Evaluación del funcionamiento operativo e institucional de las Defensorías de Familia y los Centros Zonales

RESUMEN EJECUTIVO

Marzo 31 de 2020

Contenido

INTRODUCCIÓN 4
I. LA RUTA METODOLÓGICA 4
II. RESULTADOS Y RECOMENDACIONES 6
A. Contexto e influencias organizacionales 6
B. Perfil organizacional 8
C. Liderazgo 10
D. Planeación estratégica 12
E. Gestión de procesos 14
1. Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos –PARD- 14
2. Proceso del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA- 16
3. Proceso de Trámites Extraprocesales -TAE- 17
4. Proceso de Adopciones 17
5. Proceso de Inobservancias 17
6. Sistema de Información Misional -SIM- 17
F. Gestión de desempeño 19
G. Gestión de personal 20
H. Gestión de calidad 22
I. Gestión del conocimiento 23
III. EL MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACION DE DEFENSORÍAS DE FAMILIA Y CENTROS ZONALES 25
A. Nivel de las Direcciones Regionales 26
B. Nivel de los Centros Zonales 27
C. Nivel de las Defensorías de Familia 27
D. Esquema de implementación del Modelo Operativo de Optimización 28
Referencias ..... **¡Error! Marcador no definido.**

Acrónimos y abreviaturas

AA	Autoridad Administrativa
AAF	Asistencia y Asesoría a la Familia
AT	Asistencia Técnica
CZ	Centro Zonal del ICBF
DF	Defensorías de Familia del ICBF
DR	Dirección Regional del ICBF
EPICO	Estrategia Permanente de Innovación y Cambio Organizacional
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
ETI	Equipo Técnico Interdisciplinario
GAT	Grupo de Asistencia Técnica de las Direcciones Regionales del ICBF
GET	Grupo de Estudio y Trabajo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
TAE	Trámite de Atención Extraprocesal
VGD	Verificación de Garantía de Derechos

INTRODUCCIÓN

La protección de los niños, las niñas y los adolescentes es una prioridad de política pública en cualquier país que se encamine en la ruta del desarrollo. Ello adquiere mayor relevancia en un país como Colombia, en donde, según el informe anual de UNICEF[1], en 2016 se registraron 757 homicidios contra personas menores de 18 años y se reportaron 21.399 casos de exámenes médico-legales por presunto delito sexual, de los cuales, el 86% se realizaron a Niños, Niñas y Adolescentes -NNA- (18.403 casos) y, de estos, aproximadamente, 8 de cada 10 correspondieron a niñas y a adolescentes mujeres.

Desde 1989, con la expedición del *Código del Menor* -Decreto 2737-*,* Colombia cuenta con normas de protección para los menores de edad. Posteriormente, en 2006, se expidió la Ley 1098, *Código de la Infancia y la Adolescencia*, que derogó el Código del Menor y realizó importantes avances para la protección integral de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes porque tiene un enfoque de garantía de derechos, se acoge al derecho internacional de Derechos Humanos, hace de los Niños, Niñas y Adolescentes sujetos titulares de derechos y establece una protección integral, con exigibilidad de los derechos. Igualmente, la Ley 1098 de 2006, reformada por la Ley 1878 de 2018, establece la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de garantizar los derechos de los NNA, crea las medidas de restablecimiento de los derechos de los NNA, designa a las autoridades competentes para el restablecimiento de dichos derechos y establece los procedimientos administrativos y judiciales para el restablecimiento de estos.

En el marco de las mencionadas leyes, los Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- actúan como Autoridades Administrativas para prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, mediante la aplicación de las medidas de restablecimiento de derechos. Igualmente, los Defensores de Familia tienen importantes funciones en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA-, en la realización de Trámites de Atención Extraprocesal -TAE-, en Adopciones y en trámites de inobservancia de derechos al interior del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

El presente Resumen Ejecutivo presenta la ruta metodológica, las principales recomendaciones y el MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACIÓN propuesto por **FEDESARROLLO con el apoyo de OIM/USAID**, que se llevó a cabo con la participación activa de la Gerencia de Prevención del Reclutamiento de la OIM y la Dirección del Protección del ICBF, quienes acompañaron el proceso de evaluación de los CZ y las DF y el diseño del Modelo, a través de la realización de Mesas de Trabajo conjuntas que permitieron afinar los resultados y que garantizan que los resultados de este estudio quedan apropiados por los funcionarios responsables de la próxima implementación que requiere el Modelo Operativo de Optimización para beneficio de los Niños, Niñas y Adolescentes colombianos.

I. LA RUTA METODOLÓGICA

Las Defensorías de Familia -DF- y los Centros Zonales -CZ- del ICBF son dependencias que enfrentan enormes desafíos operativos, administrativos, técnicos e institucionales, como se verá en el desarrollo del presente documento. En tal sentido, la complejidad y la dinámica de los mismos se abordaron mediante modelos teóricos y conceptuales que tienen en cuenta estas características, tal como la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann[2], y modelos para estudiar la dinámica de los problemas sociales, en particular, la Teoría de la Estructuración de Giddens. De manera complementaria, **FEDESARROLLO** planteó una metodología rigurosa para realizar evaluaciones institucionales, tal como la propuesta por Lusthaus et al. (2005) [3] y siguió metodologías reconocidas para realizar evaluaciones operativas, tal como la propuesta por

[1] UNICEF Colombia (2018), “Informe anual 2017”, pág. 10.
[2] Luhmann, N. (1998). Sistema Sociales: Lineamientos para una teoría general. Madrid: Anthropos.
[3] Lusthaus C., Anderson G. and Murphy E. (2005). Institutional Assessment. A Framework for Strengthening Organizational Capacity. Ottawa, ON, IDRC.

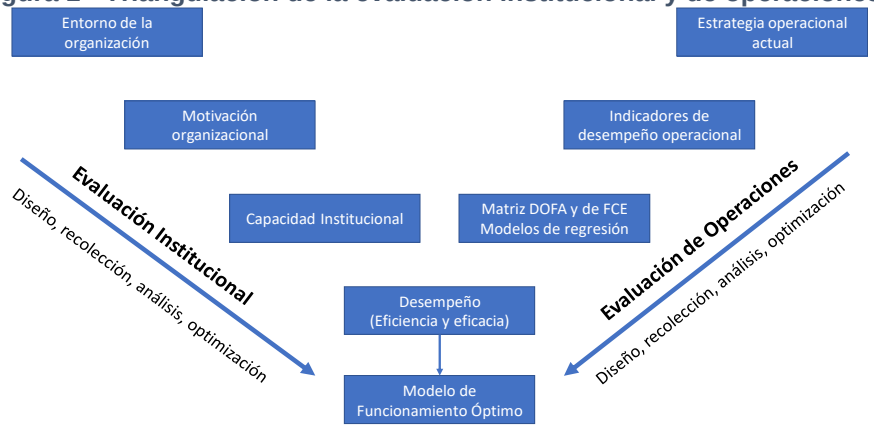
Camarotto et al. (2000)[4] .Para el desarrollo del MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACIÓN, **FEDESARROLLO** se basó en los planteamientos de Tristán y Purdie[5] en 2014.

Así, la evaluación institucional se desarrolló en cuatro fases secuenciales: 1) la comprensión del entorno de la organización institucional, 2) los determinantes de la motivación organizacional, 3) la capacidad institucional en términos de recursos y liderazgo y 4) la capacidad de articulación intra e interinstitucional, para establecer el desempeño de la organización en términos de efectividad y eficacia.

Por su parte, la evaluación de operaciones siguió las nueve fases de Camarotto et al. (2000): en primer lugar, se determinó el **funcionamiento de la estrategia operacional actual**, a través del mapa de actores, la matriz de responsabilidades y el mapa de procesos. Con lo anterior se diseñó la **batería de indicadores operacionales** con base en los cuales se diseñaron los instrumentos de recolección de información. Una vez recolectada la información, a partir de la Matriz de Consistencia del sistema de protección para los NNA y del análisis DOFA y de Factores Críticos de Éxito -FCE- se realizó el análisis de desempeño.

La evaluación institucional y la evaluación de operaciones se combinaron y triangularon para obtener el Modelo Operativo Òptimo, tal como se expone en la **Figura 1**.

Figura 1 - Triangulación de la evaluación institucional y de operaciones



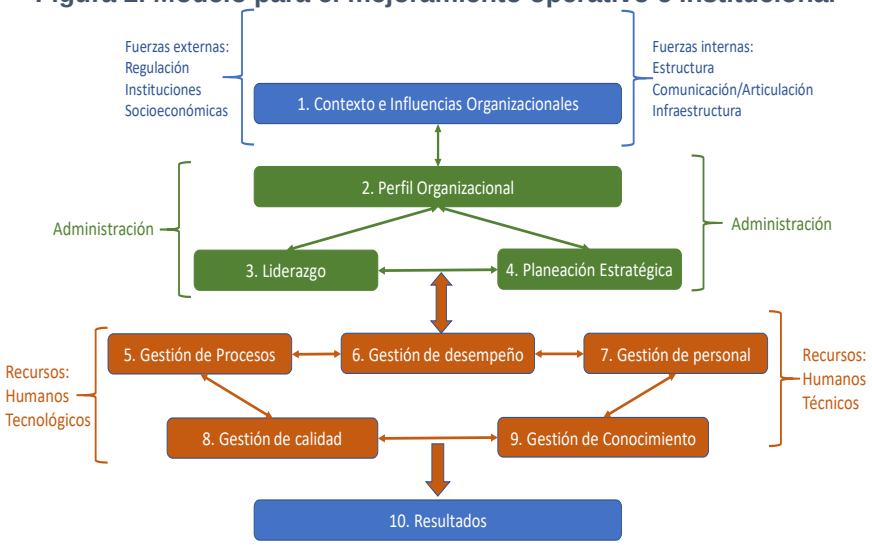
Fuente: elaboración propia, con base en Lusthaus et al. (1995)

Para organizar los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones institucional y operativa, así como para proponer el MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACIÓN de las Defensorías de Familia y los Centros Zonales del ICBF, **FEDESARROLLO** utilizó como marco analítico, el planteamiento de Tristan y Purdie (2014) que se presenta en la **Figura 2**.

Es importante señalar que las evaluaciones institucional y operativa de los CZ y las DF y el diseño del Modelo Operativo de Optimización, se basaron en un amplio trabajo de campo cuantitativo y cualitativo que consistió en realizar encuestas a la totalidad de los Directores Regionales del ICBF (33), a la totalidad de los coordinadores de Centro Zonal (213) y a 854 de los 1.331 Defensores de Familia (64,1%), que corresponden a quienes contestaron la encuesta que fue enviada a todos los Defensores de Familia del país.

[4] Camarotto, J. A., Lopes, M.T.R., Alves Filho, A.G. (2000). Development of a Model of Operational Performance Indicators. 19th International Conference on Production Research.
[5] Tristan, B., & Purdie, T. (2014). *The Process Improvement Handbook.* Estados

Figura 2. Modelo para el mejoramiento operativo e institucional



Fuente: Adaptado de Tristan y Purdie (2014)

En cuanto al trabajo de campo cualitativo, se aplicaron 158 instrumentos frente a los 133 previstos, que incluyen entrevistas a 51 Defensores de Familia, a 40 Equipos Interdisciplinarios de las Defensorías de Familia –ETI-, a 10 coordinadores de Centro Zonal y a 7 Directores Regionales con sus Grupos de Asistencia Técnica -GAT-, entre otros; igualmente se realizaron seis Grupos Focales, tres en Restablecimiento de Derechos y tres en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA- y se realizaron 10 Observaciones In Situ en Centros Zonales. El trabajo de campo cualitativo se llevó a cabo en Bolívar, Norte de Santander, Risaralda, Caquetá, Meta, Nariño, Cauca, Antioquia, Valle del Cauca y Bogotá.

II. RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

Para el análisis y presentación de los resultados y recomendaciones, **FEDESARROLLO** utilizó como marco analítico, el planteamiento de Tristan y Purdie (2014), ver **Figura 2** (siguiendo el orden de esta figura se presentará este capítulo), porque permite abordar los problemas más importantes que tiene la operación del Instituto, así como su institucionalidad. Este esquema considera tres ámbitos: uno, que examina el contexto, es decir, el entorno en el cual se desenvuelve el ICBF, con las fuerzas externas (regulación y factores socioeconómicos) y las fuerzas internas (estructura, comunicación/articulación e infraestructura); el segundo aborda las dimensiones administrativa y de organización estructural del Instituto; y, el tercero, el ámbito interno, que se refiere a los recursos humanos y tecnológicos que inciden en las formas de gestión del servicio propiamente dichas.

A. Contexto e influencias organizacionales

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- tiene como objetivo velar *por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, mediante el suministro de atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos*. El instituto es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con presencia en 33 departamentos a través de 214 Centros Zonales. Igualmente es el rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (creado con la Ley 7 de 1979 y reorganizado a través del Decreto 936 de 2013) y su actuación está en línea con el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos. El ICBF tiene el deber de coordinar la implementación de las políticas públicas nacionales y territoriales de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar y es la piedra angular de la implementación del Código de la Infancia y la Adolescencia plasmado en la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1878 de 2018 que la reforma.

El ICBF ha respondido a los desafíos que le imponen las leyes con importantes resultados en la garantía, prevención y restablecimiento de derechos de los NNA. No obstante, enfrenta factores externos estructurales relacionados con el contexto socioeconómico del país que constantemente presionan el accionar del Instituto y que es una fuerza que tiende siempre a desestabilizarlo. En efecto, la pobreza generalizada con sus efectos en el desempleo y la informalidad, el largo conflicto armado con el desplazamiento masivo de la población, el narcotráfico y las economías ilegales con la consecuente inseguridad y reclutamiento de NNA, el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia intrafamiliar y de género y la reciente migración de ciudadanos venezolanos son factores que sobrepasan en mucho la acción del Instituto, pero que toca todos los días a sus puertas con la cara del abuso, maltrato, abandono, reclutamiento y explotación sexual de nuestros niños, niñas y adolescentes.

Pero no solo es la cruda realidad del país la que presiona al ICBF desde afuera, lo son también las formas de organización institucional del estado colombiano y sus débiles mecanismos de articulación, en particular, del ejecutivo con la rama legislativa y judicial, así como entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. En particular, la expedición de la Ley 1878 de 2018 impuso tiempos perentorios para el cumplimiento del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos –PARD-.

El impacto de los tiempos estipulados en la Ley 1878 de 2018 sobre la operación del área de Protección del ICBF puso en evidencia, hacia atrás, el gran número de PARD abiertos sin cerrar de años anteriores, la alta permanencia de NNA en instituciones de operadores del Instituto y la desactualización del Sistema de Información Misional –SIM- impidiendo que este cumpliera con su objetivo de contar con información oportuna y veraz para la toma de decisiones gerenciales. Esto llevó a la Dirección de Protección a diseñar y ejecutar el “Plan de Choque” para poner al día todos los PARD en los que era posible perder competencia o en los que ésta ya se había perdido. Simultáneamente se implementó el “Plan Rezago” para movilizar solicitudes de restablecimiento de derechos represados. Igualmente se buscó actualizar el SIM y volverlo operativo para la toma de decisiones en todos los niveles. Hacia adelante, los tiempos de la Ley 1878 enfrentaron a la administración del ICBF con el hecho de que no se contaba con el número suficiente de Defensores de Familia y de Equipos Técnicos Interdisciplinarios –ETI- requeridos para cumplir con el mandato legal, lo que dio lugar a la ampliación de la planta de personal que se materializó con la convocatoria 433 de 2016, proceso que aún hoy se está estabilizando.

Concomitante con la ampliación de la planta de personal, era necesaria una Planeación Estratégica que permitiera proveer los puestos de trabajo (adecuación de los espacios y mobiliario), los equipos de cómputo con puntos de red e impresoras suficientes, la conectividad y los insumos (papelería, tinta para impresora, implementos de aseo y cafetería), así como los procesos de inducción y capacitación en los procesos y procedimientos y en los sistemas de información tales como el SIM. Como se analizará más adelante, los deficientes mecanismos reales de Planeación Estratégica del Instituto han impactado y siguen impactando la operación de las Defensorías de Familia y de los Centros Zonales. Otras fuerzas internas que inciden en el accionar del Instituto son la deficiente coordinación entre las áreas misionales de prevención y protección; las fisuras en las relaciones y la comunicación entre la sede nacional, las Direcciones Regionales, los Centros Zonales y las Defensorías de Familia, así como otros asuntos estructurales tales como la ausencia de criterios objetivos para la organización de los Centros Zonales, la ausencia generalizada del área de Asistencia y Asesoría a la Familia -AAF, el hecho de que no exista en la planta de personal el cargo de Coordinador de Centro Zonal y la presión psicológica que sufren los Defensores de Familia por los asuntos que deben tratar (violencia, abuso), entre otros.

Recomendaciones

El ICBF, junto con el Departamento de la Prosperidad Social –DPS y la Presidencia de la República, como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF- debe preparar un documento que contenga una política para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes para

llevarlo a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-. El documento debe incluir, entre otros, las estrategias de articulación interinstitucional y la definición de las competencias para cada de las instancias y agentes del SNBF en la garantía y el restablecimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. En particular debe clarificar las competencias de las Comisarías de Familia, la depuración de sus funciones y definir la articulación entre las DF y las Comisarías. Igualmente, deben establecerse las competencias del sector salud en los casos de NNA víctimas de violencia sexual, con discapacidad, con enfermedades mentales y consumidores de sustancias psicoactivas, entre otros.

La Dirección de Protección del ICBF debe operacionalizar las estrategias definidas por el CONPES de manera que se movilicen las instancias y agentes del SNBF, respondiendo a sus responsabilidades y competencias en los asuntos de Protección a la niñez y a la adolescencia. De igual manera, el ICBF debe sensibilizar a las instancias que intervienen en los procesos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA- para que entiendan el rol y la competencia del ICBF en estos asuntos.

Igualmente, es necesario actualizar el lineamiento de ruta de actuaciones y en relación con el modelo atención y modalidades, tanto en Restablecimiento de Derechos como en SRPA que la Dirección de Protección ha actualizado, se requiere fortalecer las estrategias de asistencia técnica para su conocimiento y comprensión.

Igualmente, es necesario revisar los lineamientos de ruta de actuaciones para: a) reducir el número de lineamientos, b) simplificarlos, c) actualizar lo referente a los servicios y atención al ciudadano, siguiendo el diseño del nuevo modelo realizado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo -PNUD- c) actualizar lo referente al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA- siguiendo el diseño del nuevo modelo realizado por la Universidad Nacional, y d) actualizar lo referente al diseño del nuevo modelo operativo para Centros Zonales y Defensorías de Familia realizado por **FEDESARROLLO con el apoyo de la OIM/USAID** y sintetizado en este documento.

B. Perfil organizacional

La estructura organizacional del ICBF está definida por el Decreto 0987 de 2012 que organiza la administración a través de un Consejo Directivo que rige al Instituto y de quien dependen la Dirección General y la Subdirección General. Esta última tiene a su cargo el área misional del Instituto, compuesta por cinco (5) Direcciones en el nivel nacional y las 33 Direcciones Regionales (una por cada departamento más Bogotá), las cuales incluyen los 214 Centros Zonales y, dentro de los CZ, 1.331 Defensorías de Familia; las cinco Direcciones misionales a cargo de la Subdirección regional son: 1) Dirección de Primera Infancia, 2) Dirección de Niñez y Adolescencia, 3) Dirección de Familias y Comunidad, 4) Dirección de Nutrición y 5) Dirección de Protección. Vale anotar que las primeras cuatro Direcciones enumeradas, constituyen el bloque misional que en este estudio se denominan “Prevención y Promoción”.

El estudio centró su mirada en los CZ y las DF en lo que se refiere a la acción misional de Protección del ICBF. En tal sentido, la Dirección de Protección se organiza alrededor de tres (3) Subdirecciones y una Coordinación: 1) Subdirección de Restablecimiento de Derechos, 2) Subdirección de Responsabilidad Penal y 3) Subdirección de Adopciones, así como la Coordinación de Autoridades Administrativas quien se relaciona directamente con las DF.

Para el cumplimiento de sus funciones y, dependiendo del grado de complejidad, cada una de las 33 Direcciones Regionales cuenta con Grupos de Apoyo. Así, en DR de altísima complejidad como Bogotá, se cuenta con 10 Grupos de apoyo; en DR de alta complejidad como Antioquia y Valle del Cauca se cuenta con 6 Grupos de Apoyo, en DR de mediana complejidad, que son 25 (la mayoría), se cuenta con cinco (5) Grupos de Apoyo; 1) Grupo Jurídico, 2) Grupo Administrativo, 3) Grupo Financiero, 4) Grupo de Planeación y Sistemas y 5) Grupo de Asistencia Técnica que atiende todos los asuntos misionales y la coordinación de los Centros Zonales; y en las DR de baja complejidad (Amazona, Guainía, Vichada, Vaupés y Guaviare) hay dos Grupos: un

Grupo de Soporte y un Grupo de Asistencia Técnica. Para dar asistencia técnica a los CZ y DF, el 21,2% de las DR cuenta con un solo colaborador para cumplir con estas funciones; el 18,2% tiene 2 colaboradores; el 27,3% tiene 3 colaboradores; 15,1%, 4 colaboradores; 12,2%, 5 colaboradores; 3%, 8 colaboradores; y 3%, 10 colaboradores.

Por su parte, de acuerdo con la Resolución 2859 de 2013, el Centro Zonal, que puede ser mixto o especializado, es la dependencia encargada de desarrollar, dentro de su área de influencia, la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la coordinación de la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar y la implementación de la política de protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia, el bienestar de las familias y comunidades, y el desarrollo de las Defensorías de Familia en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. La ejecución de las funciones del Centro Zonal las realiza un coordinador, cuyo cargo no existe en la planta de personal, conforme con las políticas e instrucciones de la Dirección Regional. De los resultados verificados en terreno, se halló que actualmente los coordinadores de los Centros Zonales tienen un limitado equipo de apoyo administrativo para adelantar sus funciones.

Los resultados de la encuesta realizada a todos los coordinadores de CZ señala que actualmente existen 8 CZ especializados en servicios de Prevención (atención de lo relacionado con temas de Ciclos de Vida, por ejemplo, temas de Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, Familia y Comunidades, Nutrición), 12 Centros Zonales especializados en Protección (asuntos de orden procesal y extraprocesal), y 194 CZ Mixtos (es decir, que atienden tanto temas de Protección como de Ciclos de Vida). El 61,3% de los CZ tienen entre 1 y 5 Defensorías de Familia; el 0,7% tiene entre 6 y 10 DF; el 13,6% tiene entre 11 y 20 DF y el 3,8% no tiene DF. Por su parte, alrededor de una cuarta parte de los CZ (24%) tienen Defensorías o colaboradores trabajando fuera del respectivo CZ.

Sobre la forma de organización de las defensorías, se encontró que el 56.8 % se definen como especializadas y el 43.2% como promiscuas. En el trabajo de campo se encontró que en la organización de las Defensorías de Familia Especializadas se presenta una serie de variaciones así: 1) Defensorías de Familia de Verificación: reciben la solicitud o el reporte de presunta amenaza o vulneración de derechos con constatación verdadera, realizan verificación de derechos y determinan si es procedente aperturar PARD o cerrar, o remitir a otra Autoridad Administrativa. En caso de apretura del proceso, remite según el sistema de reparto a otra que continúa el proceso. Si es necesario toma medidas de urgencia, 2) Defensorías de Familia de Conocimiento: recibe de la Defensoría de verificación el caso aperturado y continúa el proceso hasta fallo, seguimiento y cierre, 3) Defensorías para Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia Sexual, 4) Defensorías de Familia vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, 5) Defensorías de Familia para Trámites de Atención Extraprocesal, 6) Defensorías de Familia para Instituciones o por Modalidad de Atención, y 7) Defensorías (realmente Defensor), asignado a juzgados.

Recomendaciones

La principal recomendación en este capítulo consiste en que la Dirección de Protección del ICBF asuma el MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACION descrito en el próximo capítulo como estructura de organización de los CZ y la DF, lo expida como un acto administrativo nacional, lo que implica la organización de los CZ en cada DR quien, a su vez, debe expedir un acto administrativo. Esto implicará un acompañamiento cercano a las DR para que decidan su estructura organizacional siguiendo los criterios y parámetros definidos por la Dirección de Protección, expida el acto administrativo correspondiente y ejecute las acciones requeridas para su implementación.

En línea con lo anterior, es importante que los Directores Regionales revisen el estado actual de número y ubicación de los Centros Zonales, de acuerdo con factores poblacionales y sociodemográficos y diversas problemáticas como desvinculados, explotación laboral, explotación sexual comercial infantil y turismo sexual, entre otros y, a partir de ello, establecer dónde y con qué

organización sería estratégico que funcionen. Los grupos de Asistencia Técnica de las Direcciones Regionales deben diferenciar entre Protección y ciclos de vida y nutrición y contar con equipos estructurados que permitan cubrir todos los aspectos de planificación, operación y soporte técnico que requiere la operación de los Centros Zonales en los asuntos de protección. Además, la supervisión de los Contratos de Aporte de los servicios misionales en promoción y prevención y protección deben estar a cargo de las Direcciones Regionales quienes deben contar con un titular y un grupo de apoyo a la supervisión.

En cuanto a los Centros Zonales, como unidad operativa en la que se materializa el mandato institucional, se requiere que cuenten con una estructura orgánica formal y que su Coordinador, como gerente de esta unidad, corresponda a un cargo creado para tal fin. Asimismo, la estructura básica de un Centro Zonal debe incluir un número suficiente de roles para dar cuenta de lo administrativo y lo misional, pero no puede ser todo en cabeza de una misma persona. En lo misional, según el nivel de complejidad del Centro Zonal, se requeriría de dos "subgerentes" uno para Ciclos de vida y Nutrición y uno para Protección. En esta estructura, además, es necesario que se cuente con equipo(s) psicosociales (diferentes a los de las Defensorías) que se dediquen a asistencia y asesoría a la familia, así como a la respuesta a otras solicitudes que se remiten al Centro Zonal y que no ameritan la intervención de la Defensoría. Otro rol necesario para el Centro Zonal es el de notificador.

Adicionalmente, se considera que la especialización de las Defensorías de Familia parece tener sentido en los Centros Zonales de gran y mediana complejidad y, en los Centros Zonales pequeños, la promiscuidad parece ser la mejor opción. La opción de especializar algunas Defensorías de Familia según modalidades de atención (internados, externados y hogares sustitutos especialmente) es pertinente en regionales de alta y mediana complejidad.

Así, las Defensorías de Familia especializadas en Restablecimiento de Derechos podrían, a su vez, especializarse en: i) Defensoría de verificación (con equipos completos y vehículos exclusivos), ii) Defensoría de conocimiento y iii) Defensoría de seguimiento. De otro lado, las Defensorías de Familia Especializadas en SRPA, podrían a su vez especializarse en: i) Defensorías de garantías ii) Defensorías de conocimiento que acompañan el proceso judicial luego del fallo y podrían asumir el PARD que se haya aperturado. Se requieren también Defensorías Móviles para zonas apartadas y casos especiales como hospitales con alta incidencia de violencia sexual; estas Defensorías verificarían, ubicarían y realizarían la apertura del PARD. Como ya se planteó, la organización de Defensorías Promiscuas (las que conocen de todo tipo de solicitud o reportes de presunta amenaza o vulneración) parece ser la opción en los Centros Zonales de baja complejidad. En los casos en los que la opción más eficiente sea contar con Defensorías de Familia especializadas, es conveniente que se realice rotación tanto del Defensor de Familia, como de los profesionales del Equipo Técnico Interdisciplinario. Finalmente, si bien no está establecido en la normativa, las Defensorías podrían fortalecer significativamente su gestión con la inclusión de un sustanciador y un técnico administrativo.

C. Liderazgo

La encuesta realizada a todos los Directores Regionales del ICBF en desarrollo del presente estudio señala que el 54,6% de los DR son hombres; el 72,7% tienen entre41 y 60 años, 15,1% entre 31 y 40 años y 12,2% más de 60 años; el 63,6% tiene una especialización como nivel máximo de formación, el 33,3% maestría y el 3,1% profesional. En cuanto a la experiencia, el 45,5% tienen entre 11 y 0 años de experiencia, 4,4% entre 21 y 30 años y el 12,1% más de 30 años de experiencia; el 48,5% tiene entre 0 y 10 años de experiencia en asuntos de niñez y adolescencia, el 27,3% entre 1 y 30 años y el 24,2% entre 11 y 20 años.

En cuanto a su gestión, la encuesta muestra que el 39,4% visita mensualmente los Centros Zonales y el 45,5% tiene programación para visitar a los CZ. Por su parte, la asistencia a las instancias de coordinación interinstitucional es muy buena, siendo que el 93,9% de los DR asiste trimestralmente al Consejo Departamental de Política Social, el 87,9% asiste personalmente a las reuniones del Comité Departamental de Justicia Transicional y el 84,8% asiste personalmente al

Comité Departamental del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA-. En cuanto a las cualidades que los DR consideran que son sus fortalezas, los resultados de las encuestas muestran que el 87,9% de los DR consideran que el liderazgo, el 87,9% consideran que es el trabajo en equipo, el 81,8% la actitud frente al cambio, el 75,8% la toma de decisiones y el 75,8% la resolución de conflictos. Las cualidades más valoradas son la motivación que le pareció importante solo al 60,6% de los DR y la capacidad de negociación que fue valorada solo por el 57,6% de los DR.

Por su parte, los resultados de la encuesta realizada a los coordinadores de CZ que fue respondida por 213 de los 214, el perfil de estos colaboradores es: 86,5% son mujeres; 41,3% están casados, 31,5% son solteros y 16,4% están en unión libre; el 62% tiene entre 41 y 60 años, el 28,6% tiene entre 31 y 40 años y el 6,7% tiene más de 60 años; el 47% no se auto reconoce como miembro de ninguna etnia, 32,4% se cree mestizo, 9,4% blanco, 8,4% afrodescendiente y 2,4% indígena.

En cuanto a la formación y la experiencia se concluye que la mayoría cuentan con un buen nivel de formación y cuentan con experiencia general y experiencia en asuntos de niñez y adolescencia de muchos años, como se evidencia en los resultados de las encuestas: el 56,3% de los coordinadores de CZ tienen especialización, el 11,7% tiene maestría y el 0,5% tiene doctorado. De otro lado, el 37,1% tiene entre 11 y 20 años de experiencia laboral, el 29,6% entre 1 y 30, el 17,8% entre 21 y 30 y el 9% más de 30. Además, el 36,6% tienen entre 11 y 20 años de experiencia en niñez y adolescencia, el 31% entre o y 10, el 23,4% entre 21 y 30 y el 9% más de 30 años. En cuanto a las condiciones laborales, el 56,8% está en carrera administrativa y el 43,2% está en planta provisional. De otro lado, el 41,2% es grado 7, el 17,5% es grado 17, el 16,6% está en grado 8 y el 10,4% está en grado 9.

Del resultado de las encuestas realizada por FEDESARROLLO a los actuales Defensores de Familia se deduce un perfil: 82% son mujeres; 42,8%son solteros, 33,2% casados y 13,2% viven en unión libre; el 45,8% tienen entre 41 y 60 años, el 39;8% tienen entre 31 y 40 años, el 11,7% tiene entre 26 y 30 años y el 2,7% tiene más de 60 años; de otro lado, el 66,3% no reconoce ninguna pertenencia étnica, el 21,8% se auto reconoce como mestizo, el 5,8% como blanco, el 5,4% como afrodescendiente y el 0,3% como indígena. En cuanto a la formación y experiencia de los actuales Defensores de Familia, los resultados de la encuesta muestran que el máximo nivel de formación alcanzado por los DF es: 51,2% tienen especializaciones, el 34,1% son profesionales sin estudios de postgrado y el 7,4% tienen maestría. En cuanto a la experiencia laboral general: el 38,4% tienen entre 11y 20 años de experiencia laboral, el 34,1% entre 3 y 10 años y el 16,9% entre1 y 30 años; específicamente en asuntos de niñez y adolescencia, el 47,9% de los DF tienen entre 3 y 10 de años de experiencia, el 27,3% entre 11 y 20 años y el 13,8% menos de dos años de experiencia en niñez y adolescencia.

En lo que se refiere a las condiciones laborales de los funcionarios incluidos en las Defensorías de Familia, el 45,1% pertenece a la carrera administrativa, el 39,1% está en la planta provisional y el 15,7% está vinculado por contratos de prestación de servicios. Además, el 43,5% está en grado 7, el 43,1% en grado 17 y el 4,8% en grado 8. Es de anotar que el 15,9% tiene restricciones médico-laborales y el 14,1% tiene fuero sindical. En cuanto a las competencias que los DF consideran que debe contar un colaborador que quiera ejerce este cargo, están: trabajo en equipo, competencia calificada como necesaria por el 90,5% de los DF, la comunicación efectiva por el 56,1% y las relaciones interpersonales por el 41,8%. Llama la atención las bajas calificaciones recibidas por competencias muy importantes en un líder, tales como 19,3% a la capacidad de negociación, 12,7% a las competencias gerenciales y 9,6% a las habilidades tecnológicas.

Recomendaciones

Los Directores Regionales son los líderes por excelencia de la articulación de las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y, en tal sentido, es de la mayor importancia fortalecer tres capacidades: 1) liderazgo, 2) comunicación efectiva y 3) capacidades de negociación. Esto

debe estar incluido en: 1) el perfil del DR, 2) proceso de selección, 3) inducción y 4) formación y capacitaciones.

Por su parte, los coordinadores de Centro Zonal son los líderes por excelencia de la operación del área misional de Protección y, en tal sentido, sea en la definición del perfil, en el proceso de selección o en la formación y capacitación, o en todos, deben fortalecerse las siguientes capacidades: 1) capacidades gerenciales, 2) liderazgo y 3) toma de decisiones.

Los Defensores de Familia, por su parte, son los líderes por excelencia de la atención a los NNA, de planear y ejecutar los procesos (PARD, SRPA, TAE, inobservancias, adopciones) y de orientar el trabajo del ETI. En tal sentido, es de la mayor importancia fortalecer las siguientes capacidades en la definición del perfil del DF, en el proceso de selección, en la inducción y en la formación y capacitaciones: 1) liderazgo, 2) planeación, 3) comunicación efectiva, 4) resiliencia, 5) toma de decisiones, 6) resiliencia psicológica y 7) manejo del estrés.

D. Planeación estratégica

El ICBF cuenta con todas las herramientas e instrumentos que le exige la Ley en términos de planeación y presupuestación. No obstante, con base en los resultados de la evaluación, puede afirmarse que el ICBF adolece de un proceso real de planeación que le permita cumplir con sus objetivos estratégicos que la sociedad colombiana requiere en el área de Protección de los NNA. En efecto, los procesos de Planeación Estratégica actuales no permiten que, desde la Misión y la Visión, se definan los macroprocesos, procesos y procedimientos, con sistemas de información que apoyen el cumplimiento de las funciones misionales y permitan realizar una monitoreo y seguimiento para tomar decisiones estratégicas y realizar una verdadera gestión gerencial en los niveles nacional, regional y zonal.

El vacío en los procesos de planeación impide definir el tamaño, los perfiles y el número de cargos de la planta de personal requerida por el ICBF y su despliegue espacial, es decir, las adecuaciones físicas, tecnológicas y de conectividad requeridas para cada una de las DR, CZ y DF. Es así como en los últimos años, la planta de personal del ICBF creció de manera importante, sin que se tuvieran previstos los espacios físicos y las adecuaciones tecnológicas para los nuevos colaboradores, generándose hacinamiento y malas condiciones de trabajo en muchas de las instalaciones del Instituto. La debilidad en la planeación implica también que no sea fluida la provisión de los insumos necesarios para operar (papelería, tinta para impresoras, artículos de cafetería y aseo), generando enormes ineficiencias y malas condiciones de trabajo para todos los colaboradores. En algunas DR y CZ esto funciona muy bien, por lo que se evidencia que existen al interior del instituto, Buenas Prácticas que podrían generalizarse.

La planeación que existe en el ICBF es de “arriba hacia abajo”, es decir, se establecen cupos regionales y cada DR y CZ deben arreglárselas con eso, pero no se consultan las necesidades reales de las DR y CZ. Puede afirmarse que en la institución se cumple con la parte formal de la planificación, pero no que se opera de manera planificada. El espíritu planificador centralizado no se expande hacia las regionales, por lo que en el diario operar de las Direcciones Regionales, Centros Zonales y Defensorías de Familia, no se percibe la acción hacia la misión, ni existen métodos de trabajo que faciliten la ejecución ordenada de las actividades y conlleven a una mejor utilización de los recursos. En el sentir de los funcionarios, este ejercicio institucional anual, carece de la participación efectiva del personal de base, impidiendo que se evidencie en la planificación, el efecto fuente, que es proyectar de abajo hacia arriba las necesidades de la base.

En el trabajo de campo, se analizaron las condiciones en que se encuentran las locaciones, los equipamientos y los entornos de los Centros Zonales y las Defensorías de Familia del ICBF, encontrando que el estado de la infraestructura y las condiciones físicas básicas de las locaciones de los Centros Zonales y de las Defensorías de Familia son relativamente adecuadas y relativamente bien percibidas por parte de los colaboradores, siendo crítica la contaminación por ruido, la falta de condiciones de confidencialidad y privacidad en las oficinas de los profesionales psicosociales de los ETI y la falta de espacios adecuados para el archivo. En efecto, el estudio

muestra que, en promedio, el 47% de las Defensorías de Familia califican como suficientes los espacios de trabajo y un 40% considera adecuada la privacidad para los usuarios. El 90% las Defensorías afirman que cuentan con el mobiliario necesario para sus funciones y consideran, en un 70%, que los espacios donde funcionan están en buen estado. La mayor inconformidad está en la contaminación por ruido, variable en la cual, un 49% de las DF considera que afecta su desempeño.

Igualmente, los resultados muestran que las condiciones físicas de los techos, paredes, pisos, ventilación, iluminación, confort y condiciones de aseo son adecuadas, encontrando que, en promedio, el 63,6% de los Directores Regionales considera que la infraestructura de los Centros Zonales es buena (60,6%) y muy buenas (3%). Por su parte, el 76,6% de los coordinadores de CZ y el 78% de los DF consideran que los espacios, en general, están en buen estado. Por su parte, el 82,1% de los centros Zonales cuenta con espacio para los Defensores, de los cuales, el 63,4% es compartido; el 64,5% de los CZ considera suficiente el espacio para los Defensores de Familia; el 93,9% de los CZ cuenta con espacio para los trabajadores sociales y el 50% de los coordinadores cree que el espacio para los TS es suficiente; por su parte, el 95,3% cuenta con espacio para los psicólogos y el 50,7% de los coordinadores de CZ creen que el espacio es suficiente; finalmente, el 92,5% de los CZ cuenta con espacio para los nutricionistas y el 52,8% de los coordinadores de CZ considera que el espacio es suficiente. De otro lado, una queja reiterativa es la falta de espacio para el archivo, es decir, para la disposición, organización, protección y custodia de los expedientes de los casos que atienden los Centros Zonales. El 60,6% de los Directores Regionales respondió que no tiene espacio exclusivo de archivo para los expedientes de los procesos a cargo de las Defensorías y, de los que tienen espacio para archivo, que son el 39,4%, el 76,9% cuenta con la garantía de protección.

La planificación y el control de la asignación de insumos y elementos de oficina se hace de forma regional. Estas están siendo surtidas en un término de entre 2 y 20 días. Como consecuencia de lo anterior, los funcionarios tienen que, ocasionalmente, asumir de sus recursos propios la adquisición de los insumos necesarios para el buen desarrollo de sus actividades. Se manifiesta por parte de los equipos de las Defensorías que, debido a que el suministro se demora, se opta por salir a comprar con su dinero los insumos que hacen falta, especialmente el tóner en un 86% y los bolígrafos en un 75%. En cuanto al tema del transporte, este se maneja por un convenio marco de suministro, basado en parámetros de cobertura, disponibilidad y tipos de vehículo; según los resultados del trabajo de campo, la disponibilidad de los vehículos no es oportuna, constituyéndose en uno de los cuellos de botella para las actividades de constatación y verificación

En relación con el parque tecnológico, un 32% de las Defensorías de Familia cuentan con 4 computadores de uso exclusivo y un 71% considera bueno su funcionamiento. El 83% de las Defensorías de Familia cuentan con una (1) impresora en uso compartido y un 59% considera bueno su funcionamiento; el 59% de Las Defensorías de Familia cuentan con una (1) fotocopiadora en uso compartido y 60% considera bueno su funcionamiento. En cuanto a la conectividad, se encontró que solo se presentan intermitencias relevantes en el momento de presentarse una falla eléctrica o caída de la red del operador. En cifras, el 79% considera bueno el funcionamiento de internet y, el 51%, reporta que no presentó problemas de velocidad en las últimas dos semanas.

Recomendaciones

Es de la mayor importancia que el ICBF realice una planeación de “abajo hacia arriba”, que consulte las necesidades de los colaboradores en el nivel local y permita aumentar la eficiencia en el cumplimiento de las funciones de las DF, así como una mejor asignación de los recursos humanos, presupuestales, físicos y tecnológicos. Por otro lado, si bien es cierto que generar espacios de trabajo en grupo, se puede considerar como una forma de planificar de abajo hacia arriba, es necesario complementar el ciclo y trabajar en la implementación del ciclo completo con efectos cascada (planeación- regionales) y fuente (regionales-planeación) donde los diferentes actores regionales, directores, coordinadores, equipos técnicos y profesionales puedan sentir,

mediante la formulación de sus necesidades, una injerencia real en la definición de las necesidades definitivas a plasmar, en los productos finales, Plan de Acción y presupuesto.

En general, para mejorar los procesos de Planeación Estratégica, deben revisarse los mecanismos y utilidad de los Planes Anuales e Informes de Gestión, de manera que el proceso permita la toma de decisiones estratégicas y gerenciales oportunas y con buena información. También es necesario crear una verdadera Gestión de Calidad que se traduzca en una cultura organizacional enfocada hacia la calidad y la eficiencia. En tal sentido, es necesario articular la Planeación Estratégica con la Gestión de Calidad, revisando la estrategia EPICO que crea nuevas actividades, sin promover una verdadera cultura de calidad.

E. Gestión de procesos

El ICBF tiene varios canales para recibir denuncias o peticiones: la Dirección de Servicios de Atención atiende los canales virtuales (chat virtual, video llamada, llamada en línea y correo electrónico de atención al ciudadano) y remite estas peticiones a los Centros Zonales, mientras que la atención presencial se da directamente en las Direcciones Regionales y los Centros Zonales. La denuncia es evaluada por el área de Atención al Ciudadano del CZ quien puede tomar varias decisiones: a) si es una inobservancia, la entrega al Enlace del SNBF para activar el sistema; b) si es un asunto de Asistencia y Asesoría a la Familia, lo entrega a esa área, si existe un grupo para ello en el Centro Zonal; c) si en el CZ hay grupo de constatación, se constata la denuncia de presunta amenaza o vulneración para establecer si la denuncia es falsa o verdadera; si es falsa, cierra el caso; si es verdadera, se envía a la DF encargada del reparto en ese momento, para verificación de garantía de derechos, y d) si no hay grupo de constatación, se envía a la DF encargada del reparto en ese momento, para verificación de garantía de derechos. Según la encuesta a coordinadores de Centros Zonales, cuatro centros zonales (1,9%) no tienen un espacio para la atención al usuario y el 29,7% de los que sí tienen espacio, éste es compartido. Además, el 40,2% de coordinadores consideran que el espacio es insuficiente. El 67,8% de los Defensores de Familia considera que el proceso de constatación se realiza oportunamente y el 75,3% estima que la constatación se prioriza adecuadamente según el motivo de reporte. Por su parte, el 84,8% de los coordinadores de CZ consideran que las constataciones se direccionan adecuadamente. Si el proceso de constatación, si se realiza de manera adecuada, es decir, con los profesionales idóneos, con la disponibilidad de vehículos y en los tiempos previstos, es un mecanismo de gran ayuda para evitar que las Defensorías de Familia se congestionen.

El Instituto no cuenta con una guía de reparto, con lo que cada Centro Zonal hace el reparto a su manera. Así, el 79,6% de los coordinadores de CZ reportan realizar el reparto diariamente, el 14,7% semanalmente y el 1,4% quincenalmente, mientras que los DF afirman que en el CZ al que pertenece, realiza el reparto diariamente en 55,5%, el 16,9% que se realiza semanalmente, 4,5% que se realiza quincenalmente y el 6,1% que se realiza mensualmente. De otro lado, el 39,4% de los coordinadores de CZ reporta que el reparto se realiza uno a uno, el 25% que es rotativo, el 32,7% que es por especialidad y el 2,8% que tiene otra forma de realizar el reparto. Por su parte, en el 63% de los centros zonales afirma que el reparto lo realiza el área de servicios de atención, el 21,3% que los realiza el coordinador del CZ y el 10% que lo realiza el líder SIM.

1. Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos –PARD-

En el proceso de verificación de los derechos se encuentra uno de los principales cuellos de botella de las Defensorías de Familia y realizarlos en el tiempo previsto y con la calidad requerida depende de varios factores: a) contar con el Equipo Técnico Interdisciplinario -ETI- completo, b) tener un ETI con los perfiles pertinentes, c) contar con un ETI diligente y experimentado, d) que el ETI cuente con el tiempo requerido para realizar las visitas domiciliarias y elaborar los informes, e) poder localizar fácilmente a los NNA y a sus familias, f) contar con la disponibilidad de vehículos para realizar las visitas domiciliarias.

En los casos de inobservancia de derechos, la autoridad administrativa competente debe movilizar a las entidades que conforman el SNBF, dictando las órdenes específicas para garantizar los derechos de los NNA de manera que se cumplan en un término no mayor a diez (10) días. Además del filtro de entrada que realiza Atención al Ciudadano, es muy importante el criterio del DF para abrir un PARD, porque a) si los derechos están realmente garantizados, debe cerrar el caso; b) si es un trámite extraprocesal, debe redireccionarlo, c) si es una inobservancia, debe redireccionar el caso; c) si es un caso de asistencia y asesoría a la familia, también debe redireccionarlo; y, d) si los derechos están vulnerados, debe abrir un PARD. En el SRPA es muy importante identificar las razones por la cuales el adolescente fue aprehendido, para establecer si es necesario abrir un PARD.

Existen serias deficiencias en las notificaciones por varias razones: a) No se toman adecuadamente los datos en la línea 141, b) Los datos no se mencionan en las denuncias realizadas por correo electrónico o por redes sociales, c) No se toman bien los datos cuando hay denuncia o solicitud presencial, d) Los usuarios no proporcionan los datos correctamente por temor a las represalias de la familia, por llevar un proceso en el ICBF, e) Deficiencias en la entrega por correo, en particular deficiencias en 472 que es la empresa contratada por el ICBF para entregar la correspondencia, y f) Demoras administrativas para realizar las notificaciones por aviso a través de medios masivos, por televisión o a través de página web. Fueron reiteradas las quejas sobre las deficiencias en el servicio que presta 472.

Las medidas de restablecimiento de derechos son decisiones de naturaleza administrativa que se adoptan para garantizar y restablecer el ejercicio de los derechos de los NNA. Simultáneamente con la apertura de la investigación, el DF puede tomar alguna de las siguientes medidas: a) amonestación a los padres o cuidadores con asistencia obligatoria a curso pedagógico, b) retiro inmediato del NNA de la actividad que amenace o vulnere sus derechos y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado, c) ubicación en medio familiar, d) ubicación en centros de emergencia cuando no procede la ubicación en hogares de paso y e) adopción (Ley 1098 de 2006). Vale anotar que el cumplimiento de estas disposiciones se ve limitado en las regiones en las cuales no se cuenta con estas modalidades o por la falta de cupos en las modalidades existentes. En el caso de no ser posible la ubicación con la familia de origen o familia extensa, el niño, niña o adolescente podrá ser remitido, entre otras, a una de las siguientes ubicaciones: a) Hogar de Paso, b) Centro de Emergencia, c) Hogar sustituto y d) Programa de Atención Especializada. Las modalidades de atención en medio diferente al de la familia de origen o red vincular son: Internado, Internado 0 a 8 años, Casa Hogar, Casa de acogida, Casa de protección, Hogar sustituto. Las modalidades de Apoyo y Fortalecimiento a la Familia son: a) Intervención de Apoyo-Apoyo psicológico especializado, b) Externado-media jornada-jornada completa, c) Hogar Gestor. Los Programas Especializados son: a) Permanencia y situación de calle, b) Consumo de sustancias psicoactivas, c) Gestantes y lactantes, d) Discapacidad/Discapacidad mental psicosocial, e) Trabajo infantil, f) Víctimas de reclutamiento ilícito y desvinculados, g) Víctimas de del desplazamiento forzado, h) Atención a víctimas de violencia sexual, i) Víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar, artefactos explosivos improvisados y víctimas de acciones bélicas y atentados terroristas.

El 49,8% de los Defensores de Familia considera que no son oportunas las asignaciones de cupos ante sus solicitudes, mientras que el 37,9% considera que sí son oportunas; para el 12,3% de los DF no aplica esta pregunta (DF en juzgados o en TAE). En el 24,4% de las Direcciones Regionales hay Central de Cupos y en el 75,6% no hay, lo que indica que ésta no es una práctica generalizada. El 69,7% de los DR considera que los cupos programados no son suficientes para responder a la demanda y 87,9% considera que la oferta de modalidades existentes no responde a las necesidades de la demanda. El 62,5% de los DR estima que el tiempo promedio para asignar un cupo es de un (1) día, el 12,5%, entre 2 y 3 días, el 12,5%, entre 4 y 10 días y el 12,5% entre 11 y 30 días.

No obstante los anterior, son necesarios elementos adicionales para cumplir adecuadamente con los tiempos y los procedimientos del PARD se requiere: a) tener completo el

equipo interdisciplinario, b) contar con las instalaciones físicas que ofrezcan condiciones para trabajar dignamente, c) contar con los equipos en condiciones óptimas para realizar un buen trabajo, d) conectarse con los servicios informáticos requeridos (computadores, internet, etc.) y e) acceder al conocimiento relacionado con el cumplimiento de las funciones (lineamientos, jurisprudencia, bibliotecas virtuales, etc.)

En los procesos en donde se declare en situación de vulneración de derechos a los NNA, la autoridad administrativa deberá hacer seguimiento por un término que no exceda seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo, término en el cual se determinará si procede el cierre del proceso cuando el NNA esté ubicado en medio familiar y la vulneración de los derechos esté superada; el reintegro al medio familiar cuando el niño ha estado institucionalizado y la familia cuenta con las condiciones para garantizar sus derechos; o, la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se establezca que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos (Art. 6-Ley 1878/2018). La Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) en el artículo 208, modificó el inciso 6 del artículo 103 de la ley 1098, en el sentido de que el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendría, a partir de ese momento, una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso por haberse evidenciado con los seguimientos, que la ubicación en medio familiar fue la medida idónea.

El 47,7% de los Defensores de Familia tenía entre 0 y 50 asuntos o trámites activos de seguimiento en PARD, a finales de 2019 (momento en el que realizó la encuesta), mientras que el 13,2% tenía entre 51 y 100 y 3,8% tenía entre 100 y 200. De otro lado, el 46% de los DF considera que el SIM es muy pertinente para el seguimiento de PARD, el 41% considera que el SIM es pertinente para el seguimiento del PARD, mientras que solo el 4,4% lo considera poco pertinente, considerando que no aplica para el 8,5% de los DF.

2. Proceso del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA-

En el SRPA la función del DF es acompañar al adolescente en el proceso penal y, simultáneamente, si existe amenaza o vulneración de sus derechos definida por la respectiva Verificación de la Garantía de Derechos, se abrirá un PARD. Así, las funciones de un DF especializado en SRPA va en dos direcciones: el acompañamiento al proceso penal y el PARD.

En SRPA se evidencia una dificultad en temas de articulación con las entidades que hacen parte de este sistema, dado que algunos casos de inobservancia, siendo común que se presente en el 35,49% de las defensorías, no están siendo tratados por los responsables principales de la problemática, aunque desde el nivel Regional o Zonal se solicite su atención inmediata, generando dificultades de tipo administrativo, logístico y operativo, que se traducen en asignación de recursos y toma de medidas no adecuadas para los adolescentes que hacen parte del SRPA. Con el sector salud, se evidencia una problemática que no permite que los adolescentes que hacen parte del SRPA, tengan una condición idónea que ayude a superar la adicción a las sustancias psicoactivas. Por otra parte, en el sector educación no brinda la posibilidad que jóvenes que ingresan al SRPA, hagan parte de su sistema educativo por temas de comportamiento. En asuntos de articulación con actores del SRPA, se evidenció que los criterios por las diferentes autoridades judiciales y administrativas, no es del todo clara, y en algunos casos desconocen el alcance y rol que tienen cada uno.

Adicionalmente, se evidencian dificultades en la asignación de cupos, debido a la oferta existente por los operadores en las Regionales; en primer lugar, .Adicionalmente, es recurrente que los adolescentes no cumplan con el perfil de las instituciones, sea por consumo, problemas psiquiátricos o ambos, cuya responsabilidad de tratamiento es del sector salud.

El Defensor de Familia de SRPA que no es parte del proceso penal, debe prestar acompañamiento y seguimiento a la garantía y restablecimiento de los derechos de los adolescentes. En este nivel se evidenciaron algunas problemáticas que tienen que ver con

estructura de las Defensorías de Familia, acompañamiento a audiencias y seguimiento. En este sentido, y teniendo en cuenta que las Defensorías de Familia trabajan para dos componentes; por un lado, está el componente de restablecimiento de derechos, y del otro, el del Sistema de Responsabilidad Penal, se considera viable la división de estos equipos, para realizar las actividades adecuadas desde cada uno de los procesos y contar con el tiempo suficiente, para actividades adicionales tales como acciones correctivas, asistencia y réplicas de capacitaciones, entre otras. En lo que refiere a la asistencia de audiencias, es fundamental que se cuente con los Defensores de Familia para las diligencias de acusación, preparatoria, juicio oral, sanción u otras.

3. Proceso de Trámites Extraprocesales -TAE-

Según lo establecido en la ley 1878 de 2018, para los TAE, no es necesario realizar una VGD; sin embargo, algunas defensorías consideran que al no realizar VGD, no se puede identificar con claridad si es en realidad un caso que se puede tratar como un TAE, o si es necesario abrir un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). En cuanto a los casos que se presentan con mayor frecuencia, tenemos que es custodia, visita y alimentos, para resolver estos casos se evidencia que algunas defensorías realizan un proceso de conciliación de manera integral, así, definen alimentos custodia y visitas. Las defensorías que logran resolver de esta manera las conciliaciones tienen un tiempo de respuesta mucho más rápido que las demás. Cuando se trata de casos no conciliables, una de sus dificultades tiene que ver con la notificación a los padres, ya que pueden encontrarse casos de mala notificación, o que estos padres se evaden, impidiendo que no se tome de manera oportuna las medidas provisionales que apliquen.

4. Proceso de Adopciones

En general, los tiempos de los procesos de declaratoria de adopción se respetan y se cumplen, pero el hecho que los equipos interdisciplinares estén incompletos (no sólo en términos de nutricionistas, sino de técnicos asistenciales y sustanciadores) o una carga laboral alta en muchas regiones genera que la remisión de estos procesos a los Comités de Adopción se demore más de lo debido, incluso hasta el vencimiento de términos. Esta situación se agrava teniendo en cuenta que, a partir de la declaratoria de adoptabilidad, se tienen 10 días por ley para que el caso pase al Comité de Adopción, pero durante este periodo no se dimensiona que uno de los procesos más complejos y, por ende, demorados, es la construcción de la ficha integral que se nutre de conceptos de los profesionales de las distintas áreas que conforman el equipo interdisciplinario. Esto conlleva en muchas ocasiones a que haya casos que se queden estancados mientras los niños y niñas siguen en instituciones esperando a que el proceso avance.

5. Proceso de Inobservancias

La inobservancia se define como el incumplimiento, omisión o negación de acceso a un servicio, o de los deberes y responsabilidades ineludibles que tienen las autoridades administrativas, judiciales, tradicionales, nacionales o extranjeras, actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, sociedad civil y personas naturales, de garantizar, permitir o procurar el ejercicio pleno de los derechos de los niños, las niñas o adolescentes nacionales y extranjeros que se encuentren en el territorio colombiano o fuera de él. Una de las dificultades encontradas con este tipo de procesos es que la frontera entre inobservancias y vulneración de derechos no siempre es tan clara, pues generalmente se da en contextos socioeconómicos complejos que generan que muy fácilmente se pase de un estado al otro por la vulnerabilidad en la que se encuentran los menores.

6. Sistema de Información Misional -SIM-

El 98,5% de los Defensores de Familia utilizan el Sistema de Información Misional SIM para el cumplimiento de sus funciones y, de quienes lo usan cotidianamente, el 99,2% lo utilizó en las últimas dos semanas. De otro lado, el 40% de los Defensores de Familia consideran que el Sim es una herramienta MUY BUENA para el cumplimiento de sus funciones, el 36,6% lo considera

BUENA, el 17% lo considera malo y el 5,7% lo considera muy malo. Es decir, la mayoría de los Defensores lo consideran útil para cumplimiento de sus funciones (76,6%). Dependiendo del tipo de procesos que lleva, los Defensores consideran pertinente al SIM así: 1) Para procesos PARD, el 76,5% lo considera pertinente y muy pertinente, 2) Para procesos TAE, el 59,3% lo considera pertinente y muy pertinente, mientras que, para el 26% no aplica, 3) En el caso de procesos SRPA, para el 31,6% de los DF no aplica el SIM y para el 53,4% es pertinente o muy pertinente. De otro lado, aunque en el trabajo cualitativo se habló mucho en las entrevistas de lo poco amigable que es el SIM, en las encuestas, el 68,5% de los Defensores afirmó que consideraba a este sistema amigable. De las entrevistas, se concluye que, en general, se considera que el SIM es una buena herramienta que organiza y permite realizar de manera adecuada los procesos de control y seguimiento.

Otros temas importantes en la Gestión de Procesos que son tratados en detalle en el informe correspondiente son 1) la articulación con Prevención y con Asistencia y Asesoría a la Familia, 2) los informes periciales del ETI, 3) los lineamientos Técnico-Administrativos, 3) los Comités Técnicos Consultivos, 4) los Estudios de Caso, 5) los CAIVAS, 6) el Enfoque Diferencial, y 7) la Gestión Documental.

Recomendaciones

En atención al ciudadano, se requiere formar de manera idónea de los colaboradores encargados de atender línea 141, contratación de personal suficiente y su capacitación, adecuación de los espacios de atención y sistemas prácticos de asignación de turnos (digitales, por ejemplo).

Se recomienda fortalecer el proceso de constatación en los CZ de alta y mediana complejidad, mediante la asignación de recursos humanos y físicos: profesionales con perfiles y los grados adecuados para constatar (psicólogos y trabajadores sociales) con el tiempo disponible para realizar las constataciones y redactar los informes y con vehículos disponibles. Igualmente se recomienda que el informe realice el constatador, sirva de base para el posterior informe de Verificación de Garantía de Derechos. También, es importante delimitar la función del constatador, en el sentido de clarificar que ellos no son los competentes para determinar si los derechos de una NNA están o no vulnerados o amenazados, tal como se hace actualmente en el Centro Especializado en constataciones REVIVIR.

Un buen filtro de entrada, junto con criterios claros y asertivos de los DF para determinar cuándo es necesario abrir un PARD, i) contribuiría a reducir la carga laboral, ii) permitiría asignar los cupos en las instituciones y en los programas de manera más eficiente, pues se institucionalizaría únicamente a los NNA que realmente lo requieren (mejor asignación de los recursos públicos) y iii) relacionado con lo anterior, reduciría los costos unitarios y permitiría aumentar la cobertura, al atender a NNA con TAE, o remitirlos para su respectiva atención en el SNBF a través de inobservancias o se asistiría o atendería a la familia.

Es importante definir una metodología de reparto para los CZ, que permita equidad y eficiencia, tomando en cuenta su nivel de complejidad. Este podría ser semanal, con distribución uno a uno para cada Defensoría. Igualmente, es necesario fortalecer el procedimiento de constatación, que, en el caso de ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, podría ser un modelo como el del Centro Zonal REVIVIR que opera en Bogotá, incluyendo la estrategia de fines de semana y horarios de disponibilidad (de 6 pm a 8 am).

Hay un problema con los cupos de los operadores que se debe resolver, relacionado con las formas de contratación: por un lado, se exige una alta ejecución de los contratos (lo que hace que se intente llenar los cupos rápidamente) y por el otro lado, en el momento que se llega a una buena ejecución los cupos comienzan a hacer falta. Hay que pensar en formas de contratación como las que existen en el sector salud.

Es importante resolver una situación que genera altos costos al ICBF: actualmente se apertura PARD para ubicar transitoriamente a un niño porque sin PARD, no es posible ubicar en

institución; no obstante, al aperturar el PARD, debe seguirse el proceso por lo menos por seis meses y mantener ubicado al niño, niña o adolescente en una institución, cuando en muchos casos, en vez de abrir PARD pueden darse las siguientes alternativas: a) ubicar en un Hogar sustituto (cuando los municipios no tienen Hogares de Paso, es necesario articular al SNBF para lograrlo), b) Ubicar en un Centro de Emergencia, c) Realizar una ubicación transitoria que hoy el SIM no permite; para que fuera posible, debería habilitarse en el SIM, la opción “Auto de Trámite a Prevención en Hogar Sustituto”.

Para realizar un buen seguimiento es necesario a) contar con el equipo completo de la Defensoría, b) contar con vehículos para el transporte, en el caso de las visitas domiciliarias, c) contar con una adecuada comunicación y coordinación con los operadores. Es importante considerar que algunos casos se creen equipos psicosociales adicionales para la realización de seguimientos, tanto en medidas de ubicación institucional y hogares sustitutos, así como aquellos que son ubicados en su medio familiar.

F. Gestión de desempeño

El artículo 96 de la Ley 1098 de 2006 indica que el seguimiento a las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los Defensores de Familia estará a cargo del respectivo coordinador del Centro Zonal del ICBF. Este seguimiento se realiza de distintas maneras dependiendo del Centro Zonal. En algunos casos se realizan reuniones periódicas entre las coordinaciones y una defensoría durante una jornada completa para revisar el estado de los procesos y las eventualidades que han surgido. En otras ocasiones se usa el espacio del Comité Técnico Consultivo para realizar este seguimiento. Y en general una herramienta que sirve mucho como fuente de información es el SIM y los reportes que de allí se pueden descargar. Frente a estas acciones, sin embargo, se ha generado resistencia por parte de algunos Defensores de Familia, específicamente porque ellos son la autoridad administrativa y los coordinadores no son su superior jerárquico por lo que sienten que no pueden hacerle seguimiento a sus actuaciones. Incluso, con algunos seguimientos de parte de la sede nacional, se han encontrado resistencias en el mismo sentido y especialmente con el registro de los casos en el SIM. Además, han emergido críticas frente a la forma en la que se realiza el seguimiento y su finalidad, pues algunos Defensores sienten que hay una importancia sobrevalorada de las cifras y los números a la hora de medir una actividad tan compleja como es la del ICBF y esto puede que genere que haya un énfasis más en la cantidad que en la calidad de la atención prestada. Incluso han surgido propuestas para que se le pueda realizar un seguimiento a las Defensorías sin que sientan que las coordinaciones se están extralimitando en sus funciones, y se pueda de todas formas realizar un control de legalidad interno.

Con la implementación de la ley 1878 de 2018 se estableció que en ningún caso un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento podrá exceder 18 meses desde que la autoridad administrativa conoció los hechos, so pena de pérdida de competencia. A partir de allí la Dirección de Protección se dio a la tarea de identificar las solicitudes de restablecimiento de derechos que no habían sido atendidas o resueltas. El resultado de ese ejercicio, el Plan Rezago, fue de 58.024 solicitudes de restablecimiento de derechos - SRD - rezagadas con corte a 30 de abril de 2019. Con base en estas cifras se ideó una estrategia de rezago en la que se debían gestionar estas SRD y poder quedar al día. Esto generó que, al 31 de diciembre de 2019 30.602 SRD habían sido gestionadas, de las cuales solo al 4% de estas solicitudes ameritó la apertura de PARD. Además, para el periodo febrero - junio de 2020 se gestiona la continuidad de la estrategia con cobertura nacional, con la priorización de 7 Regionales de mayor complejidad (Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca, Santander, Meta y Atlántico). Para esto, se tiene proyectado que se asignarán 222 contratistas psicosociales adicionales a estas regionales. La manera en que se desarrolla esta estrategia rezago toma variadas formas según la región y la particularidad de la atención de los Centros Zonales. En algunas regionales, por ejemplo, se destinaron defensorías de familia específicas para la descongestión de estas solicitudes rezagadas o fue necesario destinar algunos recursos extra para la atención.

A manera de conclusión se podría afirmar que, si bien la Ley 1878 establece unos tiempos límites para los PARD, incluyendo la verificación, y esto hizo que se identificaran las solicitudes de restablecimiento de derechos rezagadas y se implementara la estrategia rezago, las causas estructurales no se atacaron ni solucionaron. El hecho que sigan existiendo equipos de defensoría (trabajo social, psicología y nutrición) incompletos y que, en general haya una deficiencia de personal seguramente fue un factor importante para que tantas solicitudes no hubieran sido atendidas. Ahora bien, el problema es querer descongestionar lo pasado sin dejar de atender lo presente, pero en las mismas condiciones. Más allá de lograr gestionar las solicitudes rezagadas es necesario generar las condiciones adecuadas para que las defensorías de familia puedan realizar sus funciones garantizando la protección de niños, niñas y adolescentes. De lo contrario es muy probable que siga habiendo congestión de procesos y que, en un futuro cercano, sea necesario establecer otra estrategia para ponerse al día.

Recomendaciones

Uno de los elementos que permitiría balancear las cargas en las defensorías y, por tanto, mejorar el desempeño de los procesos, es en términos de cómo se mide el trabajo de los Centros Zonales. Si se realiza la medición por número de procesos activos no se generaría un panorama realista de las actividades realizadas y el tiempo que estas necesitan. Esto, porque un caso activo no es una unidad homogénea que permita medir "objetivamente" la atención. Es necesario tener en cuenta, además de los distintos tipos de PARD, las demás acciones que se realizan (constatación de denuncias, seguimientos, redacción de informes entre otros) y que no siempre terminan en la apertura de un PARD pero que sí implicaron un gasto de energía y tiempo. Más cuando las complejidades regionales también inciden fuertemente en el trabajo de las defensorías ya sea en términos de dificultad de acceso a ciertas áreas, tamaño de la jurisdicción de los Centros Zonales o situación de orden público por mencionar algunas.

Así, es necesario generar una herramienta de medición que pueda dar cuenta de forma integral del trabajo realizado en las Defensorías. Esto permitiría tener una lectura más cercana a la realidad y proponer ajustes más certeros a los procesos.

En términos de lo mencionado acerca de la estrategia rezago surgen dos recomendaciones administrativas concretas, aunque se ubican en diferentes temporalidades. En el corto plazo y en el contexto de las acciones para descongestionar las solicitudes viejas, es necesario garantizar el personal y las condiciones para que esta tarea no genere sobrecargas laborales en las ya congestionadas defensorías de familia. Y en el mediano plazo, para evitar que vuelvan a generarse solicitudes rezagadas, es necesario solucionar la situación de deficiencia de personal de los equipos de las defensorías.

G. Gestión de personal

En Gestión de Personal, en general, se evidenció insuficiencia de personal para atender los servicios de las Defensorías de Familia, lo cual ha redundado en exceso de trabajo por el DF y su equipo. Específicamente, el hecho de contar con tiempos limitados para dar respuesta a las peticiones (so pena de sanciones disciplinarias), aunado a que, tanto algunas tareas tengan tiempos propios, de difícil contracción, hace que un equipo de trabajo incompleto o comprometido en un sinnúmero de actividades (como los ETI que apoyan a las Defensorías), tenga que realizar sus actividades a la carrera y a medias, lo cual redunda en una reducción prominente de la calidad en los servicios provistos, como también en eventuales incumplimientos de metas u objetivos, lo cual se manifiesta con el reingreso de los NNA y la falta de soluciones estructurales a la vulneración de sus derechos.

En particular, se advirtieron obstáculos en el quehacer de las Defensorías representados en falta de personal misional (profesionales ETI) y personal de apoyo (técnico o asistencial), para desarrollar adecuadamente su encargo misional. Igualmente, se señalaron otros problemas tales como una gran proporción de personal provisional (48,05% del total de personal de las Defensorías) y todo lo que ello representa, por ejemplo, en términos de desmotivación en el

trabajo. De los resultados hallados en terreno se atestiguó una deficiencia muy acusada en profesionales de nutrición o dietistas, como también en personal de apoyo. Se indicó en varias ocasiones que la planta de personal era insuficiente no solo en términos de personal misional sino también en términos de personal asistencial para el apoyo de labores de las DF.

Adicionalmente, debe considerarse que la carencia de personal de apoyo resta recursos dedicados a las labores misionales, por cuanto los profesionales del Equipo Interdisciplinario de las Defensorías, en muchas ocasiones tienen que dedicar tiempo a labores distintas a las del cargo (p. ej., ayudar a revisar cuentas financieras y archivar, entre otras), todo lo cual incide negativamente en el logro de resultados misionales, no solo en términos de cantidad sino también de calidad y, en algunos casos, en términos también de la oportunidad. En igual sentido, también se apreció que parte del personal de apoyo presta sus servicios en diferentes Defensorías y, en algunos casos, también apoya a la coordinación de CZ. Eso implica que un profesional cumple con las labores de un auxiliar, lo que implica costos muy altos para el ICBF, con el agravante de que esta situación genera retraso en los procesos y en labores misionales no ejecutadas o ejecutadas superficialmente, sin dejar tiempo para realizar las labores de seguimiento a los NNA. Paralelamente, también se manifestó la necesidad de que el DF cuente con un colaborador que lo asista en ciertas actividades y tareas, tales como las de servir de sustanciador, citador y notificador, entre otras. Por otro lado, actualmente está pendiente la creación del cargo de coordinador y de la correspondiente determinación del perfil profesional de los coordinadores de Centros Zonales.

Para efectos de sopesar la proporción de personal coincidente con las Defensorías del ICBF, considérese que apenas el 39% es personal de planta está en carrera administrativa, mientras que el restante 61% se divide entre personal provisional, con una participación del 45%, y por prestación de servicios, un equivalente al 16%.

Recomendaciones

El ICBF debe atender todas estas complicaciones y garantizar que los equipos de las DF estén completos. Para las DF-PARD pertenecientes a las tres regiones de alta demanda (Bogotá, Antioquia y Valle)[6] el equipo ideal es un Defensor con dos Equipos Interdisciplinarios compuestos por dos Psicólogos, dos Trabajadores Sociales y un nutricionista, un sustanciador y un técnico de apoyo[7].

Para el resto de las regiones, o en general para las DF que no tienen alta demanda, la solución cercana y viable que se propone es compartir el personal escaso en máximo dos defensorías, en tal sentido se compartirían el nutricionista, el asistencial de apoyo del ETI y el sustanciador del DF, para máximo dos Defensorías. Según la información obtenida en terreno, idealmente las Defensorías deberían contar con un equipo ETI completo, así como con el debido personal de apoyo conformado por un especialista en derecho que asista al DF (sustanciador) y un asistencial que apoye al ETI principalmente en el manejo de archivo y manejo del SIM. Pese a lo anterior, y dada la escasez relativa de nutricionistas, y a la experiencia que han tenido los ETI, representada en un suministro muy limitado de personal de apoyo por parte del Instituto, se reconoció la posibilidad y viabilidad de que a lo sumo dos Defensorías pudieran compartir tanto el profesional de nutrición como los dos de apoyo.

Por su parte, los CZ deben organizarse administrativa y técnicamente de tal manera, que el mandato institucional pueda ser cumplido adecuadamente. Por ejemplo, el cargo de Coordinador Zonal debe ser creado en la planta del ICBF, con las condiciones esenciales para ejercer administrativamente el liderazgo de los procesos misionales, sentido por el cual debe replantearse la condición actual del coordinador en tanto funcionario delegado. Es claro que la Coordinación Zonal tiene importantes labores gerenciales, administrativas y de gestión de recursos humanos y,

[6] El modelo de optimización señalará la estructura según tamaño y dispersión geográfica.
[7] Acá es importante señalar que las DF encargadas de TAE no requieren de ETI.

en tal sentido, es necesario establecer el perfil del coordinador del CZ y definir su papel en la planta de personal. Complementariamente, es imprescindible que la Coordinación Zonal cuente con un grupo de apoyo administrativo y logístico.

H. Gestión de calidad

El Sistema Integrado de Gestión -SIGE- es una herramienta estratégica cuyo objetivo es "promover y facilitar la mejora continua en la gestión del ICBF, orientada a lograr el impacto en los actuales y nuevos servicios que se prestan a los niños, niñas, adolescentes y familias colombianas". La calidad, uno de los cuatro ejes del SIGE[8], aborda la protección integral de los NNA junto con sus familias "articulando de manera eficiente los procesos de la entidad a nivel nacional y territorial". Ahora bien, en aras del mejoramiento continuo de los procesos, se creó la Estrategia Permanente de Innovación y Cambio Organizacional -ÉPICO- y se designó a un equipo para su implementación. En campo se pudo evidenciar que el líder ÉPICO es un funcionario del Centro Zonal con responsabilidades adicionales a las propias de su rol. Teniendo en cuenta la alta carga laboral manifestada por los entrevistados, las tareas asociadas a la implementación de la ÉPICO se convierten en otra actividad extra que incide negativamente en el desarrollo con calidad de los PARD. En este sentido, se presentan dos factores a tener en cuenta. Uno, es el perfil que tiene y/o que debería tener el líder ÉPICO en los Centros Zonales. Y dos, son las demás funciones con las que se alternan las responsabilidades de la estrategia. Ambos elementos juegan un papel importante en el apoyo a la implementación del SIGE, cuya calidad puede verse afectada por el tiempo disponible y el perfil del líder.

Cumplir con los tiempos establecidos en el restablecimiento de los derechos de los menores, es imperativo cuando el interés superior de cada acción que ello implica es el bienestar de los NNA. Para cada etapa del PARD, la ley es clara y tajante en su implementación, lo cual entra generalmente en disonancia con la calidad de la atención y/o de las intervenciones realizadas por los equipos de las Defensorías de Familia. Es decir, prestar un servicio de calidad, se ve relegado por la premura del cumplimiento de los términos de ley. Dicho lo anterior, en un gran número de entrevistas se evidenció que la presión del cumplimiento de los indicadores se convierte en un obstáculo tanto para llevar a cabo una atención de calidad, como para implementar las acciones derivadas de cada intervención con los NNA y sus familias.

Producto de las entrevistas, se puede afirmar que, en general, los usuarios se sienten conformes con la atención recibida por los funcionarios y el servicio prestado por el ICBF. Puede decirse igualmente, que la comunicación entre el funcionario y el usuario es percibida como efectiva, en tanto que los funcionarios se aseguran de que los usuarios comprendan la información suministrada por ellos, preguntando al usuario sobre la claridad y comprensión de su contenido. Así, los entrevistados consideran que los funcionarios les generan confianza, a través de un tratamiento respetuoso y familiar.

La revisión de la información relacionada con la satisfacción de los usuarios, se consultaron como fuentes la "Encuesta Puntos de Atención ICBF III Trimestre 2019"[9] y el "Informe de PQRS y Solicitudes de Acceso a la Información", publicadas en la página web del ICBF. En virtud de los atributos relacionados con la satisfacción y referidos anteriormente, en la Encuesta Puntos de Atención, se definen también cuatro criterios: calidad de la atención, claridad de la información solicitada, resolución de la necesidad, y oportunidad de respuesta. Así las cosas, y reafirmando lo manifestado por la mayoría de los usuarios entrevistados durante el trabajo de campo cualitativo, en los resultados de la encuesta se observa que, durante el tercer trimestre de 2019, la atención recibida en el ICBF fue calificada como excelente por el 74% de los encuestados. Desagregando este resultado, la actitud de los funcionarios y su presentación personal, fueron los criterios valorados como excelentes, por más del 80% de los encuestados. Para el 79%, la calidad

[8] Los cuatro ejes del SIGE son: Calidad, Ambiental, Seguridad y Salud en el Trabajo, y Seguridad de la Información.
[9] La encuesta fue aplicada a 1665 personas a nivel nacional.

de la asesoría brindada fue también excelente, seguida de la comodidad de las instalaciones (77%) y la amabilidad del personal con el 76% de las opiniones.

En cuanto a la claridad de la información, el 80% de los encuestados considera que el conocimiento y dominio del tema por parte de los funcionarios es excelente y el 74% también califica como excelente la claridad, completitud y precisión de la información. Por su parte, el 73% de los encuestados califica como excelente la resolución de la necesidad (dudas e inquietudes). La oportunidad de respuesta (cuarto atributo la calidad de la atención recibida), fue considerada como excelente por el 74% de los usuarios encuestados, en cuanto al cumplimiento del horario de atención. Y el 79% de los encuestados, opinaron que el tiempo empleado para dar respuesta a sus inquietudes, fue excelente.

Recomendaciones

Desde la perspectiva de los usuarios entrevistados, la principal recomendación que se realiza es personalizar más la atención, debido a que, durante el tiempo destinado a los usuarios, los Defensores de Familia o sus ETI, interrumpen la cita para solucionar imprevistos u ocuparse de otras tareas.

En complemento, se puede afirmar que contar con equipos completos y personal de apoyo (sustanciadores y asistenciales), es una de las principales condiciones para mejorar los procesos y para el cumplimiento de los objetivos con calidad.

Además de lo anterior, cualificar los equipos es una de las principales estrategias de mejoramiento de la calidad de los procesos. Desarrollar procesos de inducción de calidad, implementar acciones de formación y realizar mesas de trabajo con Defensores de Familia por Regional, con fines tanto académicos como operativos, etc., son algunas de las estrategias que propenden por el mejoramiento de la gestión del conocimiento y, por ende, por el mejoramiento de las capacidades y competencias de los funcionarios de la entidad.

En cuanto al líder ÉPICO, si bien no es un funcionario con carga exclusiva para ello, se sugiere definir un perfil claro, con las competencias blandas y duras necesarias, nivel de escolaridad[10] y/o grado en la planta global del ICBF, conocimientos en SIGE, etc., todo ello para asumir las responsabilidades que este rol implica. Además, debe tener una inducción profunda en SIGE y sus cuatro ejes de implementación.

I. Gestión del conocimiento

Las Defensorías de Familia han reconocido una acentuada necesidad de capacitación y de fortalecimiento técnico de sus equipos técnicos interdisciplinarios ETI, así como la de los defensores de familia DF. Aunque el ICBF cuenta con lineamientos para el fortalecimiento de habilidades, capacidades y conocimientos, lo cierto es que muchas Defensorías han planteado la existencia de deficiencias técnicas significativas en diferentes temas, materias que en teoría deberían manejar pero que en la práctica no se verifica. De un lado, el personal de los ETI no llega muy especializado en los temas que ordinariamente han de tratar, i.e., con las competencias que llegan no pueden desempeñarse óptimamente. De otro lado, existe una rotación continua de personal que hace necesaria la capacitación continua a diferentes niveles (competencias básicas al nuevo personal, por ej.). A lo anterior debe añadirse que para algunos funcionarios la sobrecarga laboral constituye una barrera decisiva para participar en capacitación toda vez que representa costos de oportunidad importantes dada la urgencia y cantidad de represamiento de trabajo.

Es claro, si bien el ICBF cuenta con varios tipos de estrategias para atender sus necesidades de reforzamiento del talento materializadas en la oferta de capacitación en los términos de los Planes Institucionales Anuales (PICs), y en la creación e implementación de algunos espacios consultivos y otros de participación (v.g., los Comités Consultivos, y otros para

[10] En el Manual del SIGE se menciona que el Equipo ÉPICO son "colaboradores", mientras que en un documento de trabajo interno consultado se explicita que son "profesionales".

compartir experiencias, conocimientos y saberes como los Grupos de Estudio y Trabajo -GET), lo cierto es que, al margen de las necesidades de capacitación propias para atender al personal de menor experiencia, existen y persisten una gran diversidad de dificultades que impiden una atención óptima en materia de estrategias tendentes a incrementar el talento humano, y por supuesto mayores y mejores manera de atención.

De la información recabada se advirtieron varios tipos de dificultades dentro de las que se cuentan una falta de pertinencia de la oferta de programas de capacitación, deficiente calidad de una buena parte de lo suministrado, necesidad de reajuste en las formas de impartir capacitación (por ejemplo, ciertos tipos de capacitación no pueden ser impartidos de forma virtual), así como una indisposición de algunas personas de los ETI que pese a requerir capacitación no están dispuestos a tomar los cursos, habida cuenta de no contar con tiempo para poder tomarla adecuadamente. Otras cuestiones que se adujeron para no participar en la capacitación correspondieron a que mucha de la oferta se realiza por cursos virtuales, para lo cual un número significativo de personas admitieron desinterés, inclusive apatía, hacia esta forma, entre otras, por no ser interactiva.

Frente a la atención en asistencia técnica, se registraron bastantes declaraciones en campo que expresaron aprensión respecto al servicio recibido de parte de los Grupos de Asistencia Técnica de las Direcciones Regionales. Ciertamente, se verificaron muchas opiniones según las cuales la actitud de los funcionarios correspondía más a la de profesionales en auditoría que a personal de soporte técnico. Por otro lado, dadas las limitaciones en términos de cantidad de personas en los equipos de asistencia técnica de los grupos de las direcciones regionales, en campo se verificó que los CZ más complejos de cada regional terminan absorbiendo los servicios de asistencia técnica y por ende el resto de CZ acaba quedando sin o con muy poca asistencia técnica.

En general, si bien existen algunas herramientas disponibles, actualmente en uso, se está muy lejos de contar con un sistema que haga medianamente las veces de sistema de Gestión de Conocimiento. Dado este hecho, es de considerar la necesidad de establecer un plan de largo plazo, encuadrado dentro de la planeación estratégica del Instituto, orientado a precisar de qué manera se puede estructurar un sistema de gestión primigenio, de tal suerte que puedan aprovechar los recursos tecnológicos, técnicos e institucionales que actualmente se tienen; por lo mismo, también se debe determine qué acciones se deben emprender con lo que hay; i.e., si se debe reconfigurar o cambiar definitivamente todo o una parte de lo existente.

Recomendaciones

En primer lugar, se debe atender prioritariamente la insuficiencia de personal en las defensorías, con el fin de poder viabilizar la participación de los servidores de los ETI en los programas y demás intervenciones del Instituto en lo relacionado con el fortalecimiento del talento humano.

En segundo lugar, se deben abordar en profundidad los aspectos relacionados con la pertinencia y calidad del suministro de capacitación. En particular, para el caso de la pertinencia se recomiendan examinar diferentes aspectos de la evaluación de desempeño de los funcionarios en tanto herramienta para ayudar a determinar capacitación. Por su parte, se debe reconsiderar la encuesta a los funcionarios como herramienta de detección, toda vez que éstos pueden estar manifestando sus gustos por capacitación en lugar de sus verdaderas necesidades, hecho que de por si una adecuada evaluación de desempeño pondría en evidencia. En igual sentido, se deben examinar, o evaluar, la pertinencia de las otras herramientas puestas a disposición, en concreto las de la Escuela del ICBF, con el fin de reconocer sus resultados e impacto, como también sus debilidades y fortalezas. De forma conexa, se deben examinar aspectos técnicos y de soporte tales como las dificultades relacionadas con la conectividad, por ejemplo.

En tercer lugar, en relación con los equipos GET, se debe hacer una valoración mediante una encuesta anónima u otra herramienta, acerca de si se están cumpliendo sus objetivos misionales en los términos que inicialmente fueron establecidos. De cualquier modo, se deben explorar acciones o medidas dirigidas a cambiar el enfoque de auditoria de los grupos de asistencia a uno de soporte, más colaborativo. Por otro lado, se deben explorar estrategias orientadas a optimizar la atención de los grupos de asistencia técnica de las regionales. Para el particular, es posible que se requiera considerar el uso de medios virtuales o hacer cambios de reorganización del trabajo.

Finalmente, existe la necesidad imperiosa de ir construyendo un sistema de Gestión de Conocimiento. Evidentemente, si bien se concibe un sistema de GC para operar a largo plazo (hecho que de por si es imperativo), es inaplazable ir instaurando medidas esenciales, que requieren cambios estructurales, como la cultura organizacional.

III. EL MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACION DE DEFENSORÍAS DE FAMILIA Y CENTROS ZONALES

El Modelo de Operativo de Optimización de las Defensorías de Familia y los Centros Zonales propuesto por **Fedesarrollo con el apoyo de OIM/USAID** se desarrolla en los niveles de las Direcciones Regionales, los Centros Zonales y las Defensorías de Familia. La operación del modelo, sin embargo, requiere de una serie de condiciones mínimas, las cuales se describen detalladamente en el informe y que se relacionan con las recomendaciones enunciadas en el capítulo anterior (recomendaciones). La otra variable sobre la que se construyó el Modelo es el grado de complejidad de los Centros Zonales, lo cual se calculó como una combinación lineal del promedio de procesos en curso por defensor y solicitudes de restablecimiento de derechos por defensor en cada Centro Zonal; es decir que se ordenó cada centro zonal por la carga promedio que tiene un defensor de familia y después del ordenamiento se clasificaron como centros zonales de baja, media y alta complejidad (o densidad).

Para las Regionales de mediana complejidad, que cuentan con Grupo de Asistencia Técnica, el modelo propuesto sostiene que es necesario que el Coordinador tenga un Líder para Protección y un Líder para Ciclos de Vida y Nutrición; igualmente, cuando se trata de una Regional de alta complejidad, es procedente diferenciar un Grupo de Protección y uno de SRPA y para el Grupo de Ciclos de Vida y Nutrición adicionar un nuevo grupo para Primera Infancia. Los roles de cada uno se presentan en la sección A de este capítulo.

En el nivel de los Centros Zonales se propone una estructura funcional, dependiendo de la complejidad de los mismos, la cual pueda responder simultáneamente a una gestión interna de coordinación con la Sede Nacional y con la Dirección Regional correspondiente, y una gestión externa con los agentes e instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para lo referente a los asuntos de protección (inobservancias, restablecimiento de derechos, SRPA). El modelo propuesto gira alrededor de esta estructura funcional; la sección B de este capítulo explica los detalles.

Finalmente, en el nivel de las Defensorías de Familia se propone la especialización de las DF en los Centros Zonales de alta y media complejidad y la promiscuidad para CZ de baja complejidad, como se expondrá más adelante en la sección C.

Igualmente, es importante dotar a las DF de herramientas y capacidades que les permita planificar las líneas de tiempo de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos –PARD- y realizar un seguimiento real y profundo a todos los NNA que tengan un PARD o estén en el SRPA.

Como se mencionó, para que el Modelo funcione, se requiere del cumplimiento de unas condiciones mínimas, es decir, de unas acciones que deben cumplirse en los niveles del SNBF, de la Sede Nacional, de las DR, de los CZ y de las DF y que se relacionan con cuatro dimensiones: 1) la dimensión legal o normativa, 2) la dimensión de la estructura organizacional del ICBF, 3) la dimensión administrativa y 4) la dimensión técnico-operativa. Las condiciones que se deben

cumplir en cada nivel y cada dimensión son materia del informe presentado a ICBF y OIM. Se señala que el 52% de las condiciones mínimas deben cumplirse a nivel de la sede nacional; 19% a nivel de las DR; 13% a nivel de los CZ y el restante 16% se reparte casi equitativamente entre acciones para el SNBF y para las DF.

De igual manera, las acciones en las diferentes dimensiones del MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACIÓN tienen un nivel temporal: 1) Plazo inmediato, 2) Corto Plazo y 3) Mediano Plazo, así como un nivel de prioridad: 1) Alta, 2) Media y 3) Baja. Éstas también se establecen en el respectivo informe entregado a ICBF y OIM.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se describe el MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACIÓN en el nivel de las Direcciones Regionales (sección A), los Centros Zonales (sección B) y las Defensorías de Familia (sección C).

A. Nivel de las Direcciones Regionales

A partir de la línea técnica y administrativa que la Sede Nacional remita, le corresponde a los Directores Regionales la definición de provisión del equipo de trabajo necesario y suficiente para dar cuenta de los aspectos técnicos y operativos de los servicios misionales que prestan los Centros Zonales en el ámbito de su jurisdicción y según el nivel de complejidad[11] y el volumen de la operación.

Las Regionales de alta complejidad, pueden requerir de la diferenciación en términos de un Grupo de Protección y un Grupo de SRPA. En ambos casos, el equipo de trabajo de cada uno de estos grupos debe ser suficiente para dar cuenta del soporte técnico y operativo que requiere la atención en los Centros Zonales. De otra forma, se constituirá en un cuello de botella que hará inoperante a los CZ y DF.

De otro lado, es importante que los grupos que se definan para los asuntos de protección cuenten con el perfil de un abogado con experiencia en los temas particulares que se derivan de vulneración y/o SRPA. También sería necesario el apoyo a la Dirección Regional en asuntos como el aval para la prórroga de los términos de los PARD y para Centros Zonales en los temas jurídicos requeridos por los DF en sus procesos, así como para los Coordinadores en aspectos como el seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos.

En cuanto a la supervisión de los contratos de aporte, y en tanto la Sede Nacional define un modelo común a los diferentes procesos misionales (ver condiciones mínimas en el respectivo informe), se ha de delegar esta labor a profesionales con el perfil y formación requerida para ello, así como establecer equipos de apoyo a la supervisión en los componentes técnico, legal, administrativo y financiero. Lo deseable es que la supervisión no sea delegada a la Coordinación Zonal y se tenga un equilibrio en el número de contratos asignados, tomando en cuenta la complejidad del servicio y el valor de los mismos.

Como se mencionó anteriormente, en el nivel de las Direcciones Regionales el MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACIÓN propone, para las DR de media complejidad, que, al interior del Grupo de Asistencia Técnica –GAT- de las DR, se cuente con un Líder para cada proceso misional: un Líder para Protección y un Líder para Promoción y Prevención (Ciclos de Vida y Nutrición). De esta manera, el GAT sería el referente técnico y operativo para la eficiente prestación de los servicios misionales; el Líder de Protección sería el responsable de la articulación técnica y operativa, para restablecer los derechos de NNA; y, el Líder de Prevención sería el responsable de la articulación técnica y operativa de los servicios de ciclos de vida y nutrición.

Por su parte, en Direcciones Regionales de alta complejidad se propone crear un Grupo de Protección/SRPA con un coordinador y cuatro áreas: 1) Apoyo administrativo, encargada de la optimización de estos trámites, 2) Apoyo técnico-jurídico a los equipos de protección y al SRPA en

[11] Los niveles de complejidad de los CZ (alto, medio o bajo) se entregan en un archivo en Excel. Esto, sin embargo, debe establecerse con mayor precisión mediante un estudio de cargas.

los CZ, 3) Apoyo a la supervisión de los contratos de aporte y otros contratos, y 4) Apoyo al Comité de Adopciones.

De manera consecuente con la estructura funcional de la Regional para los asuntos misionales, le corresponde al Director Regional, con su equipo técnico, realizar un análisis de la situación de los Centros Zonales con los que cuenta con el fin de determinar su tipo y área de influencia. Así de acuerdo con la línea técnica dada desde el nivel nacional, y con perspectiva territorial, el Director Regional, debe analizar y determinar la organización, y las variaciones cíclicas o temporales, de los Centros Zonales en términos de Especializados y Mixtos, así como su área de influencia que ha de tener cada uno de ellos.

B. Nivel de los Centros Zonales

En el nivel de los Centros Zonales, el MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACIÓN propuesto por **Fedesarrollo con el apoyo de OIM/USAID** sugiere definir una estructura organizacional para los Centros Zonales que dependerá de su nivel de complejidad y, de sí, es un CZ especializado o un CZ mixto. Adicionalmente, en ciudades de alta complejidad, se considera procedente la creación de un Centro Zonal Especializado con el Modelo de servicio de 24 horas, siete días a la semana.

Los Centros Zonales deben tener un Coordinador con el grado y las competencias recomendadas en este estudio (ver informe con condiciones mínimas). Para cumplir a cabalidad con sus funciones, el Coordinador de Centro Zonal debe contar con dos equipos: 1) Un Equipo Técnico, encargado de: a) Servicios y Atención al Ciudadano, b) Defensorías de Familia, c) Equipos Técnicos Interdisciplinarios –ETI-, d) Asistencia y Asesoría a la Familia –AAF- e) Equipo de apoyo a la supervisión; y, 2) Equipo administrativo, encargado de: a) Correspondencia, b) Archivo, c) Sistema de Información Misional –SIM-, d) Notificaciones, e) Transporte y Otros servicios administrativos tales como vigilancia, aseo, insumos, etc.

De otro lado, los coordinadores de Centros Zonales deben contar con las herramientas que les permita realizar gestiones internas con las Direcciones Regionales y la Sede Nacional y gestiones externas con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF- (para lo cual es deseable que se asigne un referente específico). Igualmente, debe estar en capacidad de mantener a los Equipos Técnicos Interdisciplinarios –ETI- completos y centrados en el cumplimiento de sus funciones, en el marco de los procesos que están atendiendo, sin involucrarlos en otras labores del CZ; asegurar el manejo de los expedientes de los procesos de acuerdo con la línea técnica correspondiente y, en consecuencia, con la política de seguridad de la información; identificar y aplicar de manera diferenciada y adecuada, el seguimiento y el reporte de indicadores, el seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos y la realización de los Comités Consultivos, en razón a que se trata de procesos diferentes; y participar en los Consejos Municipales de Política Social y en las Mesas de Infancia, entre otras instancias de coordinación locales.

Los modelos de CAIVAS y CESPAS funcionan bien y facilitan la articulación interinstitucional, por lo que se recomienda fortalecerlos y crearlos cuando sea pertinente, lo cual puede incluir un Centro Zonal especializado en SRPA. Para el funcionamiento de estos modelos particulares, se recomienda la expedición de sendos actos administrativos que los regulen.

C. Nivel de las Defensorías de Familia

En el nivel de las Defensorías de Familia, el MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACION propone, en Centros Zonales de alta y mediana complejidad, contar con:

1) Defensorías Especializadas en PARD: unas DF especializadas en verificación para el 65% de las DF de PARD (con dos Equipos Técnicos Interdisciplinarios, cuando sea necesario) y DF especializadas en conocimiento para el 35% de las DF especializadas en PARD.
2) Defensorías de Familia especializadas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes –SRPA-, también especializadas en garantías, es decir desde que se conoce la noticia criminal, hasta el fallo del Juez de Conocimiento (20% de las DF de SRPA) y

conocimiento (80% de las DF de SRPA) que incluyen llevar el proceso PARD (cuando se abre) y el acompañamiento al proceso judicial penal.

3) DF especializadas en Trámites Extraprocesales –TAE- a las que se les puede derivar el trámite de las inobservancias (no requieren de ETI exclusivo).
4) DF especializadas en Adopciones por declaratoria de adoptabilidad (que puede vincular a los niños, niñas y especialmente adolescentes vinculados al Proyecto Sueños[12]), las que son autorizadas por el Defensor de Familia y las que se dan por consentimiento.
5) DF especializadas en juzgados (que no requieren ETI exclusivo, aunque eventualmente pueden requerir de la participación de un psicólogo).
6) DF especializadas en violencia sexual, a discreción del coordinador del CZ.
7) DF especializadas en modalidades de atención[13].

En el SRPA, deben existir DF de garantías que intervienen desde que se realiza la VGD y acompaña el proceso judicial en las audiencias (60%) y DF de conocimiento que asumen el proceso cuando ya se ha impuesto la sanción y se tiene juez de conocimiento (40%) −que es cuando ya fue sancionado y ya tiene juez de conocimiento y asume PARD cuando es aplicable. Es necesario definir una línea que establezca claramente cuándo abrir o no PARD en el marco del SRPA, pues algunos entienden que en el proceso judicial se le garantizan los derechos al adolescente, si está con una medida privativa de la libertad (entre los adolescentes que no tienen medidas privativas es muy bajo el porcentaje que tiene aperturado un PARD). Igual a todos hay que hacerles seguimiento. Si el número de casos de SRPA no es muy alto, no deberían existir DF especializadas en conocimiento. En este caso, las DF deberían ser "ESPECIALIZADAS EN SRPA", sin necesidad de dividirlas entre verificación y conocimiento (decisión que queda a discreción del coordinador del CZ, teniendo en cuenta el número de ingresos en SRPA, el número de sancionados, con medidas privativas y no privativas). En Bogotá, Valle, Antioquia y Santander deben existir CZ especializados en SRPA, mientras que las DR de media complejidad, no requieren centros zonales exclusivos para SRPA (pero si necesitan DF para SRPA).

Es importante señalar que para las zonas apartadas y, en algunos casos, para los hospitales que atienden una gran cantidad de casos de violencia sexual, tal como el Hospital de San Vicente de Paul en Medellín, se recomienda la creación de DF Móviles que verifiquen, ubiquen y aperturen los PARD, y lo trasladen a las DF de conocimiento que corresponda a la circunscripción de la ubicación de la residencia del NNA.

Es de la mayor importancia rotar a los DF, por lo menos cada dos años, para mitigar los riesgos de enfermedades psicosociales. También es una prioridad y hace parte del MODELO la dotación a los Defensores de Familia de las herramientas y capacidades que les permitan planear y monitorear las actividades para llevar a tiempo y con eficacia sus procesos y realizar el seguimiento a todos los NNA con procesos a su cargo.

Por su parte, las Defensorías de Familia de los Centros Zonales de baja complejidad, deben ser promiscuas, es decir, llevar todos los tipos de procesos.

D. Esquema de implementación del Modelo Operativo de Optimización

La implementación del modelo de optimización de las Defensorías de Familia y los Centros Zonales debe desarrollarse en 3 etapas: **i)** alistamiento; **ii)** rediseño de procesos y reorganización de estructura; y **iii)** capacitación y acompañamiento. Durante todo este proceso la Dirección de Protección deberá realizar seguimiento constante a las Direcciones Regionales, Centros Zonales y Defensorías de Familia, ya que por la trascendencia del modelo y el impacto que puede llegar a tener, su implementación debe realizarse de manera progresiva durante el 2020 y el 2021. El siguiente esquema resume el proceso de implementación sugerido para el modelo de optimización:

[12] El Proyecto Sueños corresponde a los NNA que, con decisiones de adoptabilidad, no han sido adoptados por nadie y siguen hasta su vida adulta en el ICBF

[13] Es importante que cuando en el marco de las medidas adoptadas por el DF, está la ubicación en una modalidad, el resultado de las valoraciones iniciales sean conocidas por el operador, para construir un marco de intervención más sólido.

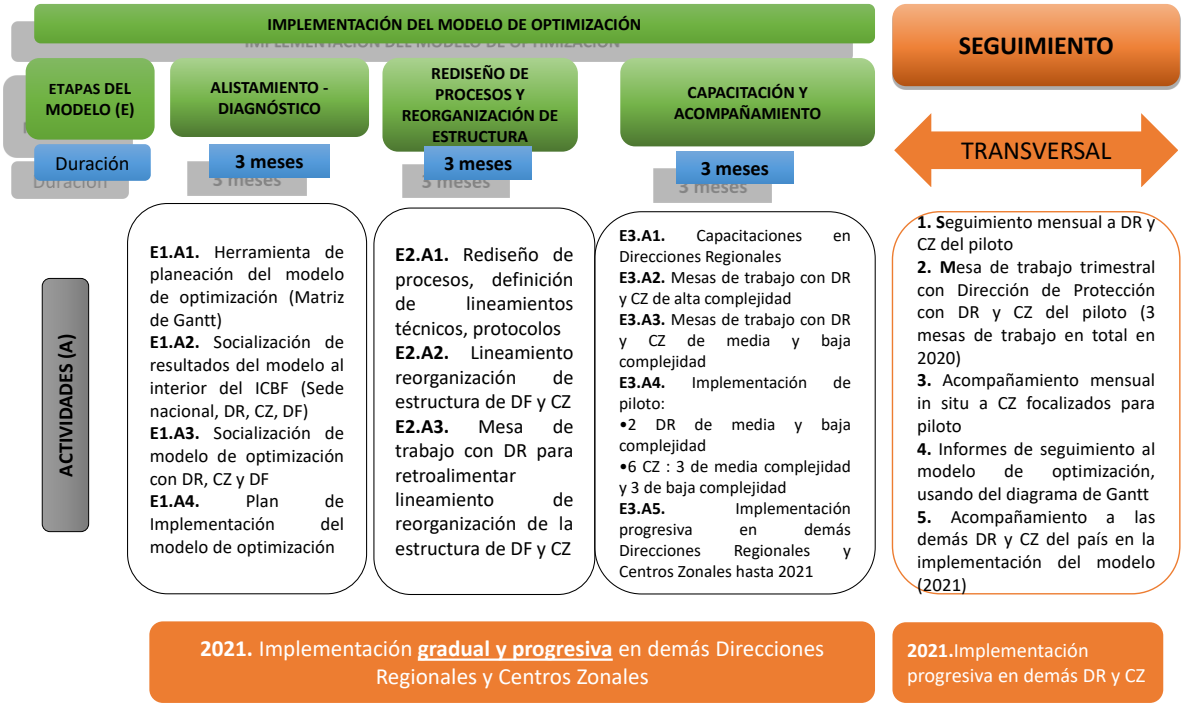


Diagrama de Gantt

ACTIVIDAD	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6	MES 7	MES 8	MES 9	2021
ALISTAMIENTO										
Socializar el Modelo en las diferentes instancias de la Sede Nacional										
Socializar el modelo con las asociaciones										
Socializar el modelo con las DR, CZ y DF										
Elaborar el Plan de Implementación detallado										
Ejecución de alguna acciones inmediatas										
REDISEÑO DE PROCESOS Y REORGANIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA										
Lineamientos para la reorganización de la estructura de las DF y los CZ										
Rediseños de procesos y procedimientos										
CAPACITACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO										
Capacitaciones en Direcciones Regionales										
Mesas de trabajo con DR y CZ de alta										
Mesas de trabajo con DR y CZ de media y baja complejidad										
Implementación de piloto:										
- 2 DR de media y baja complejidad										
- 6 CZ : 3 de media complejidad y 3 de baja complejidad										
Implementación progresiva en demás Direcciones Regionales y Centros Zonales										