las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan programas de servicios sociales. Si se capacita técnicamente a los operadores de la sociedad civil, su cercanía con la comunidad permite ofrecer una respuesta más rápida y de calidad. Es importante que los departamentos y municipios consideren fuentes de financiación diversas de recursos para apoyar la implementación de la política y el fortalecimiento institucional de las organizaciones.

135. Los recursos de Foníñez son de vital importancia para la financiación de algunos servicios sociales dirigidos a la primera infancia y a temas de prevención de NNA en el territorio. La Cajas de Compensación Familiar tiene un rol relevante en la prestación de servicios sociales dirigidos a NNA. Los recursos de Foníñez, permiten en articulación con el ICBF y otras entidades, ofertar programas que benefician y mejoran las condiciones de los NNA. En este sentido, definir la estabilidad de este fondo, es clave para la sostenibilidad de los programas ofertados por las Cajas de Compensación Familiar en convenio con entidades como el ICBF.

Recomendaciones para una sociedad civil con alianzas más sólidas dentro del SNBF

A. Aprovechar la capacidad operativa y la experiencia técnica de todos los agentes de la sociedad civil:

- Desarrollar alianzas o estrategias colaborativas con grupos y fundaciones empresariales.

- Realizar alianzas con las Universidades que analizan la situación de los NNA en Colombia para que aporten al SNBF información relevante que permita tomar decisiones con impacto.
- Profundizar la participación de las Cajas de Compensación en el SNBF a través de la articulación, la gestión del conocimiento, el fortalecimiento de sistemas de información, y la ampliación de oferta de servicios sociales para la población en condiciones de vulnerabilidad en virtud de la naturaleza del subsidio familiar.

B. Garantizar la sostenibilidad de los programas que se ejecutan en asociación con la sociedad civil:

- Extender la vigencia de los contratos.
- Crear estrategias para financiar la operación del Servicio Público de Bienestar Familiar prestado por agentes de la sociedad civil con menos capacidad operativa y técnica, considerando el uso de fuentes de financiación diversas.
- Revisar el marco normativo de Foníñez para garantizar la prestación de servicios sociales dirigidos a NNA vulnerables.

C. Mejorar la regulación del SPBF y los lineamientos que rigen el contrato de aporte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- Flexibilizar el procedimiento de legalización de donaciones.
- Mejorar los requerimientos de dotación, adecuaciones locativas, gestión del espacio físico y la conformación del talento humano, con el fin de fortalecer la prestación del servicio.
- Desarrollar guías para presentar los lineamientos técnicos y los procedimientos internos de cada modalidad de manera más ilustrativa y sencilla.

D. Fortalecer con recursos técnicos y financieros a los agentes de la sociedad civil para mejorar su capacidad operativa:

- Conectar las iniciativas de los agentes locales con el SNBF para fortalecer el servicio.
- Promover de sinergias para la prestación del SPBF con las Cajas de Compensación para brindar asistencia técnica en territorio.
- Contemplar los proyectos orientados a fortalecer la capacidad técnica por parte de los agentes del SNBF hacia la sociedad civil.

V. ESCENARIOS

El presente Capítulo establece una ruta de acción para implementar las recomendaciones anteriormente referidas. Considerando que las mismas involucran diferentes niveles de intervención institucional se propone la siguiente clasificación tripartita en lo que se han denominado *espacios* de transformación. Cada uno de estos *espacios* agrupa una serie de acciones que guardan relación entre sí.

En el Espacio I se proponen acciones directamente orientadas a **fortalecer** el SNBF. Este fortalecimiento propende por una gobernanza enfocada en la creación de valor público y comprende: planeación estratégica, claridad de propósito, optimización de instancias, seguimiento al impacto de las políticas públicas para la toma de decisiones, programación conjunta de programas y proyectos, rendición de cuentas, y comunicación de la información. De igual forma, comprende la implementación de mecanismos para afianzar el mejor manejo presupuestal, específicamente mediante la participación del CNPS en la elaboración de insumos específicos para el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El Espacio II propone alternativas de reforma institucional que buscan **elevar y unificar** la rectoría del SNBF para alcanzar una mejor articulación de los agentes hacia el logro de los objetivos establecidos en las normas. En específico, se desarrollan 5 alternativas que buscan mejorar el nivel de gobernanza del SNBF.

Finalmente, el Espacio III agrupa tres actuaciones específicas orientadas a **expandir** el espectro de la acción del SNBF. Busca modernizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. También procura mejorar la eficiencia de los mecanismos de financiación para generar incentivos a la coordinación con los agentes del SNBF, así como avanzar hacia un esquema de integración de las entidades territoriales dentro del SNBF.

Es preciso mencionar que *los tres Espacios* pueden implementarse de forma independiente o de forma simultánea o sucesiva. Sin embargo, todos contribuyen a la materialización de las recomendaciones que propone esta consultoría.

La importancia de proponer tres Espacios de Intervención y no solamente las alternativas para la transformación de la estructura institucional en el nivel nacional, tiene varios propósitos. En primer lugar, comprende las dinámicas institucionales y políticas, que obligan a permitir y promover diferentes ritmos y énfasis en la implementación de las medidas propuestas. Existen diferentes rutas de cambio, desde las más sencillas hasta las que implican modificaciones estructurales para el funcionamiento del SNBF. La decisión de impulsar una u otra, que es del resorte institucional, puede contemplar varias de las diferentes rutas que se proponen.

En segundo lugar, se busca promover una salida para las más importantes problemáticas identificadas, no solamente con una solución por la vía del ajuste de la estructura institucional, sino con una batería de acciones de diferentes órdenes. Consideramos que el ajuste institucional es importante, y permitirá sin duda el mejoramiento del SNBF; sin embargo podría no ser suficiente, especialmente con respecto a dos situaciones: la dicotomía existente entre el DSNF y la CIPI, ampliamente explicada atrás, y por otro lado la necesidad de ajustar y optimizar la articulación del SNBF entre el nivel nacional -con funciones de dirección de política pública- y el nivel territorial -con la responsabilidad de la ejecución de la política y la atención de la población-.

Ilustración 13. Espacios de transformación



Fuente: elaboración propia equipo consultor

Con respecto a la solución de la dicotomía entre la CIPI y la DSNBF, a continuación, y con énfasis en el Espacio I - Fortalecer, se analizarán múltiples aspectos que contribuyen a mejorar los hallazgos relacionados. En relación con el fortalecimiento de la relación entre las instancias nacionales y territoriales del SNBF, el Espacio III – Expandir, incluye aspectos para su mejoramiento.

A. Espacio I: Fortalecer

En línea con lo propuesto en el capítulo 4 de este documento, en muchos casos las fallas de coordinación y articulación que se perciben en el SNBF pueden deberse a la existencia de fallas internas en la forma en que actualmente se relaciona el Sistema en su interior y con otros sistemas. El primer espacio de intervención tiene por objetivo desarrollar un conjunto de acciones encaminadas a mejorar el desempeño de la coordinación del SNBF por medio del fortalecimiento interno. Este nivel de intervención, por su naturaleza, implica cambios de menor complejidad jurídica y política que se pueden adelantar en el corto y mediano plazo.

Producto del análisis del diseño y funcionamiento del SNBF, abordado desde los modelos y tipos de intensidad de la coordinación que se asocian a los sistemas de protección social a la niñez y las familias, las recomendaciones de este título se dirigen a consolidar la colaboración a través de acciones de Comunicación y Cooperación. Estos niveles de colaboración se observan en modelos de coordinación de baja intensidad por lo cual, acciones asociadas a estos niveles pueden contribuir en el mediano plazo a impulsar o apalancar otras habilidades y capacidades para afianzar y consolidar acciones de Coordinación y Convergencia, que son los niveles de colaboración más altos posibles en el contexto legal actual de SNBF. El Sistema debe ser fuerte en los niveles iniciales de colaboración de Comunicación y Cooperación para permitir la cooperación a manera de Coordinación y Convergencia, que requieren una respuesta de los agentes más dinámica y un trabajo intersectorial más afianzado, aspectos que precisamente, hoy desgastan y presionan la percepción de la efectividad de la coordinación del SNBF. Trabajar en la consolidación y sostenibilidad de redes entre diversos agentes y sectores es fundamental para observar relaciones que contribuyan a la efectividad en la gestión.

Líneas de acción:

Las líneas de acción que se consideran para el desarrollo de este espacio de **fortalecer** son las siguientes:

- Consolidar la coordinación intersectorial mediante el fortalecimiento de objetivos para el trabajo conjunto a través de las políticas públicas.
- Mejorar la gobernanza del SNBF mediante la coordinación y la articulación.
- Implementar mecanismos para afianzar un mejor manejo presupuestal.

Consolidar la coordinación intersectorial mediante el fortalecimiento de objetivos para el trabajo conjunto a través de las políticas públicas

La primera línea de acción para potenciar el proceso de coordinación en el SNBF comprende las recomendaciones orientadas al fortalecimiento del Sistema mediante de cambios en la forma en que se desarrolla actualmente el proceso de planeación. Esta línea de acción invita a que el SNBF, a través de un liderazgo de su dirección, desarrolle un proceso de planeación integral sustentado en la evidencia sobre las líneas de política que maneja. En esa vía, dirigir la mirada al proceso de planeación del SNBF, es el primer lugar de cambio y transformación para la mejora de este, de manera que sea el primer incentivo para impulsar el trabajo intersectorial, desarrollando un proceso que se oriente a una propuesta renovada de actividades y metas, a la construcción de condiciones para lograr una política integral entre los sectores, donde la toma de decisiones se fortalezca mediante la disponibilidad de información y datos sobre la población de NNA y las familias, y sus necesidades. Para lograr esto se propone desarrollar las siguientes acciones:

i. Planeación estratégica conjunta con las entidades que integran el SNBF

La primera acción enmarcada en esta línea consiste en el desarrollo de una planeación estratégica conjunta con las entidades que integran el SNBF. Esta planeación conjunta debe partir de una revisión del estado actual del SNBF, las redes que lo componen y el proceso a través del cual se generan resultados, todo en el marco de los objetivos de política pública, es decir la necesidad de la construcción de la cadena de valor intersectorial para la oferta de valor público para los NNA. El diagnóstico fruto de este proceso debe servir para plantear los cambios necesarios que conduzcan a un trabajo más eficiente y articulado de las entidades. Una estrategia en esa línea es formular una política pública integral que agregue las políticas que actualmente coordina el Sistema y que sea transversal a la infancia y la adolescencia. Esta política integral permitiría tener una imagen agregada de la situación de la niñez y la adolescencia en el país, y gestionarla a lo largo del ciclo de vida de los individuos, de forma que exista continuidad en las acciones e intervenciones sobre la población vulnerable. Sin embargo, es necesario evaluar si los costos en términos de reprocesos, logística, cambios legales y negociaciones no sobrepasarían los beneficios que esta integración de políticas podría tener.

En general esta planeación estratégica debe articularse al Plan Nacional de Desarrollo y a las estrategias o planes sectoriales de mediano y largo plazo, como las agendas para el desarrollo o la Agenda 2030 para los ODS. El sentido de la planeación estratégica es la creación de valor que se lograría como resultado de una coordinación que logra posicionarse a través de la agenda de gobierno y las metas del Plan Nacional de Desarrollo, lo que brinda visión conjunta y facilita el trabajo de coordinación para superar una planeación que suma productos sectoriales dispersos.

ii. Seguimiento y Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas para la Toma de Decisiones

Como se vio en el Capítulo 4 de este documento, actualmente el SNBF no dispone de información estadística y cualitativa que registre el desarrollo y seguimiento de Políticas Públicas. Para contrarrestar esto es necesario implementar acciones en dos frentes: por un lado, resulta relevante centralizar y aumentar la cantidad y calidad de datos que dispone el SNBF en lo referente a los NNA del país, de forma que se disponga de información periódica útil para la formulación y seguimiento de políticas públicas, buscando llegar en lo posible, a todos los municipios del país. En la actualidad la recolección de datos es descentralizada e incompleta, y no abarca todo el territorio. Por otro lado, fortalecer la capacidad técnica para el seguimiento y evaluación de las políticas, de manera que se tomen decisiones soportadas en la evidencia que contribuyan a mejorar los planes y programas que adelanta el Sistema.

Esto requiere de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación intersectorial que integre los subsistemas de monitoreo y evaluación existentes y vaya más allá del Sistema Único de Información de la Niñez del SNBF y los demás sistemas sectoriales. Este sistema debe reportar de forma constante el avance en la ejecución de las políticas en temas de niñez y adolescencia, y estar desagregado territorialmente. El objetivo es que la rectoría del SNBF disponga de la tecnología e información para saber de forma constante el avance de las políticas públicas, qué municipios necesitan ser intervenidos y el riesgo de vulneración de derechos, de forma que el manejo de la información sea sencillo para la toma de decisiones.

También es pertinente construir y fortalecer un repositorio de información del SNBF para que contenga y filtre de forma oportuna información de experiencias, investigaciones, informes, datos y evaluaciones de políticas e iniciativas implementadas por el SNBF en el pasado a nivel nacional y territorial. Esto con el objetivo de que la información esté contenida en un mismo lugar accesible para todos, filtrada y disponible para la toma de decisión informada.

Mejorar la gobernanza del SNBF a través de la coordinación y la articulación.

La segunda línea de acción tiene por objetivo ajustar el relacionamiento entre las diferentes instancias del SNBF para que el proceso de coordinación se centre en la generación de un liderazgo adecuado acorde con la extensión de la gobernanza que exige el SNBF para desarrollar la protección a NNA y el fortalecimiento familiar entre las entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil. Esto implica clarificar el propósito y las responsabilidades en la coordinación, fortalecer los sistemas de comunicación y aumentar la transparencia en la toma de decisiones. Este propósito se ejecuta a través de las siguientes acciones:

i. Claridad en el propósito de la coordinación, los objetivos que persigue, y las responsabilidades frente a la provisión de bienes y servicios

La primera acción que se debe implementar en el marco de esta línea de política es delimitar de forma clara y precisa los objetivos, el propósito y las responsabilidades en la coordinación de la rectoría del SNBF y cada una de las instancias que componen el SNBF. En cuanto a los objetivos, éstos deben ser conjuntos para varias instancias del Sistema, de forma que se generen incentivos para el trabajo intersectorial, y se orienta hacia los impactos esperados con las políticas e iniciativas del Sistema. Por otro lado, el propósito de la coordinación y la articulación debe estar estrictamente delimitado, de manera que los espacios sean utilizados de forma provechosa para la toma de decisiones. Con esto se busca que la articulación tenga un efecto constante en el mejoramiento de las políticas públicas. También fortalecer la capacidad del liderazgo y rectoría del SNBF para motivar y generar una agenda de trabajo dinámica y oportuna que incentive una adecuada participación de los agentes. Esta acción requiere de un ejercicio por parte de la rectoría del SNBF, que establezca los asuntos fundamentales para coordinar con cada instancia, delegando algunos temas y concentrando los esfuerzos en aquellos que se consideren fundamentales.

Finalmente, sobre las responsabilidades, es importante que se generen acuerdos mutuos entre la rectoría del SNBF y cada uno de los agentes para establecer de forma clara y verificable las responsabilidades que cada uno tiene en el marco de la protección de los NNA. Este trabajo puede desarrollarse a través de diferentes medios jurídicos, como una ley, o un decreto. Esta última opción es la más sencilla de implementar debido a que solo requiere de la voluntad política del ejecutivo para su realización. En particular, la definición de responsabilidades no es un proceso que pretenda cambiar la naturaleza de las entidades involucradas, por lo que un decreto bastaría para clarificar las competencias y responsabilidades.

ii. Fortalecer los sistemas de comunicación entre los agentes y con la población

En el Capítulo 4 de este documento se mostraba la desconexión presente en la comunicación de los distintos agentes del sistema. Esta carencia se daba no solo entre las instancias decisorias y las instancias de operación, sino entre los mismos agentes del Sistema. Por lo tanto, es necesario establecer un sistema de comunicación sistémica e intersistémica que también opere de abajo hacia arriba, y en el cual los niveles de operación reporten a los niveles directivos de forma continua, las dificultades y observaciones frente a las actividades que ejecutan. Esto debe llevar a un proceso de comunicación en cadena que se coordine a través de la Dirección del SNBF y por medio del cual se visibilicen los problemas de implementación que presentan las políticas públicas, de manera que la información fluya de forma intersectorial. Esto permite que exista constantemente un flujo de información de abajo hacia arriba para fortalecer las instancias decisorias.

Este mecanismo de recolección de información puede ser reforzado mediante espacios de interacción que aborden los problemas que enfrentan las instituciones en la atención de los NNA y las familias, y en el marco de las políticas públicas. Debe desarrollarse a partir de foros interinstitucionales, talleres, y conferencias donde también esté presente la sociedad civil (academia, empresas, fundaciones, etc.). Estos espacios deberían servir como medios a través de los cuales los agentes territoriales pueden compartir experiencias, iniciativas y propuestas de mejora a las acciones adelantadas por el Sistema. Otra opción es establecer una comunicación directa con la población que es objeto de intervención, de manera que desde las instancias directivas se indague por las necesidades reales de la población, la calidad y la pertinencia de las intervenciones ofrecidas por el SNBF, con el fin de generar correcciones en caso de ser necesario.

Sobre esta línea de acción podría considerarse el desarrollo de estrategias que reduzcan la cantidad de horas de reunión, con el fin de mejorar en eficiencia y productividad mediante el uso de la tecnología. Se deben considerar estrategias para mejorar el enlace entre las instancias de decisión y aquellas de planeación y coordinación, con las demás instancias de desarrollo técnico de los ámbitos nacional y territorial. La articulación debe no solo ser vista como un espacio de coordinación, sino como medio, canal y repositorio de información para la comunicación que se requiere en el desarrollo de las actividades del ciclo de gestión, es decir, generación de reportes, informes, alertas sobre afectación de la protección de NNA, entre otros.

iii. Fortalecer el CNPS utilizando como modelo de benchmarking al CONPES

El Consejo Nacional de Política Social tiene una función fundamental de orientación de la política pública de NNA, pero la valoración documental y las voces institucionales del orden nacional permiten identificar su escasa incidencia del SNBF. La fortaleza técnica, la sostenibilidad a lo largo del tiempo, la capacidad de

articular todas las instancias del gobierno nacional entre otros, que por décadas ha ostentado el CONPES, deben convertirse en un modelo para el CNPS. Se propone entonces que DNP, a través de las instancias técnicas internas involucradas, emprenda un proyecto para el fortalecimiento del CNPS adoptando las buenas prácticas del CONPES y transfiriendo a los equipos responsables las habilidades y capacidades que tiene DNP hoy en día. Esto promoverá una transformación del SNBF desde su instancia más alta, derivando resultados de fortalecimiento en todo el Sistema.

Implementar mecanismos para afianzar un mejor manejo presupuestal

i. Fortalecer al CNPS

La primera propuesta que se debe implementar para el éxito de esta línea de acción es hacer exigible el mandato y procurar un mejor manejo de los recursos públicos del SNBF, para lo cual resulta preciso modificar en lo pertinente el Decreto 1068 de 2015. Esta modificación se puede hacer en ejercicio de la potestad reglamentaria para desarrollar lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006, que dispone:

El Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la Política Pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional. (Subrayas no originales)

Esta competencia específica debe ser reglamentada por el Presidente de la República en ejercicio de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política para asegurar la debida ejecución de la disposición legal.

Adicionalmente, resulta necesario que mediante una norma de rango legal se establezca el esquema de relacionamiento entre los sistemas administrativos nacionales que se relacionan con la protección integral de la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar para lograr una adecuada sincronía entre ellos. Así mismo, este esfuerzo puede permitir que se supriman algunas instancias técnicas para asegurar una mayor optimización de los procesos relacionados con el SNBF.

Del mismo modo, se debe promover la participación del DNP en el CNPS. El DNP como autoridad en el tema del Presupuesto General de la Nación y en conjunto con el Rector del Sistema, deberán ser quienes suministren los insumos técnicos previos en relación con las temáticas de NNA al CNPS para que este pueda ejercer a cabalidad las funciones establecidas en el Código de Infancia y Adolescencia.

ii. Avanzar en el dinamismo del CNPS dentro del SNBF

Además del liderazgo que debe ejercer el rector del SNBF, es fundamental que el CNPS cumpla un rol determinante en la definición de los programas y proyectos y en la estimación del gasto público correspondiente al SNBF. Como se refirió anteriormente, el CNPS como instancia de decisión del SNBF, debería identificar con precisión cuáles son específicamente los programas y proyectos financiados con recursos públicos para la prestación del SPBF. Esta identificación debería servir como insumo estructural al DNP en la preparación del Plan Operativo Anual de Inversiones de forma que comprenda un capítulo específico del SNBF. Del mismo modo esta instancia deberá revisar con rigor que los recursos destinados a la prestación del SPBF sean suficientes. Para este efecto, resulta de la mayor importancia que el CNPS prepare un documento que le sirva como insumo al MHCP para la preparación del MGMP. Este desarrollo

además resulta determinante para la precisión de las competencias y la articulación de la gestión intersectorial en el logro de los objetivos del SNBF.

Riesgos y factores de éxito para la implementación del Espacio I

Las líneas de acción aquí presentadas buscan generar un cambio en la forma en la que actualmente se desarrolla la gestión pública del SNBF, orientando la articulación entre los agentes hacia la consecución de resultados con impacto en la población. Sin embargo, hacer posibles estas recomendaciones es función de una serie de variables que se analizarán a continuación (Ver tabla 15).

Tabla 15. Factores de éxito y riesgos

Líneas de Acción	Factores de éxito	Riesgos
Consolidar la coordinación intersectorial mediante el fortalecimiento de objetivos para el trabajo conjunto a través de las políticas públicas.	<p>Disponer de un liderazgo político de alto nivel que facilite la aceptación e implementación de las líneas de acción aquí presentadas por los diferentes agentes del SNBF.</p> <p>Formular un proceso de planeación estratégica integral y un ejercicio de socialización e interacción con las instancias del SNBF, de forma que quede claro el nivel óptimo de coordinación y el propósito que se sigue con estas. Es decir que esta planeación será la ruta y referente para todas las entidades para los próximos procesos de planeación institucional subsectorial. Para que sea vinculante debería tener una figura similar a un Plan Decenal</p>	<p>La iniciativa de generar una política integral que unifique todas las políticas que actualmente coordina el SNBF requiere del desarrollo de una ley de la república, lo cual no solo puede dificultar su realización, sino que también el propósito e integridad inicial de la misma.</p> <p>Es posible que la dirección del SNBF no disponga de las capacidades para impulsar las reformas que requiere esta línea de acción. Las intervenciones deben priorizarse en primera instancia hacia la Dirección.</p> <p>Rigidez e inercia sectorial en los procesos de formulación y actualización de proyectos de inversión nacional.</p>
Mejorar la gobernanza del SNBF a través de la coordinación y articulación.	<p>El proceso de delimitar y establecer claramente el propósito de la articulación y las responsabilidades de cada actor requiere que de forma previa se tenga una imagen clara de la planeación. De forma que el ajuste en las líneas de coordinación se haga en torno a las políticas públicas que dirige el sistema. El establecimiento del sistema de comunicación también requiere que esté clara la planeación conjunta entre los agentes. De forma que los canales y medios de comunicación respondan directamente a los propósitos que busca el sistema.</p>	<p>Algunas de estas iniciativas pueden ser difíciles de implementar en el corto plazo por el estado de emergencia, por no considerarse prioritario o por escasez de recursos para su ejecución.</p>

Implementar mecanismos para afianzar un mejor manejo presupuestal.	Una secretaria técnica que tenga las capacidades para proveer insumos técnicos al CNPS que le permitan tomar decisiones basada en la evidencia. Un trabajo articulado entre el Ente rector del SNBF y el DNP.	Es posible que las entidades prefieran seguir con la planeación y con presupuestos sectoriales. Dada la emergencia sanitaria, los temas de niñez pueden tener un rol secundario para el CNPS.
--	--	--

Fuente: elaboración propia equipo consultor

B. Espacio II: Elevar y unificar

A diferencia del Espacio I, las alternativas que se proponen enseguida tienen como propósito elevar la rectoría del SNBF para lograr una mejor coordinación y articulación de sus agentes. De acuerdo con los hallazgos del trabajo adelantado, resulta evidente que el SNBF carece de una rectoría que cuente con la autoridad suficiente para propiciar una actuación intersectorial apropiada que propenda por el logro de los objetivos contenidos en el artículo 5 del Decreto 936 de 2013. Las funciones que le atribuye el artículo 25 del Decreto 987 de 2012 a la Dirección del SNBF implican grandes desafíos para materializar los objetivos definidos. Por un lado, se trata de una dependencia de limitada jerarquía a la que se le dificulta coordinar y hacer seguimiento a la actuación de los agentes del SNBF, y las demás instancias, en particular los sistemas administrativos nacionales que cumplen funciones relacionadas con la protección integral de la niñez, la adolescencia y el fortalecimiento familiar. De otra parte, ha encontrado obstáculos para asegurar una actuación coherente con las demás dependencias misionales del ICBF.

Líneas de acción:

Atendiendo a la necesidad de contar con una rectoría activa y con suficiente autoridad, se ponen a consideración las siguientes alternativas de reforma institucional por medio de las cuales se persigue materializar las recomendaciones antes referidas. Estas alternativas constituyen uno de los puntos centrales en el documento porque indican los posibles ajustes en la estructura institucional del Estado que llevarían a mejorar el desempeño actual de la dirección en la articulación y coordinación del Sistema. Sin embargo, no todas las alternativas pueden llegar a solucionar de raíz los problemas identificados, estas deben ser complementadas con las otras propuestas aquí expuestas en el documento, y algunas tienen una mayor posibilidad de generar los cambios requeridos en la interacción interinstitucional del Estado, aunque pueden significar mayor complejidad de implementación.

Por lo anterior, este estudio propone tres alternativas estructurales y dos alternativas transitorias o intermedias. Las alternativas estructurales son opciones de ajuste institucional que por su naturaleza tienen una alta posibilidad de generar los cambios necesarios para optimizar la capacidad de la rectoría del Sistema en la articulación y convocatoria de los agentes. Estas alternativas son más difíciles de implementar porque requieren de un acuerdo político entre los actores, una mayor cantidad de recursos y ajustes legales de mayor complejidad para su realización. Por su parte, las alternativas transitorias o intermedias pueden ser opciones viables de mejora institucional que, aunque pueden llevar a mejoras sustanciales en el relacionamiento de los agentes del Sistema, tienen menor posibilidad de solucionar algunos de los problemas identificados en el documento, como la duplicidad de liderazgos y la capacidad de convocatoria, por lo que se podrían implementar de forma transitoria previo a una solución estructural. En específico, estas alternativas transitorias tienen mayor facilidad de implementación, pero pueden no cubrir todos los problemas identificados en torno al Sistema y su dirección.

En esta misma línea, reconociendo la dificultad de diferenciar al SNBF del ICBF y del SPBF, se recomienda como una de las primeras acciones transversal a todas las opciones y tal vez la más sencilla, cambiar el nombre del SNBF que para el caso de las alternativas del 1 al 4 sería **Sistema Nacional de Infancia y Juventud o Sistema Nacional de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia, Juventud y Fortalecimiento Familiar** y para la alternativa 5 sería **Sistema Nacional de Política Social**.

Definitivamente, utilizar el término “Bienestar Familiar” para referirse a lo que hoy en día conocemos como Sistema Nacional de Bienestar Familiar, es una de las razones más potentes para que en el imaginario colectivo del sector se asocie este Sistema con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y sea difícil diferenciar uno de otro. Es indispensable modificar la denominación del Sistema y asignarle un nuevo “nombre”. Por esta razón, a continuación, y en las alternativas propuestas, se utilizará la denominación SISTEMA o SISTEMA NACIONAL, para referirnos al SNBF.

Como se ha menciona en el transcurso del documento una de las grandes fortalezas del SISTEMA es el brazo territorial, el cual brinda apoyo técnico a los municipios en relación con las temáticas de NNA. En este sentido, el componente territorial de la DSNBF como existe hoy en día se materializaría en las alternativas planteadas de la siguiente forma: (i) en relación con las alternativas 1. ICBF; 2.DNP y 4. DAPRE, este brazo territorial se quedaría en el ICBF y (ii) para el caso del DPS y el Ministerio, estas entidades recibirían a modo de traslado este componente directamente en sus estructuras organizacionales.

i. **Alternativa 1 - Modificación de la estructura del ICBF¹⁷**

La primera alternativa que se propone involucra una modificación de la estructura del ICBF con el propósito de que las funciones que actualmente le asigna el artículo 25 del Decreto 987 de 2012 a la Dirección del SISTEMA, sean cumplidas directamente por la Dirección General y a una nueva Subdirección General del ICBF encargada del SISTEMA. A la Subdirección General del ICBF estarían directamente subordinadas las dependencias de articulación nacional y de articulación territorial. Estas dependencias podrían ser Oficinas de la nueva Subdirección General.

Esta es una de las alternativas con menos cambios legales y de baja complejidad, pues el cambio de la dirección del SISTEMA dentro de la estructura del ICBF ayudaría a tener un rol más protagónico del SISTEMA en relación con las demás direcciones de esta entidad, sin embargo, en esta alternativa no se contempla un cambio estructural dentro de la rama ejecutiva, lo cual prolongaría las tensiones entre la CIPI y el Comité ejecutivo que seguiría siendo liderado por esta subdirección del SISTEMA del ICBF.

Reconociendo los cambios en la estructura organizacional del ICBF y el impacto sobre el esquema de operación del SISTEMA, en esta alternativa es fundamental lograr que el CNPS tenga un rol protagónico y con más dinamismo en el uso de los mecanismos financieros que permitan generar incentivos al trabajo colaborativo de los agentes. Una vez esa instancia de decisión y orientación brinde unas directrices claras al Comité Ejecutivo, en gran medida se facilitarían las funciones establecidas en esta instancia, lo cual ayudaría a mejorar las tensiones que existen actualmente entre la CIPI y la DSNBF. En este sentido, es

¹⁷ Esta alternativa fue desarrollada inicialmente por Econometría Consultores en el estudio “*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*”

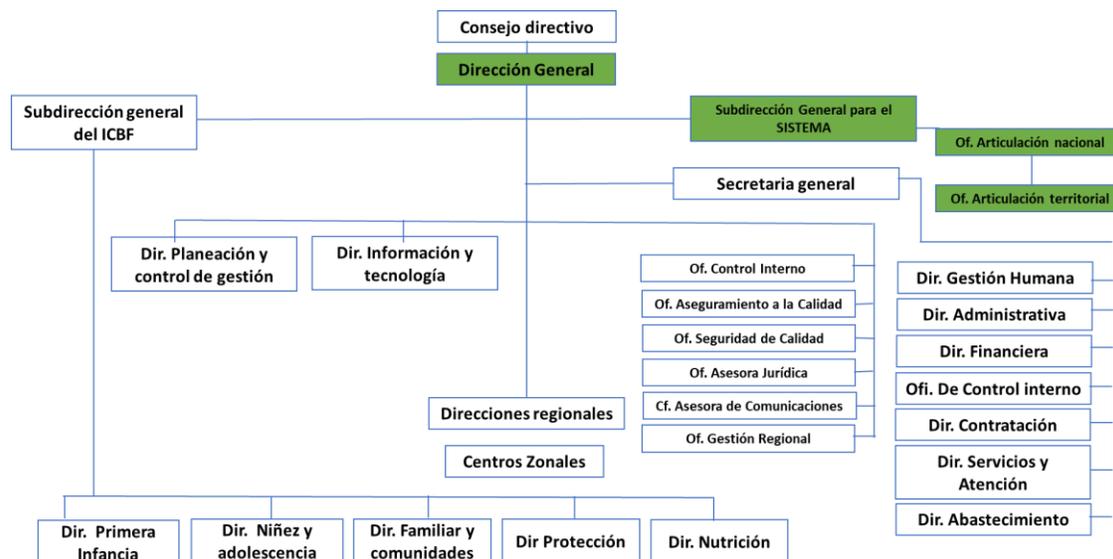
vital clarificar las funciones de la CIPI y del Comité Ejecutivo sobre las mesas de desarrollo técnico y los enlaces territoriales. Es decir, validar si todas las decisiones de la CIPI deben estar articuladas con el Comité y si el Comité es el canal de comunicación entre la CIPI y las mesas de desarrollo técnico.

Sin embargo, es pertinente resaltar que las funciones se distribuyen entre la Dirección General y la nueva Subdirección General. Podría considerarse que la primera cumpliera las funciones de: (i) coordinar el SISTEMA en todo el territorio nacional; (ii) coordinar la implementación de las estrategias y mecanismos orientados a la articulación del SISTEMA en los diferentes niveles y sectores; (iii) definir las metas de operación del sistema con los actores nacionales y territoriales; (iv) someter a la aprobación del Gobierno Nacional las normas que deben regular los diferentes aspectos de operación del SISTEMA; y (v) desempeñar la función de Secretaría Técnica del CNPS y el Comité Ejecutivo.

Mientras tanto, la nueva Subdirección General deberá: (i) definir los parámetros bajo los cuales se brinda asesoría y asistencia técnica en materia de dinamización SISTEMAF y a las organizaciones del orden nacional y territorial que prestan el SPBF; (ii) coordinar con las Direcciones Regionales el compromiso de las entidades territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a la primera infancia, niñez y adolescencia, familia; (iii) diseñar estrategias de formación, capacitación, divulgación e intercambio de experiencias, con los actores del SISTEMA en el territorio nacional; (iv) diseñar estrategias y mecanismos que permitan fortalecer el ejercicio del control social en la prestación del SPBF; (v) coordinar y liderar las acciones de los agentes del SISTEMA frente a contingencias especiales, catástrofes y demás situaciones de emergencia, promoviendo la articulación y participación de las diferentes entidades que lo conforman ; (vi) coordinar con los agentes del SNBF las acciones para el logro de la atención de la población objeto; (vii) proponer y validar con la Dirección General, las políticas y el sistema de evaluación, seguimiento y supervisión del SPBF; (viii) definir y hacer seguimiento a sus metas, planes de acción e indicadores; (ix) coordinar con las Direcciones Regionales las actividades que sean de su competencia, en trabajo conjunto con la Oficina de Gestión Regional. Por su parte, las competencias asignadas a las Subdirecciones pasarían a las Oficinas antes descritas que estarán subordinadas a la nueva Subdirección General.

El siguiente organigrama describe la variación introducida a la estructura del ICBF. Se resaltan en verde las dependencias que pasarían a ejercer las funciones públicas en cuestión:

Ilustración 14. Organigrama del cambio en la estructura del ICBF



Fuente: elaboración propia del equipo consultor

Viabilidad legal:

A diferencia de las demás alternativas que se sugieren, ésta se puede implementar mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República podrá: *“Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que define la ley”*.

En la medida en se pretenda modificar la estructura del ICBF para asegurar que la misma asigne a las dependencias que cuenten con la jerarquía requerida las funciones de la rectoría del SNBF, debe atenderse lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 que en lo medular establece que:

(a) debe responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones, (e)¹⁸ debe garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos, (f) cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo, (j) se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, (k) no se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden, (l) deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades, (m) deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas, (n) deberá adoptarse una nueva planta de personal.¹⁹

Esta función se origina en la necesidad de asegurar que las dependencias dentro de una entidad sean las adecuadas para el cumplimiento de las competencias. Con fundamento en estas mismas competencias se adoptó el Decreto 987 de 2012, y en esta oportunidad se podría implementar el cambio propuesto. Conviene señalar que no resulta ni siquiera necesario adelantar un examen de correspondencia con la naturaleza, en la medida en que las funciones se reasignan dentro del mismo ICBF. Además, son congruentes con lo dispuesto en las Leyes 75 de 1968, 7 de 1979 y 1098 de 2006, y el Decreto 4156 de 2011.

¹⁸ Los ordinales no referidos fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional en Sentencia C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁹ Tomado del artículo 56 de la Ley 489 de 1998. Los literales que no se refieren fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional en Sentencia C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

Ventajas y desventajas de la propuesta:

La Tabla 16 a continuación presenta una revisión de las ventajas, las desventajas, y otras variables que registra esta alternativa con fundamento en los resultados del trabajo de campo y el análisis específico de esta consultoría:

Tabla 16. Ventajas, desventajas y otras variables de modificar la estructura del ICBF

Ventajas	Desventajas	Otras variables
<ul style="list-style-type: none"> ● La asignación de competencias a dependencias y funcionarios de mayor jerarquía permite un diálogo más horizontal entre los agentes del SNBF. ● Posibilita una mejor articulación de la gestión intersectorial del SNBF. ● Permite que se aproveche el conocimiento y la experiencia del equipo humano de la DSNBF establecido en la estructura del ICBF. Es de resaltar la curva de aprendizaje, la cual está en una etapa de maduración y experticia clave para el SNBF. ● Aprovecha la capacidad institucional y la desconcentración administrativa del ICBF que permiten un relacionamiento destacado con las entidades territoriales. ● Puede implementarla el Presidente de la República mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existe una preocupación sobre la capacidad específica que tendría la Dirección General y la nueva Subdirección General de asumir el cumplimiento de estas funciones. ● También existe la inquietud entre algunos de los funcionarios del ICBF que al elevarse la rectoría del ICBF se pierda el enfoque particular que ya viene desarrollando la Dirección del SNBF. ● En la medida en que la rectoría se mantenga en el ICBF, algunas de las funciones que debe desarrollar seguirán supeditadas al DPS como cabeza del respectivo sector administrativo. Esto es sí mismo dificulta la función de rectoría del SNBF. ● Se mantienen el ICBF en sus dos funciones de rector y agente, lo que genera cuestionamientos. ● No hay capacidad para generar líneas independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Perpetúa la idea que el principal obligado a cumplir las funciones del SNBF es el ICBF ● Impone la necesidad de lograr una articulación con el DAPRE y con la CIPI dada la relación entre estas estructuras y la afinidad temática. ● Requiere un dinamismo activo del CNPS del ámbito Nacional

Fuente: elaboración propia equipo consultor

Ruta de implementación

Ilustración 15. Ruta de implementación para modificar la estructura del ICBF



Fuente: elaboración propia equipo consultor

ii. Alternativa 2 – Traslado de la rectoría del SISTEMA al DNP

Esta alternativa de intervención institucional que se propone corresponde al traslado de la rectoría del SISTEMA del ICBF al DNP. Como se ha referido en las alternativas anteriores, transferir la rectoría del SISTEMA -que no las funciones misionales ni operativas del ICBF-, al DNP permitiría un mejor relacionamiento con los demás agentes debido a la condición que tiene esta entidad como cabeza del sector administrativo de planeación nacional.

En esta alternativa el ente rector del SISTEMA sería el DNP, la cual ha sido una institución con larga trayectoria y reconocimiento técnico y aceptación por los demás agentes del SISTEMA. En esta línea, se mejoraría el problema de gobernanza nacional y se aprovecharía la experticia de esta entidad en relación con el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas. Para que el DNP sea el rector del SISTEMA se debe crear una ley que modernice el actual Código de Infancia y Adolescencia y que establezca estas funciones para el DNP. Esta entidad sería la encargada de ejercer la secretaria técnica del CNPS. En este sentido, se puede aprovechar la experticia que tiene el DNP como el encargado de ejercer la secretaria técnica del CONPES, para dinamizar el rol del CNPS en temas de NNA y fortalecimiento familiar. Igualmente, en esta alternativa se considera la coexistencia de las Comisiones intersectoriales, las cuales deberán funcionar acorde con los lineamientos desarrollados por la Dirección del SISTEMA.

Específicamente, la reforma administrativa prevé la eliminación de la Dirección del SISTEMA dentro del ICBF junto con sus dependencias directas correspondientes. De forma que las competencias que hoy tiene esa dirección y sus subdirecciones las asuman la Dirección General del DNP y la Subdirección General de Desarrollo social. En esencia se trata de una asignación de funciones análoga a la referida en los ordinales a) y b) entre la Dirección General y la Subdirección General de desarrollo social del DNP. En este caso la Dirección General asumiría las funciones de: (i) coordinar el SISTEMA en todo el territorio nacional; (ii) coordinar la implementación de las estrategias y mecanismos orientados a la articulación del SISTEMA en los diferentes niveles y sectores; (iii) definir las metas de operación del SISTEMA con los actores nacionales y territoriales; (iv) someter a la aprobación del Gobierno Nacional las normas que

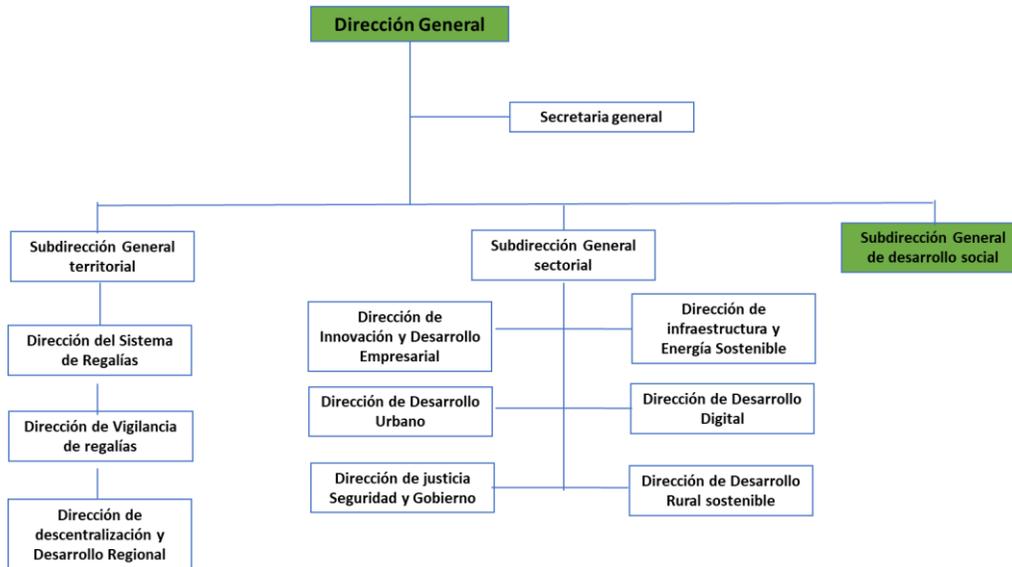
deben regular los diferentes aspectos de operación del SISTEMA; y (v) desempeñar la función de Secretaría Técnica del CNPS y el Comité Ejecutivo.

Por su parte la Subdirección General de Desarrollo Social, tendría a su cargo las siguientes funciones: (i) definir los parámetros bajo los cuales se brinda asesoría y asistencia técnica en materia de desarrollo social (ii) dinamización del SISTEMA y a las organizaciones del orden nacional y territorial que prestan el SPBF; (iii) coordinar con todos los agentes el compromiso de las entidades territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a la primera infancia, niñez y adolescencia, familia; (iv) diseñar estrategias de formación, capacitación, divulgación e intercambio de experiencias, con los actores del SISTEMA en el territorio nacional; (v) diseñar estrategias y mecanismos que permitan fortalecer el ejercicio del control social en la prestación del SPBF; (vi) coordinar con los agentes las acciones frente a contingencias especiales, catástrofes y demás situaciones de emergencia, promoviendo la articulación y participación de las diferentes entidades que lo conforman; (vii) proponer y validar con la Dirección General, las políticas y el sistema de evaluación, seguimiento y supervisión del SPBF; (viii) definir y hacer seguimiento a sus metas, planes de acción e indicadores, entre otras. Asumir las funciones que actualmente desarrolla la dirección de desarrollo social del decreto 2189 DE 2017.

Del mismo, reconociendo las fortalezas del actual SISTEMA en su relacionamiento con los territorios, el ICBF mantendría el componente territorial, y con el apoyo del DNP se buscaría robustecer estas acciones desde el punto de vista de la planeación y la coordinación financiera.

El siguiente organigrama describe un esquema del DNP con la Subdirección de Desarrollo Social que pasaría a ser superior funcional de las subdirecciones actuales. Se resaltan en verde las dependencias que pasarían a ejercer las funciones públicas en cuestión:

Ilustración 16. Organigrama con del traslado de la rectoría del SNBF al DNP



Fuente: elaboración propia equipo consultor

Viabilidad legal:

De igual manera que en las alternativas b) y c), esta alternativa demanda la expedición de una norma de rango legal. Lo anterior, como quiera que la rectoría de SNBF está atribuida al ICBF en virtud de la Ley 1098 de 2006 al ICBF. Por este motivo, no basta con que el Presidente de la República expida una norma de carácter reglamentario al amparo de lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política. Resulta indispensable que se adopte una norma de carácter legal que modifique lo dispuesto en el mencionado artículo de la Ley 1098 de 2006 y en su lugar le confiera al Presidente de la República la potestad de asignar como rector del SNBF a la entidad que lidere la implementación de la política social. De forma que si llegara a cambiar en futuras ocasiones no requeriría de una ley específica, sino del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Ventajas y desventajas de la propuesta:

En la siguiente tabla se puede observar las ventajas, desventajas y otras variables de este cambio en la estructura:

Tabla 17. Ventajas y desventajas del traslado de la rectoría del SNBF al DNP

Ventajas	Desventajas	Otras variables
<ul style="list-style-type: none"> ● La asignación de competencias al órgano cabeza del sector planeación nacional permite un diálogo más horizontal entre los agentes del SNBF. ● Posibilita una mejor articulación de la gestión intersectorial del SNBF. ● El DNP cuenta con capacidades técnicas y experiencia única en el seguimiento de proyectos y programas. ● Tiene una aproximación intersectorial muy relevante. ● Permitiría que haya una concordancia entre el seguimiento de la política y los 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existe una resistencia natural del DNP para asumir este tipo de competencias. ● No hay certeza de que la articulación con el nivel territorial se pueda desarrollar adecuadamente cuando el órgano rector es el DNP. ● Existen dudas sobre qué tan prescriptivas pueden ser las orientaciones del DNP para alcanzar los objetivos del SNBF. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Requiere de norma de rango legal para su implementación. ● Impone la necesidad de lograr una articulación con la CIPI y en DAPRE.

<p>objetivos del PND.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Tiene independencia respecto del ICBF y en esa medida no presenta la dualidad de agente y rector. ● Existiría relativa armonía entre desempeñar la secretaría técnica del Conpes y la del CNPS. ● Cuenta con conocimiento específico de la política de primera infancia y de infancia y adolescencia. 		
---	--	--

Fuente: elaboración propia equipo consultor

Ruta de implementación

Ilustración 17. Ruta de implementación del traslado de la rectoría del SNBF al DNP



Fuente: elaboración propia equipo consultor

iii. Alternativa 3 – Traslado de la rectoría del SISTEMA al DPS

Esta alternativa consiste en trasladar la rectoría del SNBF al DPS. Como se ha resaltado en oportunidades anteriores, transferir la rectoría -que no son las funciones misionales del ICBF-, al DPS permitiría un mejor relacionamiento con los demás agentes del SNBF debido a la condición que tiene esta entidad como cabeza del sector administrativo de la inclusión social y la reconciliación.

Como se ha mencionado en el transcurso de este documento, una de las debilidades del SNBF es que su ente rector no es una cabeza sectorial y esto ocasiona problemas para lograr una eficiente articulación con los agentes del SISTEMA. En esta alternativa, el ente rector del SISTEMA sería el DPS, el cual es la cabeza del sector de inclusión social y reconciliación mejorando el nivel de gobernanza del SISTEMA.

El cambio de la dirección del SISTEMA del ICBF al DPS, implica que las funciones de ente rector del SISTEMA pasen al DPS, aunque en esta alternativa se considera la existencia de las Consejerías. El rol de estas debe quedar configurado solo como un espacio de articulación interinstitucional en cabeza del DPS. Al igual que en la alternativa anterior, el papel del CNPS es crucial para lograr una efectiva articulación de los agentes del SISTEMA en relación con los temas de NNA, dado que los instrumentos financieros a los cuales tiene acceso esta instancia de decisión y orientación podrían ser el camino para generar incentivos al trabajo colaborativo entre los agentes.

Esta propuesta prevé la eliminación de la Dirección del SISTEMA dentro del ICBF junto con sus dependencias directas correspondientes. De forma que las competencias de esta dirección y sus subdirecciones la asumen la Dirección General del DPS y una nueva Subdirección General de Infancia y Adolescencia con el apoyo de las oficinas de articulación nacional y territorial.

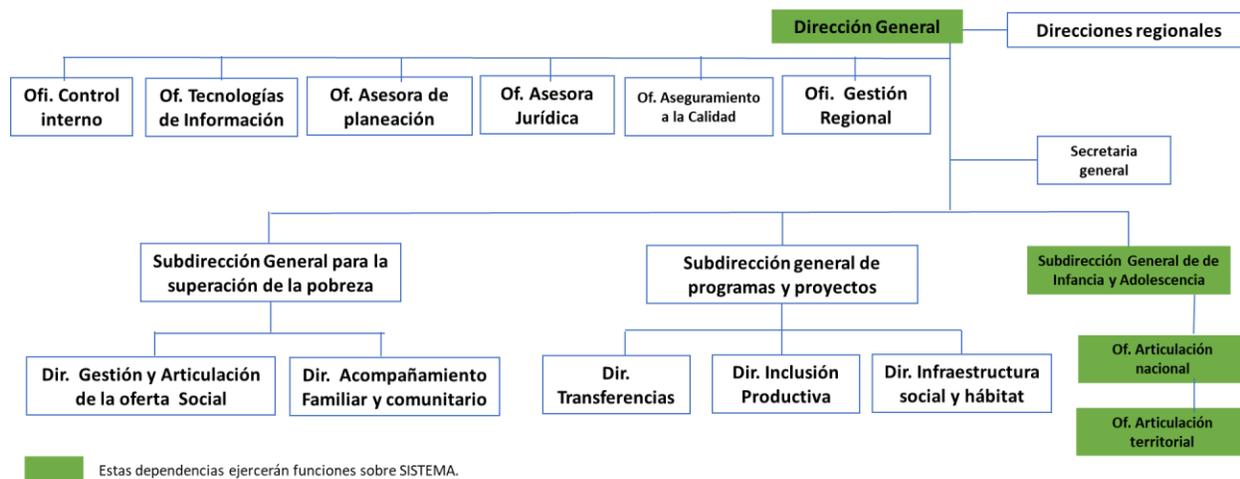
Reconociendo el potencial del DPS en ser el articulador de toda la política social del país, en esta alternativa se considera necesario que la Dirección General asumiría las funciones de: (i) coordinar el desarrollo de la política social en el país, es decir todo el sistema de promoción social dirigido a la atención y prevención de grupos vulnerables (familia, NNA y los temas de superación de la pobreza), (ii) coordinar el SISTEMA en todo el territorio nacional; (ii) coordinar la implementación de las estrategias y mecanismos orientados a la articulación del SNBF en los diferentes niveles y sectores; (iii) definir las metas de operación del sistema con los actores nacionales y territoriales; (iv) someter a la aprobación del Gobierno Nacional las normas que deben regular los diferentes aspectos de operación del SISTEMA; y (v) desempeñar la función de Secretaría Técnica del CNPS y del Comité Ejecutivo.

Por su parte la Subdirección General, específicamente dedicada al cumplimiento de estas tareas, tendría a su cargo las siguientes funciones: (i) definir los parámetros bajo los cuales se brinda asesoría y asistencia técnica en materia de dinamización del SISTEMA y a las organizaciones del orden nacional y territorial que prestan el SPBF; (ii) coordinar con los agentes del SISTEMA el compromiso de las entidades territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a la primera infancia, niñez y adolescencia, familia; (iii) diseñar estrategias de formación, capacitación, divulgación e intercambio de experiencias, con los actores del SNBF en el territorio nacional; (iv) diseñar estrategias y mecanismos que permitan fortalecer el ejercicio del control social en la prestación del SPBF; (v) coordinar con los agentes del SISTEMA acciones frente a contingencias especiales, catástrofes y demás situaciones de emergencia, promoviendo la articulación y participación de las diferentes entidades que conforman el SISTEMA; (vi) proponer y validar con la Dirección General, las políticas y el sistema de evaluación, seguimiento y supervisión del SPBF; (vii) definir y hacer seguimiento a sus metas, planes de acción e indicadores; (viii) coordinar con las Direcciones Regionales las actividades que sean de su competencia, en trabajo conjunto con la Oficina de Gestión Regional.

Es clave mencionar, que una de las grandes fortalezas del SNBF, es la posibilidad de llegar a los municipios y brindar asistencia técnica mediante los enlaces territoriales del SNBF. Para esta alternativa, es crucial mantener esta fortaleza, en este sentido se plantea la necesidad de realizar el traslado de ese brazo territorial al DPS, aprovechado la capacidad ya desarrolla y la presencia que tiene el DPS en territorio. Las oficinas de articulación nacional y territorial deberán brindar apoyo a los agentes del SNBF en el ámbito nacional y territorial como también a la subdirección general y a la Dirección General.

El siguiente organigrama describe la variación introducida entre las entidades del sector inclusión social y reconciliación. Se resaltan en verde las dependencias que pasarían a ejercer las funciones públicas en cuestión:

Ilustración 18. Organigrama del traslado de la rectoría del SNBF al DPS



Fuente: elaboración propia del equipo consultor

Viabilidad legal:

A diferencia de la anterior alternativa, esta demanda la expedición de una norma de rango legal. En efecto, aunque el Presidente de la República en ejercicio de lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política puede “Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos” y en esa medida podría eliminar la Dirección del SNBF y atribuirle dichas competencias a la Dirección General del DPS, y a la Subdirección existente, o incluso a una nueva que se cree; la rectoría del SNBF está atribuida al ICBF en virtud del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006. De acuerdo con lo establecido en el citado artículo:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de estos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas. (...)

Por este motivo, no basta con una norma de carácter reglamentario al amparo de lo dispuesto en el citado artículo constitucional y en la Ley 489 de 1998 para implementar esta alternativa. En consecuencia, resulta indispensable que se adopte una norma de carácter legal que modifique lo dispuesto en el mencionado artículo de la Ley 1098 de 2006 y en su lugar le confiera al Presidente de la República la potestad de asignar como rector del SNBF a la entidad que lidere la implementación de la política social. De forma que si llegara a cambiar en futuras ocasiones no requeriría de una ley específica, sino del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Ventajas y desventajas de la propuesta:

La Tabla 18 a continuación presenta una revisión de las ventajas, las desventajas, y otras variables que registra esta alternativa con fundamento en los resultados del trabajo de campo y el análisis específico de esta consultoría:

Tabla 18. Ventajas, desventajas y otras variables del traslado de la rectoría del SNBF al DPS

Ventajas	Desventajas	Otras variables
<ul style="list-style-type: none"> ● La asignación de competencias a al órgano cabeza del sector inclusión social y reconciliación permite un diálogo más horizontal entre los agentes del SNBF. ● Posibilita una mejor articulación de la gestión intersectorial del SNBF. ● Tiene independencia respecto del ICBF y en esa medida no presenta la dualidad de agente y rector. ● Existe relativa cercanía temática entre la experiencia que ha desarrollado el DPS y la del ICBF. ● La relación de vinculación del ICBF con el DPS permite que las acciones este último agente se desarrollen en concordancia con las pautas que establezca el DPS en ejercicio de su poder de tutela. ● El DPS tiene una valiosa experiencia en el manejo de sistemas de información que puede ser muy relevante en el ejercicio de la rectoría del SNBF. ● Adicionalmente, el DPS también cuenta con una experiencia relevante en la articulación de sistemas administrativos nacionales, que cobra especial importancia en este caso. ● Potencializa el rol del DPS como rector de política pública, función que al interior de la entidad no se ha sabido gestionar apropiadamente. Esto puede ser la oportunidad para que el cambio de rango legal amplíe la misión del DPS en la promoción e implementación de las políticas y programas del sistema de protección Social, manteniendo el enfoque en la superación de la pobreza, pero también dando línea sobre la atención y prevención de grupos vulnerables y de alta exclusión social, entre ellos todos los NNA. ● Permite avanzar hacia una transformación en Ministerio de Inclusión Social, que a su turno permite fortalecer y profundizar la acción estatal en la protección integral de la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existe una preocupación sobre la capacidad técnica específica que tendría el DPS de asumir el cumplimiento de estas funciones. ● Existe la preocupación de perder el enfoque particular que viene desarrollando la Dirección del SNBF. ● Puede desvirtuarse la mirada transversal y poblacional que debe tener el SNBF para dar un énfasis demasiado focalizado en familias en situación de pobreza. ● No hay certeza de que la articulación con el nivel territorial se pueda desarrollar adecuadamente. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Requiere de norma de rango legal para su implementación. ● Impone la necesidad de lograr una adecuada articulación con el DAPRE y con la CIPI. ● Resistencia por otras entidades para aceptar al DPS como líder del SNBF ● Exige un rol protagónico del CNPS

La implementación de esta alternativa permite que con posterioridad a que el DPS asuma estas funciones se transforme en un Ministerio de Inclusión Social, y en esa medida sirva como referente en la protección integral de la niñez y la adolescencia y el fortalecimiento familiar y toda la estrategia de protección social del Estado colombiano. Las prerrogativas de ser un ministerio permiten fortalecer la rectoría del SNBF y ejercer un liderazgo visible en este sector administrativo.

Ruta de implementación



Fuente: elaboración propia equipo consultor

iv. Alternativa 4 – Traslado de la rectoría del SISTEMA al DAPRE

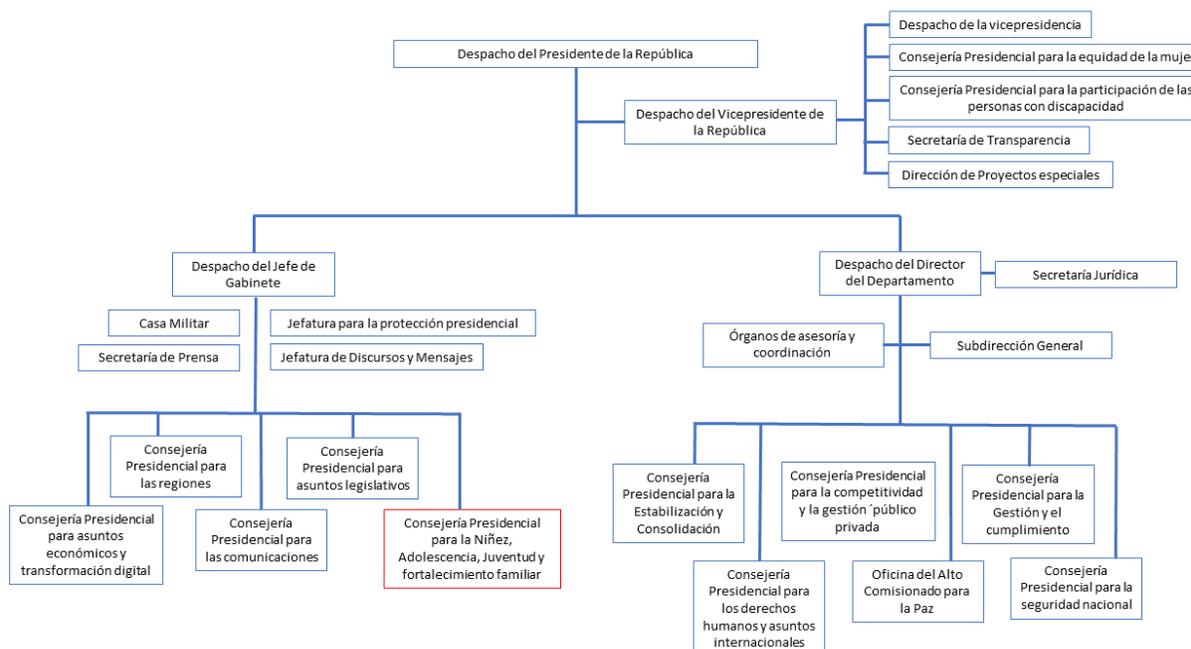
Esta alternativa ha sido sugerida por varios de los entrevistados. Supone el traspaso de las competencias correspondientes a la rectoría del SISTEMA del ICBF al DAPRE. Específicamente, supone que la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia se fusione con la Dirección del SISTEMA y la Consejería de Juventud para crear una instancia directiva de nivel presidencial que imparta la línea de política en la atención de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud. Esta súper estructura administrativa de alto nivel tendría la responsabilidad de formular y coordinar la implementación de políticas públicas en todos los rangos etarios, considerando la transición de los usuarios en los mismos y la forma en que se ofertaría la atención de manera Inter sistémica.

La Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia es una oficina que depende del Despacho del Jefe de Gabinete y cumple funciones específicas relacionadas con la asesoría, la asistencia y la coordinación de acciones para la primera infancia. Además, desde el Decreto 1784 de 2019, se le ha ampliado su radio de acción y se le ha atribuido competencias específicas en niñez y adolescencia. La información extraída de trabajo de campo indica un desempeño alto en el liderazgo que esta Consejería ha dado a la ejecución y coordinación de la Política de Cero a Siempre para la atención de Primera Infancia. Teniendo en cuenta esto, resulta conveniente aprovechar la capacidad de gestión y los avances que ha logrado hasta el momento la Consejería en el caso de Primera Infancia para expandirlo a toda la oferta institucional del Estado. En este caso, el ICBF se convertiría en el brazo operacional de esta estructura administrativa, y se delimitarían las acciones que cada sector ejecutaría en el marco de las políticas públicas.

Este nuevo arreglo institucional supone que el CNPS y el Comité Ejecutivo sea liderado por el Jefe del Gabinete, es decir que será el encargado de liderar esta nueva estructura administrativa. Así mismo, se requiere de un ajuste de la CIPI y demás espacios de articulación para hacerla viable. En este caso, la línea de política estaría dada por la nueva estructura administrativa y estos espacios se convertirían en instancias de seguimiento y articulación de las acciones implementadas para la materialización de las políticas, aunque depende de cada espacio en cuestión y del acuerdo político al que se llegue sobre el alcance de esta nueva estructura en la definición de la política pública.

A continuación, se presenta el organigrama del DAPRE con indicación de la Consejería que asumiría la competencia específica. Se resalta en rojo la Consejería que pasaría a ejercer las funciones públicas en cuestión:

Ilustración 20. Organigrama con traslado de la rectoría del SNBF al DAPRE



Fuente: Elaboración propia del equipo consultor

Viabilidad legal:

Al igual que en la anterior alternativa, esta demanda la expedición de una norma de rango legal. Lo anterior, debido a que la rectoría del SNBF está atribuida al ICBF en virtud de la Ley 1098 de 2006. Por este motivo, no basta con que el Presidente de la República expida una norma de carácter reglamentario al amparo de lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política. En cambio, requiere que se adopte una norma de carácter legal que modifique lo dispuesto en el mencionado artículo de la Ley 1098 de 2006 y en su lugar, i) le confiera al Presidente de la República la potestad de asignar la rectoría del SNBF a la entidad que lidere el desarrollo de la política social del país, o bien, ii) delimite directamente en la ley la rectoría del SNBF en cabeza del DAPRE.

Cada una de las opciones tiene ventajas y desventajas, si se asigna la potestad al Presidente, se permite una mayor flexibilidad que permite reasignar la rectoría en futuras ocasiones de ser necesario sin requerir de una norma de carácter legal.

Ventajas y desventajas de la propuesta:

La Tabla 19 a continuación presenta una revisión de las ventajas, las desventajas y otras variables que registra esta alternativa con fundamento en los resultados del trabajo de campo y el análisis específico de esta consultoría:

Tabla 19. Ventajas, desventajas y otras variables del traslado de la rectoría del SNBF al DAPRE

Ventajas	Desventajas	Otras variables
<ul style="list-style-type: none"> ● La asignación de competencias a la Presidencia de la República permite una coordinación más efectiva del SNBF, dado un mayor poder de convocatoria. ● Las orientaciones de la Presidencia tienen un carácter más prescriptivo y esto permite lograr los resultados de una forma más pronta. ● Los resultados de la CIPI demuestran la utilidad de contar con una rectoría del más alto nivel. ● Tiene independencia respecto del ICBF y en esa medida no presenta la dualidad de agente y rector. ● La experiencia en asuntos de niñez y adolescencia permite anticipar que cuenta con la capacidad técnica para liderar el SNBF. ● Tiene importante visibilidad y evita intermediarios innecesarios para la adopción de determinaciones necesarias y urgentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existe una preocupación sobre la capacidad técnica y operativa de la Presidencia para asumir el SNBF que en todo caso es mucho más complejo que la propia CIPI. ● No hay certeza de que la articulación con el nivel territorial se pueda desarrollar adecuadamente. Supone una articulación con el ICBF que tiene presencia en el territorio. ● Trasladar la rectoría a Presidencia puede ser dejar la política de niñez, adolescencia y fortalecimiento al vaivén de las prioridades del Gobierno de turno. ● El DAPRE es posiblemente la entidad que más variaciones tiene a medida que cambian los gobiernos. No hay certeza del mantenimiento de líneas y políticas en temas estratégicos. ● No tiene una línea específica en fortalecimiento familiar, por lo que impone la necesidad de desarrollar estas capacidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Requiere de norma de rango legal para su implementación. ● Permite una integración con la CIPI. ● Puede facilitar la tarea de simplificar y definir de mejor manera la articulación con otras estructuras administrativas dedicadas a la protección de la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar.

Fuente: elaboración propia equipo consultor

Ruta de implementación:

Ilustración 21. Ruta de implementación para el traslado de la rectoría del SNBF al DAPRE



Fuente: Elaboración propia del equipo consultor

v. Alternativa 5 – Creación del Ministerio para el Desarrollo Social

Esta alternativa consiste en la creación del Ministerio para el Desarrollo Social, de forma que a través de este se ejerza la rectoría del SISTEMA, presidiendo tanto el CNPS como el Comité Ejecutivo. Este nuevo Ministerio puede concebirse como un ministerio para la implementación y articulación de toda la política social del Estado, lo cual requiere la unificación de las entidades adscritas al sector de Prosperidad Social bajo un único liderazgo ministerial. Esta opción agruparía la dirección del Departamento para la Prosperidad Social y el ICBF, bajo la potestad del Ministerio para el Desarrollo Social, y las transformaría en entidades de operación para la implementación de las políticas.

La creación del Ministerio implica la supresión de las Consejerías para la Niñez y Adolescencia, y la Consejería para la Juventud, cuyos equipos se integrarían a esta nueva figura ministerial, en el desarrollo de las políticas públicas que les conciernen. Del mismo modo, las funciones que actualmente asume la Consejería para la Niñez y Adolescencia como ente rector de la CIPI pasarían a ser parte de las funciones que integraría este nuevo Ministerio. La supresión de la CIPI como espacio de articulación frente a la implementación de las políticas de Primera Infancia, en este caso se debe reformular la ley 1804 de 2016 en lo referente a la CIPI, las demás comisiones como la CIPRUNNA y la CISAN entre otras, deberán adscribirse al Ministerio. En todo caso es un tema a discusión entre los actores involucrados, que se deberá decir cuando se realice el análisis y diseño del Ministerio.

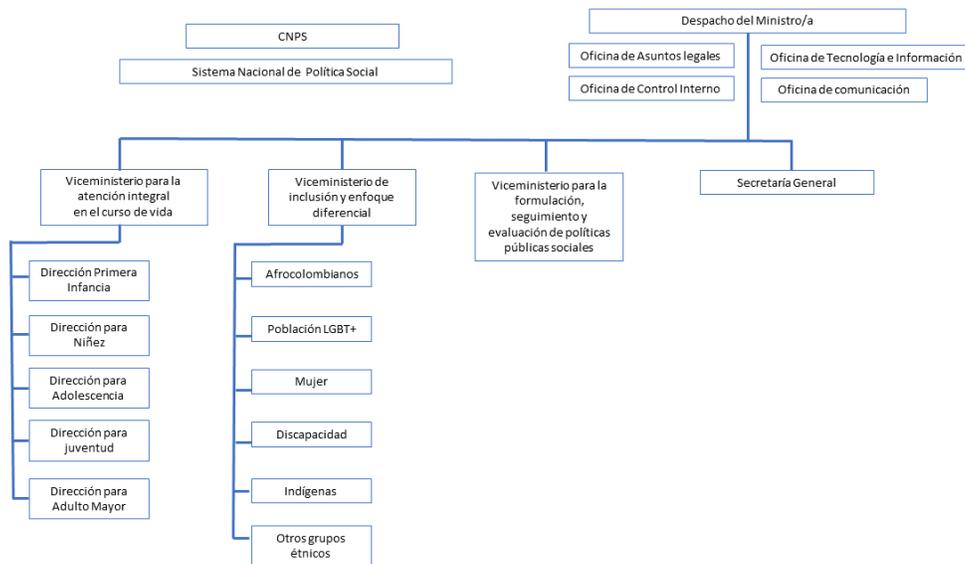
La Secretaría técnica del Comité estaría a la cabeza del Ministerio. Esto requeriría el ajuste de la Resolución 7662 de 2013. En cuanto al CNPS, a este asistiría el ministro o ministra como representante del sector, reemplazando la participación que ejerce ocasionalmente el ICBF para los temas de infancia y adolescencia.

Ahora bien, el Ministerio tendría que absorber todas las instancias de orden directivo, técnico y de formulación de política pública que actualmente operan en cada una de las entidades que lo comprenderían.

Con este ajuste institucional, el liderazgo y responsabilidad en la formulación, seguimiento e implementación de las políticas públicas relacionadas a infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar quedarían bajo la autoridad del/la ministro/a de Desarrollo social. Esto, con el entendido de que la implementación de políticas públicas relacionadas al tema requiere de un trabajo intersectorial, y por lo mismo, que todos los agentes del Sistema estarían en la obligación de contribuir a la implementación de las políticas, siendo el Ministerio el ente rector. Los detalles legales, de funciones y articulación con los demás sectores no se entrarán a profundizar porque tienen como origen acuerdos políticos entre las partes interesadas.

A continuación, se propone una estructura orgánica para la entidad:

Ilustración 22. Organigrama Ministerio de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración propia del equipo consultor

Viabilidad Legal:

La implementación de esta alternativa requiere de una Ley ordinaria para su materialización. El artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política de Colombia establece que el Congreso de la República tiene la función de “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”. Por su parte, el artículo 154 de la Constitución establece que el Gobierno Nacional tiene iniciativa legislativa para presentar proyectos de Ley para la modificación administrativa de los ministerios, por lo cual, el gobierno tendría la capacidad de presentar el proyecto de Ley que diera origen al nuevo Ministerio. Este proyecto debe ser congruente con la Constitución Política y denotar claramente qué funciones y estructuras deroga o mantiene del Código de Infancia y Adolescencia, de la Ley 1804 de 2016, la Ley 7 de 1979, y demás disposiciones legales.

Ventajas y desventajas de la propuesta:

Tabla 20. Tabla de ventajas y desventajas sobre en Ministerio

Ventajas	Desventajas	Otras variables
<ul style="list-style-type: none"> • Disponer la rectoría del Sistema en la cabeza de un ministerio permite un mayor poder de convocatoria y autoridad que permita una articulación más fácil con las demás entidades del Estado. • Soluciona la duplicidad de liderazgos entre la dirección del SNBF y la CIPI. • La alternativa constituye una ventana de oportunidad para implementar los ajustes presentados en la etapa de Fortalecer y algunos de los ajustes de la etapa de expandir. • La alternativa resulta una oportunidad para poner en la agenda pública los temas de niñez, adolescencia y familia, también para tener mayor control y capacidad de gestión de las políticas relacionadas al tema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una alternativa costosa en términos presupuestarios. • Se requiere un acuerdo político fuerte que contribuya a los ajustes y gestiones necesarios para la creación del Ministerio • El arreglo institucional supone una mirada sectorial a los temas relacionados a la infancia, adolescencia y familia, lo cual puede suponer una limitación a la implementación intersectorial de las iniciativas. • El arreglo institucional propuesto puede dificultar el relacionamiento de las instancias de orden nacional con las instancias de orden territorial en la implementación de las políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La materialización de la propuesta requiere de una norma de rango legal para su implementación. Esto requiere de apoyo político en el Congreso y el riesgo de que algunos legisladores pretendan alterar el contenido y función del ministerio. • El proyecto puede interpretarse como un ministerio de la familia y caer en debates conceptuales e ideológicos que dificulten su materialización. • El escenario de contracción económica por motivo del COVID 19 puede dificultar la creación del Ministerio.

Fuente: elaboración propia equipo consultor

Ruta de implementación:

Ilustración 23. Ruta de Implementación Ministerio de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración propia del equipo consultor

Resume de las alternativas:

Tabla 21. Alternativas de ajuste institucional

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Alternativa 5
Nombre	Modificar la estructura del ICBF	Traslado de la rectoría del Sistema al DNP	Traslado de la rectoría del Sistema al DPS	Traslado de la rectoría del Sistema al DAPRE	Creación del Ministerio para el Desarrollo Social
Alcance	Intermedio o transitorio	Intermedio o transitorio	Impacto avanzado	Estructural	Estructural
Ajuste en la Estructura Institucional	Eliminar la actual Dirección del SNBF y transferir las funciones correspondientes a la Dirección General del ICBF y a una nueva Subdirección General.	Eliminar la Dirección del SNBF en el ICBF y asignar las funciones correspondientes a la Dirección General del DNP y a una nueva Subdirección General de Desarrollo Social.	Eliminar la Dirección del SNBF en el ICBF y asignar las funciones correspondientes a la Dirección General del DPS y una nueva Subdirección General de Infancia y Adolescencia.	Crear una Consejería Presidencial que agrupe la actual dirección del Sistema, la Consejería para la Infancia y Adolescencia, y la Consejería para la Juventud. Esta estructura asumiría la rectoría del Sistema.	Agrupar las entidades adscritas al sector de Prosperidad Social en un nuevo Ministerio para el Desarrollo Social que además asuma la rectoría del SNBF y las Consejerías Presidenciales de Infancia y Adolescencia, y Juventud.
Requisito Legal	Decreto	Ley Ordinaria	Ley Ordinaria	Ley Ordinaria	Ley Ordinaria
Impacto Político	Bajo	Medio	Medio	Alto	Muy Alto
Principal Ventaja	Eleva la dirección del Sistema a la Dirección General del ICBF.	Permite aprovechar la estructura, y la capacidad técnica y de articulación nacional de DNP.	Eleva la rectoría del Sistema a un nivel de dirección sectorial.	Eleva la dirección del sistema a un nivel presidencial. Facilita la articulación intersectorial y la capacidad de convocatoria. Elimina la duplicidad de dirección sobre asuntos de infancia.	Lleva la atención de infancia y juventud al mayor nivel de relevancia política. Resuelve definitivamente los problemas de liderazgo.
Principal Desventaja	No se garantiza solución a los problemas de duplicidad de liderazgo y capacidad de convocatoria.	Se pierde capacidad de acción en el territorio.	Podría confundirse el énfasis del Sistema en la atención de NNA vulnerables o en condiciones de pobreza.	Se pierde capacidad de acción en el territorio.	Es una alternativa costosa en términos financieros y políticos.

C. Espacio III. Expandir

El desarrollo de los diferentes modelos de protección a la niñez ha evolucionado a un concepto de Enfoque de Derechos, el cual no sólo está basado y fundamentado en una legislación marco de protección de la niñez, sino en su capacidad de articular diversas instituciones y acciones en favor de esta población. La correcta articulación entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como local, son fundamentales para cumplir plenamente los objetivos del SNBF y de esta manera alcanzar el pleno goce de derechos de los NNA. El tercer Espacio propone, por lo tanto, la introducción de nuevas estrategias y mecanismos financieros y técnicos que permitan expandir la articulación e integración de servicios y recursos del SISTEMA con la sociedad civil y los territorios.

Líneas de acción:

Para que el Sistema de Protección a la Niñez pueda garantizar una protección integral debe transitar hacia una coordinación orientada a integrar a sus agentes. Por lo tanto, dentro de los propósitos del estudio está fortalecer la articulación con los agentes de la sociedad civil y del territorio en los procesos de coordinación del SNBF. Para lograr lo anterior, es necesario generar espacios e instrumentos de coordinación efectivos entre el Gobierno Nacional, los gobiernos territoriales y la sociedad civil, de manera que estos agentes mejoren sus capacidades en el SISTEMA y se articulen. La estrategia para lograr el objetivo de esta fase agrupa esas actividades en tres líneas de acción:

- Consolidar las relaciones entre la Sociedad Civil y el Gobierno Nacional
- Avanzar en los instrumentos financieros como incentivos al trabajo colaborativo.
- Fortalecer el vínculo del SISTEMA con las Entidades Territoriales.

Consolidar las relaciones entre la Sociedad Civil y el Gobierno Nacional

Para asegurar la protección integral de los NNA, los Sistemas de Protección a la Niñez deben tener un aparato institucional y un marco normativo que cree las condiciones adecuadas para que los agentes nacionales puedan articularse con los agentes de la sociedad civil. Este componente del Espacio III, reúne una serie de actividades que buscan cerrar las brechas legales e institucionales existentes que impiden que la sociedad civil, y otras estructuras administrativas se articulen eficientemente entre sí. Para lograr una mejor articulación es necesario tener un marco normativo incluyente con otros sectores, con claridad en los roles, con definición de competencias, con funciones delimitadas de las estructuras administrativas y con la participación de la sociedad civil en el ciclo de gestión y la toma de decisiones. Adicionalmente, es necesario replantear la concepción que tienen los agentes del SISTEMA sobre el papel de la sociedad civil para que empiecen a pensar su rol de una forma más activa.

i. Creación del Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Infancia y Juventud

Esta propuesta consiste en la creación de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) con el fin de crear un mecanismo de articulación que permita la participación de la sociedad civil en todo el ciclo de gestión de la política pública. Este Consejo quedará adscrito al SNBF, y el Gobierno Nacional consultará al Consejo, el cual se pronunciaría en lo referente a los siguientes temas: (i) Problemáticas de los NNA en el país, (ii) conceptos técnicos básicos requeridos para el fortalecimiento de las políticas públicas de NNA en el país. (iii) sobre los informes del cumplimiento de las políticas públicas de NNA. En ningún caso los pronunciamientos del Consejo serán vinculantes.

El CCSC estará conformado por representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro relacionados con las temáticas de NNA, representantes de las entidades prestadoras del servicio público de bienestar familiar,

representantes de las instituciones de educación superior, representantes de la comunidad académica la académica, los cuales deberán ser expertos y con reconocida trayectoria e idoneidad en las temáticas de NNA, representantes de las Cajas de Compensación Familiar, representantes de los gremios productivos, representantes de las pequeñas y medianas empresas, quienes serán elegidos por sus asociados y que tenga experticia en temas de responsabilidad social corporativa en temas de niñez. Finalmente, en la categoría de agentes comunitarios, dada la gran diversidad de esta, se sugiere contar con representantes de los padres y las madres de familia, los y las jóvenes, y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras al servicio de la infancia y la adolescencia. De igual forma, es necesario asegurar la participación y representación de la diversidad regional y territorial del país. El presidente del CCSC quien será elegido por los miembros de este Consejo será el representante en el Comité Ejecutivo para garantizar la articulación con el SISTEMA.

El periodo de elección será por cuatro años y el rector del SISTEMA será el encargado de convocar estas elecciones. El Consejo deberá sesionar mínimo cuatro veces al año o cuando el SISTEMA requiera de su participación.

ii. Representatividad en el Comité Ejecutivo

Como resultado del trabajo de campo y de la investigación, una de las grandes debilidades es la poca representatividad que tiene el representante de la sociedad civil en el Comité Ejecutivo. Por lo anterior se propone que el presidente de CCSC sea el representante de la sociedad civil en el Comité Ejecutivo.

Avanzar en los instrumentos financieros como incentivos al trabajo colaborativo.

En este componente del Espacio III se proponen nuevas estrategias y mecanismos financieros orientados a dotar al SISTEMA de suficientes herramientas para enfrentar adecuadamente los distintos retos de ejecución de programas altamente multisectoriales.

i. Integración de servicios

Una primera acción propuesta se refiere a la creación de una estrategia de integración de servicios en donde las diferentes entidades comparten la responsabilidad de alcanzar los objetivos de los servicios en favor de los NNA. Su aplicación requiere la evaluación de aquellos servicios o programas en donde se puede alcanzar mayor eficiencia y efectividad en el logro de objetivos. Proveen lineamientos que propendan por la programación conjunta de programas y proyectos de inversión entre entidades del SISTEMA aplicando mecanismos presupuestales existentes para: (i) formular proyectos integrales con la leyenda “Distribución Previo Concepto” para acciones y políticas de infancia con alta atomización de actividades y acciones en múltiples entidades, (ii) fomentar convenios interinstitucionales y facilitar traslados entre entidades del SISTEMA y (iii) evaluar mecanismos de tercerización conjunta de recursos con entidades idóneas y experimentadas en la formulación y ejecución de políticas de NNA.

ii. Mecanismos y criterios de programación y ejecución de recursos

De manera complementaria, una segunda acción propuesta, se refiere a la introducción de nuevos mecanismos y criterios de programación y ejecución de recursos que faciliten la agrupación e integración de recursos financieros y humanos, en los casos en donde los programas, servicios y territorios lo requieran. Unos mecanismos flexibles de presupuestación y ejecución, tales como los fondos específicos o contratación integrada, le puede permitir al SISTEMA agrupar recursos de diversas instituciones para así atender de manera diferenciada y eficiente las diferentes problemáticas de niñez que enfrentan las

distintas regiones del país. En este sentido se requiere: (i) crear fondos o recursos de destinación específica con enfoque poblacional y descentralizados que fomenten la acción intersectorial coordinada, (ii) revisar e integrar los criterios de asignación de recursos de infancia: SGP, SGR, sistema de salud, salud pública, Presupuesto General de La Nación-PGN, e inversión y (iii) definir mecanismos de ejecución/contratación expeditos, y en los casos en donde sea necesario, integrar por completo la acción gubernamental nacional/local en el territorio.

Del mismo modo, esta acción consiste en avanzar hacia una coordinación de presupuestos y objetivos que permita facilitar la integración de acciones por parte de los sectores que participan en el SNBF. En esta primera etapa de fortalecimiento, este avance consiste en proveer lineamientos para la programación conjunta de programas y proyectos de inversión entre entidades del SNBF aplicando mecanismos presupuestales existentes, como los convenios interadministrativos, distribución previo concepto y traslados entre proyectos.

Fortalecer el vínculo del SISTEMA con las Entidades Territoriales.

En este componente del Espacio III, se propone un conjunto de actividades orientadas a fortalecer los mecanismos de coordinación existente entre el SISTEMA y los agentes públicos territoriales. Tal como se mencionó en el Capítulo 4, para intensificar el modelo de coordinación actual con los actores territoriales es importante mejorar los mecanismos de coordinación para que sean más eficaces y permitan crear un SISTEMA más dinámico, amplio y diverso. Para lograr el objetivo anterior, es necesario aprovechar mejor la capacidad operativa y técnica de algunos actores, aumentar su liderazgo e incidencia en la toma de decisiones, generar incentivos, flexibilizar las instancias del SNBF y garantizar la sostenibilidad en la prestación del servicio.

***i.* Redefinir el esquema de operación nacional del SISTEMA con una mirada más hacia los territorios**

Concentrar un proyecto de la ley 1098 de 2006 para clarificar las competencias y obligaciones de los actores territoriales, con respecto a las acciones que adelanta el SISTEMA para cada una de las políticas públicas y las comisiones intersectoriales. Este proceso requiere de liderazgo y coordinación del SISTEMA, con el fin de que se delimiten las tareas para instancias de orden nacional y territorial, reconociendo la diversidad. Reglamentar si la articulación de las Comisiones intersectoriales se coordina de forma independiente con las mesas del SISTEMA, los enlaces territoriales del SNBF o por el contrario actúan bajo el liderazgo del SISTEMA con fin de evitar duplicidad en relación con las acciones dirigidas a brindar una atención integral de los NNA. Definir un espacio para los Entes territoriales en el Comité Ejecutivo que permita generar sinergias y procesos articulados entre la planeación Nacional y la territorial.

***ii.* Fortalecer el equipo técnico de acompañamiento a los territorios**

Diseñar una estrategia de desarrollo de habilidades y conocimiento dirigida a los enlaces territoriales mediante foros interinstitucionales, talleres entre agencias de manera presencial o virtual, sobre la profundización de los temas de NNA y las familias que se están desarrollando desde el ámbito nacional con el fin de replicarlo en los territorios. Crear kits de herramientas sobre: planeación estratégica, sistemas de monitoreo seguimiento y evaluación para la adecuada implementación de las políticas públicas de NNA que les permitan a los enlaces territoriales brindar de forma más pedagógica la asesoría técnica a los municipios. Este equipo debe enfocarse en ofrecer asesoramiento técnico para la

implementación y seguimiento de las políticas públicas, y también en la implementación de la RIA a nivel territorial.

Riesgos y factores de éxito para la implementación del Espacio III

Para lograr el éxito en la implementación de esta fase, a continuación, la Tabla 22 presenta una revisión de los principales riesgos que se pueden presentar en la implementación de las líneas de acción y los factores de éxito necesarios para una adecuada implementación de las propuestas.

Tabla 22. Factores de éxito y riesgos para la implementación de las líneas de acción

Variable	Factores de éxito	Riesgos
Acciones - Consolidar las relaciones entre la Sociedad Civil y el Gobierno Nacional	Una rectoría del SISTEMA que promueva la importancia de la articulación con la sociedad civil. Promoción del trabajo colaborativo entre los agentes del SISTEMA.	Implican una reforma a un Decreto o una Ley. Necesitan una concertación política para su desarrollo. Que los agentes de la sociedad civil no tengan incentivos para conformar el Comité Ejecutivo
Acciones - Avanzar en los instrumentos financieros como incentivos al trabajo colaborativo	Actualización de los objetivos del SISTEMA. Identificación de líneas estratégicas y servicios susceptibles de integración. Incorporación formal de incentivos al trabajo multisectorial dentro de los criterios de asignación de fuentes de recursos. Fortalecimiento de la distribución de competencias y conformación de redes intersectoriales y de servicios integrados. Contar con acuerdos técnico- operativos entre los equipos de trabajo y los mecanismos de financiación entre los diferentes agentes del SISTEMA. Un SISTEMA con un diseño armónico, flexible y con capacidad de atender problemas que son altamente multisectoriales. Identificación problemas específicos en la implementación de las Políticas y programas.	Implican una reforma a un Decreto o una Ley. Necesitan una concertación política para su desarrollo. La integración del presupuesto puede generar resistencia a nivel nacional y regional. Las modificaciones de leyes que asignan recursos a las regiones son difíciles de modificar por intereses políticos.
Acciones -Fortalecer el vínculo del SISTEMA con las Entidades Territoriales.	Una arquitectura normativa e institucional del SISTEMA sólida. Que el SISTEMA comprenda la importancia de fortalecer los mecanismos de coordinación con los territorios.	Implican una reforma a un Decreto o una Ley. Pueden presentar dificultades en la financiación y en la consecución de personal técnico en territorio.

Bibliografía

- Alcaldía de Bogotá (2017). *Guía de formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_la_formulacion_pp_wf_0.pdf
- Ahrens, P. *Qualitative network analysis: A useful tool for investigating policy networks in transnational settings?* Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/324592025_Qualitative_network_analysis_A_useful_tool_for_investigating_policy_networks_in_transnational_settings.
- Andrade, Carlos y Arancibia, Sara (2010), "Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de Infancia". *Revista de la CEPAL* 101: 127-143.
- Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). *Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 679-701.
- Bravo, L., Torruco, U., Mildred, M., & Varela, M. (2013). *La entrevista, recurso flexible y dinámico*. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Middleton Stone, M. (2006). *The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature*. *Public Administration Review*, 44-55.
- CEPAL. (2009). *Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia*. Serie Políticas sociales, 148.
- CEPAL. (2017). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración* (Séptima Edición ed.). México D.F.: McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2012). *Welfare Reform and "Wicked issues" From coupling to decoupling*. N.D.: Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS).
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Post New Public Management Reforms: Empirical Tendencies and Scholarly Challenges*. *Gestión y Política Pública*, 539-564.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Garantía de derechos niños, niñas y adolescentes*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>.
- Comité Ejecutivo del SNBF. (2019). *Acta 51 de enero*.
- Comité Ejecutivo del SNBF. (2019). *Acta 57 de julio*.

- Corbett, T., & Noyes, J. L. (2008). *Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework*. Washington, D.C.: Institute for Research on Poverty.
- Crea, T. M., Reynolds, A. D., McCreery Bunkers, K., & Bishop, C. M. (2017). *Social service systems for vulnerable children and families in low- and middle-income countries: Establishing definitions and key components*. *International Journal of Social Welfare*, 305–315.
- Cunill-Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual*. *Gestión y Política Pública*, 5-46.
- Daft, R. L. (2011). *Teoría y Diseño organizacional*. México: Cengage Learning.
- Dulzaides, M., & Molina, A. (marzo de 2004). Scielo. *Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso*. Recuperado de: <http://eprints.rclis.org/5013/1/analisis.pdf>.
- Econometría Consultores (2018) “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”
- Econometría Consultores. (2018). “Evaluación institucional y de resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre, con el fin de determinar sus efectos sobre la población beneficiada”.
- Espinosa, N & Chudnovsky, M. (2019). *Conflict between Formal and Informal Rules in Policy Coordination: The Case of Child Homelessness in Mexico City*. Tomado de la Fuente: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12158>. Consulta 09/05/2020
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (2019). *Children, Food and Nutrition*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/media/60806/file/SOWC-2019.pdf>.
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (2002). *Adolescent Development and Participation Unit*. Recuperado de: https://www.unicef.org/spanish/cbsc/files/working_with_and_for_adolescents.pdf. Consulta 23/12/2019
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (2002). *Mobilización social*. Recuperado de: https://www.unicef.org/spanish/cbsc/index_42347.html. Gobierno de Canarias. (19 de septiembre de 2015).
- Horwath, J., & Morrison, T. (2007). *Collaboration, integration and change in children’s services: Critical issues and key ingredients*. *Child Abuse & Neglect*, 55–69.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2019). *Lineamiento técnico administrativo estrategia de atención y prevención de la desnutrición*.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2018). *Procedimiento para la participación y movilización social en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/p11.snbf_procedimiento_participacion_y_mobilizacion_social_en_el_marco_del_snbf_v1.pdf. Consulta 23/12/2019
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2019). *Guía de Socialización de los Servicios de Primera Infancia de las Entidades Administradoras de Servicios – EAS*. Recuperado de:

https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/g11.pp_guia_de_socializacion_de_los_servicios_de_primera_infancia_v3.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013). *Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/manual_operativo_snbfb.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2019). *Manual Operativo de la Modalidad 1.000 días para cambiar el mundo*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/mo7.pp_manual_operativo_modalidad_1_000_dias_para_cambiar_el_mundo_v6_1.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2019). *Manual Operativo de la Modalidad Centro de Recuperación Nutricional*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/mo8.pp_manual_operativo_modalidad_crn_v3.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2019). *Guía técnica del Componente de alimentación y nutrición para los programas y proyectos misionales del ICBF*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/g6.pp_guia_tecnica_del_componente_de_alimentacion_y_nutricion_icbf_v2.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2019). *Lineamiento Técnico Administrativo de la estrategia de atención y prevención a la desnutrición*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm2.pp_lineamiento_tecnico_administrativo_estrategia_de_atencion_y_prevencion_de_la_desnutricion_v3_0.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013). *Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/manual_operativo_snbfb.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2018). *Informe de gestión 2018*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_icbf_enero_31_de_2019.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2018). *Informe de Rendición de Cuentas 2018*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_final_rpc_y_mp_2018_v2.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2019). *Mapa estratégico ICBF 2019-2022*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/mapa_estrategico_2019-2022_3.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2018). *Procedimiento de Programación y Entrega de Alimentos de Alto Nivel Nutricional*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/p5.pp_procedimiento_programacion_y_entrega_de_alimentos_de_alto_valor_nutricional_v4.pdf. Consulta 23/12/2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2018). *Portafolio de Cooperación 2018-2019*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/portafolio_2019_vf_10.07.2019.pdf. Consulta 23/12/2019

- Jones, G. (2015). *Teoría Organizacional: Diseño y Cambio en las organizacional*. México: Pearson Prentice Hall.
- McDaid D and Par A. (2016) Health Evidence Network Synthesis Report 48, World Health Organization.
- Monje, Carlos. (2011) *Metodología de la Investigación cuantitativa y cualitativa-Guía didáctica*. Recuperado de: <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>. Consulta 08/01/2019
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. (2008). *The Child Protection Strategy*. E/ICEF/2008/5.
- Loitz, Stearns, Fraser, Storey & Spence Network. *Analysis of inter-organizational relationships and policy use among active living organizations in Alberta, Canada*. Recuperado de: <https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-017-4661-5>. Consulta 05/01/2019
- OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. París: OCDE.
- Osborne, S. P. (2006). *The New Public Governance?*. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Repetto, F. (2009). *Coordinación de políticas: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*. XIV Congreso Internacional del clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía.
- Ruano, Olga. (2007). *El trabajo de campo en investigación cualitativa*. *Revista Nure Investigación: España*.
- Save the Children. (S.f.). *A 'rough guide' to child protection systems*.
- SNBF (2017). *Lineamiento de movilización social para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/lineamiento_de_movilizacion_social_vf.pdf
- SNBF. (2019). *Instancias formales*. Bogotá: SNBF.
- Superintendencia de Subsidio Familiar. (2018). Informe trimestral - FONIÑEZ
- Solano Cornejo, D. (2007). *La transversalidad y transectorialidad en el sector público*. Recuperado de: [siare.clad.org: http://siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf](http://siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf)
- Serra, A. (2005). *La gestión transversal: Expectativas y resultados*. *Reforma y Democracia*, Núm. 32.
- Valencia Agudelo (2012). *Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>
- Unicef.(2016). *Hacia una medición Sistemas de Protección*. Recuperado de: https://www.unicef.org/ecuador/media/3751/file/Ecuador_Hacia-una-medicion_sistemas_proteccion.pdf.pdf

United Nations Children's Fund (UNICEF). (2010). *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*. Recuperado de: https://www.unicef.org/protection/files/Adapting_Systems_Child_Protection_Jan_2010.pdf

Winkworth, G., & White, M. (2011). *Australia's Children 'Safe and Well'? Collaborating with Purpose Across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems*. *The Australian Journal of Public Administration*, 70(1), 1–14.

World Bank. (1992). *Governance and development*. Recuperado de: http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf. Consulta 20/12/2019.

World Vision International. (2011). *A SYSTEMS APPROACH TO CHILD PROTECTION*