Evaluación del funcionamiento operativo e institucional de las Defensorías de Familia y los Centros Zonales, que genere recomendaciones y la formulación de una propuesta de modelo operacional, que permita la optimización de los modelos de atención y prestación del servicio público de bienestar

INFORME DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

Marzo 2 de 2020

Contenido

INTRODUCCIÓN 8

1. CONTEXTO E INFLUENCIAS ORGANIZACIONALES 12

1.1. Fuerzas externas 12

1.1.1. Regulación 12

1.1.2. Contexto socioeconómico 19

1.1.3. Institucionalidad 23

1.2. Fuerzas internas 29

1.2.1. Estructura organizacional 30

1.2.2. Comunicación y articulación 30

1.2.3. Infraestructura 34

1.3. Recomendaciones 34

2. PERFIL ORGANIZACIONAL 37

2.1. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- 38

2.2. Las Direcciones Regionales y su rol en los asuntos de Protección 42

2.3. Los Centros Zonales y su rol en los asuntos de Protección 44

2.3.1. Caracterización de los Centros Zonales 49

2.3.2. Apoyo administrativo en los Centros Zonales 52

2.4. Las Defensorías de Familia y su rol den los asuntos de Protección 54

2.4.1. Defensorías de Familia Especializadas 54

2.4.2. Defensorías de Familia Promiscuas 56

2.5. El carácter permanente en la prestación del servicio de Protección 57

2.6. La respuesta de otras entidades del SNBF corresponsables en la garantía de derechos 58

2.7. Recomendaciones 59

3. LIDERAZGO 65

3.1. Cualidades del liderazgo 67

3.1.1. Visión 67

3.1.2. Legitimidad 67

3.1.3. Toma de decisiones 67

3.1.4. Trabajo en equipo 68

3.1.5. Comunicación 69

3.1.6. Resolución de conflictos 69

3.1.7. Catalizadores 69

3.2. El liderazgo en los Centros Zonales y las Defensorías de Familia del ICBF 70
3.2.1. El liderazgo de los coordinadores de Centro Zonal 70
3.2.2. El liderazgo de los Defensores de Familia 74
3.3. Perfiles y liderazgo 77
3.3.1. Perfil y liderazgo de los Directores regionales 77
3.3.2. Perfil y liderazgo de los coordinadores de Centro Zonal 77
3.3.3. Perfil y liderazgo de los Defensores de Familia 78
3.4. Recomendaciones 79
4. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA 81
4.1. El proceso de planeación 81
4.1.1. La Planeación en el nivel nacional 81
4.1.2. La Planeación en las Direcciones Regionales 85
4.1.3. Planeación Estratégica en Centros Zonales y Defensorías de Familia 85
4.2. La asignación de los recursos 86
4.2.1. Los recursos físicos 87
4.2.2. Los recursos tecnológicos 93
4.3. Recomendaciones 98
4. GESTION DE PROCESOS 104
5.1. La cadena de valor 104
5.1.1. Objetivo e insumos 105
5.1.2. Procesos 107
5.1.3. Productos, resultados e impactos 108
5.2. Inicio de la actuación administrativa 109
5.2.1. Recepción de denuncias y Atención al Ciudadano 110
5.2.2. Constataciones 113
5.2.3. Reparto 116
5.3. Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD- 119
5.3.1. Verificación de los derechos de los NNA 120
5.3.2. Apertura de la investigación 122
5.3.3. Notificaciones 123
5.3.4. Ubicación y cupos 125
5.3.5. Pruebas y fallo 130
5.3.6. Homologación 131

5.3.7. Seguimiento PARD 132
5.3.8. Cierre PARD 135
5.4. Proceso del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA- 135
5.4.1. Nivel Nacional 135
5.4.2. Direcciones Regionales 139
5.4.3. Centros Zonales 140
5.4.4. Defensorías de Familia 141
5.5. Proceso de Trámites Extraprocesales -TAE- 144
5.5.1. Nivel Nacional 144
5.5.2. Direcciones Regionales 145
5.5.3. Centros Zonales 145
5.5.4. Defensorías de Familia 145
5.6. Proceso de Adopciones 146
5.7. Proceso de Inobservancias 148
5.8. Otros temas importantes en la Gestión de Procesos 149
5.8.1. Informes periciales del ETI 149
5.8.2. Comisorios, trámites notariales y diligencias judiciales o administrativas (desalojos, rescates, etc.) y otros procesos en la DF 152
5.8.3. Comités Técnicos Consultivos 155
5.8.4. Estudios de Caso 158
5.8.5. CAIVAS 159
5.8.6. Sistema de Información Misional -SIM- 162
5.8.7. Enfoque Diferencial 164
5.8.8. Archivo 169
5.8.9. Oralidad 170
5.8.10. Número de procesos 171
5.9. Recomendaciones 171
6. GESTIÓN DE DESEMPEÑO 181
6.1. Seguimiento 181
6.2. Estrategia rezago 184
6.3. Recomendaciones 191
7. GESTIÓN DE PERSONAL 193
7.1. Gestión del personal de las Defensorías de Familia: resultados de la información recabada en campo (análisis cualitativo) 196

7.1.1. Insuficiencia de recursos humanos: causas y consecuencias 198
7.1.2. Sobrecarga laboral de las Defensorías distinta a la generada por la insuficiencia de personal 206
7.1.3. Irregularidades en el uso del RH: personal de contrato y personal de apoyo de las Direcciones Regionales 208
7.2. Gestión de los Centros Zonales: creación cargo coordinador y definición del perfil 209
7.3. Articulación macroprocesos de Prevención con macroprocesos de Protección: requerimientos de RH 210
7.4. Fortalecimiento del recurso humano 211
7.5. Conclusiones 213
7.6. Recomendaciones de mejoramiento de la gestión del RH 216
7.6.1. Consideraciones relevantes del manejo de recursos humanos 216
7.6.2. Recomendaciones definición de perfiles de los DF, ETI y Coordinadores Zonales. 218
7.6.3. Recomendaciones para disminuir la sobrecarga laboral en las defensorías de familia derivadas de un inadecuado direccionamiento de casos 219
7.6.4. Recomendaciones acerca de la articulación entre los macroprocesos de Prevención y de Protección: el papel del RH 220
7.6.5. Recomendaciones sobre la gestión de turnos de disponibilidad 220
7.6.6. Recursos humanos y/o recursos para la operación 221
8. GESTIÓN DE CALIDAD 223
8.1. La calidad como fundamento del SIGE 223
8.2. Los líderes ÉPICO en los Centros Zonales 223
8.3. Tiempos vs. Calidad 224
8.4. Niveles de satisfacción de los usuarios 226
8.5. Recomendaciones 231
9. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO 233
9.1. Gestión del conocimiento: un esquema genérico 236
9.1.1. Aspectos conceptuales GC 236
9.1.2. Aspectos prácticos 236
9.2. Gestión del conocimiento en las defensorías del ICBF 239
9.2.1. Actividades y formas de atención establecidas según lineamientos institucionales 239
9.2.2. Actividades y formas de atención practicadas 241
9.2.3. Requerimientos técnicos 253

9.3. Valoración del esquema de Gestión del Conocimiento practicado en las defensorías de familia del ICBF 255
9.4. Conclusiones 256
9.5. Recomendaciones 259
Referencias 261

Acrónimos y abreviaturas

BDUA	Base de Datos Única de Afiliados
CAIVAS	Centro de Investigación y Atención Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales
CESPA	Centro de Servicios Judiciales para Adolescentes
CZ	Centro Zonal
DF	Defensoría de Familia
DR	Dirección Regional
EPICO	Estrategia Permanente de Innovación y Cambio Organizacional
ETI	Equipo Técnico Interdisciplinario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos
RUAF	Registro Único de Afiliados
SIM	Sistema de Información Misional
SIMAT	Sistema de Integrado de Matrícula
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SPBF	Sistema Público de Bienestar Familiar
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
TAE	Trámite de Atención Extraprocesal

INTRODUCCIÓN

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, en especial de las que se encuentran en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos. Complementariamente, el Estado colombiano le ha asignado al ICBF ser el ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), cuyo objetivo es articular y coordinar el conjunto de actividades del Estado relacionadas con la protección a la niñez y a la adolescencia y con la promoción de la integración y realización armónica de la familia.

Desde su fundación, el ICBF ha atravesado varios hitos que han determinado su quehacer institucional, v.g., el establecimiento del SNBF (Ley 7 de 1979), la instauración del Código del Menor (Decreto 2737, de 1989), la Constitución Política de 1991, y el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), modificado por la Ley 1878 de 2018.

Los servicios prestados por el ICBF directamente al público se realizan a través de los Centros Zonales –CZ-, en los cuales atienden las Defensorías de Familia. Por lo anterior, resulta evidente que las actividades que se realizan en tales espacios tienen consecuencias trascendentales y directas en el desempeño misional del ICBF y, específicamente, en lo relacionado con Protección. En tal sentido, la evaluación de los diferentes aspectos operativos e institucionales es crucial para determinar el desempeño del ICBF y, por ello, es necesario evaluar todos los elementos determinantes, vale decir, tanto las cuestiones que lo afectan externamente, como las que determinan su quehacer interno. Al respecto, vale señalar uno de los ejercicios evaluativos más recientes orientados a determinar cuál es el estado del servicio realizado por la Procuraduría General de la Republica en 2015, que se toma como punto de referencia para este estudio.

El mencionado estudio señala problemas relacionados con la falta de personal para atender las labores misionales. En efecto, el estudio afirma que, apenas, el 62,9% de las Defensorías de Familia contaban en ese momento, con el Equipo Técnico Interdisciplinario –ETI- completo, según lo establecido por Ley. Igualmente evidenció que en la mayoría de los Centros Zonales existían historias inactivas a las cuales no se les había dado trámite e, inclusive, señaló que en el aplicativo del Sistema de Información Misional SIM, “no se registran las actuaciones oportunamente”, por lo cual la información del mismo no era confiable.

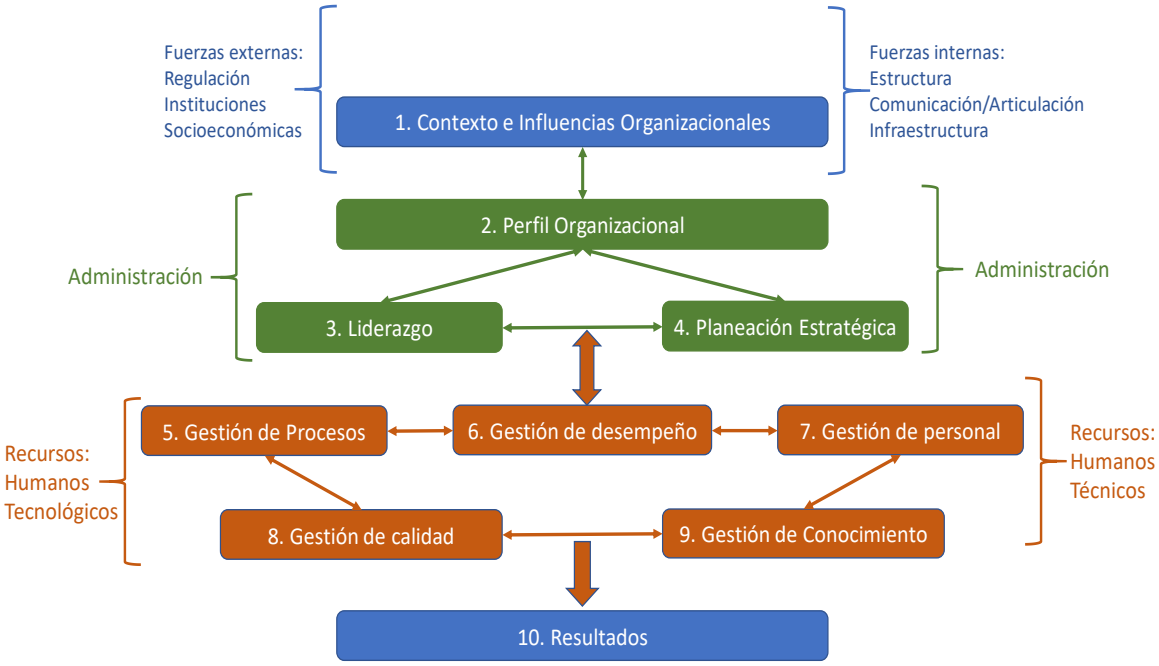
Para evaluar el estado actual de las Defensorías de Familia y los Centros Zonales, FEDESARROLLO utilizó como marco analítico, el planteamiento de Boutros y Purdie (2014), porque éste permite abordar los problemas más importantes que tiene la operación del Instituto, así como su institucionalidad. El mencionado esquema considera

tres ámbitos. Uno, que examina el contexto, donde se considera el entorno en el cual se desenvuelve el ICBF que, en esta evaluación, se denominan fuerzas externas (regulación y factores socioeconómicos) y fuerzas internas (estructura, comunicación/articulación e infraestructura). El segundo, que aborda el ámbito administrativo y estructural del Instituto; en el mismo se considera el perfil organizacional y a la toma de decisiones, ámbito en el cual se toman decisiones referentes a la interacción con el entorno –i.e., las respuestas a modificaciones del entorno tales como nuevas leyes o cambios normativos-, y a los cambios requeridos al interior de la organización. El tercero, el ámbito interno, se refiere a los recursos humanos y tecnológicos que inciden en las formas de gestión del servicio propiamente dichas (lo que podría ser asimilado como el "proceso productivo").

En síntesis, el planteamiento de Boutros y Purdie (2014) considera que un conjunto de fuerzas internas y externas inciden en el desempeño operacional de la organización y, en tal sentido, también en los ámbitos institucionales. Así, los resultados de la operación también dependen de la manera cómo la dirección del ICBF (Sede Nacional y Direcciones Regionales) determine cuáles son las decisiones estratégicas como respuesta al comportamiento del entorno y de la forma de conducir internamente la operación de las áreas misionales; por ello, su evaluación es definitiva para precisar el estado actual del funcionamiento del área de protección del ICBF.

Con todo, se subraya que cada uno de los elementos constitutivos del esquema es necesario y suficiente, en el sentido de que el abordaje de cada uno es esencial. Es decir, sin cualquiera de los elementos del análisis, no tiene sentido, ni el esquema, ni el mismo funcionamiento del ICBF. Además, todos son básicos, esto es, sin el concurso de uno de ellos, tampoco es posible entender el funcionamiento del todo. En últimas se trata de un esquema sistémico, de sistema abierto por lo demás, en el cual, cada uno (y por supuesto todos) interactúan bien, directa, bien indirectamente. En dicho sentido, se puede indicar, a manera de ejemplo, que la regulación afecta el esquema de trabajo del Instituto; de igual manera, la estructura de la organización, el estilo de dirección en las posiciones de liderazgo, la gestión del personal o del conocimiento, son factores que determinan el desempeño institucional y operacional de la organización. Entonces, bajo la consideración de que la misión del Instituto es trascendental y de que tiene un impacto social decisivo, se estableció examinar todos –integridad- y cada uno –pilares- de los elementos (aspectos) esenciales con el fin de realizar una evaluación apropiada.

Ilustración1. Modelo para el mejoramiento operativo e institucional



Fuente: Adaptado de Boutros y Purdie (2014)

De conformidad con lo señalado, el presente informe de resultados expone los principales aspectos de cada uno de los elementos de análisis. Por lo mismo, el informe está estructurado en nueve (9) capítulos los cuales siguen, grosso modo, el planteamiento de Boutros y Purdie (2014): 1. Contexto e influencias organizacionales, 2. Perfil organizacional, 3. Liderazgo, 4. Planeación estratégica, 5. Gestión de Procesos, 6. Gestión de desempeño, 7. Gestión de personal, 8. Gestión de calidad y 9. Gestión de conocimiento. Cada capítulo presentará lo previsto en las normas o lineamientos para, a continuación, exponer los principales hallazgos y conclusiones derivados del análisis cuantitativo sustentado en encuestas aplicadas a Defensores de Familia, coordinadores de Centro Zonal y Directores Regionales, y del análisis cualitativo derivado la aplicación de 158 instrumentos de recolección, entre ellos, entrevistas a 51 Defensores de Familia, a 40 Equipos Interdisciplinarios, a 10 coordinares de CZ, 7 Directores Regionales con sus Grupos de Asistencia Técnica –GAT- y 10 Observaciones In Situ en 10 regionales del ICBF, para terminar con las recomendaciones.

Como se verá, pese a lograr importantes avances, el ICBF todavía tiene un espacio muy amplio para el mejoramiento. Tal espacio se muestra en los resultados de la evaluación aquí señalados. Unos se refieren, por ejemplo, a la necesidad completar el personal de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios -ETI- de las Defensorías de Familia, otros, a la necesidad de incorporar personal de apoyo tales como asistenciales y sustanciadores y, otros, a la necesidad de actuar prospectivamente en el sentido de estructurar un sistema adecuado de Gestión del Conocimiento para que las experiencias y demás actividades realizadas por el personal del ICBF sean aprovechados efectivamente.

Entonces, el documento que a continuación se presenta, efectúa el examen de los principales aspectos de conformidad con el esquema analítico seguido por Boutros y Purdie y, en tal sentido, se efectúa la exposición, como ya se mencionó. En últimas, la presente exposición de resultados no sólo incluye el diagnóstico, sino que también presenta de forma concomitante las respectivas recomendaciones, que serán la base del modelo de optimización de los Centros Zonales y Defensorías de Familia del ICBF, que se presentará en el siguiente informe.

1. CONTEXTO E INFLUENCIAS ORGANIZACIONALES

El modelo planteado por Boutros y Purdie (2014) considera de gran importancia el contexto y las influencias organizacionales como fuerzas que presionan en sentido positivo y/o negativo el desempeño y la operación de una organización. Las fuerzas externas son la regulación, el contexto socioeconómico y la institucionalidad que constituyen el entorno. Las fuerzas internas, por su parte, son la estructura organizacional, la comunicación y la articulación, y la infraestructura en la que se realiza la operación. En este mismo orden y sentido se presenta el análisis del presente capítulo que expondrá primero los hallazgos del estudio, para proceder a continuación con las recomendaciones.

1.1. Fuerzas externas

1.1.1. Regulación

1.1.1.1. Legislación

Desde 1989, con la expedición del *Código del Menor* -Decreto 2737-, Colombia cuenta con normas de protección para los niños y niñas. 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 –NNA-: en primer lugar, al plantear un enfoque de garantía de derechos, pues el código tiene como finalidad "*garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión*" (artículo 1 de la ley 1098); en segundo lugar, al estar en consonancia con las normas que se acogen al derecho internacional de derechos humanos, al "*establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento"* (artículo 2 de la ley 1098 de 2006); en tercer lugar, al hacer de los niños, niñas y adolescentes sujetos titulares de derechos, yendo más allá del "menor": "*Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña a las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente a las personas entre 12 y 18 años*" (artículo 3 de la ley 1098 de 2006); y, en cuarto lugar, al establecer una protección integral y la consecuente exigibilidad de los derechos: "*se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior*" (artículo 7 de la ley 1098 de 2006).

Además, la ley 1098 de 2006 establece, entre otros aspectos destacados, 1) la obligación de la familia, la sociedad y estado para garantizar los derechos de los Niños,

Niñas y Adolescentes (NNA), 2) las medidas de restablecimiento de los derechos de los NNA, 3) las autoridades competentes para el restablecimiento de esos derechos, 4) el procedimiento administrativo para el restablecimiento de los derechos de NNA y 5) el procedimiento judicial para el restablecimiento de los derechos de NNA.

En el marco de esta legislación, los Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- actúan como Autoridades Administrativas para verificar, garantizar y restablecer los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, mediante la aplicación de las medidas de restablecimiento de derechos enunciadas en la Ley y siguiendo los lineamientos técnico-administrativos emitidos por la Dirección de Protección del ICBF. 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 –SNBF-.

La aprobación de la Ley 1878 de 2018, modificatoria de la 1098 de 2006, incidió de manera importante en el quehacer de las Defensorías de Familia y, por ende, en la operación del área de protección del ICBF en los niveles nacional, regional y zonal. En especial, por los términos perentorios que el legislador le impuso a los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos –PARD-. En particular, los 10 días para realizar la Verificación de la Garantía de Derechos –VGD- y los tiempos para realizar el seguimiento a los PARD.

En este último sentido, la Ley le permite al Defensor de Familia realizar seguimiento a los casos de declaración de vulneración de derechos por un periodo de 6 meses; en casos excepcionales en donde se considere que este plazo no es suficiente, éste se puede ampliar, por un periodo adicional de 6 meses contados a partir del vencimiento del término del seguimiento inicial, mediante Resolución motivada emitida por el Defensor de Familia, hasta por un máximo de 18 meses contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la Autoridad Administrativa, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018. Una vez agotado este término, en caso de no ser resuelta la situación jurídica del NNA, la Autoridad Administrativa pierde competencia, por lo cual el caso pasa a un Juez de Familia para que él decida sobre el asunto. En tales casos, dichos Jueces tienen un tiempo de 2 meses para pronunciarse de fondo sobre la situación jurídica del NNA.

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 Rezago” que, además de pretender poner al día todos los PARD en los que era posible perder competencia o en los que ésta ya se había perdido, buscó actualizar el SIM y volverlo a hacer operativo para la toma de decisiones en todos los

niveles. El Plan Rezago se analizará en detalle en el capítulo 6- Gestión del Desempeño y el SIM se analizará en el capítulo 5- Gestión de Procesos.

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 no termina de estabilizarse por las razones que se expondrán en el capítulo 7- Gestión de Personal.

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 en los capítulos 4, 7 y 9, de Planeación Estratégica, Gestión de Personal y Gestión del Conocimiento, respectivamente, 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.

En relación con los tiempos estipulados en la Ley 1878, algunos Defensores consideran este asunto como problemático y riesgoso para los procesos, toda vez que los casos pueden quedar abiertos indefinidamente hasta que el Defensor decida cerrarlos, o hasta que se pierda competencia y deban ser trasladarlos a los Jueces de Familia.

> *"...si no se superó la amenaza o vulneración y pasé mis 6 meses, debo irme a una excepción de inconstitucionalidad, por ley. En esa excepción de inconstitucionalidad ahí hay un hueco enorme y un vacío enorme, y es que la ley, no nos compensa a nosotros el tiempo, esta excepción de inconstitucionalidad no nos pone el tiempo, no nos fija el tiempo, lo que significa que la mayoría de los defensores la están dejando abierta y vamos a caer otra vez en la 1098: un tema indefinido..." (*Entrevista en Bogotá, 2019).

Esta situación ha sido tan crítica, que el Gobierno Nacional incluyó el artículo 208 en la Ley del Plan de Desarrollo, Ley 1955 de 2019, para darle elementos al Instituto para el manejo de este asunto. Recientemente, el mencionado artículo fue reglamentado mediante la Resolución 11.199 del 2 de diciembre de 2019, que proporciona elementos para su aplicación, lo cual está siendo orientado técnicamente por la Dirección de Protección.

Otra Ley que puede impactar la operación del Instituto, aunque en mucha menor proporción, es la Ley 1996 de 2019, con la cual se legisló frente a la capacidad legal de las personas mayores de edad con discapacidad. En vista de que dicha Ley aún se encuentra en proceso de implementación, algunos jueces han decidido suspender casos

de interdicción o prórroga de patria potestad, precisamente en espera de su plena implementación, con el fin de que sean asumidos por las autoridades competentes.

1.1.1.2. Jurisprudencia

Entre los principales factores externos que han influido en la operación y las competencias de los Defensores de Familia se cuentan algunas decisiones de las altas cortes. Entre ellos, el concepto de que los bajos ingresos de la familia no son motivo para retiro de un NNA del medio familiar; la búsqueda de la familia extensa; el tratamiento a NNA con discapacidad; e, incluso, sentencias relacionadas con el ordenamiento interno del ICBF.

En este sentido, algunos Defensores de Familia manifestaron su desacuerdo en relación con los pronunciamientos de la Corte Constitucional que afirman que los bajos ingresos de la familia de un NNA esto *no es un motivo para retirar a un niño de su medio familiar*. En concepto de estos Defensores, muchos reingresos son consecuencia, precisamente, de la situación económica de las familias de los niños, niñas y adolescentes, quienes a veces no tienen los recursos suficientes para garantizar el derecho a la salud o a la educación. Lo que en realidad implica esto, es un reto inmenso para las entidades territoriales, en el marco de sus competencias como actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF, quienes son corresponsables en la garantía de derechos. Igualmente, esto pone de manifiesto la importancia de los trámites de inobservancia de los DF ante las entidades del SNBF.

> *"…en los reingresos coinciden más que todo por situaciones ya propias de cada familia, porque en el caso de Popayán creo que es una de las ciudades con mayor desempleo y la Corte Constitucional nos ha dicho que el tema económico no es un motivo para retirar a los niños del medio familia,..."* (Entrevista en Cauca, 2019).

Otro tema importante para el proceso de restablecimiento de derechos es la búsqueda de familiares de los NNA a quienes se les han vulnerado los derechos y se encuentran en un PARD. Existen Defensores de Familia que desconocen la exigencia de la búsqueda de familia extensa hasta el sexto grado de consanguinidad, lo cual requiere fortalecer las estrategias para socializar situaciones como esta. Al respecto, un Defensor de Familia manifiesta lo siguiente:

> *"Sí, búsqueda de redes familiares y vinculares. Ahí había un conflicto porque hubo alguna jurisprudencia de la Corte que decía que había que buscar hasta el sexto grado de consanguinidad y ese sexto grado es la tatarabuela por allá… Yo no me acuerdo si hubo algún pronunciamiento que revalúe el tema; pero digamos que, en el fondo, es irrelevante el tema: yo investigo hasta donde se pueda, hasta donde sea viable, ese trabajo lo realiza trabajo social básicamente y es indagar por la familia cercana, ¿hasta qué grado? Eso sí es muy complicado y eso depende de cada caso; tal vez eso fue lo que hizo, como en cierta manera arbitraria, la decisión de la Corte, cuando dijo que hasta el sexto grado y que además lo tomamos en un sentido erróneo: muchos defensores cuando les decían es que*

usted no ha resuelto el proceso, entonces la justificación decía, es que no he llegado al sexto grado todavía, entonces eso se prestó para muchas bobadas." (Entrevista en Bogotá, 2019).

En cuanto al acceso a los servicios especializados del ICBF, específicamente los referidos a personas con discapacidad, se han presentado casos en donde algunos jueces, en respuesta a tutelas interpuestas por los usuarios, resuelven a su favor, ordenando reingresar personas a los programas de atención del ICBF sin tener en cuenta si en el momento del fallo dicha persona ya ha cumplido la mayoría de edad. Así, se han presentado situaciones en las cuales los fallos no se resuelven oportunamente, o se resuelven, pero no son competencia del ICBF ya que no son casos de vulneración sino de inobservancia que le competen a otras entidades del Estado. En respuesta a tales fallos, los Defensores de Familia han tenido que ordenar el reingreso de dichas personas, acatando el fallo del juez y, posiblemente, yendo en contravía de las competencias del ICBF.

"Cuando la Ley 1878 dijo que las medidas sólo podían durar 18 meses, había chicos que llevaban 5 años en el Comité. Entonces ella cogió un auto y sacó a Raimundo y todo el mundo, o sea tuviera o no necesidad del cupo. Entonces toda esa gente se vino y entuteló. Mire todos los mayores de edad que tengo que ya los cerré, pero que se fueron a poner tutela y tocó reingresarlos; los cerré ahorita cuando ya se acabó la medida, pero me tocó volverlos a reingresar. Ellos tuvieron mucha parte también de culpa, desde mi ansiedad, porque yo decía: ¿yo como entro un pelao con discapacidad mental leve, mayor de edad al ICBF, porque el juez lo está ordenando? Si lo tengo que hacer, pero…" (Entrevista en Antioquia, 2019).

Finalmente, están las decisiones de la Corte Constitucional, tal como la Sentencia 228 de 2008, en donde se afecta el ordenamiento interno del ICBF y se resuelven conflictos de competencias. En este caso, la Corte Constitucional resolvió, en relación con la aplicación de algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, que le corresponde al ICBF crear el cargo de Coordinador de Centro Zonal y darle funciones. Igualmente, la Corte se pronuncia sobre el cargo de Coordinador del Centro Zonal, en el sentido de que "*se observa que en esta norma el legislador, en desarrollo de su atribución de regular el ejercicio de las funciones públicas* (Art. 150, Num. 23, C. Pol.), *asigna expresa o explícitamente una competencia a un cargo de la mencionada entidad, lo cual claramente cumple el citado principio constitucional de legalidad de la función pública. El hecho de que dicho cargo no exista en la planta de personal respectiva, como lo afirman los demandantes, no vulnera el citado principio y, en tal situación, lo que lógicamente debe hacerse es crearlo en aquella, para cumplir la ley que asigna esa competencia, mediante la aplicación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables´*".

1.1.1.3. Sanciones administrativas

En el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes –SRPA-, los Defensores de Familia pueden verse expuestos a sanciones administrativas o a procesos

disciplinarios por el incumplimiento o ausencia a las audiencias y juicios. En tal sentido, los jueces, quienes deben garantizar que el proceso judicial se dé con la presencia de los Defensores de Familia cuando hay NNA involucrados, lo exigen, siguiendo la Ley. No obstante, varios DF aducen el exceso de trabajo y la deficiencia en la asignación de recursos humanos y físicos para no acompañar a los adolescentes en conflicto con la Ley a las audiencias y a los juicios, viéndose expuestos a posibles sanciones disciplinarias.

> *"…pero si quieren [los jueces] que el Defensor esté acompañándolos en cada momento; sí quieren que uno esté ahí, entonces pero tampoco son a veces muy juiciosos en notificar con tiempo… Si yo no voy y me notificó [el juez] me abre un disciplinario..."* (Entrevista en Bogotá, 2019).

1.1.1.4. Conceptos de la Oficina Jurídica del ICBF

Si bien la Oficina Asesora Jurídica del ICBF tiene como objetivo *asesorar al Director General en la organización de los asuntos jurídicos relativos a la representación judicial y en la unificación y coordinación de criterios jurídicos sobre materias en que se vea comprometida la posición, derechos o intereses del Instituto,* algunos Defensores de Familia sienten que los conceptos emitidos por esta dependencia frente a interpretaciones de la Ley son de obligatorio cumplimiento, no obstante, que en su concepto, tales dictámenes no siempre van en la línea de lo establecido en otros instrumentos jurídicos. En ese sentido, muchas veces, los conceptos emitidos por esta Oficina son considerados por algunos Defensores como improcedentes, en razón a que, según el concepto jurídico de los DF, estos van por encima de la ley. Por esta razón, muchos DF han decidido apartarse de ellos sin aplicarlos.

> *"...Los conceptos de la Oficina Jurídica deben ser obligatorios siempre y cuando tengan que ver con procedimientos internos... pero cuando son conceptos de interpretación de la ley, ellos no tienen la facultad para hacer interpretaciones generales, ni para hacerlos obligatorios…" (*Entrevista en Bogotá, 2019).

En general, los Defensores de Familia y los demás colaboradores de las Direcciones Regionales y Centros Zonales, perciben deficiencias en el acompañamiento de la Sede Nacional en asuntos de Protección. En efecto, los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en relación con las tutelas interpuestas ante el ICBF, no se consideran por sí solos como un acompañamiento suficiente, por lo que, muchas veces, terminan apartándose de dichos conceptos.

1.1.1.5. Lineamientos técnico-administrativos

La multiplicidad de lineamientos técnicos y administrativos constituye uno de los puntos más críticos para algunos de los colaboradores de las Direcciones Regionales y los Centros Zonales, así como para las Defensorías de Familia. Específicamente, se indica que, existen dentro del ICBF, diferentes lineamientos para los asuntos de

protección, para los asuntos de prevención, para la contratación de operadores y para el relacionamiento con otras entidades o sistemas administrativos.

Como ya se mencionó, desde la Dirección de Protección se generan lineamientos técnico-administrativos que son muchos, extensos y poco prácticos para su consulta y respuesta rápida a los requerimientos de los equipos de las Defensorías, y además, no se encuentran actualizados respecto de normas como la Ley 1878 de 2018, 1995 de 2019 y la 1996 de 2019.

Es necesario, además, tomar en cuenta que cada área misional establece lineamientos, manuales operativos, guías, orientaciones y demás, que llegan a las Regionales y Centros Zonales y cada área lo asume como prioritario en términos de su aplicación, con su consecuente impacto en la operación zonal. En efecto, existen 21 lineamientos técnico-administrativos en la Dirección de Protección del ICBF, de los cuales 14 son de Restablecimiento de Derechos.

Muchas veces, los lineamientos estipulan procedimientos que ya están definidos en la Ley, como en el caso del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en donde los Defensores de Familia tienen diferentes procedimientos para actuar amparados en el Código de Procedimiento Penal, en Leyes como la 1098 de 2006 y la 640 de 2001, en el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo. Igualmente, para las conciliaciones, la Ley 1098/06 le da a los Defensores de Familia competencias para lograr la conciliación, pero el Defensor cuenta además con las herramientas de conciliación estipuladas en la Ley 640 de 2001. En estos casos se hace necesario que el ICBF dé línea técnica frente a la aplicabilidad de los dos procedimientos considerando criterios de calidad, celeridad y oportunidad.

> *"el Artículo 100 habla del procedimiento y no habla del procedimiento para conciliar, o el procedimiento para lo otro; es un solo procedimiento, el Instituto dijo que no, que eran varios..." (*Entrevista en Bogotá, 2019).

En el caso de la atención a la población migrante, tema que se abordará en detalle más adelante, parece haber un desconocimiento de los colaboradores de las Direcciones Regionales y de los Centros Zonales frente a las líneas técnicas generadas desde la Coordinación de Autoridades Administrativas para responder a las necesidades de esta población. Los Centros Zonales que se encuentran ubicados en lugares cercanos a las fronteras territoriales con otros países se han visto afectados en razón a ello. Este hecho, hace que la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes venezolanos que se encuentran en situación de vulneración de derechos se vean limitados debido a que el ICBF debe activar mecanismos o canales de comunicación diplomáticos con el país de origen del niño, muchas veces sin encontrar una respuesta adecuada o expedita.

> *"...pero cuando es un niño netamente venezolano muchas veces está en situación de abandono, ha sido muy difícil la garantía de derechos de ellos, el trabajo con las familias es muy difícil porque nos han dejado claro que debemos restablecer derechos, pero no tenemos la posibilidad de definir la situación jurídica del niño, porque no es nuestra*

competencia, sino la de su país de origen, que es Venezuela..." (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

1.1.2. Contexto socioeconómico

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 son fuerzas que tienden 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 tocan a sus puertas con la cara del abuso, el maltrato, el abandono, el reclutamiento y la prostitución de nuestros niños, niñas y adolescentes.

1.1.2.1. Contexto territorial

Como se señalará más adelante, en muchos casos, los Centros Zonales abarcan territorios de gran tamaño, especialmente algunos que abarcan grandes extensiones de territorio rural disperso, tal como en el caso del Catatumbo, uno de los más complejos por cuanto no solo tiene una gran dispersión poblacional, sino también difíciles condiciones de acceso debido a su geografía; por añadidura, es un territorio de tránsito de población migrante venezolana y, adicionalmente, es un territorio en donde el conflicto armado interno es muy agudo, contando con la presencia de grupos armados. Las extensiones de territorios como este, hace que actividades como la Verificación de Garantía de Derechos tomen más tiempo del previsto.

*"Yo por lo menos que tuve la posibilidad de estar en otro municipio; venir de otro municipio que es totalmente distinto a acá [Ocaña]. En ese municipio por lo menos se nos hace difícil 10 días verificación de derechos, cuando usted tiene que ir a una vereda de 3 horas." (*Entrevista en Norte de Santander, 2019).

*“Transporte, ¡no! Tenemos ahorita la dificultad con transporte porque la guerrilla está molestándonos cosa que nunca habían hecho.” (*Entrevista en Norte de Santander, 2019).

Así, la dinámica de algunos territorios hace que los equipos de los Centros Zonales corran riesgos de inseguridad. Es el caso de algunas oficinas que atienden territorios peligrosos en ciudades capitales, donde los colaboradores que realizan la verificación de los derechos corren riesgos de inseguridad al entrar a barrios donde existen fronteras invisibles y van acompañados únicamente por los conductores de los vehículos del ICBF. Esta situación se replica en otras zonas del país donde hay barrios de invasión y los colaboradores del ICBF deben solicitar acompañamiento de la policía para realizar las actividades de verificación de derechos y de rescates de NNA, entre otras. Del

mismo modo sucede en lugares donde hay presencia de grupos armados, áreas geográficas de difícil acceso y zonas periurbanas con problemas de pandillismo.

> *"Nuestra compañera de verificación de denuncias se encarga de eso. A mí me parece que es una demanda muy alta para una sola persona, la exposición en la que ella está es una exposición extrema porque ella solamente cuenta con el acompañamiento de los conductores " (*Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

En sentido análogo, al interior de los Centros Zonales los colaboradores se encuentran expuestos a los peligros que implican las decisiones que se toman en torno a los NNA.

> "*Me han aruñado, o sea, son situaciones que nosotros dentro de la oficina también estamos en riesgo. En salud mental un chico me mandó la mano hacia atrás porque no quería quedarse, a la mamá le jaló el cabello, nos tocó también trabajar control de crisis y entonces todo eso también no se dan cuenta en la parte de afuera porque eso pasa aquí adentro… Tenemos ahoritica en este momento un usuario que todos los días nos [amenaza con] quitarnos la cabeza, que nos va a degollar, nos va a picar, nos va a no sé qué… todos los santísimos días que vienen los nietos nos amenaza… Nos amenaza constante, ya supo donde vivía mi mamá…"* (Entrevista en Meta, 2019).

1.1.2.2. Imaginarios colectivos

Como parte de las fuerzas externas que influyen en una organización, se encuentran los imaginarios colectivos alrededor de una acción, de un hecho o de un actor social. En su construcción, inciden los códigos de conducta de la sociedad, las representaciones sociales heredadas, la experiencia y los medios de comunicación, entre otros. Para el modelo que nos ocupa en este estudio, se subraya que el imaginario de la comunidad sobre el ICBF incide en el cumplimiento de su misión. Al respecto, se pudo percibir a través de las entrevistas, que existe desconocimiento entre la población, de la labor desempeñada por el Instituto.

> *"El Bienestar tiene un estereotipo. La gente no entiende qué es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; no tiene clara su función… Perdón por la expresión, pero dicen "estas viejas no vienen sino a joder, a robarse los niños, porque es que a ustedes les pagan por vender los niños". Entonces no hay un concepto claro entre la población de qué es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar"* (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

Adicionalmente, el ICBF representa, en el imaginario colectivo de ciertos sectores sociales, una herramienta de intimidación. Los reportes de presunta amenaza o vulneración de derechos realizados con esta intención resultan falsos en un alto porcentaje, activando innecesariamente los protocolos de protección del ICBF.

> *"… Lo que sucede es que el Instituto históricamente ha sido usado por los ciudadanos para tomar represalias contra otras personas. Entonces, por ejemplo, en barrios de estrato 1 y 2, es común que la gente amenace a sus vecinos por temas diferentes de niñez… Entonces,*

de las denuncias que nosotros recibimos, casi el 30, el 40% son falsas". (Entrevista en Bogotá, 2019).

También, se evidenció la influencia de algunos elementos culturales frente a cómo se comprenden y se afrontan situaciones problemáticas por parte de personas con convicciones religiosas. En algunas entrevistas se pudo percibir dicha particularidad.

> *"Todavía tenemos ese mesianismo religioso de esperar que alguien nos haga el milagro y por eso muchas veces las familias de los usuarios no van a hacer las gestiones la EPS con la comunicación Violeta. No van a las instituciones que tienen contacto directo con el Bienestar Familiar para la atención y prefieren dejar todo en manos de Dios".* (Entrevista en Bolívar, 2019).

1.1.2.3. Pobreza, violencia intrafamiliar y conflicto armado

Como parte de las fuerzas externas al ICBF, están aquellas situaciones sociales derivadas del desplazamiento forzado, de las afectaciones psicológicas y emocionales y de la desestructuración familiar, etc. Es así como algunas regiones del país se han visto impactadas más que otras, alterando las dinámicas sociales y culturales de aquellos territorios.

El cumplimiento de la misión del ICBF encuentra obstáculos en aquellos factores sociales, familiares y del entorno, derivados del hambre, la violencia, el desempleo, el desempleo, la desestructuración familiar y otras. Estas condiciones desfavorables para los NNA actúan como caldo de cultivo para la reproducción social y cultural de prácticas de maltrato a los NNA. Igualmente, la descomposición familiar y la permisividad de los abusos a los niños, niñas y adolescentes en todos los estamentos de la sociedad son fuentes de amenaza o vulneración de los derechos de los NNA.

> *"… Es terrible cuando llega un caso de una niña abusada sexualmente y la familia o la mamá lo que le dice a uno es: "Ah bueno doctor, no hay problema porque es que ya la tengo planificando". Con esa respuesta, ¿usted qué hace?... Porque la señora qué dirá: "no tengo quién me apoye… me toca estar trabajando… pues por lo menos que no tenga hijos".* (Entrevista en Bogotá, 2019).

De otro lado, la presencia de GAOML se erige como una de las problemáticas más agudas en los dominios geográficos donde se experimenta, principalmente en las zonas rurales, la cual ha tenido un impacto muy negativo en la seguridad de los municipios y sus vías de acceso. En particular, Meta, Cauca y Caquetá han sido regiones tradicionalmente golpeadas por el conflicto armado. Evidentemente, dicha presencia ha comportado unas dinámicas que se han manifestado en problemas tales como el reclutamiento de NNA, desplazamiento forzado, recepción de desmovilizados y reincorporados, narcotráfico, minería ilegal, etc.

Sin lugar a dudas, por efectos del conflicto armado se han desprendido consecuencias y secuelas en aquellos actores que otrora eran NNA y que actualmente

son padres de nuestros niños y niñas nacidos y criados en aquellas regiones. Para el caso, situaciones de maltrato y abuso que forman parte de la cotidianidad de la guerra, han marcado a los adultos, lo cual posiblemente derive en la reproducción y repetición de la vulneración de los derechos de los NNA.

1.1.2.4. Impacto de la migración venezolana

Por su parte, el fenómeno de la inmigración de venezolanos en Colombia ha añadido nuevos desafíos a la institucionalidad y por supuesto al Instituto; en particular se destaca la situación de Bogotá y Norte de Santander. En su condición de capital del país, Bogotá es receptora de población vulnerable de todas las regiones de Colombia, cuyo asentamiento se presenta principalmente en las zonas periféricas de la ciudad. En la capital colombiana las problemáticas son diversas como también lo son sus características locales. Administrativamente, su área urbana se divide en 19 localidades, cuyo principal atributo es la variedad de dinámicas sociales, la gran distancia existente entre una y otra, como también el número de barrios que las conforman. Si bien cada contexto es diferente, lo cierto es que la inseguridad ha sido una constante.

De igual manera, como ciudad capital, Bogotá también ha experimentado la mayor cantidad de ingreso de migrantes venezolanos. A corte de octubre de 2019 Migración Colombia reportó que la cifra de ciudadanos provenientes de Venezuela llegó a 1.639.603, de los cuales el 20% (327.635) se encontraban en Bogotá, seguido de Norte de Santander con 183.215[1]. Es claro, la situación del fenómeno migratorio ha sido muy irregular, muy pronunciada, la cual sigue acentuándose puesto que a fecha 12 de febrero de 2020, el DANE reportó que en Colombia se encontraban 1.935.000 ciudadanos venezolanos, aproximadamente, lo cual revela que en un lapso de mes y medio la población venezolana aumentó en casi 300.000 personas.

Por su situación geográfica y otros factores, actualmente para Norte de Santander ser receptora permanente (y corredor de movilidad migrante al mismo tiempo) ha representado una problemática social de alto impacto en todo sentido: economía, empleo, seguridad, etc., lo cual ha alterado la estabilidad sociocultural de la región. De cualquier modo, esta coyuntura migratoria ha rebasado la capacidad de los diferentes sistemas de atención del país, ha engrosado los cinturones de miseria y ha contribuido a la conformación de bandas delincuenciales.

Un ejemplo de la complejidad de la atención a la población migrante, lo constituye la búsqueda de la familia extensa de un NNA no acompañado. Esto claramente rebasa la capacidad operativa y alcance territorial del Defensor de Familia. Es de anotar que los casos de NNA no acompañados que proceden de Venezuela son una de las mayores preocupaciones de los Defensores, quienes se han apoyado en organizaciones como la Cruz Roja para realizar la labor de la búsqueda de las familias. Sin embargo, no se ha

[1] Cifras reportadas por Migración Colombia a RCN radio, y divulgadas el 25 de diciembre de 2019 por dicha emisora.

definido internamente en el ICBF cómo manejar este tema y los Defensores esperan que se dé una línea técnica al respecto desde el nivel central.

> *"…A veces llega 1, llegan 2, 3, 4, 5, 6 niños venezolanos en un turno del Centro Zonal, y la mayoría llegan sin papeles. ¿Usted qué hace con ellos? "Doc toca meterlos en protección y sin nada"… todo eso lo desgasta uno buscando una cosa, buscando otra, familiares, una cosa, la red extensa, es muy difícil*" (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

Esta situación ha propiciado la saturación de los cupos disponibles en instituciones de protección, debido a que no se han aumentado los cupos que estaban disponibles para población colombiana, ahora compartidos de facto con la población venezolana en Centros Zonales como por ejemplo los de Ocaña y Cúcuta.

> *"...Si estamos atendiendo mucho venezolano y hay mucha problemática social en los venezolanos. O sea, uno aquí no deja de sorprenderse, pues a pesar de que uno todos los días ve casos y familias y cosas, pero todos los días usted no deja de sorprenderse de cada caso que tiene..." (*Entrevista en Norte de Santander, 2019).

Adicionalmente en el caso de la población migrante, los procesos adelantados por los Centros Zonales de notificación, verificación y seguimiento se ven obstaculizados en tanto que se trata de población flotante, lo que dificulta su ubicación en una misma dirección después de cierto tiempo.

1.1.3. Institucionalidad

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 –SNBF-.

En consonancia con su encargo misional, el ICBF 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). Del mismo modo, su actuación se alinea dentro del marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos, creado a través del Decreto 4100 de 2011.

En términos de la articulación con la rama legislativa y judicial, existen múltiples asuntos a resolver en lo que se refiere al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente –SRPA-, con expondrá en detalle más adelante.

Igualmente, el Instituto se ve muy presionado desde afuera por la falta de claridad en las competencias con otras entidades del estado, así como por los vacíos en la política pública en varios aspectos claves relacionados con los NNA. En los conflictos de competencias, vale resaltar la más importante, cual es la definición de hasta dónde llegan las Defensorías de Familia y hasta dónde las Comisarías de Familia en temas de violencia

intrafamiliar, especialmente cuando hay abuso sexual y maltrato por parte de familiares o personas que comparten la vivienda del NNA.

Igualmente problemáticas son las competencias del sector salud en materia de tratamiento de uso de Sustancias Psicoactivas –SPA-, tratamientos por enfermedades psicológicas o psiquiátricas y la activación del Código Fucsia (en Antioquia) o Código Blanco (en Bogotá) para atender en salud física y mental de los NNA que han sufrido abuso y/o violencia sexual.

Adicionalmente, ICBF debe encarar los problemas derivados del consumo de sustancias psicoactivas en NNA en donde se evidenció un vacío en la política pública de prevención del consumo, área en la que ninguna entidad del estado tiene asignadas responsabilidades.

Todo lo anterior, sin prejuicio de los problemas de articulación interinstitucional con la Policía de Infancia y Adolescencia, la Fiscalía, las Instituciones Prestadoras de Salud –IPS-, entre las que se cuentan los Hospitales, y las Entidades Educativas.

Vale destacar los buenos resultados en términos de articulación interinstitucional que se evidenció en los CAIVAS y en los CESPA.

1.1.3.1. Articulación interinstitucional en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA-

La disfuncionalidad presente en muchas familias y el entorno adverso se constituyen en factores que impactan la reincidencia de los jóvenes en la delincuencia y/o el consumo de sustancias psicoactivas; también influyen en el posible reingreso de los adolescentes al SRPA. Aunque la voluntad del adolescente sea realizar un cambio significativo en su vida como consecuencia positiva de su proceso, las condiciones negativas externas que no se encuentran bajo su control, pueden reactivar el sistema de conducta anterior, que no ha logrado desaprender todavía. El entorno de este adolescente, que, generalmente vincula un núcleo familiar disfuncional y un contexto complejo, retrasa o revierte los avances de comportamiento y en expectativas de vida, obtenidos durante su estadía en una institución.

En consonancia con lo anterior, se presenta el consumo de sustancias psicoactivas como otro factor social recurrente que puede incitar al delito y, obviamente, afectar negativamente el comportamiento de los adolescentes en conflicto con la Ley penal. Si bien, el consumo de sustancias psicoactivas es un problema de salud pública, tanto la ciudadanía en general, como las administraciones locales, desconocen quién es el competente a nivel de prevención y atención y se termina asumiendo que ello es responsabilidad es responsabilidad del ICBF.

> *"Los chicos terminan siendo remitidos, como dice la doctora, por las otras vulneraciones, no por el consumo que es ahí en donde el Instituto maneja la contradicción porque la ley dice que las situaciones de consumo son un problema de salud, entonces las debe atender el Sistema de Salud. Pero todo el que llega que dice 'consumo', son remitidos a Bienestar".* (Taller Flujograma PARD en Risaralda, 2019).

Algunos adolescentes con problemas de consumo de SPA se resisten o se niegan a tomar tratamiento. En cumplimiento de sus funciones, el ICBF explora diferentes posibilidades para los jóvenes en instituciones o mediante su remisión al sistema de salud. No obstante, sin el apoyo familiar, la actitud y/o la voluntad de cada uno de los adolescentes consumidores para superar su adicción, cualquier esfuerzo institucional es infructuoso.

Por otro lado, los jóvenes que egresan del SRPA carecen de oportunidades para desarrollar un proyecto de vida, pues la misma sociedad cierra las puertas a su vinculación laboral al no contar con apoyo o acompañamiento de entidades que funjan como puente entre su nueva realidad y la consecución de oportunidades que hagan sostenible el restablecimiento de sus derechos. Al respecto, los procesos de inclusión social para estos adolescentes, siguen siendo un reto en nuestra sociedad.

> *"Cuando llegan a su medio familiar se van a encontrar con la misma realidad y no tienen de pronto apoyo de aquellas entidades que tienen recursos y políticas para ayudar a estos jóvenes que están en estado de vulnerabilidad y que salen y estudian, y de pronto forman una carrera, pero no encuentran oportunidades laborales…".* (Entrevista en Bolívar, 2019).

Dentro de esta categoría relacionada con el SRPA y la influencia del contexto en ella, las instituciones y su relación con los procesos desarrollados con los NNA, juegan un papel fundamental. Las diferentes dinámicas propias de cada institución han sido diseñadas, estatuidas y adoptadas por sus colaboradores; y los códigos de conducta, como parte de la cultura organizacional, son los encargados de determinar la toma de decisiones para llevar a cabo sus acciones. Es así como estos códigos determinan las interacciones de las instituciones con otras entidades y facilitan o dificultan el engranaje de los actores y procesos allí involucrados. El siguiente verbatim ilustra el impacto de una mala práctica: el desgaste del Estado.

> *"También tengo conocimiento de que los policías los traen por ganarse un diíta, porque les dan compensatorio por muchacho que traigan. Entonces, a mí también me parece eso inaudito porque es que a veces los traen por poquitos. Un chico porque lo cogieron con dos cigarrillos, entonces ellos les ponen otros dos cigarrillos más…". (*Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

1.1.3.2. Articulación con otras entidades estatales y/o con sistemas administrativos y de coordinación nacionales

La articulación con otros sistemas administrativos y de coordinación es una de las principales dificultades que enfrentan los colaboradores del ICBF al no tener un buen entendimiento de su rol dentro del SNBF. El desconocimiento de las funciones y competencias del ICBF de parte de los colaboradores que atienden o prestan servicios de salud en hospitales, ha llegado a generar congestión o saturación dentro de los Centros Zonales del ICBF, ya que se remiten todos los casos que están relacionados con NNA, sin tener en cuenta si es o no un caso real que amerite realizar una Verificación de Garantía de Derechos o que amerite abrir un PARD. En adición, la congestión en el sistema de salud hace que a veces se dificulte la atención a NNA en los casos donde requieren algún servicio médico. En tales términos, un Centro Zonal puede verse saturado como consecuencia del redireccionamiento que realizan otras entidades que pertenecen al SNBF.

> *"Usaquén está ubicado en un lugar también donde hay muchos hospitales; sobre todo el más demandante es el Hospital Simón Bolívar, todos los días tiene casos que en su gran mayoría, no son para un restablecimiento de derechos. O sea, no todos deberían ser reportados a Bienestar Familiar" (*Entrevista en Bogotá, 2019).

Adicionalmente, muchas veces la articulación con Gobernaciones y Alcaldías se complejiza habida cuenta el hecho de que los colaboradores de turno no son sensibles a los temas de niñez y familia. Al respecto, los colaboradores de los Centros Zonales, Direcciones Regionales y Defensorías de Familia deben sensibilizar constantemente a las nuevas administraciones, cuando hay cambios de gobierno, con el fin de trabajar articuladamente con los gobiernos locales.

En esa línea, se evidencia que aún existe en el contexto colombiano una dinámica de las relaciones personales como mecanismo de efectividad en la obtención de un servicio. Los conductos regulares y protocolos de atención de una entidad se activan más rápidamente cuando los actores de ambas partes se conocen y tienen una relación personal. Así, el resultado de la gestión se convierte en un favor.

> *"En los pueblos de la costa pacífica, le hablo de Guapi, Timbiquí, allá hay que hacerse amigo de la Administración para que te copien y eso es como ir a pedir un favor: mire ese pelao, ayúdeme con este niño. Me hacía todo el protocolo porque era mi amigo, porque yo se lo pedía de buena manera, entonces lo afiliaba a seguridad. Creen que esto es un favor, cuando eso es un deber del municipio que debe asegurar en salud a toda la niñez. Y así pasa con la Personería, con la Comisaria de Familia…".* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Los referentes del SNBF son quienes realizan la articulación en las instancias de coordinación existentes para tal fin, en representación del ICBF, tales como los Consejos de Política Social y las Mesas de Infancia y Adolescencia.

*"La gran mayoría de las veces es el referente [del SNBF] con quién se articula directamente y por supuesto con los equipos de la Defensoría, porque lo que pretendemos es que las instancias del Sistema tengan insumos de esas situaciones de los niños, niñas y adolescentes" (*Entrevista en Bolívar, 2019).

Por otro lado, en el adecuado desarrollo de los PARD, también influye el rol de las instituciones cuando de encontrar las redes familiares se trata. La colaboración y compromiso se constituyen en factores que facilitan el restablecimiento de derechos de los NNA. De esta forma, se identificó, en las entrevistas realizadas, que algunas instituciones que pueden cooperar con la ubicación de las redes familiares de los NNA, son el Sisbén o las empresas de telefonía móvil, pero que ellas no cumplen con este deber, pese a que la Ley les obliga a hacerlo.

1.1.3.3. Articulación con otros países.

En los municipios de frontera como Ipiales, los Defensores de Familia deben atender casos de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad ecuatoriana. Si bien estos casos deben ser manejados de manera expedita, los canales diplomáticos formales no son rápidos. En tal sentido, algunos Defensores han optado por atender los casos cruzando a la frontera, considerando que se encuentran a distancias muy cortas y pueden dialogar directamente con las autoridades de los otros países para dar trámite ágil a los casos. Esto evidencia que se logran algunas gestiones en la articulación entre los dos países, Colombia y Ecuador, en pro de la protección de los derechos de los NNA. No obstante, una debida articulación requiere del despliegue efectivo de un gran engranaje institucional que involucra diferentes sectores y que requiere de un esfuerzo, no solo de recursos financieros, sino también humanos, así como de la voluntad política por parte de ambas naciones.

Así, la ubicación fronteriza de algunas ciudades genera dinámicas sociales adicionales y diferentes a las propias de región – país, o sea, trae consigo alteraciones culturales con sus respectivas consecuencias, las cuales deben ser identificadas y asumidas por las entidades competentes. Es así como en Ipiales los colaboradores del ICBF se desplazan a Tulcán (Ecuador) y viceversa, e integran mesas de trabajo para el desarrollo de acciones conjuntas en beneficio de los NNA.

*“Por ejemplo, nosotros, Sistema Nacional de Bienestar Familiar, no solo articulamos aquí, nosotros estamos a quince (15) minutos de la primera ciudad del Ecuador. Nosotros nos vamos a Tulcán, participamos de reuniones y todo eso. Tenemos niños atendidos aquí ecuatorianos en Primera Infancia, tenemos niños de madre colombiana y padre ecuatoriano; o sea, aquí los límites no existen” (*Entrevista en Nariño, 2019).

De igual forma en Cúcuta, Norte de Santander, se expresa que la complejidad para la obtención de documentación para las familias, los niños, niñas y adolescentes, es

uno de los mayores retos para la atención; situación que se agudiza cuando se trata de *población migrante indígena.*

1.1.3.4. Articulación con ONG's y con cooperación internacional

Como se mencionó anteriormente, la atención a migrantes venezolanos se ha convertido en un factor determinante en la estructura operativa del ICBF. Teniendo en cuenta el alto flujo de migrantes, las ONG's internacionales y las organizaciones de cooperación internacional dieron una respuesta casi inmediata a la crisis migratoria, incluso antes que algunas entidades del Gobierno Nacional. Esta plataforma ha servido de apoyo para que el ICBF, en algunas regiones, pueda encontrar aliados estratégicos para atender a niños, niñas y adolescentes migrantes, e incluso a sus familias. Si bien los Coordinadores de los Centros Zonales que se encuentran ubicados en municipios fronterizos reconocen que existe un gran número de ONG's brindando servicios a la población venezolana.

> *"Cuando inició el problema de migración de Venezuela, pues no se contaba con todas las ONG's o las entidades que brindaran la atención a esos migrantes. Hoy en día son muchas las ONG's y las organizaciones internacionales que brindan esta atención a los venezolanos. Eso ha hecho que minimice un poco el ingreso de las solicitudes de restablecimiento de derecho al Instituto porque ellos [las ONG] brindan servicios como hospedaje, alimentación, incluso tienen programas donde le brindan a los niños asesoría de tareas o los tienen vinculados a programas educativos, " (*Entrevista en Norte de Santander, 2019).

1.1.3.5. Articulación con comunidades indígenas

De lo hallado en campo, se considera que las diferentes Direcciones Regionales y los Centros Zonales del ICBF, así como las Defensorías de Familia, deben coordinar todas sus actividades con los líderes de las comunidades indígenas en los casos donde requieren entrar a dichas poblaciones. En ese sentido, la articulación con las autoridades tradicionales es permanente y es una tarea que el ICBF ha logrado desarrollar en la mayor parte del país. Sin embargo, en esta articulación se presentan algunos retos o barreras culturales como manejo del idioma o lenguas nativas, lo que incide en el desarrollo de los procesos.

> *"… Tuve en una oportunidad un proceso con un indígena Wayuu y la articulación con la Autoridad Tradicional demoró alrededor de 9, 10 meses porque pues la comunicación es muy difícil por el tema de acceso al lenguaje*". (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

De otro lado, es preciso mencionar que, por su visión particular del mundo, en las comunidades indígenas cuando el derecho de un niño es vulnerado, automáticamente, la comunidad es vulnerada, en tanto que son sujetos colectivos de derecho. Ello activa la articulación de la autoridad tradicional con la institucional, complementándose y realimentándose en el proceso de restablecimiento de derechos.

> "*Un niño que ha sido abusado sexualmente dentro de las comunidades indígenas, como ellos son sujetos colectivos de derecho, a quien se le vulnera el derecho no es al niño sino a toda la comunidad y tiene que entrar a ser 'cateado' por el médico para ver si encuentran la ruta para volver nuevamente a restablecer el derecho a la comunidad; no solo al niño, sino a la comunidad*". (Entrevista en Cauca, 2019).

Finalmente, es de gran relevancia que en los servicios que se atienda a niños, niñas y adolescentes, se cuente con condiciones alimentarias y físicas cercanas a las prácticas y costumbres propias. En algunas zonas, es procedente, por ejemplo, que se cuente con familias sustitutas indígenas.

El compromiso de los entes territoriales con el restablecimiento de los derechos de los NNA es un deber contemplado en la Ley de Infancia y Adolescencia. En tal sentido, las administraciones locales deben articularse con el ICBF para la consecución de las instituciones y Hogares de Paso necesarios para suplir la demanda en las diferentes regiones.

> "*Yo no sé qué mecanismos podría usar la Sede Nacional, la Regional o el Centro Zonal, para que la municipalidad cumpliera con la Ley de Infancia. Al menos con el lugar de paso. Donde la municipalidad cumpliera al menos con eso, incluso ellos pueden tener sus hogares sustitutos también y otros los pueden crear por ley, pero no se mueve*". (Entrevista en Nariño, 2019).

En complemento a lo anterior, se puede afirmar que otro factor que interviene en el compromiso de las administraciones locales con el restablecimiento de derechos de los NNA, lo constituyen los cambios de gobierno. Esto se observa principalmente en dos situaciones: uno, la falta de continuidad de los procesos hace que éstos se trunquen; dos, las prácticas clientelistas de algunos alcaldes respaldan dicha afirmación. Lo anterior obstaculiza el trabajo de los operadores y, por ende, afecta negativamente su articulación con el ICBF.

> "*En esta administración que está terminando, los alcaldes se sienten dueños y señores. Algunos, digamos, de 10, el 40% eran los dueños del territorio y los dueños de los cargos. Querían que todos los operadores les dejaran nombrar gente. En eso tuvimos dificultades como con cuatro alcaldes. Incluso, algunos que no le dieron todos los cargos a él [al alcalde], casi que rompió relaciones con nosotros. Entonces, eso se hace cada cuatro años*". (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

1.2. Fuerzas internas

Internamente también se evidencian dinámicas que repercuten en la operación del ICBF, como la definición y asignación de competencias a los colaboradores, la asignación de presupuesto para la operación, el impacto de las actividad de las DF en la salud mental de los colaboradores y en su seguridad personal, y la cobertura territorial del ICBF.

1.2.1. Estructura organizacional

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- fue creado en 1968 con la expedición de la Ley 75. Actualmente, el 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*[2]. El ICBF es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con presencia en 32 departamentos a través de 214 Centros Zonales.

Ahora bien, en el marco de su competencia en la protección integral de las niñas, los niños y los adolescentes –NNA-, el ICBF tiene como deber coordinar la implementación de las políticas públicas nacionales y territoriales de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar. En tal sentido, su papel ha sido determinante en la implementación del Código de la Infancia y la Adolescencia plasmado en la Ley 1098 de 2006, concebida para establecer los principales derechos inherentes a la niñez y la adolescencia y los mecanismos para garantizar su cumplimiento, prevención de su amenaza o vulneración y restablecimiento. Como ya se mencionó, esta Ley plantea en su artículo 79 que las Defensorías de Familia son las responsables de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante las decisiones tomadas por el Defensor de Familia, en su calidad de Autoridad Administrativa. Como indicación del accionar de las Defensorías de Familia se puede mencionar que, de acuerdo con información aportada por la Dirección de Protección, a 31 de enero de 2020, se encontraban en Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, un total de 65.267 niños, niñas y adolescentes en todo el país.

Durante los últimos años, el ICBF ha sufrido varios procesos de reestructuración interna, mediante las cuales se han definido y asignado competencias, no solo en sus áreas misionales, sino también en algunos cargos de planta de personal. El caso más concreto es la figura de Coordinador de Centro Zonal y sus funciones. Si bien no existe el cargo en la planta de personal, sus funciones han venido siendo delegadas en colaboradores de planta que se encuentran en los Centros Zonales. Sobre estos colaboradores recae la coordinación programática y operativa de los centros zonales.

Un completo panorama de la estructura organizacional del Instituto se presenta en el capítulo 2- Perfil Organizacional.

1.2.2. Comunicación y articulación

Para cumplir con su mandato misional y considerando que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son multidimensionales, el ICBF debe tener comunicación permanente con otras entidades del Gobierno Nacional y con los gobiernos locales.

[2] [Recuperado de:] https://www.icbf.gov.co/instituto

Igualmente, debe tener la debida articulación en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con los demás sistemas administrativos y de coordinación nacional existentes en el país que tienen competencia para atender a NNA. Del mismo modo, debe haber una articulación constante entre las direcciones que manejan los temas de protección y prevención al interior del ICBF.

1.2.2.1. Articulación entre las áreas misionales de Protección y Prevención

La articulación entre protección y prevención es muy débil y es de la mayor importancia fortalecerla "…*el ICBF haría mucho más que esperar al niño que fue abusado*…" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019). Parte de las estrategias de prevención se relacionan con la comunicación a los padres "…*pero yo estoy segura de que si desde acá, desde el ICBF, hacemos unos programas, una capacitación, una charla, algo muy dinámico, no eso de que venga "los hijos hay que hacerle" no, algo práctico, dinámico, eficaz, eficiente, todo, o sea hacer algo fenomenal y que ella lo va a replicar con su familia, con sus amigas, porque va a estar muy consciente de todo…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Igualmente importante aparece el trabajo en los barrios, con la comunidad "…*a mí me encantaría ir por los barrios, ir por los barrios, los corregimientos, por todos lados, hablando con la gente, haciendo talleres, eso me parecería a mi fenomenal, porque uno estaría impactando allí donde se da el hecho, allí donde se pueda ver un foco, tú estás diciéndole a la gente en su idioma, en sus prácticas, en sus costumbres, en su vivir, qué puede atentar contra los niños y cómo lo puede evitar…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019). En las regionales en donde se realiza trabajo en los barrios, la focalización de arriba hacia abajo, es decir, realizada desde Bogotá hacia las regiones, entorpece la labor de las DR y los CZ que conocen su territorio y no son escuchados a la hora de realizar la planeación.

Además, se encontraron evidencias de lineamientos contrarios entre sí y de orientaciones contrarias dadas a los ciudadanos, dependiendo si provienen del área de Protección o del área de Prevención. Este divorcio entre protección y prevención que es evidente en el nivel nacional tiene como escenario propicio de articulación, las Direcciones Regionales y a los CZ "…*se requiere mayor comunicación con el nivel nacional en algunos momentos. Pero es una relación importante, buena. Son dos temas misionales que igual a veces caminan de manera paralela*… Aquí en Pequeñito es sencillo. Ya en el nivel nacional, en estructura y lineamientos, es donde todavía las líneas de base, todo lo que es la focalización, no es tan fácil…" (Entrevista en Risaralda, 2019).

1.2.2.2. Articulación entre Protección y Asistencia y Asesoría a la Familia

Es importante señalar que no siempre la problemática de los NNA es consecuencia de una vulneración de sus derechos. Sin que los derechos estén vulnerados, el NNA puede estar enfrentando un problema que puede resolverse con un Trámite Extraprocesal o que puede ser la consecuencia de la inobservancia de una de las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF- o puede ser una problemática familiar que puede resolverse con la atención del grupo de Asistencia y Asesoría a la Familia.

No obstante lo anterior, este proceso de "Asistencia y Asesoría a la Familia" no existe en todos los Centros Zonales, ni parece estar bien institucionalizado, por lo que sería necesario definirlo "…*actualmente no tenemos un programa dentro de Bienestar para las historias que aperturamos de ayuda y asistencia a la familia como tal, digamos …si aperturo un proceso y necesito darle estas pautas de crianza, tengo que remitirlos a la Defensoría del Pueblo a un curso, pero no hay el espacio digamos de un equipo psicosocial designado para estos procesos aperturados, porque para los que no se aperturan si la hay, la asistencia a la familia, pero los que se aperturan no…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019). En los CZ en donde existen grupos de AAF, estos están compuestos por profesionales psicosociales que, se infiere, son profesionales que se le extraen al algún ETI de una DF, dejándola incompleta; claro está que, en este caso, podrían designarse para estas funciones, profesionales psicosociales de las DF asignadas a funciones de juzgados, las cuales, para cumplir con sus funciones, no requieren de ETI.

Además de remitir casos a "Asistencia y Asesoría a la Familia" en donde no hay vulneración de los derechos de los NNA, se considera importante complementar la atención que reciben los NNA vinculados a un PARD o al SRPA, con la atención a la familia, para que cuando el NNA regrese al medio familiar, no se repitan las condiciones que llevaron a la vulneración de sus derechos o a la comisión de un delito. En algunas regionales se menciona la "Escuela de Padres", la cual parece ser una buena estrategia que, como se mencionó, ni es generalizada, ni parece institucionalizada.

> "…*pero hace un año venimos haciéndolo, mandamos a los padres a la escuela, a los padres para la escuela de padres, porque si nosotros decimos "bueno, vamos a ayudarle a este chico, pero si no ha mejorado la familia, entonces no vamos a hacer nada" eso tiene que ir de la mano, los dos porque si no, no hacemos nada, entonces ¿a qué estamos jugando? Si el chico yo lo tengo en una institución y si el chico sale y la mamá no ha fortalecido su rol con las pautas de crianza, todo lo que tiene que hacer con su autoridad, entonces el chico va a volver a lo mismo, entonces vamos a perder el tiempo…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Igualmente, existen propuestas de contar con cursos para la familia, para orientar la crianza de los NNA, para darle trámite y superar hechos traumáticos, para prevenir vulneraciones: "…*Hacer cursos, pero cursos prácticos reales, eficientes, del tema de cuidado, de custodia, de familia y campañas a nivel publicitario y demás, no solo del cuidado hacia el tema de la violencia sexual, sino al vínculo como tal de familia…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

Existe algún consenso en el sentido de darle prelación a restituir al NNA al medio familiar (excepto en los casos en los que evidencia abuso y descuido del NNA por parte de la familia). En tal sentido, fortalecer la atención que el Instituto le brinda a la familia, parece una prioridad "…*Porque si no lo están maltratando, yo digo que hay que tratar la problemática con la familia, entonces es bonito trabajar con la familia, ver que la integración surge, ver que realmente uno pudo hacer algo por la problemática presentada, que uno pueda mirar oiga sí se pudo hacer algo, no era imposible, era sólo falta de voluntad, falta de orientación, falta de conciliar, falta de mirar que todo el mundo tiene problemas, pero que hay que resolverlos de manera cómo pacífica, como acordada, como que no con odio, no con rencor, no con nada de eso…"* (Entrevista en Meta, 2019).

Es igualmente importante la Asistencia y Asesoría a la Familia cuando en desarrollo de un PARD, el DF considera que la mejor medida es restituir al NNA al medio familiar. En este caso, para que no se repitan o se acentúen las causales vulneradoras de los derechos del NNA en el seno familiar, tiene sentido orientar a los padres mediante la ya mencionada "escuela de padres" o mediante cursos o actividades para mejorar las pautas de crianza y potenciar los comportamientos benéficos para los NNA. Todo lo anterior, debe tener en consideración el contexto socioeconómico de los NNA y las problemáticas que van más allá de las competencias del Instituto, tales como el desempleo o la falta de educación de los padres. En tal sentido, es de la mayor importancia definir un plan de trabajo del ETI con cada uno de los NNA y tener la capacidad para realizar el respectivo seguimiento. Es decir, ir más allá de las actividades de comunicación y de los talleres aislados.

Muchos DF consideran que la Asistencia y Asesoría la Familia le corresponden al Equipo Interdisciplinario como parte de la intervención que debe llevar a cabo en desarrollo de un PARD; si no se abre PARD, igualmente debería hacerlo, lo que constituiría una carga adicional para el ETI, quien debe formular un plan de trabajo en el que no interviene la parte jurídica, es decir, el DF.

De otro lado, es importante señalar que los operadores "…no están fortaleciendo realmente la parte parental con los grupos familiares, eso es un vacío impresionante…" (Grupo Focal en Valle del Cauca, 2019). En tal sentido, deberían construirse lineamientos para definir las relaciones entre los operadores y la familia de los NNA que están institucionalizados. No obstante lo anterior, en algunas regionales se mencionaron los encuentros biológicos, las escuelas de padres y la formación en psicología y trabajo social, como una responsabilidad de los operadores en donde se dan fácilmente los encuentros biológicos, pero la asistencia a escuelas de padres y otros, no es tan asidua, por razones culturales. Igualmente se menciona que los operadores deben tener un Plan de Intervención para cada NNA que esté institucionalizado.

Para concluir, es importante señalar cuatro asuntos de suma importancia en este tema: uno es el de las competencias del ICBF frente a las de otras entidades del Estado y la importancia de empoderar al Sistema Nacional de Bienestar Familiar; el segundo es la magnitud de los problemas que enfrentan las familias de los usuarios del ICBF, que en muchos casos sobrepasan en mucho las funciones y el alcance de las DF, tales como la pobreza, el desempleo y los traumas derivados de la guerra, tales como desplazamiento del campo a las ciudades; el tercero se relaciona con el hecho de que la educación sexual, moral y religiosa de los NNA es una responsabilidad de los padres que no puede delegarse en el Estado; y, el cuarto, tiene que ver con que el ICBF es una institución que atiende a la familia y no solamente al NNA; atender únicamente al NNA, no sirve; y esa atención es tanto de las DF y los CZ, como de los operadores.

De otro lado, la fuerza y la dimensión que el área de "Asesoría y asistencia a la familia" tenga en el futuro dentro del Instituto, depende de la visión que se tenga sobre la

misión del ICBF en la sociedad colombiana, más integrado con la comunidad y generando procesos de transformación que prevengan la vulneración de los derechos de los NNA.

> "…, *es un instituto mucho más metido en la comunidad mucho más haciendo la prevención, y con una intervención en protección o en restablecimiento de derechos como le llaman ahora, un tema de fondo que llegue mucho más al alma de la gente, ahora eso no quiere decir que uno desconozca el contexto general de desigualdad y de inequidad, que son un factor de riesgo muy grande para la desintegración de la familia, para la irresponsabilidad de los padres frente a los hijos…"* (Entrevista en Bogotá, 2019)

1.2.3. Infraestructura

Los temas de infraestructura se tratarán en detalle en los capítulos 4 y 7 de Planeación Estratégica y Gestión de Personal, respectivamente.

1.3. Recomendaciones

- Conjuntamente con el Departamento de la Prosperidad Social –DPS y la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, 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 de cada de las instancias y agentes del SNBF, así como de los sistemas administrativos, para la garantía y el restablecimiento de los derechos de la niñez. En particular, debe clarificar las competencias de las Comisarías de Familia y la depuración de sus funciones; definir la articulación entre las DF y las Comisarías, en términos de quién atiende qué motivos y cuándo le corresponde; definir que existe una sola Autoridad Administrativa sin subsidiaridad en violencia sexual sobre NNA. Igualmente, deben establecerse las competencias del sector salud en los casos de NNA víctimas violencia sexual, de los NNA discapacitados, de los NNA con enfermedades mentales y de los NNA consumidores de sustancias psicoactivas, entre otros. En síntesis, el CONPES debería referirse al sistema de protección y proponer una estructura para la Dirección de Protección, las DR y los CZ, y cuente con un sistema de monitoreo.

- La representación que existe en las comunidades y entidades tanto oficiales como privadas sobre el ICBF sigue influyendo en que se le asignen innecesariamente solicitudes, por no corresponder a este servicio público. Esta situación amerita continuar trabajando con organizaciones de base, comunidades, ciudadanía en general y administraciones locales para que,

mediante información básica, se logre diferenciar lo que le compete al Instituto y lo que les corresponde hacer a otras entidades corresponsables en los asuntos de la niñez y la familia.

- Se requiere fortalecer la información a la ciudadanía acerca de las opciones con las que cuenta para dirimir los conflictos que son susceptibles de conciliación. Por ejemplo, Cámaras de Comercio y Casas de Justicia, al igual que promover la comprensión de que existe otras Autoridades Administrativas, como lo son las Comisarias de Familia.

- En algunos territorios se pudo identificar que hay desarticulación entre los programas que lleva a cabo el área de prevención y los que implementa el área de protección del ICBF. Siendo las dos áreas principales del Instituto, se recomienda realizar una revisión de los puntos de convergencia entre todos sus programas en el territorio con el fin de optimizar la intervención del ICBF en pro de la protección integral de la niñez y el fortalecimiento familiar.

- Como se explicó en el documento, el tema de los imaginarios negativos sobre la misión del ICBF persiste en algunos territorios del país. En esa línea se recomienda realizar campañas de sensibilización que sean transmitidas por medios de comunicación masivos y alternativos, para dar claridad sobre las competencias del Instituto.

- El trabajo con los mandatarios locales debe fortalecerse para lograr articular la oferta programática de las alcaldías con la oferta programática del ICBF. Para esto, es necesario que tanto los Directores Regionales y los Coordinadores de Centros Zonales hagan presencia constantemente en las instancias del SNBF, sin delegar, en lo posible, esta función en los Referentes del SNBF.

- Una vez se cuente con un mapeo de actores y servicios, se recomienda verificar las etapas del PARD para identificar en las que dichas organizaciones pueden complementar la gestión del ICBF como representante del Gobierno Nacional, con el fin de poder brindar atención a la población migrante sin congestionar los cupos del ICBF en sus programas de protección.

- Es necesario establecer un programa de acompañamiento psicológico a los colaboradores de las Defensorías de Familia, ya que se evidenció en las entrevistas que muchos de ellos se han visto afectados emocionalmente por los casos que manejan así como por factores como los riesgos de seguridad que enfrentan en desarrollo de sus funciones de constatación y verificación, y por la alta carga laboral que tienen la cual a veces implica el riesgo de caer en sanciones de tipo administrativo por incumplimientos o demoras en los trámites que deben realizar.

- Se recomienda fortalecer el apoyo jurídico en los asuntos sobre los cuales dan respuesta los Defensores de Familia, ya que se evidenció en las entrevistas que ellos sienten que no hay un acompañamiento oportuno y pertinente en temas como los procesos judiciales, así como en las posibles sanciones administrativas en las que puede incurrir un Defensor de Familia al llevar estos procesos.

- Se requiere realizar un proceso de capacitaciones a los colaboradores de las Direcciones Regionales, los Centros Zonales y de las Defensorías de Familia sobre procedimientos del ICBF para atención a población migrante, así como generar un mapa de actores y servicios que brindan las ONG's y la cooperación internacional a esta población en las distintas regiones del país. En caso de ser necesario, se recomienda que esta entidad genere nuevos protocolos o procedimientos de atención a niños y niñas migrantes y sus familias.

- Se requiere desarrollar estrategias tendientes a garantizar la seguridad e integridad física de los colaboradores del ICBF. Este fue uno de los aspectos más relevantes para los colaboradores entrevistados, principalmente quienes pertenecen a los ETI.

- En los Centros Zonales donde hay cobertura en comunidades indígenas, se recomienda fortalecer la contratación de colaboradores propios de cada comunidad con el fin de facilitar los procesos de enfoque diferencial.

2. PERFIL ORGANIZACIONAL

El análisis del perfil organizacional del ICBF y del rol y el lugar que ocupan las Defensorías de Familia y los Centros Zonales dentro de la organización permite comprender cómo interactúan estas dependencias con el resto del Instituto y comprender la dinámica institucional. Este análisis comprende buena parte de los resultados y recomendaciones de la evaluación institucional que realizó FEDESARROLLO y constituye el pilar sobre el cual se diseñó el MODELO OPERATIVO DE OPTIMIZACIÓN de las DF y los CZ.

Para empezar, baste recordar que, como se señaló en el Capítulo 1, en Colombia, la entidad garante de los derechos de los NNA y de las familias colombianas es el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), encargo que realiza mediante la atención a niños, niñas, adolescentes y familias, especialmente en segmentos poblacionales que enfrentan condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos. La atención que presta el ICBF abarca los aspectos de primera infancia, niñez y adolescencia, familia y comunidades, especialmente en los asuntos de prevención, protección, y nutrición; esta misión se realiza mediante un complejo entramado institucional encuadrado dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF-.

Así, la trascendencia de su misión institucional y su liderazgo en el Sistema Nacional de Bienestar familiar -SNBF, implica enormes desafíos en la articulación con otras entidades del Estado, de otras ramas del poder público y en todos los niveles territoriales, con los diferentes sectores sociales a través de sus organizaciones, con los organismos intergubernamentales y con la ciudadanía en general. Es claro que para el Instituto estos retos representan un esfuerzo enorme, más si se tiene la finalidad de "*garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión*", como lo establece la Ley 1098 de 2006 en su artículo 1.

Así las cosas, para el análisis del presente capítulo se partirá de la organización general del ICBF y del rol misional de los asuntos protección y su relación con de los asuntos de Prevención y Promoción y con los de Relación con el Ciudadano, así como con el proceso estratégico de Coordinación y Articulación del SNBF. Por lo demás, se subraya que, como se expuso en detalle en el primer capítulo de este informe, la labor del Instituto se rige por un amplio marco normativo en el ámbito de la protección a los NNA, en aspectos relacionados con la prestación del servicio y su cumplimiento en los Centros Zonales y, especialmente en las Defensorías de Familia. Así, el examen del perfil organizacional del ICBF se hará considerando el nivel institucional e interinstitucional en el nivel nacional, para luego abordar los niveles Regional y Zonal, con particular detalle en las Defensorías de Familia, siendo las DF y los CZ, los lugares en los que se materializa el mandato institucional en Protección y en donde se centra el presente estudio.

Asimismo, se analiza el rol de los Grupos de Asistencia Técnica y de Protección de las Direcciones Regionales, se profundiza en la organización de los Centros Zonales y de las Defensorías de Familia y sus formas de interacción, para proponer recomendaciones

vinculadas con el perfil organizacional, orientadas a la optimización de la operación de las DF y los CZ del Instituto, las cuales se plantean en términos de lo normativo, de lo técnico, lo administrativo, lo operativo y en lo relativo a la estructura.

2.1. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-

Con la expedición de la Ley 75 de 1968, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, se crea con la intención de integrar las diferentes instancias del Estado que atendían asuntos de niñez y de familia, tales como el Consejo Colombiano de Protección Social del NNA y de la Familia, sus comités seccionales y municipales, la división de NNA del Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Nutrición. Igualmente, se concibió como la entidad responsable de la protección de los NNA y del mejoramiento de la estabilidad de las familias. Asimismo, la mencionada Ley creó las Defensorías de Menores, las que, posteriormente, la Ley 1098 de 2006 denominará como Defensorías de Familia, y perfila lo que más adelante será el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, proponiendo el principio de la corresponsabilidad en la garantía de derechos, al plantear que para el logro de este mandato, el Instituto ha de "coordinar debidamente su acción con la de los otros organismos públicos y privados, tanto en lo que concierne al bienestar material como al desarrollo físico y mental de los niños y el mejoramiento moral de los núcleos familiares"[3].

Posteriormente, la Ley 7 de 1979 con el Decreto Reglamentario 2388 del mismo año, estableció algunos parámetros para la protección de la niñez, en los cuales se evidencia un direccionamiento hacia su importancia en el desarrollo social, con la creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF-, al tiempo que establece que el bienestar familiar es un servicio público a cargo del Estado. Posteriormente, para resolver las situaciones de amenaza y vulneración de los derechos que, en ese momento afrontaban los NNA, se expidió el Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor). Asimismo, la Ley 12 de 1991 integró al marco jurídico de la Protección a los NNA, lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos del Niño, lo que marca una ruta para lograr una transformación en la legislación relacionada con la niñez y, consecuentemente, con el mandato institucional del ICBF, proceso que da fruto en el año 2006 con la promulgación del Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

El Código define la Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes como "*el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior*"[4].De esta manera, con un mandato definido y una perspectiva de comprensión de la niñez y la adolescencia establecida en el marco jurídico internacional y en el bloque de constitucionalidad colombiano, que define a los NNA como sujetos titulares de derechos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar materializa esto, mediante los diferentes servicios que ofrece y mediante el cumplimiento

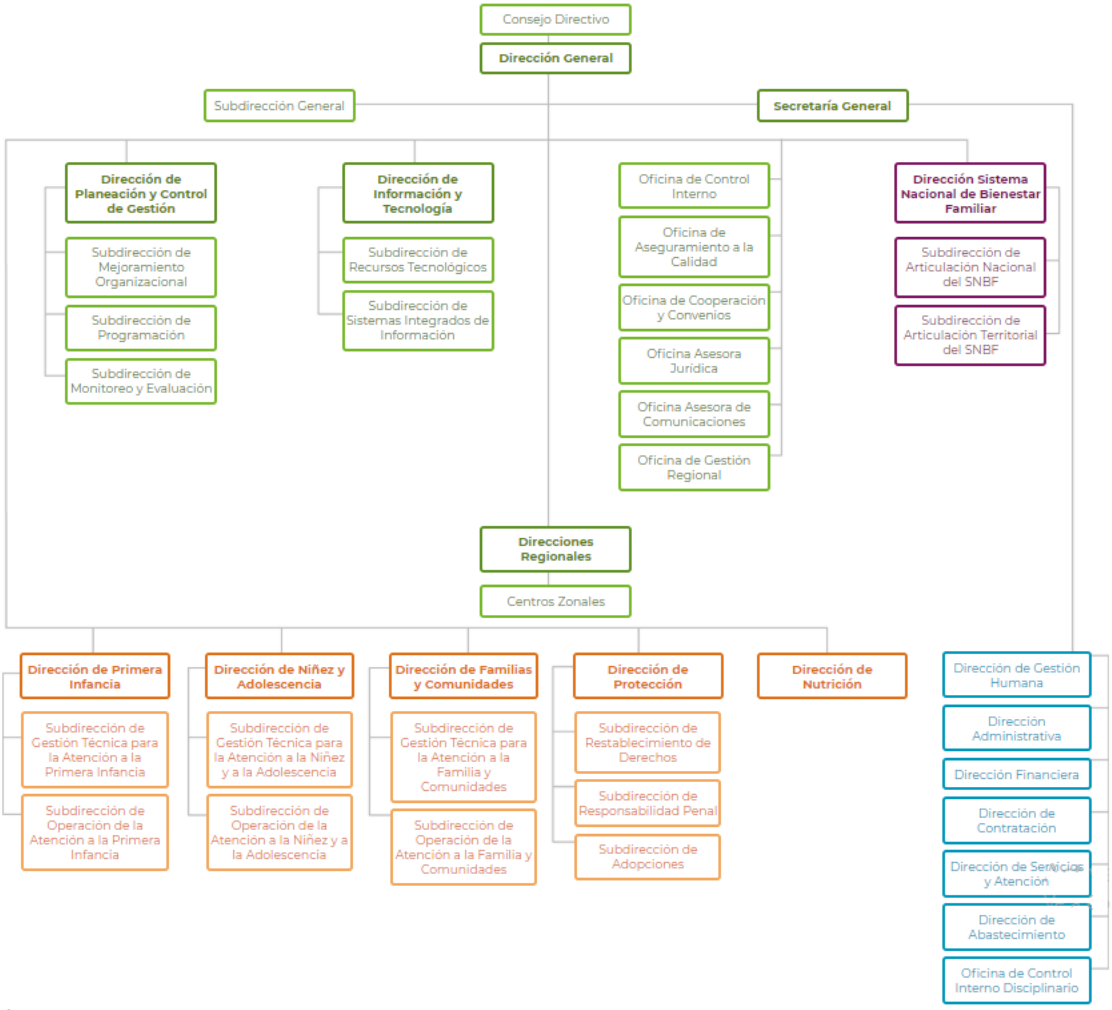
[3] Ley 75 de 1968, Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
[4] Ley 1098 de 2006, Código de la infancia y la adolescencia, artículo 7.

de otras funciones tales como la de ser el rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y la de asistir a la Presidencia de la República en su obligación de adelantar la inspección, vigilancia y control sobre quienes presten el servicio público de bienestar familiar.

Desde su administración en el nivel nacional, El ICBF formula directrices institucionales orientadas a obedecer lo establecido en el marco jurídico vigente, en particular su misión institucional de "*promover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo las capacidades de las familias como entornos protectores y principales agentes de transformación social*"[5], lo que se materializa en la última estructura organizacional del Instituto que se formalizó mediante la expedición del Decreto 0987 de 2012, el cual diferencia las áreas misionales, de manera que sean coherentes con su misión institucional. Así, El Decreto 0987 estableció una estructura orgánica y de procesos que permite dar cuenta de dos ejes misionales: Promoción y Prevención y Protección.

[5] ICBF https://www.icbf.gov.co/instituto.

Figura 1- Organigrama actual del ICBF según el Decreto 0987 de 2012



Fuente: www.icbf.gov.co

El mencionado Decreto organiza la administración del Instituto así (ver **Figura *1***): el Consejo Directivo que rige al Instituto y de quien depende la Dirección General que, a su vez, tiene directamente a su cargo, tres Direcciones. 1) Dirección de Planeación y Control de Gestión, 2) Dirección de Información y Tecnología y 3) Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, así como de seis oficinas: 1) Oficina Asesora Jurídica, 2) Oficina Asesora de Comunicación, 3) Oficina de Control Interno, 4) Oficina de Cooperación y Convenios, 5) Oficina de Aseguramiento de la Calidad y 6) Oficina de Gestión Regional. Igualmente dependen de la Dirección General la Secretaría General y la Subdirección General. A su vez, de la Secretaría General dependen seis Direcciones y una Oficina: 1) Dirección de Gestión Humana, 2) Dirección Administrativa, 3) Dirección Financiera, 4) Dirección de Contratación, 5) Dirección de Servicios y Atención, 6) Dirección de Logística y Abastecimiento y 7) Oficina de Control Interno Disciplinario. Por su parte, la Subdirección General 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 presente estudio centra su mirada en los CZ y las DF en lo que se refiere a la acción misional de Protección del ICBF. En tal sentido, las Dirección de Protección se organiza alrededor de tres (3) Subdirecciones y una Coordinación (ver **Figura *1***): 1) Subdirección de Restablecimiento de Derechos, 2) Subdirección de Responsabilidad Penal y 3) Dirección de Adopciones, así como la Coordinación de Autoridades Administrativas quien se relaciona directamente con las DF.

El Decreto 0987 de 2012 le asigna a la Dirección de Protección 46 funciones, de las cuales se señalarán a continuación las que se consideran pertinentes para el desarrollo del presente estudio: Las funciones destacadas son: 1) Diseñar la política institucional dirigida a la infancia y adolescencia a nivel de protección, 2) Definir los lineamientos generales en materia de protección para el reconocimiento de derechos a los NNA, 3) Coordinar la formulación e implementación de la Política de Atención de la Delincuencia Infantil y Juvenil, 4) Diseñar las políticas públicas de atención a NNA víctimas de la violencia, del desplazamiento y de los desastres naturales, 5) Diseñar servicios, actualizar y validar los lineamientos técnicos y orientar su implementación en el nivel territorial, 6) Definir los parámetros para la asesoría y asistencia técnica a las Regionales y Centros Zonales del ICBF, 7) Asesorar, capacitar y hacer seguimiento a las Regionales del Instituto y Agentes del SNBF, 8) Definir estándares de calidad, procesos, procedimientos y métodos de trabajo para la organización y prestación del Servicio Púbico de Bienestar –SPB-, dando especial énfasis a la optimización de los procesos en el servicio a los usuarios, 9) Promover la concurrencia responsable de las entidades del SNBF, 10) Coordinar con la Subdirección de Monitoreo y Evaluación la inclusión de indicadores de monitoreo y seguimiento en materia de protección, 11) Validar los mecanismos definidos para la evaluación de las direcciones regionales en materia de gestión de casos, 12) Revisar el cumplimiento de los estándares de atención y proponer acciones, 13) Coordinar con la Subdirección de Mejoramiento Organizacional el diseño de los procesos de atención de los dos tipos de defensoría existentes en el Instituto (especializada e integral) para optimizar los tiempos y recursos, y 14) Diseñar, proponer y promover, las líneas de investigación permitan establecer criterios de focalización de los programas y servicios que ofrece el Instituto.

Además de lo anterior, es necesario tener en cuenta que la coordinación y articulación del SNBF, está a cargo de la Dirección del SNBF[6], que contiene procesos

[6] La Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar cuenta con una Subdirección de Articulación Nacional y una Subdirección de Articulación Territorial.

estratégicos, que son de gran relevancia para el desarrollo de las acciones misionales, tales como los asuntos de inobservancias que son atendidos en los Centros Zonales a través de las Defensorías de Familia que los integran.

Vale anotar que el diseño, formulación, evaluación y asistencia técnica de cada una de las modalidades de atención son desarrolladas por cada Dirección, lo cual resulta en lineamientos y manuales operativos, así como en estrategias particulares para la contratación, supervisión, implementación, seguimiento y asistencia técnica. Posteriormente, dichas líneas son dadas a las Direcciones Regionales a través de los Grupos de Asistencia Técnica y/o de Protección, según la estructura de cada Dirección Regional y, de allí, a los Centros Zonales y a las Defensorías de Familia, en lo relacionado con los asuntos de protección. Sin embargo, su operacionalización en los niveles Regional y Zonal ha mostrado una fragmentación entre lo que se ha definido como Prevención y Promoción con Protección y, de manera muy significativa, con el proceso estratégico de coordinación y articulación del SNBF.

2.2. Las Direcciones Regionales y su rol en los asuntos de Protección

Según la Resolución 2859 de 2013, la Dirección Regional está encargada de liderar la adecuación y aplicación de la política de protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de la familia; fortalecer el funcionamiento y coordinar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar como estructura fundamental para lograr la protección integral de niños, niñas y adolescentes en el ámbito departamental; articularse con la Dirección General para coordinar y promover la cooperación técnica y financiera que reciba y otorgue la Entidad en la región, tanto a nivel nacional como a nivel internacional; además, desarrollar el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el correspondiente departamento.

Adicionalmente, la Dirección Regional debe coordinar, controlar y monitorear la operación de los Centros Zonales y sus puntos de Atención; llevar a cabo los procesos de Gestión del Talento Humano competentes a la Dirección Regional; proporcionar asistencia técnica a los Gobiernos Departamentales y Municipales en materia del Servicio Público de Bienestar Familiar en coordinación con la Dirección Nacional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; e, igualmente, implementar en la Dirección Regional y coordinar en los Centros Zonales las políticas de servicio y atención al ciudadano.

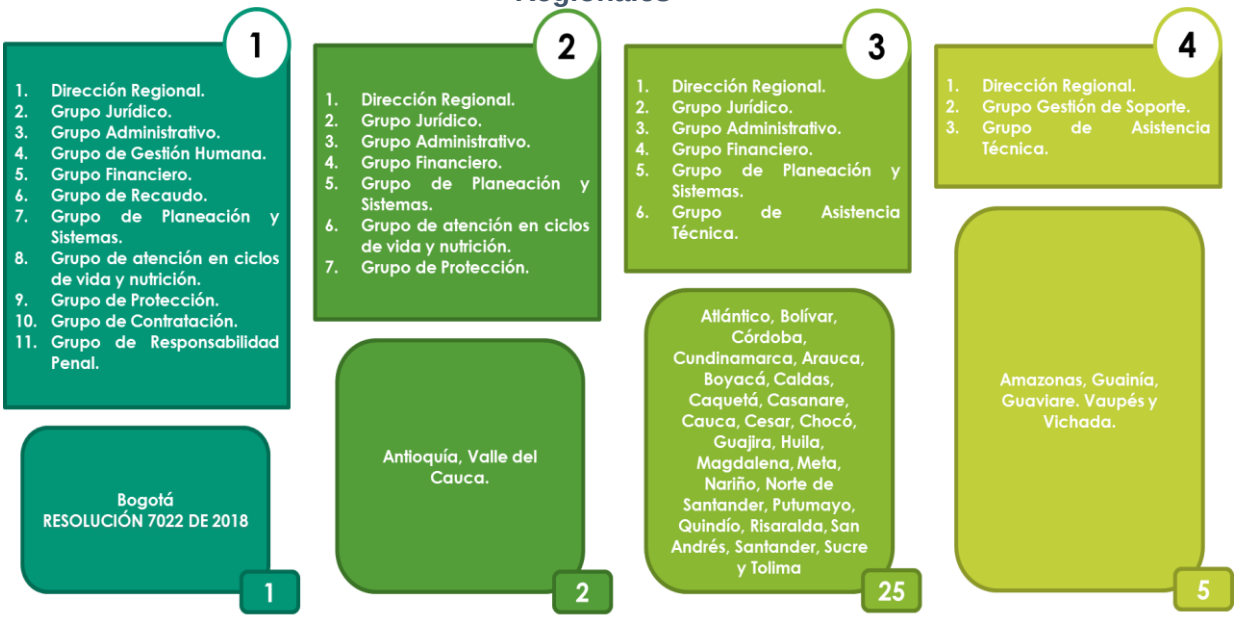
Por su parte, el Grupo de Asistencia Técnica de la Dirección Regional debe coordinar con las divisiones de la Regional y de los Centros Zonales, la interacción y el desarrollo de las políticas y lineamientos, planes y programas en atención de primera infancia, niñez y adolescencia, familia, poblaciones especiales, nutrición, medidas de Protección, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, así como los temas que le sean asignados por la Dirección Regional. Del mismo modo, dicho grupo tiene el encargo de planear, orientar apoyar y monitorear la gestión Regional y la de los Centros Zonales para garantizar la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar y la aplicación de la política de protección integral de la primera infancia, la niñez, la

adolescencia, así como la del bienestar de la familia y comunidades y la política de atención adolescentes en conflicto con la ley –en el marco de la SRPA.

Actualmente el ICBF cuenta con 33 direcciones regionales, cada una correspondiente al departamento en el cual está ubicada y una en el Distrito Capital.

Para el cumplimiento de sus funciones y, dependiendo del grado de complejidad, las Direcciones Regionales cuentan con Grupos de Apoyo (ver **Figura *2***). 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.

Figura 2- Grupos de Apoyo dependiendo de la complejidad de las Direcciones Regionales



Fuente: ICBF

El área de Protección actúa en las Direcciones Regionales a través de los Grupos de Asistencia Técnica –GAT- (en unas DR se diferencia entre protección y ciclos de vida y nutrición), los cuales, según se pudo constatar en campo, no cuentan siempre con equipos humanos estructurados que permitan cubrir todos los aspectos de planificación, operación y soporte técnico que se requiere para la operación de los Centros Zonales en los asuntos de Protección.

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.

Como consecuencia de la línea técnica que se recibe desde la Dirección del SNBF y del alcance real que pueden tener tanto el enlace en las Regionales, como los referentes en los Centros Zonales, la articulación de los Enlaces Regionales del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con los Grupos de Asistencia Técnica (GAT) o de Protección, pareciera estar enfocada, principalmente, en los temas de prevención y Primera Infancia, más que en los asuntos de Protección.

Por lo demás, el Instituto no cuenta con una línea técnica para la supervisión de los contratos de aporte de los servicios misionales en promoción y prevención y Protección. Con todo, la supervisión de estos contratos requiere de un titular y de un equipo de apoyo para realizar esta labor. Como se pudo constatar en campo, este Grupo de Supervisión debe operar en las Direcciones Regional y no en los Centros Zonales, para los contratos de aporte tanto de Protección, como los de Prevención, en razón a la alta carga administrativa y operativa que estos significa para los Centros Zonales. Igualmente, dicha supervisión debe estar claramente diferenciada de otros procesos como la asistencia técnica y la inspección, vigilancia y control.

Finalmente, el 72,7% de los DR considera que los CZ a su cargo responden a la distribución y dinámica de la población y el 75,8% de los DR considera que requiere CZ adicionales a los que cuenta actualmente. Asimismo, el 18,1% de las DR tienen 1 CZ; 33,3% tiene de 1 a 5 CZ; el 30,3% tiene entre 6 y 10 CZ; y el 18,2% tienen más de 10 CZ.

2.3. Los Centros Zonales y su rol en los asuntos de Protección

Por su parte, de acuerdo con la Resolución 2859 de 2013, el Centro Zonal 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 del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En general, cada uno de los Centros Zonales tiene distintos tipos de funciones: unas de tipo general, tales como el desarrollo de la operación, asistencia técnica y supervisión de los programas de protección integral de la primera infancia, niñez, adolescencia, familias y comunidades en los municipios del área de influencia; otras relacionadas específicamente con el SNBF, con los servicios y atención, y funciones concretas para cada uno de los servicios del ICBF (i.e., primera infancia, niñez y adolescencia, familias y comunidades, nutrición, protección y Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes).

Las funciones del Centro Zonal en el área de Protección incluyen, entre otras, la realización de acciones para la implementación de las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos, procesos y procedimientos relativos a la protección de la primera infancia, niñez y adolescencia; el desarrollo del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos; el desarrollo del proceso de adopciones; el desarrollo de las acciones judiciales requeridas para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; la provisión de asistencia técnica a las entidades contratistas, unidades de servicio de protección, Comisarias de Familia, Inspectores de Policía, Entidades Municipales y Centros de Servicios Judiciales, de los lineamientos técnicos, estándares de calidad y rutas de atención, para los programas y servicios de Protección, en materia de restablecimiento de derechos, adopciones y la responsabilidad penal para adolescentes[7]. Lo anterior implica un gran volumen de acciones de supervisión, seguimiento, asistencia técnica y soporte administrativo.

La labor de Protección se materializa con la recepción y trámite a las solicitudes de restablecimiento de derechos, así como con el recibo de los reportes de presunta amenaza o vulneración de derechos, que son allegados al ICBF mediante los diferentes canales existentes para ello (virtual, telefónico, escrito, presencial) y que son direccionados a una de las posibilidades descritas anteriormente.

Como se mencionó, los CZ deben adelantar acciones de articulación con agentes e instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF- para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y al fortalecimiento familiar en el territorio que abarca su jurisdicción[8]. Esto supone el relacionamiento con las autoridades locales y sectores como salud y educación, así como también con las instancias definidas en la citada norma, como son los Consejos Municipales de Política Social, las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia y demás instancias en las que existe el mandato de participar o que es convocado por tratarse de asuntos de niñez y familia.

La ejecución de las funciones del Centro Zonal está a cargo de un coordinador, conforme con las políticas e instrucciones de la Dirección Regional. En cuanto a la gestión de los recursos humanos, el Coordinador del Centro Zonal está facultado para disponer del personal asignado para atender el área de influencia; por lo demás, en caso de considerarse necesario, el coordinador podrá gestionar ante la Dirección Regional el recurso humano necesario para garantizar una adecuada prestación del servicio.

[7] Complementariamente, las funciones del Centro Zonal en relación con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes son: 1. Adelantar las acciones para la implementación de las políticas planes, programas, estrategias, proyectos, procesos y procedimientos relativos al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. 2. Verificar los servicios de atención y programas ofrecidos a los adolescentes y jóvenes en conflicto con la Ley para el cumplimiento de medidas y sanciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y de restablecimiento de derechos de los casos derivados del SRPA. 3. Hacer seguimiento y acompañamiento a los Operadores de servidos en modalidades privativas y no privativas de la libertad. 4. Gestionar con el área de Gestión Humana regional el recurso humano para garantizar los turnos y la disponibilidad de las Defensorías de Familia para el cumplimiento de funciones dentro de la Ruta Jurídica del SRPA y la garantía de los derechos de los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

[8] Decreto 936 de 2013, artículo 2.

Vinculado con lo anterior, está el hecho de que el cargo de Coordinador de Centro Zonal no existe en la planta de personal del Instituto, por lo que el Director Regional delega estas funciones en servidores públicos de la Dirección Regional, que, frecuentemente son de formación psicosocial y, en algunos casos, de nutrición. Estos profesionales asumen entonces la coordinación programática, técnica y operativa de los Centros Zonales de acuerdo con los lineamientos tanto técnicos como administrativos definidos por las diferentes áreas de la Sede Nacional, así como delos requerimientos de las Direcciones Regionales.

Las funciones que se le asignan al rol de coordinador de CZ corresponden entonces a las funciones del Centro Zonal, sin embargo, tal rol no es llenado con un perfil gerencial, como tampoco, en general, se le proporcionan las condiciones necesarias y suficientes para materializarlo.

> *"Desde mi punto de vista debería tenerla una persona distinta a quién coordina el Centro Zonal, porque es que el ejercicio de supervisión es tan especifico, tan grueso, tan complejo que demanda… así sea para estar en contacto con el equipo que está en las unidades de servicio que uno esté ahí al 100%, pero el funcionamiento de un Centro Zonal que no es solamente esto, porque es talento humano, está todo lo que es articulación con la localidad, está lo administrativo y el talento humano, ¿qué pasa si alguien no vino, si se incapacito? El charquito que hay allá, el usuario que quiere hablar contigo, el solo hecho estar [en todos los asuntos]".* (Entrevista en Bogotá, 2019)

Claramente, el cargo de Coordinador Zonal debe ser creado en la planta del ICBF, con las condiciones necesarias para ejercer administrativa y técnicamente el liderazgo de los procesos misionales en su zona de influencia. Se considera que no puede ser una delegación homologada de las funciones establecidas para el Centro Zonal. Parecería pertinente estudiar el caso de entidades que, como el SENA, cuentan con la figura de director de Centro.

Asimismo, los Centros Zonales deberían estar constituidos y contar con una estructura orgánica completa y coherente con la estructura que viene desde los niveles nacional y regional, de tal manera que la misma permita tanto administrativa como técnicamente, cumplir con el mandato institucional.

En ciudades de alta y mediana complejidad, es procedente que los Centros Zonales cuenten con una estructura que permita dar respuesta eficiente a la operación de los servicios misionales de prevención y protección, con la posibilidad que, en algunos casos, deban ser centros zonales especializados. Especializar los CZ (Protección y Ciclos de Vida y Nutrición) ayudaría a descongestionar las labores en ellas.

Adicionalmente, en esta unidad operativa le corresponde al Coordinador realizar el seguimiento a las medidas de protección o de restablecimiento de derechos adoptadas por los Defensores de Familia y los Comisarios Familia. En tal sentido, es muy importante que los Centros Zonales cuenten con los profesionales suficientes, así como de línea técnica para realizar el seguimiento a las medidas como lo establece el artículo 96 de la Ley 1098 y el numeral 7 del artículo décimo noveno de la Resolución 2859 de 2013. Si

bien se trata de un seguimiento administrativo y no de un control de legalidad del proceso administrativo de restablecimiento de derechos, es pertinente que los coordinadores zonales cuenten con un abogado y otros profesionales (psicosociales) que realicen este seguimiento.

Al respecto también se observa que hay una mezcla entre el seguimiento a los indicadores establecidos desde la Sede Nacional y el seguimiento a las medidas, lo cual ha llevado a desvirtuar el principal sentido de los Comités Consultivos. Para el particular, es necesario considerar que los Comités Técnicos Consultivos fueron establecidos como una instancia de apoyo técnico para las Autoridades Administrativas ante situaciones complejas a las que ellas se ven abocadas para restablecer los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes. En la práctica actual, y tomando como referencia un apartado del lineamiento de ruta de actuaciones[9], se ha constituido en el mecanismo para realizar el seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos, por parte de las coordinaciones zonales o para ejercer control sobre el cumplimiento de los términos de los procesos. Al respecto, no se considera adecuado utilizar estos dos propósitos con el mismo mecanismo.

Igualmente, es además necesario tomar en cuenta que estas competencias, tanto de seguimiento, como de apoyo técnico, abarcan además a las otras Autoridades Administrativas, es decir, a Comisarios de Familia e Inspectores de Policía.

Como se mencionó en el apartado de las Direcciones Regionales, es importante revisar el esquema de supervisión tanto de los contratos de aporte como los de prestación de servicios que se encuentran en cabeza de los Coordinadores Zonales, puesto que ello implica la verificación de cumplimiento en los componentes técnico, administrativo y legal que soportan la conformidad sobre el gasto. Claramente, lo anterior es un evidente riesgo para el Instituto como entidad y para el servidor público en particular por las incidencias fiscales y disciplinarias que se podrían derivar, por lo que se recomienda asignar esta supervisión a un grupo de trabajo con asiento en la Dirección Regional.

> *"Sólo contratos de aporte... los contratos de aporte de hogares comunitarios de bienestar, hogares infantiles, sede y desarrollo infantil en medio familiar, para este caso yo tengo 45 contratos de aporte a los que superviso"* (Entrevista Bogotá, 2019)

En los casos en que sea un Centro Zonal mixto, es decir, que adelante acciones tanto de Protección como de Ciclos de Vida y Nutrición, es necesario que la Coordinación cuente con un líder para cada proceso.

[9] ICBF, 2016. Lineamiento Técnico Administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados. "Teniendo en cuenta el carácter administrativo del coordinador del Centro Zonal, su seguimiento consistirá en verificar, entre otros elementos, el tiempo de permanencia del NNA en las medida de restablecimiento de derechos ordenadas por la Autoridad Administrativa, para que en el evento de requerirse de un especial estudio y análisis del caso, por la complejidad que presenta, o de encontrar irregularidades en las actuaciones adelantadas a partir del seguimiento que realice, el Coordinador del Centro Zonal convoque a la realización de Comité Técnico Consultivo Zonal, con el ánimo de efectuar allí las recomendaciones para la mejor solución y tratamiento del caso".

> *"Ahí va… ahí va la otra, entonces en ocasiones como yo les decía, esto demanda el 100% y esto demanda el 100%, de cualquier ser humano, sería interesante […] que probásemos, ¿qué pasaría sí unos centros zonales solo se dedican a lo preventivo y otros centros zonales solo a la Protección?".* (Entrevista en Bogotá, 2019)

Asimismo, la etapa de recepción de las solicitudes y reportes de presunta amenaza o vulneración es de la mayor importancia como mecanismo de depuración de ellas antes de pasar a la autoridad administrativa y así lograr dar una respuesta oportuna y pertinente a los usuarios. Por esta razón, en esta área se requiere contar con los profesionales idóneos y suficientes, así como con las condiciones logísticas y administrativas necesarias para realizar su labor.

Por antonomasia, el Centro Zonal constituye el espacio físico y relacional en el cual el ICBF adelanta las acciones directas de respuesta a las solicitudes y reportes de presunta amenaza o vulneración de derechos, así como todo lo que se deriva de la articulación con las autoridades locales y la prestación de los servicios tanto en promoción y prevención, como de protección. Por lo anterior, el Centro Zonal debe contar con las condiciones adecuadas para que tanto usuarios, ciudadanos y colaboradores estén en condiciones dignas y facilitadoras, condiciones que permitan dar respuestas significativas para la vida de los usuarios que acuden al Instituto, las cuales van más allá de lo físico de las instalaciones.

> "…o sea nosotros trabajamos con la desgracia ajena y ese es nuestro trabajo, trabajar con la desgracia ajena…" (Entrevista en Bogotá, 2019)

Los Centros Zonales se ven abocados a responder a las demandas de cada área misional, además de todo aquello que se deriva de los procesos de apoyo, estratégicos y de evaluación, que recaen siempre en el mismo equipo del Centro Zonal y que pueden provenir de la Regional o de la Sede Nacional. El CZ tiene una importante labor de articulación con otras entidades del SNBF, en particular con las Comisarías de Familia. Al respecto, se refiere que persiste la necesidad de coordinar y asumir las competencias de cada Autoridad Administrativa, como se encuentran establecidas.

Como se ha planteado, lo misional del ICBF es de gran complejidad y magnitud y ello se concretiza a nivel operativo en los Centros Zonales, por lo cual es importante valorar la mejor estrategia para hacer viable la operación de los servicios en términos de determinar cuándo es procedente contar con Centros Zonales Mixtos y cuándo sería de mayor efectividad que sean especializados. En ambos casos, se ha de contar con una estructura orgánica formal, que permita hacer posible cumplir con los servicios de manera eficiente, con calidad y efectividad.

> *"Pues yo creo que sería... dentro de las cosas sería hasta lo ideal, porque digamos que Bienestar Familiar tiene como dos grandes ramas, está lo de Prevención y está lo de Protección. Lo que yo veo es que hoy en día lo de Prevención es gigantesco comparado con lo de Protección y para mí es necesario como equilibrar un poco. Nos estamos haciendo los de la vista gorda, porque no tenemos una cantidad de personas para trabajar como debería ser en Protección".* (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

Vale señalar que la Resolución 2859 de 2013 faculta en su artículo octavo a los Directores Regionales para "organizar equipos de atención en municipios pertenecientes al área de influencia de cada Centro Zonal, de acuerdo con las características, necesidades del servicio, la falta de presencia de otras entidades del estado y la falta de cobertura de unidades móviles". Específicamente, el Instituto definió en la misma Resolución 2859 algunos criterios para el establecimiento del área de influencia de los Centros Zonales. En adición, en esta norma se establecen definiciones y trámite para la apertura, traslado y cierre de ellos, sin definir elementos de referencia para fundamentar estas solicitudes.

> *"Sí, porque eso es lo que se debe hacer, aquí se piensa hacer otro centro zonal (sic), pero [lo que] están pensando en dividir centro, entonces es como lo mismo, porque es el mismo personal, [solo] que pasa de un lado a otro".* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

2.3.1. Caracterización de los Centros Zonales

Para la atención directa al público, en la actualidad el ICBF cuenta con 214 Centros Zonales, que operan bajo la organización que cada coordinador de CZ diseña a su leal saber y entender. En tal sentido, cada Centro se ha caracterizado por tener un modelo de atención instituido a partir de las costumbres y hábitos de la región, modelo con el cual se ha pretendido optimizar los recursos humanos, físicos y tecnológicos con los que cuenta. En la actualidad no existe un modelo de servicio estandarizado en donde los Centros Zonales a nivel nacional puedan guiarse. Por tal motivo, se hace necesario establecer Modelo(s) de servicio guía para los puntos de atención, con el fin de facilitar la implementación y operación para los puntos de atención del ICBF.

Los resultados de la encuesta realizada 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, i.e., 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).

Es el sentir de algunos de los coordinadores de CZ que el número de Centros Zonales es insuficiente para dar respuesta a la demanda y cobertura de los servicios que requiere la población. Igualmente, se llamó la atención sobre la importancia de revisar estratégicamente cuál sería su mejor ubicación de acuerdo con la dinámica particular del territorio. No obstante lo anterior, el Instituto no cuenta con criterios claros para establecer cuándo y dónde debe crearse un nuevo CZ, no cuándo un CZ está subutilizado.

> *"Deberían pensar en más centros zonales, porque hay un mundo de comunas, un mundo de barrios y deberían ser más equitativas, […] digamos las zonas complejas sean repartidas equitativamente, por ejemplo, la comuna de nosotras [que] es la más pesada, tiene la comuna veintiuno, que son los barrios súper pesados, entonces son poquitos [en] comparación de lo que se pueda ver en sur; a los del sur les toca unos barrios [menos] vulnerables, hay gente de plata, entonces uno dice como que no es lo mismo, no es la misma distribución y que quedan lejos. Por ejemplo, nosotras esa vez de la comuna*

veintiuno queda súper lejos (como cuarenta minutos), o sea si uno entra allá, tiene que entrar bien temprano y salir antes del mediodía, porque para llegar allá es una locura, o sea, no se puede por seguridad y por distancia". (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

Igualmente, además de la insuficiencia de los Centros Zonales, está el llamado a que independientemente de si se trata de Centros Zonales especializados o mixtos, se logre atender la demanda de los servicios de Prevención y de Protección.

"Realmente primera infancia está dentro del centro zonal, pero realmente es como si estuvieran divididos, tienen otro manejo, están dentro del mismo centro zonal, de la infraestructura, pero es como si realmente estuvieran aparte; o sea están como en lo físico, pero a nivel de lo operativo [son] diferentes, entonces, pues, se destinaba para protección como centros zonales, pero más para atender a la demanda, no centrarse en que si divido a protección de prevención, sino que puedo hacer más centros zonales que me den la atención para toda la demanda que existe por el personas que se adicione, no que retiro este para meter a este". (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

Dentro de los trámites verificados en los CZ Mixtos, alrededor de un 57% de los CZ indicaron que la diligencia más solicitada correspondió a cuestiones extraprocesales; por su parte, un 37% de los CZ señaló que las solicitudes de restablecimiento de derechos fue la más demandada. Los otros trámites solicitados de alguna consideración correspondieron a Asistencia y Asesoría a la Familia, y atención por ciclos de vida (solicitud de cupos para la primera infancia). En suma, casi todos los trámites demandados se relacionan con temas de Protección (extraprocesal y procesal).

Aproximadamente, el 51% de los CZ cuentan con un rango entre 11 y 25 colaboradores, seguido a la distancia por un 23% de los CZ que tienen entre 26 y 40 colaboradores, y en menor medida (16%) los CZ con entre 41 y 60 colaboradores. En los rangos extremos, apenas un 4% de los centros tienen entre 6 y 10 colaboradores, y más de 60 personas, apenas el 6%.

De otro lado, el 41% de los CZ reportó que diariamente el número promedio de ingreso de ciudadanos fue inferior a 20; un 17% indicó que ingresaban entre 21 y 30 ciudadanos; un 12% entre 31 y 40; un 9% entre 41 y 50; y un 21% señaló que ingresaban más de 50 ciudadanos al día. El día de mayor demanda en los CZ correspondió al día lunes, de acuerdo con el 71% de los CZ, seguido por el día martes con un 14%. El 55% de los CZ tiene asignado de forma permanente y exclusiva un colaborador para brindar atención inicial y personalizada a los ciudadanos; un 26% cuenta con 2 colaboradores, mientras que un 7% no tiene ninguna persona asignada para esta actividad.

Ahora bien, en cuanto al número de Defensorías de Familia por CZ, la encuesta indica que el 61,3% de los CZ tienen entre 1 y 5 DF; 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.

En cuanto al tipo de cita solicitada a las Defensorías, un 60% de los CZ mixtos indicó que las citas atendidas se hacían de forma diferenciada, es decir, se realizaba una cita para verificación de derecho y otra distinta para la audiencia; en contraste, el restante 40% de los CZ indicó que las citas realizadas atendían ambos tipos de demandas (una sola cita tanto para verificación de derechos como para audiencia).

Asimismo, el 83% de los CZ indicó que el orden de llegada era el criterio para realizar el reparto de los casos extraprocesales, mientras que el 17% de los CZ señaló que el reparto (la división de los casos) se hacía según las cargas laborales, siguiendo el criterio del coordinador del Centro Zonal. Complementariamente, un 66% de los CZ señaló que las Defensorías de Protección atendían los temas propios de su especialidad, mientras que el restante 34% de los CZ manifestó que las Defensorías asentadas en su respectiva jurisdicción se repartían los temas de Protección (unas tomaban los casos de adopciones, otras los PARD, otras los casos de SRPA).

Para los temas de Asistencia y Asesoría a la Familia, un 57% de los CZ reportó tener un profesional de las Defensorías de Familia para apoyar el tema; un 22% señaló tener un profesional exclusivo para atender el tema; en contraste, un 21% de los CZ no contaba con un profesional para atender este tema.

En cuanto a la constatación de denuncias (presunta amenaza o vulneración de derechos), un 6% de los CZ indicó no tener personal para atender el tema; el 49% manifestó tener un profesional para atender el tema, y un 38% de los CZ tenía un profesional exclusivo para la atención del tema. Paralelamente, para la constatación de denuncias un 44% de los CZ tuvo como criterio antigüedad de términos para vencimiento de los casos, seguido por un 34% de los CZ que señaló no contar con criterio alguno, mientras que un 22% realizaba la constatación según ubicación geográfica donde ocurrían los hechos.

Asimismo, el 51% de los CZ manifestó recibir más de 10 denuncias diarias, el 25% de 6 a 10 denuncias diarias y el 20% de 3 a 5 denuncias diarias. En cuanto a las solicitudes de restablecimiento de derechos el 71% de los centros zonales indicaron recibir hasta 50 solicitudes de restablecimiento de derechos mensuales, seguido por un 23% de los CZ que manifestó recibir entre 51 a 120 solicitudes mensuales de restablecimiento. La mayor parte de las solicitudes de restablecimiento de derechos provino de entidades del sector salud (así los afirmaron el 54% de los CZ), seguidas por las solicitudes de la Policía Nacional (36%), mientras apenas un 8% de los CZ señalaron al sector educación como fuente principal de solicitudes de restablecimiento de derechos.

De otro lado, en relación con los resultados de las encuestas aplicadas a los centros especializados, se señala que de los CZ especializados en Protección, un 37% indicó que el trámite más solicitado en su Centro fue fijación de cuota de alimentos, un 18% manifestó que el trámite principal fue denuncia PRD-maltrato por negligencia, para el 18% el trámite principal es por denuncias de consumo de sustancias psicoactivas. Los

otros trámites señalados fueron denuncia PRD-maltrato físico (9%), problemas de comportamiento (9%), y 9% por fijación de custodia y cuidado personal.

Por su parte, en los Centros Zonales especializados en Prevención, el 50% de los CZ indicó que las solicitudes de cupos en los programas era la diligencia más requerida. Los otros temas de mayor requerimiento correspondieron a quejas, reclamos y sugerencias de los ciudadanos relacionadas con el funcionamiento de los programas (25%), y solicitudes de los agentes educativos y operadores relacionadas con la operación de los programas (25%).

En cuanto a la asistencia técnica recibida de las DR, el 23% reportó una frecuencia de una vez al mes; 21,6%, una vez cada dos meses; 15,6% una vez al semestre; 23% una vez al año; y 16,9% reportó otra frecuencia.

2.3.2. Apoyo administrativo en los Centros Zonales

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. Dada la economía de personal, aspectos como el control sobre las solicitudes y reportes de presunta amenaza o vulneración, que llegan al Centro Zonal y que requieren de un permanente monitoreo a través del SIM, Atención al Ciudadano, archivo, entre otras tareas cotidianas necesarias, el personal termina atosigado por la cantidad de trabajo.

> *"Yo de apoyo tengo asistencial, un asistencial que es Francisco entonces él me ayuda, él contribuye en lo que es correspondencia, el coadyuva en cositas administrativas, vaya a la regional, traiga, haga, lleve algunas citaciones, él apoya en eso, hay otra persona que es Johana que es una técnico, ella es la épico, ella hace parte del SIM, hace el seguimiento al proceso de Relación con el Ciudadano que son quejas peticiones y reclamos ….. como épico pues tiene la tarea de todo lo que son acciones de mejora y las tareítas que de ahí se derivan, hay unas personas… bueno están los técnicos de… está la persona de correspondencia, está la persona que les digo que está en archivo".* (Entrevista en Bogotá, 2019)

Se presentan casos en cuales el Coordinador Zonal cuenta con un colaborador que asume el seguimiento del SIM, el cual puede ser un perfil asistencial, pero en otras ocasiones se delega esta labor en un profesional psicosocial que seguramente resta a la cantidad de profesionales de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios de las Defensorías o profesionales que podrían estar asumiendo labores como las de asistencia y asesoría a las familias.

La anterior situación está además vinculada con el hecho de no contar con una estructura organizacional para los Centros Zonales, lo cual lleva a prácticas que mezclan los roles con relaciones jerárquicas y con una discrecionalidad para atender o no, las decisiones o los procedimientos.

> *"Exactamente, son ellos asistenciales, la única profesional es Mónica que es la trabajadora*

social la SIM […] antes había una técnico muy buena pero intencionalmente quise que fuera una profesional, porque es que no sé por qué, no sé si suceda en todas las partes del país, pero es que a veces los equipos se relacionan mejor cuando sienten que quién les va a llamar la atención al hacer el seguimiento es otro de su nivel, no sé por qué algunas personas tienen como la tara, no de la función que realizan sino de ahí cómo me va a mandar este si es técnico o asistencial o algo así, a mí eso me da lo mismo porque el que sabe, sabe y el que sabe hacer la tarea la hace bien independientemente de… pero en el juego de las defensorías de familia a mí me ha resultado mucho más eficaz tener una profesional porque ella con sus pares que son las psicosociales van con el mismo defensor de familia van de tú a tú, respecto a doctor eso no se hace así o usted sabe que eso no se puede ingresar así o compañera usted en el indicador 990 no ingresó la información, eso me ha funcionado mucho más entonces por eso en este momento hay una profesional". (Entrevista en Bogotá, 2019)

Los Coordinadores de los Centros Zonales tienen por delegación la supervisión de contratos de aporte, especialmente los que corresponden a los servicios misionales de promoción y prevención, sin que se les provea del soporte humano necesario para que les apoye en la verificación de los componentes legal, financiero, técnico y administrativo que implica esta función. Empero, la condición de los CZ no para ahí. Además de la supervisión de los contratos de aporte, está la supervisión de los colaboradores de su Centro Zonal que son vinculados mediante contrato de prestación de servicios.

"Tengo supervisión aquí y tengo supervisión aquí y sin tener financiero eso es casi una guillotina pasa por tu garganta, eso es lo que tiene dentro de la estructura del centro zonal No te he contado la plata y menos no la cuento porque no puedo dormir, no te la cuento porque no duermo, menos duermo, en primera infancia y contratos de mil millones…Entonces si 40 y los 15, sí se entiende … cerca de 60. No me quites el sueño jaja (risa) sí que quitasueño de verdad y me lo quita en serio, por supuesto hay días que son las tres de la mañana..." (Entrevista en Bolívar, 2019).

Agregado al gran número de actividades que se deben desarrollar en los CZ, está el cumplimiento de lo derivado del Sistema Integrado de Gestión, para lo cual se asigna este rol a un colaborador designado como referente EPICO (Estrategia Permanente de Innovación y Cambio Organizacional), participante que al no ser provisto por la entidad, se obtiene de algún equipo del Centro Zonal.

"Apoya a toda la ejecución como tal de nuestro sistema integrado de gestión. Son cuatro frentes entonces lo que hay que cumplir en calidad, cómo van nuestras matrices de riesgo, cómo va revisión por dirección, cómo van nuestras acciones de mejora, eso él lo saca y hacemos seguimiento pues a los otros 3 ejes, qué cómo va el sistema de seguridad de la información, el de ambiental, el de seguimiento de trabajo…Él es el que apoya en esa parte que a veces digamos no se logra cumplir [con] un adecuado seguimiento por la carga que él tiene, porque como no es una figura que esté establecida para el Centro Zonal". (Entrevista en Bogotá, 2019).

2.4. Las Defensorías de Familia y su rol den los asuntos de Protección

Las Defensorías de familia son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes[10], las cuales deben contar con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista. Sin embargo, en la práctica es frecuente que no se cuente con el equipo conformado, así y en muchos casos los profesionales asumen otras tareas por delegación de la Coordinación Zonal.

De la misma manera, la mencionada Ley establece que los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial, lo cual implica que deben ser especializados, sin embargo, en la práctica no lo son, como tampoco el hecho de que reciban la inducción, formación y soporte técnico suficiente para su labor.

Adicionalmente, algunos de ellos son vinculados mediante contrato de prestación de servicios, con limitaciones que esta forma de vinculación implica para su continuidad o garantía de cubrimiento de esta labor de manera permanente.

2.4.1. Defensorías de Familia Especializadas

En la actualidad, las Defensorías de Familia son categorizadas como especializadas, en los casos en que asumen un tipo de proceso o de momento del mismo. La otra tipología aplicada corresponde a la de Defensorías Promiscuas, término que hace referencia a una autoridad que conoce de todos los tipos de asunto que el marco de su competencia determina y no tiene exclusividad en uno de ellos o de una etapa del proceso. Sobre la forma de organización de las defensorías, se encontró que el 56.8 % se definen como especializadas y el 43.2% como promiscuas. A continuación se describen cada uno de los tipos de defensorías de familia.

En el trabajo de campo se encontró que en la organización de las Defensorías de Familia Especializadas se presenta una serie de variaciones así:

a) Defensorías de Familia de Verificación: reciben la solicitud o el reporte de presunta amenaza o vulneración de derechos, realizan verificación de derechos y determinan si es procedente aperturar PARD o cerrar. En caso de apretura, remite según el sistema de reparto a otra que continúa el proceso. Si es necesario toma medidas de urgencia.
b) Defensorías de Familia de Conocimiento: recibe de la Defensoría de verificación el caso aperturado y continúa el proceso hasta fallo, seguimiento y cierre.
c) Defensorías para Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia Sexual.

[10] Ley 1098 de 2006. Artículo 79.

d) Defensorías de Familia vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
e) Defensorías de Familia para Trámites de Atención Extraprocesal.
f) Defensorías de Familia para Instituciones o por Modalidad de Atención.
g) Defensorías (realmente Defensor), asignado a juzgados.

Sobre el total de las Defensorías de Familia que se identificaron como especializadas (758), se encontró que:

a) El 36.1% se consideran especializadas en verificación.
b) El 32 % se definen como especializadas en conocimiento, hasta fallo.
c) El 30.8% se definen como de conocimiento hasta seguimiento.
d) El 21.6% se definen como especializadas en Trámites de Atención Extraprocesal general y el 10.4% en Extraprocesal con exclusividad en conciliación y como especializada en otros asuntos TAE, el 10.2%.
e) El 20.8% se definen como especializadas en Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
f) En cuanto a vulneración, es decir que implica la existencia de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, el 46% se definen como PARD general, el 27.1% en violencia sexual, el 13.7% como PARD conflicto con la Ley (menores de 14 años),
g) El 21 % se definen como especializadas en adopciones.
h) El 13.7% son especializadas en razón a que atienden asuntos de juzgados.

Esta tipología en la práctica presenta diversas variaciones que son necesarias de tomar en cuenta al analizar estas cifras, por ejemplo, ser de conocimiento y a la vez ser de modalidades y adopciones. Por muestra, de las Defensorías de Familia que se identifican como especializadas en Centro Oriente, el 46 % afirman tener entre 2 y 5 especialidades, en Pacífico, este porcentaje es del 39%, en Centro Sur del 35% y en el Eje Cafetero del 34%.

Así, 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. Esta alternativa fortalece el proceso de atención con los niños, niñas y adolescentes en correspondencia con el proceso administrativo que lleva el equipo de la Defensoría, delimita la interacción de las instituciones de protección con menos autoridades y equipos y puede permitir un mejor seguimiento para la toma de decisiones hacia reintegros exitosos o fortalecimiento de proyecto de vida en casos de adoptabilidad. De cualquier modo, queda pendiente por definir el número de casos por Defensoría, para determinar cuántas se requieren de

acuerdo con el número de cupos de la modalidad (esta estrategia cuenta con la Resolución 1077 de 2009).

> *"La conclusión a la que nosotros llegamos en eso … es que esas especialidades solamente funcionan en los lugares o regionales grandes y en donde hay personal para especializar…. que haya una defensoría para abuso sexual… que haya una defensoría para los niños que están ubicados en hogares sustitutos, que haya una defensoría para la vulneración sí, que haya una defensoría para atención de actos urgentes, las que atienden lo primero apertura si hay que aperturar y redirigen a las otras defensorías si eso solamente sirve en un centro zonal donde haya personal suficiente… yo digo que en los centros zonales grandes en donde se pueda hacer a mí me parecería maravilloso, claro a mí me parecería bueno".* (Entrevista en Bogotá, 2019).

Se plantea además la necesidad de considerar una especialización en adopciones que asuma los niños, niñas y adolescentes con declaratoria de adoptabilidad, los cuales conocerían de sus casos hasta que se materialice su adopción, o hasta que tengan un proyecto de vida independiente y se cierre el proceso.

> *"… en las regionales que tienen muchos niños de adoptabilidad, que haya un defensor asignado a los declarados en adoptabilidad, para que no se me refundan, entonces digamos Caldas fue el pionero, estoy hablando de no mucho, hace 2 años, en crear una defensoría de adoptabilidad".* (Entrevista en Bogotá 2019).

Tal Defensoría podría además atender las solicitudes de adopciones determinadas e indeterminadas que lleguen al Centro Zonal. En concordancia, es importante tomar en cuenta las ciudades en las que funcionan Instituciones Autorizadas para Adopciones (IAPAS), que son Bogotá, Cali y Medellín.

De un lado, 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 que acompañarían el proceso judicial y ii) Defensorías de conocimiento que asumirían los casos en los que se apertura PARD.

Con todo, es necesario evaluar la estrategia de Defensorías Móviles para zonas apartadas; estas Defensorías verificarían, ubicarían y realizarían la apertura del PARD. Además, en algunas zonas sería necesario contar con Defensorías de reacción inmediata para los casos en que la constatación sea verdadera y se requiera acciones urgentes. Podría ser una distribución por turnos entre las Defensorías de verificación.

2.4.2. Defensorías de Familia Promiscuas

Como se planteó en el numeral precedente, 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. Como referencia, durante el estudio se encontró que en la región Centro Sur, el 68% de las

Defensorías de Familia son Promiscuas y en la región Caribe esta forma de organización corresponde al 57%.

Tomando en consideración que en las Defensorías Promiscuas se atiende todo tipo de situación que le corresponde a las funciones que la Ley[11] tiene establecidas para el Defensor de Familia, es determinante tomar en cuenta el sistema de reparto adoptado por el Centro Zonal, de tal forma que se logre equilibrio en la proporción de casos de cada tipología que le son asignados a cada Defensoría.

> *"La ventaja de ser promiscua es de pronto porque se distribuye el trabajo equitativamente […] pero la desventaja es que uno pica aquí, pica, pica, pica en todos los lados y como que se atiborra de trabajo".* (Entrevista en Meta, 2019)

Algunos Defensores de Familia, por su parte, consideran que un factor positivo de la organización por promiscuidad consiste en que el Defensor y el Equipo Técnico Interdisciplinario manejan un amplio conocimiento de todo el campo de acción que le compete a esta autoridad.

> *"Pues la verdad, yo le observo más ventajas que desventajas la verdad, porque la ventaja es [que se tiene] como un conocimiento total del funcionamiento de una defensoría de familia porque no queda ningún ángulo por cubrir o sea nosotros, los defensores que trabajamos acá en este Centro Zonal conocemos de todo, o sea nosotros sabemos la funcionalidad de la Ley 1098 desde el ámbito de las funciones como tal asignadas al defensor de familia, para mí eso es una gran ventaja".* (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

2.5. El carácter permanente en la prestación del servicio de Protección

La atención tanto en las Defensorías de Familia, como en las Comisarías de Familia se encuentra establecida en el artículo 87 de la Ley 1098, con un carácter permanente y continuo lo cual implica una necesaria adecuación institucional con estrategias viables y coherentes con el marco normativo laboral y condiciones operativas suficientes para garantizar este mandato de protección y restablecimiento de derechos, para lo cual en este mismo artículo, se indica que "el Estado deberá desarrollar todos los mecanismos que se requieran para dar cumplimiento a esta disposición".

Al respecto es necesario mencionar que los turnos de disponibilidad, como se están realizando para cumplir con esta disposición en la atención a las denuncias relacionadas con presuntas vulneraciones de derechos, así como para el ejercicio del rol de garantías en el proceso judicial de adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal, implican riesgos de diversa índole que exponen al Instituto como entidad, así como a los servidores públicos de las Defensorías de Familia y consecuentemente a los niños, niñas, adolescentes y familias.

Estos turnos consisten en establecer unos turnos de los Defensores y de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios, frente a a los que es relevante señalar que los profesionales implicados manifestaron que frecuentemente no cuentan con una

[11] Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia. Artículo 82.

compensación adecuada en tiempo o en recurso económico, todo lo cual les genera malestar y afectación del clima laboral.

Por su parte, las administraciones Distritales y Municipales deben actuar en el mismo sentido, para proveer de las condiciones necesarias para la existencia y funcionamiento de las Comisarías con estas condiciones operativas.

Al momento, lo que se encuentra es que las Regionales, los Centros Zonales y las Defensorías de Familia, se ven abocadas a implementar estrategias para cubrir la atención acudiendo al mismo talento humano disponible, el cual se señala es insuficiente; por lo demás, la distribución del talento humano establecida por el Instituto no se deriva de la demanda real de cada territorio, lo cual genera afectación en el clima laboral de la entidad.

2.6. La respuesta de otras entidades del SNBF corresponsables en la garantía de derechos

Como se sabe, ante las situaciones de inobservancia de derechos si bien se otorgó competencia a la autoridad administrativa la competencia para movilizar al SNBF mediante órdenes específicas que deben cumplirse en un plazo no mayor de 10 días, en la práctica esto no ocurre: frecuentemente, no se recibe respuesta a la solicitud y consecuentemente no se garantiza el derecho.

Situación similar se presenta con las solicitudes de información que la autoridad administrativa realiza a los entes públicos y privados en la búsqueda de familia extensa de los niños, niñas y adolescentes, a pesar de que la norma establece que el incumplimiento del término de 10 días es causal de mala conducta (Artículo 56 de la Ley 1098, modificado por el artículo 2 de la Ley 1878).

En lo que respecta al sector de salud, en general se encuentra desconocimiento e inobservancia de los marcos de competencia entre el ICBF y dicho sector, en especial ante el consumo de SPA, discapacidad y atención psicológica. Por muestra, el desconocimiento de las funciones y competencias del ICBF de parte de los funcionarios que atienden o prestan servicios de salud en hospitales puede llegar a generar congestión o saturación dentro de los Centros Zonales del ICBF, ya que tienden a remitir todos los casos que están relacionados con NNA sin tener en cuenta si es o no un caso real que amerita realizar una verificación de derechos o que perfile para un iniciar un PARD. Por lo demás, la congestión en el sistema de salud hace que a veces se dificulte la atención a niños, niñas y adolescentes en los casos donde requieren algún servicio de salud.

En términos generales, la incidencia en la movilización de las instancias y agentes del SNBF para dar respuesta a las acciones de protección, son absolutamente limitadas. La inobservancia de las administraciones Distritales y Municipales, muchas veces se deriva de un claro desconocimiento, específicamente en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1098, en términos de la creación de los Hogares de Paso, al igual que con sus responsabilidades en la operación del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes.

2.7. Recomendaciones

- El nivel nacional del ICBF debe emitir un acto administrativo mediante el cual establezca los criterios para crear, mantener o suprimir un Centro Zonal, de acuerdo con factores poblacionales y sociodemográficos y diversas problemáticas como desvinculados, explotación laboral, explotación sexual comercial infantil, ESCI, que incluye prostitución infantil, pornografía, trata con fines sexuales y turismo sexual, entre otros. Asimismo, debe definir los criterios para establecer cuántas Defensorías de Familia debe o puede tener un CZ.

- El nivel nacional del ICBF, con base en los resultados del presente estudio, emitirá un acto administrativo que defina los criterios para organizar un Centro Zonal, dependiendo de si se trata de un Centro Zonal de alta, media o baja complejidad.

- El nivel nacional del ICBF, con base en los resultados del presente estudio, emitirá un acto administrativo que defina los criterios para establecer las especialidades de las DF, así como los criterios para definir la especialización, dependiendo de si el CZ es de alta, media o baja complejidad.

- Dados los cambios que se han generado en el ámbito normativo aplicable a los asuntos de protección, se requiere actualizar los Lineamientos Técnico – Administrativos de ruta de actuaciones, el de modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la Ley – SRPA y el de adopciones.

- Asimismo, en relación con los lineamientos, se hace necesario considerar el diseño de una estructura de fácil consulta, así como de estrategias para garantizar la actualización a los Coordinadores, Defensores y Equipos Interdisciplinarios, tomando en cuenta sus roles y perfiles.

- Se hace necesario contar con un procedimiento para la solicitud y asignación de cupos para las diferentes modalidades.

- Otra situación que impacta la gestión de los Centros Zonales y que requiere de revisión y decisiones desde el nivel nacional, consiste en revisar la cantidad y diversidad de formas de organización de los lineamientos, manuales operativos, guías, líneas técnicas y conceptos de las diferentes áreas misionales y estratégica, además de la falta de unidad en cuanto a los procesos de contratación, supervisión, asistencia técnica y seguimiento.

- Con base en el acto administrativo que emita el nivel nacional en donde se fijen los criterios para crear, mantener o suprimir un Centro Zonal, las Direcciones Regionales deberán implementarlo, aplicando dichos criterios y procediendo a crear, mantener, fusionar o suprimir Centros Zonales, de manera que, pasado

un año, todas las Direcciones Regionales tengan ajustados el número requerido de Centros Zonales en su área de influencia. Así mismo, debe tener definido el número de Defensorías de Familia por cada Centro Zonal. Con base en esto, el mapa regional y nacional de los CZ y las DF quedará definido.

- Con base en el acto administrativo que emita el nivel nacional en el que se definan los criterios para organizar un Centro Zonal dependiendo si es de alta, media o baja complejidad, los coordinadores de Centro Zonal procederán a implementar el mandato en el plazo de un año, con el apoyo del Grupo de Asistencia Técnica –GAT- de cada una de las Direcciones Regionales y la directriz de la Dirección de Protección. Igualmente, las áreas administrativas de los niveles nacional y regional deben dar todo el apoyo logístico, físico, tecnológico y de recursos humanos.

- Con base en el acto administrativo que emita el nivel nacional en el que se definan los criterios de especialización de las DF y su pertinencia, dependiendo de si el Centro Zonal al que pertenecen es alta, media o baja complejidad, los coordinadores de Centro Zonal procederán a implementar el mandato en el plazo de un año, con el apoyo del Grupo de Asistencia Técnica –GAT- de cada una de las Direcciones Regionales y la directriz de la Dirección de Protección. Igualmente, las áreas administrativas de los niveles nacional y regional deben dar todo el apoyo logístico, físico, tecnológico y de recursos humanos.

- Los Directores Regionales, como gerentes responsables de la operación para posicionar los asuntos de protección, deben ejercer el liderazgo para asegurar la aplicación de los criterios (modelo-lineamiento) que establezca la Sede Nacional para la ubicación y organización de los CZ y las DF, adoptarla mediante acto administrativo y realizar acciones de soporte técnico sólido y oportuno para su implementación y seguimiento.

- En la misma perspectiva, tomando en cuenta factores causales o vinculados con las vulneraciones de derechos, es importante concentrar más esfuerzos oficiales y privados en prevención con las familias y en las comunidades y al interior del ICBF tener una efectiva articulación entre las áreas misionales de prevención y protección.

- En cuanto al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, lo que se observa es que esta es una lógica que supera la capacidad del Instituto para liderar este proceso estratégico. Por esto, se requiere revisar alternativas viables para materializar su incidencia en los asuntos de protección.

- Desde la gestión nacional, regional y zonal, se ha de promover una dinámica de fortalecimiento de cooperación que permita integrar ese ámbito tan amplio de lo preventivo, con acciones de coordinación y alianzas en los tres niveles,

para no asumir lo que se podría hacer mejor entre todos. Hay que revisar en esto el rol de la incidencia, movilización, coordinación y asistencia técnica del SNBF.

- La atención que se brinda en los Centros Zonales debe tener una mayor incidencia en la generación de cambios en las familias y no centrar la acción prioritariamente en los niños, las niñas y las familias. Esto requiere de acciones de fortalecimiento a los equipos de los Centros Zonales y de las Defensorías en metodologías actuales en asistencia y asesoría a la familia y mediante talento humano adicional al de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios de las Defensorías que realicen las acciones de Asistencia y Asesoría a la Familia.

- Desde los Centros Zonales se reporta insumos a las Regionales para la elaboración del Plan Anual de Asistencia Técnica, sin embargo, la percepción desde lo Zonal es que su materialización dista mucho de lo que en la realidad se desarrolla en términos de suficiencia y oportunidad.

- Sobre la Asistencia Técnica es necesario además revisar cuál está siendo considerada más como seguimiento y evaluación que como acompañamiento, especialmente cuando proviene de las Regionales. Todo el proceso de asistencia técnica puede ser fortalecido, para lo cual es procedente seguir el lineamiento generado por la Sede Nacional.

- Se considera importante implementar procesos o espacios de apoyo en salud mental para los equipos que integran las Defensorías. Cuidado del cuidador.

- Los indicadores relacionados con protección tienen un impacto muy fuerte como referente del cumplimiento de los acuerdos de gestión de los Directores Regionales y también para las metas y reportes nacionales. Sin embargo, su seguimiento en la práctica está teniendo mayor relevancia que la calidad de la atención a los niños, niñas, adolescentes y familias, lo cual es contrario al principio de la prevalencia de los derechos.

- Al respecto es necesario revisar el cómo se está haciendo, además de considerar el soporte humano que requiere el Coordinador Zonal para tener control al respecto.

- Para hacer posible el cumplimiento de lo esperado en los procesos de protección, es necesario que las Defensorías de Familia estén conformadas como se encuentran definidas en la Ley y que la administración garantice que ellas cuenten con este equipo de manera permanente.

- Se debe agilizar la expedición del certificado de emisión en el programa Me conoces, pues es un documento que debe hacer parte de los procesos de

restablecimiento de derechos que se manejan desde las Defensorías de Familia.

- 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.

- Los Grupos de Asistencia Técnica y de Protección requieren de una estructura formal básica que le permita dar cuenta de lo administrativo y técnico necesario para liderar los temas misionales con los Centros Zonales.

- 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. El rol del Coordinador Zonal no debería continuar siendo un encargo de funciones.

- 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.

- Aquí es importante que las líneas que vienen desde la Sede Nacional deben incluir condiciones para que ello sea atendido en el Centro Zonal, sin cargar esto a los profesionales existentes. Por ejemplo, lo correspondiente a SNBF, EPICO y necesariamente al SIM.

- 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, esto en particular para la gestión de las Defensorías de Familia.

- 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, en especial para los casos de vulneración y SRPA.

- Del mismo modo, la Ley 1098/06 establece en el artículo 82 que el Defensor de Familia debe *adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir,*

proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tengan información sobre su vulneración o amenaza. En esa línea, las acciones que puede emprender el Defensor están relacionadas con acciones susceptibles de ser atendidas mediante asistencia y asesoría a la familia, acciones frente a inobservancia de derechos en cuyo caso debe ordenar a la entidad correspondiente garantizar el acceso al derecho inobservado, verificaciones de derechos frente a casos de presunta amenaza o vulneración de derechos, realizar trámites de atención extraprocesales como las conciliaciones en cuyo caso el Defensor debe resolver los casos en cuando no hay acuerdo entre las partes para no darle trámite a los juzgados o centros de conciliación correspondientes. Igualmente, ha de realizar diligencias de reconocimiento voluntario, formulación de demandas, permisos de salidas del país, restablecimiento internacional de derechos, conceptos notariales, acompañamiento a diligencias judiciales y despachos comisorios, corresponder a los adolescentes que son vinculados al SRPA como autoridad administrativa que verifica derechos y decide, así como interviniente especial en el proceso judicial penal, y dar respuesta a las solicitudes de adopción.

- Por lo anterior, cae entonces una doble responsabilidad sobre los Coordinadores de Centros Zonales: por un lado, deben garantizar toda la operación programática del Centro Zonal; por otra parte, deben responder por la ejecución de los recursos presupuestales asignados al Centro Zonal para la prestación de los servicios misionales y deben ejercer supervisión de los contratos de aporte y sobre los contratos de prestación de servicios de los colaboradores del Centro Zonal.

- Si bien las Defensorías de Familia tienen coberturas geográficas definidas, no siempre reciben casos únicamente de su área de influencia. En algunos casos, las Defensorías reciben casos de niños y niñas de otras jurisdicciones los cuales deben ser verificados y atendidos.

> *"Pues lo ideal es que sí, pero también a veces pasa que no se hace un buen filtro abajo; entonces nos manda niños si ya lleva mucho tiempo con nosotros acá. No les podemos ir a devolver 3 meses después a donde le corresponde [a la Defensoría que tiene jurisdicción donde vive el menor], pero se supone que nosotros tenemos una jurisdicción específica como la tienen cada Centro Zonal, pero digamos que eso es lo ideal." (*Entrevista en Antioquia, 2019).

- Si bien lo anterior es viable desde lo dispuesto en la Resolución 1616 de 2006, modificada por la 2859 de 2013, es pertinente revisar a la luz de la misma si los Defensores de Familia vienen realizando este procedimiento acorde a lo dispuesto en este instrumento con el fin de no generar sobrecargas en las Defensorías de Familia y en consecuencia sobrecargas presupuestales a las Direcciones Regionales del ICBF.

3. LIDERAZGO

Para efectos del análisis aquí presentado, se considera el liderazgo como una habilidad relacionada con el manejo de grupos; específicamente, con el manejo de grupos con la finalidad de realizar un objetivo. En realidad, el liderazgo puede ser considerado como un agregado de competencias referidas tanto a habilidades personales como a habilidades sociales. Las personales se refieren a atributos tales como el autocontrol (ninguna persona impulsiva puede ejercer control en un grupo), y las sociales se refieren a la empatía y a la *habilidad social*, por ejemplo, el manejo de las relaciones personales con los demás. Así las cosas, el liderazgo siempre se refiere al desempeño individual frente a lo social; básicamente un buen liderazgo se manifiesta cuando, a partir del manejo de un grupo, se obtienen unos objetivos determinados.

En consonancia con lo anterior, Boutros y Purdie (2014) definen el liderazgo como "el arte de motivar a un grupo de personas a actuar para lograr un objetivo común" trascendiendo las relaciones jerárquicas y haciéndose transversal a cualquier modelo de organización. El liderazgo puede tener estilos diferentes, por ejemplo, liderazgo autoritario, liderazgo natural, liderazgo participativo y otros. Sin embargo, se debe subrayar que dicha clasificación no es categórica en el sentido que una persona que asume un estilo particular de liderazgo no pueda asimilar otro estilo; vale decir, se puede ejercer, unas veces, un estilo autoritario y otras veces un estilo democrático, o participativo. Usualmente, las personas a cargo de una organización hacen uso de varias formas, dependiendo de la situación y del contexto: unas veces puede ejercer un liderazgo autoritario; otras veces uno participativo. Entonces, con el fin de ofrecer un esquema acerca del liderazgo y de la forma cómo éste se ejerce, se puede citar la siguiente clasificación:

- ✓ Liderazgo autoritario: basado en el estatus de poder o cargo, sin discusión o concertación en la toma de decisiones.

- ✓ Liderazgo natural: entendido como la habilidad genuina para organizar, motivar y dirigir actividades, sin ostentar un cargo impuesto, y sus indicaciones son acogidas prácticamente sin cuestionamientos o resistencias. Este liderazgo nace de la asertividad, de la empatía, del conocimiento y del sentido común, como parte de la personalidad del líder.

- ✓ Liderazgo carismático: relacionado con el anterior, este estilo de liderazgo, si bien recae en un cargo y unas funciones, se caracteriza por estimular al equipo, teniendo en cuenta sus sensaciones y sentimientos. Según Max Weber y, relacionado con la dominación legítima, el fundamento *carismático* de esta legitimidad es la entrega de los dominados a las decisiones determinadas por el líder (Weber, 1944). El carisma, por su parte, puede ser entendido como la conexión social entre líder y el seguidor, basado en la visión prospectiva del primero, y que reta el statu quo. Asimismo, el líder carismático es proactivo, es

decir, tiene la capacidad de anticiparse a los hechos, estableciendo sus consecuencias y previendo diferentes escenarios.

- ✓ Liderazgo participativo: en este estilo de liderazgo, el líder promueve la toma de decisiones en equipo, a partir de la comunicación efectiva entre sus miembros, bajo la premisa común de alcanzar los objetivos establecidos.

- ✓ Liderazgo transformacional: es el estilo de liderazgo basado en la motivación, el reconocimiento y la comunicación efectiva hacia su equipo, orientado a resultados, hacia la innovación y la transformación para la consecución de los objetivos de la organización. Logra el compromiso de sus colaboradores con los intereses colectivos y transforma la cultura organizacional con el ejemplo de un comportamiento ético y con el establecimiento de valores claros y explícitos. El líder transformacional propende por el desarrollo de las habilidades y capacidades de su equipo, orientadas al conocimiento. Cree en sus colaboradores y se preocupa por ellos.

Ahora bien, una vez señaladas las características genéricas acerca del liderazgo, las personales y las sociales, se realizará una exposición más específica para relacionar las habilidades que determinan el liderazgo. Claramente, ser líder en el sentido genérico del término no solo consiste en tener empatía o autocontrol, sino también en tener otras habilidades relacionadas con el manejo de grupos tales como la comunicación o la capacidad de negociación (un líder debe poder negociar con otros líderes). Entonces, con el fin de ofrecer elementos esquemáticos para presentar e interpretar los hallazgos en terreno, en lo que sigue del presente capítulo, se hace una presentación agrupada en tres grandes bloques: un primer bloque referido a elementos conceptuales, un segundo bloque alusivo a la interpretación de los resultados de campo, en un tercer bloque se analizan los perfiles de liderazgo de los Directores Regionales, los coordinadores de Centro Zonal y los Defensores de Familia y un cuarto bloque en el que se exponen las recomendaciones.

En síntesis, se puede señalar que el liderazgo, más que una aptitud o habilidad para coordinar, dirigir o guiar un grupo hacia un objetivo, es una actitud de escucha, tolerancia, y respeto, para una adecuada toma de decisiones en pro del interés de la colectividad. Es decir, se basa en un actuar fundamentado en el acuerdo ético construido por el colectivo. Por lo demás, se considera que el liderazgo debe ser transformacional, entendido no solo como la capacidad de conducir un grupo hacia un objetivo, sino de generar aprendizajes colectivos, de potenciar nuevos modelos mentales y nuevas competencias requeridas para asumir eficazmente los retos colectivos. En últimas, dicho aprendizaje es un proceso de construcción, de cuestionamiento, interpretación y exploración de opciones. Evidentemente, los líderes son capaces de guiar este tipo de procesos. Entonces, una vez relacionadas las propiedades básicas del *liderazgo*, en lo que sigue de la presentación del presente capitulo, se señalan dichas propiedades.

3.1. Cualidades del liderazgo

3.1.1. Visión

El liderazgo supone mantener una idea o un objetivo muy claro acerca de lo que un grupo debe alcanzar. En tal sentido, un líder es capaz de trasmitir su objetivo y, cómo, tal visión incide en cada uno de los intereses del grupo. Para el caso, a continuación se enumeran los aspectos mínimos que se relacionan con la viabilidad de que la visión del líder sea trasmitida y motive a los miembros del grupo:

- Mantener una visión supone una comprensión de los intereses individuales y grupales, a corto y largo plazo (si la visión no se alinea con dichos intereses, no es posible el trabajo grupal).
- Reconocimiento de las dinámicas de la entidad.
- Comprensión de la visión en un marco de valores compartidos.
- Identificación de las consecuencias de los posibles cambios que se generarán en la organización.
- Lo relevante no es que la visión de los líderes sea innovadora, sino que sea consecuente con los intereses y motivaciones colectivos.

3.1.2. Legitimidad

Evidentemente, la legitimidad del líder constituye una condición *sine qua non* para estructurar un grupo. Es decir, el líder de un grupo debe ser respaldado por los miembros del mismo. La preeminencia de la legitimidad que ha de tener un líder se admite una vez se tienen en cuenta varios aspectos que posibilitan el trabajo efectivo del grupo:

- Permite la efectividad en la comunicación entre los líderes y sus grupos.
- La credibilidad y la confianza como elementos legitimadores del liderazgo surgen y se refuerzan con la percepción de coherencia entre el discurso, la acción y los resultados.

3.1.3. Toma de decisiones

Un grupo, para funcionar como tal, ha de conducirse orientado hacia la búsqueda de sus objetivos. Así las cosas, es razonable considerar que un grupo debe actuar armónicamente; vale decir, interiormente deben existir espacios para la solución de los conflictos que surjan entre los miembros. Una vez superados los conflictos, es plausible enfocarse en la determinación de los asuntos decisivos del grupo.

Usualmente, se sabe que la toma de decisiones es el resultado del adecuado desarrollo de diferentes dinámicas al interior de las entidades y permea las demás

variables mencionadas en este marco conceptual. Tomar decisiones es la culminación de dinámicas, pero a la vez, es el punto de partida hacia una óptima o deficiente gestión. El punto de interés se encuentra en los estilos para la toma de decisiones: discrecional / autoritario, democrático / consultivo o grupal / participativo. El primero se caracteriza por una marcada individualidad en el ente facultado para la toma de decisiones y una imposición arbitraria de las mismas, sin análisis del impacto colectivo. El segundo y el tercer estilos convocan y hacen partícipes a un equipo o grupo de personas para evaluar la pertinencia de las opciones existentes para la decisión final.

Con todo, se señala que la clasificación referida se realiza para efectos expositivos dado que un mismo líder puede aplicar unas veces un liderazgo autoritario y otras veces, como contraste, uno democrático (participativo). Entonces, la toma de decisiones no solo alude al hecho der estar informado como actor racional sino también refiere a los estilos de liderazgo. Es decir, las decisiones tomadas suponen además de la supuesta consideración de la información y "el debido análisis", el estilo de liderazgo asumido.

3.1.4. Trabajo en equipo

Por su naturaleza, el liderazgo es un concepto relacional referido al manejo de grupos, y todo lo que ello conlleva. En sí, se puede considerar que es una dinámica grupal, que consiste en la capacidad de escuchar diferentes concepciones sobre una propuesta de trabajo con el fin de alcanzar acertada y eficazmente un objetivo común y concreto. Para que esta dinámica sea productiva debe estar conformada por dos tipos de elementos que son: los pasivos y los activos. Los primeros, aluden a características de cada uno de los miembros del equipo, anteriores a la dinámica propia del trabajo en grupo, tales como profesión, experiencia, conocimientos, creatividad y capacidad crítica. Los segundos o activos, son los que se hacen explícitos durante la interacción de los integrantes del equipo, tales como respeto, actitud de escucha, objetividad, claridad en los objetivos, capacidad de debate, de retroalimentación, construcción de consenso y claridad en la decisión final.

La decisión y el compromiso personal e institucional de realizar una gestión alineada en torno a un conjunto de valores, supera el trabajo fragmentado, aislado y egoísta, hacia una dinámica colectiva que logra el éxito, tanto en los fines institucionales, como en los personales. Esta es la esencia del trabajo en equipo.

En esta dimensión del trabajo en equipo se posibilita la discusión y el conocimiento de diferentes visiones, se genera compromiso y sentido de pertenencia y se alcanza el éxito y la eficiencia en las decisiones, en tanto que su fundamento es el ejercicio democrático de la toma de decisiones y la comunicación. Si las habilidades y actitudes hacia cada uno de estos elementos son deficientes o van en contravía del acuerdo ético, las dinámicas grupales no serán productivas en cuanto al logro de los objetivos planteados.

3.1.5. Comunicación

Evidentemente, la comunicación es un elemento central en cualquier aspecto que se tenga que tratar del liderazgo. Por su esencia, un líder debe ser un excelente comunicador so pena de generar desorientación o desconcierto dentro de los miembros del grupo.

En tales términos, se considera que la comunicación es importante para el mejoramiento de la gestión de las entidades, siempre y cuando se supere el hecho de considerarla exclusivamente como una transmisión de información y se trascienda hacia la coordinación de acciones por medio de ella. Además, debe emplearse como un instrumento que contribuya hacia la modificación de conductas de acuerdo con las deseables dentro de la gestión de la entidad. Entre ellas se encuentra la participación, el compromiso, la responsabilidad y, la transparencia. De su frecuencia, adecuado enfoque y de la claridad de sus canales y sus contenidos, depende el éxito de la toma de decisiones, delegación de estas, el trabajo en equipo y demás resultados exitosos de las dinámicas institucionales. Asimismo, la fluidez y la veracidad de la información transmitida generan confianza y motivación en los servidores de la entidad.

3.1.6. Resolución de conflictos

Los líderes visualizan y encausan el conflicto hacia el aprendizaje colectivo. Claramente, un grupo al estar compuesto por diferentes personas, unos con unos prejuicios y experiencias distintas, otros con formas diferentes de interpretar la realidad, suministra la posibilidad de concebir el conflicto. En tal sentido, un líder legítimo tiene como función constitutiva hacer las veces de resolutor de conflictos. Vale decir, las posibles fricciones que se verifiquen en el grupo han de ser dirimidas razonablemente por la autoridad legítima del líder.

Correlativamente, un grupo que no pueda resolver los conflictos internos, que, en todo caso son usuales, no es viable y, en tal sentido, se puede afirmar que no cuenta con un liderazgo adecuado.

3.1.7. Catalizadores

La palabra catalizador, se puede asimilar cómo aquel papel de un líder que facilita la realización de muchas actividades claves dentro del grupo; vale decir, al reducir las fricciones, posibilita que las acciones requeridas se realicen rápida y efectivamente; por supuesto, en tal sentido, el cambio es factible. Al respecto, se pueden señalar dos aspectos que los líderes pueden generar dado que tienen la capacidad de catalizar los procesos dentro de las dinámicas grupales:

- Los líderes deben conducir los efectos del cambio, hacia la adaptación a las nuevas situaciones.

- En tanto que todo proceso de aprendizaje y de cambio conlleva incertidumbre y tensión, los líderes deben ser catalizadores de esta tensión. Catalizar consiste en conseguir que todos acepten la nueva realidad que se desprende del cambio y que, a su vez, no se dispersen hacia ideas erradas o especulaciones sobre la misma.

Entre las dinámicas internas propias de las entidades, los conflictos son inherentes a ellas. El conflicto es una forma necesaria de interacción de los individuos, al igual que la cooperación. Cada organización asume los conflictos de acuerdo con sus prácticas y valores establecidos. Dentro de esta interacción, cada individuo es el protagonista de las relaciones que emergen al compartir un espacio, un tiempo y un diario vivir, en donde predomina la diversidad. Así, los conflictos pueden constituir una oportunidad productiva dentro de las instituciones, al fortalecer las relaciones entre sus miembros y al aumentar su capacidad para resolver las diferencias de manera constructiva. A su vez, el conflicto puede resultar destructivo, cuando a partir de él se generan situaciones de incomunicación, enfrentamiento o violencia. Si el grado de conflicto de un grupo sobrepasa ciertos límites de tolerancia o no se encuentran los mecanismos adecuados para abordar los conflictos de una forma no violenta y consensual, se desencadena un proceso acelerado hacia el desequilibrio de la dinámica organizacional, definido por la pérdida del sentido colectivo y de sus elementos integradores.

3.2. El liderazgo en los Centros Zonales y las Defensorías de Familia del ICBF

El tipo de liderazgo seleccionado para el marco analítico del presente estudio es el liderazgo transformacional, el cual, según Bernard Blass, motiva a las personas a trabajar en la búsqueda del interés colectivo, por encima del personal (Bass, 1985).

Así las cosas, el enfoque de liderazgo transformacional supone que el liderazgo se asume para un fin superior; por ejemplo, para un interés colectivo, no derivado de aspiraciones individuales y egoístas. En consecuencia, dado que el enfoque aquí asumido apoya el concepto de liderazgo superior (Boutros y Purdie, 2014), a continuación, se presentan los resultados cualitativos hallados en campo, bajo la consideración de que el liderazgo que requieren los líderes en el ICBF, corresponde al denominado liderazgo superior.

3.2.1. El liderazgo de los coordinadores de Centro Zonal

Los Coordinadores de Centro Zonal son designados por los Directores Regionales para que ejerzan las funciones que se encuentran asignadas a dichas unidades; sin embargo, al parecer tales nombramientos se hacen por confianza en la persona y no necesariamente por contar con un perfil o competencias adecuadas para gerenciar esta unidad operativa.

> *"Como precisamente no tenemos unas funciones claramente definidas, sino que las concluimos de unas obligaciones, de unas funciones que tiene el Centro Zonal, entonces los lenguajes de comunicación varían; no es lo mismo el psicólogo que puede tener una mayor habilidad en el manejo de comunicación en la relación con su equipo de trabajo, a la*

comunicación que tenga un administrador neto o un financiero o, en mi caso, de nutricionista". (Entrevista en Risaralda, 2019).

En el ejercicio de sus funciones como Coordinador Zonal, este colaborador se ve *enfrentado* a adelantar acciones *administrativas*, relacionadas con el manejo de talento humano, de direccionamiento técnico de los procesos misionales, planeación, representación del Instituto en instancias, solución de conflictos, supervisión de contratos de aporte y de prestación de servicios, entre otros asuntos.

"[….] entonces en ese orden de ideas el ejercicio de la Coordinación que es estar como en todo, no solamente ser un meta observador, sino además de estar, es un meta observador, [porque] tú como te involucras en cada uno de estos aspectos para qué funcione bien el Centro Zonal, porque finalmente el Centro Zonal es el operador del ICBF". (Entrevista en Bogotá, 2019).

El complejo rol de los Coordinadores Zonales requiere de la definición y fortalecimiento de competencias gerenciales relacionadas con la planificación, comunicación para la negociación y solución de conflictos, toma de decisiones, además del conocimiento del marco de política aplicable a los asuntos de niñez y familia y dominio de herramientas tecnológicas.

"Son competencias básicamente […] comportamentales, actitudinales y de conocimiento. El conocimiento uno siempre lo adquiere en algún momento de su vida, pero aquellas que son más de actitud y de cómo vemos el servicio, como de las capacidades que uno tiene frente a la resolución del problema, al reconocimiento mismo de la misionalidad el ICBF de cómo lo vamos a enmarcar en el ejercicio del rol eso es básicamente lo que buscan esas competencias". (Entrevista en Bogotá, 2019).

Dada la naturaleza de la condición de las personas que acuden al ICBF para encontrar alternativas a sus situaciones particulares, así como el mismo volumen de trabajo, la carga laboral percibida por los colaboradores se califica como agobiante. Al respecto, es importante poner de presente las competencias y habilidades requeridas del Coordinador Zonal para dar respuestas asertivas y conservar un clima favorable de trabajo.

"[…] resolver problemas, [la] resolución de dificultades es fundamental porque aquí el manejo es diario con seres humanos, 60 o 70 seres humanos totalmente diferentes más los usuarios esa es una [condición] que impacta muchísimo [y requiere] habilidades comunicativas, mejor dicho, el que tenga eso mejor dicho va a ser un súper coordinador. De resto nosotros seguiremos cometiendo… tendremos debilidades, pero en este momento sobre todo lo que son algunas habilidades gerenciales, el manejo del conflicto, de todo esto [...] se nos ha ido entrenando un poco". (Entrevista en Bogotá, 2019)

La gestión de los Centros Zonales en cabeza de sus coordinadores tiene un impacto directo y crucial para el logro de las metas institucionales y, por lo mismo, de los acuerdos de gestión de los Directores Regionales, sobremanera del bienestar de los niños, niñas y familias atendidos en el ICBF.

"De los profesionales si, de los profesionales hacemos sus evaluaciones de desempeño y de los indicadores si, como te digo, yo soy medio tétrica en eso, entonces cuando por lo menos en agosto, en agosto el tablero del control del Centro Zonal nos quedó en riesgo, y estaba súper angustiada enorme, porque mis indicadores de protección, que son los que más pesan y los de servicio de atención, habían quedado en último…" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

La importancia de contar con el cargo de Coordinador, así como con una estructura orgánica coherente con todo lo que está asignado a esta instancia y los recursos suficientes tendría un impacto significativo en la operación, por ejemplo, en el seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos.

"*Pues por lo general uno siempre asigna esas funciones a una persona que tenga conocimiento, que es fundamental y frente a ese conocimiento, es también tener como un liderazgo frente al equipo, porque no es fácil manejar [a] los defensores de familia, los defensores de familia ellos son... o eran muy autónomos anteriormente…".* (Entrevista en Meta, 2019)

Sin embargo, al ser Autoridades Administrativas investidas con un poder que pareciera incuestionable, los Defensores de Familia en algunas ocasiones no reconocen la autoridad del Coordinador del Centro Zonal quien, por lo demás, puede estar en un escalafón menor en la planta de personal. En conformidad, el liderazgo de los Coordinadores de Centro Zonal puede estar muchas veces en entredicho, siendo los que coordinan las actividades de varias Defensorías de Familia.

"Pues debe tener un conocimiento pleno de cada uno de los lineamientos, guías, normatividad y además lo más importante es que sea líder, porque ustedes se van a dar cuenta en otros centros zonales, muchos no le ponen atención al coordinador del Centro Zonal, muchos dicen ah es que es técnico, es profesional de una categoría mucho más baja…, para mi debería ser un cargo de libre nombramiento y remoción, independiente, que verdaderamente mostrará resultados, que uno mirara y los demás... y que estuviera así por encima de... o en igualdad de condiciones de un defensor de familia, porque desafortunadamente ni siquiera ellos lo pueden evaluar". (Entrevista en Meta, 2019)

Y para el fortalecimiento del liderazgo en los Centros Zonales, los entrevistados mencionaron la necesidad de formación en habilidades y conductas gerenciales.

"Yo no digo que los que están ahora sean malos líderes. Yo digo que deben capacitarse. Mira, para yo ser coordinadora encargada me mandaron a hacer un curso en la Escuela Virtual, que yo leí y decía: donde esto lo tuviera cada coordinador, esto sería excelente… Debería ser obligatorio que ellos hicieran un diplomado presencial, que vinieran a capacitarlos o que ellos fueran a Bogotá, pues mandarlas a capacitar en ser líderes, en ser personas que agraden a todo el mundo y que no lo estén amenazando a uno". (Entrevista en Meta 2019)

Y, por otro, algunos Coordinadores van más allá, implementando sistemas de control social que aportan a la sana convivencia.

"… yo me inventé una cosa que se llama la sanción pedagógica: si ella llega tarde a turno, normalmente ¿qué hacen? van, ay jefe, disculpe, se me presentó esto. ¿Yo qué les decía?

Ustedes no tienen que ofrecerme disculpas a mí, a mí no, a él que era el que salía la 2 de la tarde. Como usted llegó tarde, él no va a poder salir a las 2… Ofrecerle las disculpas es a su compañero y… vas a quedar en sanción pedagógica. Mañana si quiere les pregunta qué es estar aquí en sanción pedagógica. Dicen que es mejor deber plata que estar en sanción pedagógica, porque el que está en sanción pedagógica, ¿qué es? Por ejemplo, hay que trasladar un chico, hay que trasladarlo a una institución: ¿quién está en sanción pedagógica? Yo, lo traslada. Hay que quedarse fuera de la jornada laboral: ¿quién está en sanción pedagógica? Yo, se quedó… El Tribunal a veces no nos dice las audiencias con tiempo, sino que me dicen hoy a las 5 de la tarde pa' mañana necesito Defensor: ¿quién de los Defensores está en sanción pedagógica? Fulanito, lo llamamos… Les cuento que hasta a un conductor lo puse en sanción pedagógica porque llegó tarde. Entonces, ¿sabe qué le pusimos a hacer? Ayudar a organizar carpetas de las historias y le tomé foto y se la mandé a la jefa administrativa…" (Entrevista en Antioquia, 2019)

Lo anterior tiene dos connotaciones: una positiva, concerniente al fortalecimiento del sistema de valores organizacionales (respeto, puntualidad, responsabilidad, etc.). Y otra negativa, que puede generar malestar entre los funcionarios del Centro Zonal, debido a varios factores. Uno, la resistencia al cambio que conllevan los procesos de innovación. Dos, la oposición natural a las sanciones (sean justificadas o no). Y tres, las decisiones o actuaciones de los Coordinadores de los Centros Zonales pueden no ser bien recibidas por los Defensores de Familia, principalmente, debido a la falta de gobernabilidad que origina el hecho de que estos últimos pueden ser de un grado mayor en la planta global de personal.

Otro hallazgo a resaltar es el reconocimiento de la importancia del líder SIM en el adecuado funcionamiento de los CZ en cuanto a planeación y seguimiento de procesos, principalmente. Es un liderazgo espontáneo que emerge de diferentes aspectos: (1) la relevancia del proceso en el que participa; (2) la experticia del funcionario; y (3) contar con la confianza de su superior y el reconocimiento no solo de sus capacidades sino de la importancia del proceso que tiene a cargo, en el mejoramiento y la consecución de objetivos organizacionales.

"Acá, la líder SIM es la mano derecha de la Coordinación. Si un Centro Zonal no tiene una líder SIM comprometida, capacitada y con experiencia, el Centro Zonal no va a funcionar y eso lo tengo claro porque me pasó… La líder SIM está conmigo desde hace 2 años, ella y yo trabajamos de la mano todo el tiempo, revisamos constantemente el semáforo, miramos todos los procesos… Yo diría que se tiene que hacer un seguimiento semanal por parte de la líder SIM a las Defensorías de Familia, de hecho, me ha funcionado muy bien… muy, muy bien". (Entrevista en Bogotá, 2019)

Por otra parte, en nuestro modelo, la motivación a su equipo de trabajo para el logro de objetivos comunes es uno de los principales atributos de un líder. Ahora bien, al indagar en el ejercicio cuantitativo por cuán motivados perciben los Coordinadores de los Centros Zonales a los Defensores de Familia, Equipos Interdisciplinarios y de más funcionarios, los encuestados calificaron como *Alta* la motivación de los tres grupos de población. Específicamente, la mayor motivación es percibida en los 'demás

colaboradores', seguida de los ETI y la frecuencia más baja, en los Defensores de Familia.

No	PREGUNTA	RESPUESTA	PORCENTAJE
429A	En una escala de 1 a 4, en donde 1 es muy baja y 4 es muy alta, califique la motivación de los siguientes actores dentro de su Centro Zonal Defensores de Familia	Muy baja	1.90
		Baja	19.91
		Alta	48.82
		Muy alta	29.38
429B	En una escala de 1 a 4, en donde 1 es muy baja y 4 es muy alta, califique la motivación de los siguientes actores dentro de su Centro Zonal Equipo técnico psicosocial multidisciplinario	Muy baja	1.90
		Baja	16.11
		Alta	58.29
		Muy alta	23.70
429C	En una escala de 1 a 4, en donde 1 es muy baja y 4 es muy alta, califique la motivación de los siguientes actores dentro de su Centro Zonal Demás colaboradores	Muy baja	0.47
		Baja	10.90
		Alta	62.56
		Muy alta	26.07

Fuente: encuestas realizadas por Fedesarrollo a los coordinadores de CZ

3.2.2. El liderazgo de los Defensores de Familia

Como se sabe, en la Resolución 2859 del 24 de abril de 2013, el equipo de atención se define como "el grupo de Profesionales Interdisciplinarios (entre los que se puede encontrar: Defensor de Familia, Psicólogo, Trabajador Social, Nutricionista u otro profesional del área social), adscritos a un Centro Zonal…". En relación con este aspecto, el Estatuto Integral del Defensor de Familia, hace explícita la función del Defensor de Familia con respecto al desempeño de su cargo, indicando que "será por excelencia el director del proceso administrativo del restablecimiento de derechos y sus providencias para todos los efectos serán tenidas como actos administrativos". Sin embargo, en el mismo no se menciona línea jerárquica alguna entre el Defensor y el Equipo Técnico Interdisciplinario.

Con base en lo anterior, al indagar en los ejercicios cualitativos sobre el liderazgo en los Centros Zonales, se encontró un reconocimiento de los Defensores como orientadores connaturales de los procesos. El estatus del Defensor de Familia y sus roles asociados, orientan los procesos a ser adelantados por las Defensorías de Familia.

> *"Pues la autoridad competente se llama Defensor y sobre él es el que cae la responsabilidad de la Defensoría. Como equipo psicosocial somos iguales, tenemos nuestra función, nuestro rol, y siempre estamos tratando con nuestra Defensora de darle las conclusiones, sugerencias y de tratar de tomar la mejor de las decisiones. Entonces sí veo que ahí el líder es el Defensor de Familia.* (Entrevista en Meta, 2019)

Al respecto, debe aclararse que el 'direccionamiento' de procesos es diferente al liderazgo. Este último, se legitima a través del reconocimiento explícito del equipo de trabajo, con respecto a los atributos del líder y la efectividad de sus actuaciones en la consecución de objetivos.

"Yo pienso que el trabajo del Defensor es tan importante como el de nosotros, pero sí es la persona que siempre debe liderar y tener esa habilidad de poder sacar los procesos del equipo, el bienestar de todos, del niño y pues tienen la herramienta para exigir, para a veces tener un poquito más de mando… Cuando hay que pedir un cupo… le hacen más caso al Defensor… Esa parte del Defensor, eso es una realidad". (Entrevista en Bogotá, 2019)

Por otra parte, un líder transmite claramente las instrucciones, solicitudes y consecuencias de acciones u omisiones, sin lugar a interpretaciones por parte del equipo y/o demás actores interactuantes. La información por él brindada, además de clara, es oportuna, pertinente y completa. Estos atributos de la comunicación efectiva logran movilizar acciones e incluso modificar conductas. Así, pudo advertirse que, en general, los Defensores de Familia cuentan con estas características.

"Casualmente, hará 20 días estábamos en un juicio oral donde un chico no quería aceptar los cargos y dijo: si la Defensora me dice que los acepte, yo confío plenamente en ella. Y entonces no le creyó ni a la juez, no le creyó ni al Fiscal, no le creyó al defensor público, sino que me sacó de la sala y me dijo: explíqueme usted, que yo confió más en usted. Entonces, eso lo llena a uno de fortaleza… Yo le explico a mis adolescentes: usted cometió un delito y hay que asumir las consecuencias. Tú hiciste esto, va a pasar esto. Tenemos que demostrarle a la juez qué vas a cambiar. Entonces creo que me ha ido bien y lo hago con mucha responsabilidad". (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

Otro elemento que pudo evidenciarse durante las entrevistas se relaciona con la capacidad de trabajar en equipo de los Defensores de Familia., particularmente. El reconocimiento que hace un líder de las bondades del trabajo en equipo es de vital importancia para el logro de objetivos comunes. Saber trabajar en equipo, genera compromiso en el grupo de colaboradores.

"Sobre todo, que los tengo muy en cuenta. En estos días hablaba yo con ellos y me decían, no la verdad es que el liderazgo que usted ejerce nos gusta porque nos sentimos incluidos en todo. O sea, yo no tomo decisión si no es con ellos. Entonces ellos dicen, cómo no nos vamos a preocupar por los informes si sabemos que usted los lee y los tiene en cuenta. (Entrevista en Cauca, 2019)

Complementando lo anterior, el trabajo en equipo no solo se caracteriza por involucrar a otros en el desarrollo de una labor, sino por el carácter consultivo de la toma de decisiones. En el caso de las Defensorías de Familia, si bien es cierto que el Defensor de Familia puede apartarse de los conceptos de los profesionales psicosociales, las decisiones que toma el Defensor son soportadas, en su mayoría, por los conceptos periciales del ETI.

Por otra parte, y acorde con la literatura mencionada anteriormente, un líder transformacional detecta y busca potenciar las diferentes habilidades de sus colaboradores. Explora sus capacidades y las alinea con los objetivos colectivos, en procura del mejoramiento de los procesos.

"Yo creo que para tener un buen equipo se deben potencializar esas habilidades que tienen los compañeros, porque muchas veces no se dan cuenta que tienen ciertas habilidades porque de pronto se ven maniatados porque el mismo Defensor no los deja hacer las cosas.

Pero cuando se interactúa y se hace de una manera respetuosa, los compañeros como que pierden su miedo y empiezan a actuar de una manera natural…". (Entrevista en Bogotá, 2019)

Asimismo, en campo se identificó el reconocimiento que hacen los Defensores de Familia tanto de la calidad del trabajo de sus colaboradores, como de los valores que caracterizan su gestión. Ello desarrolla y fortalece la confianza racional que debe existir en un grupo de trabajo, la cual se basa en la percepción de valores compartidos y la seguridad que brinda la cualificación de los funcionarios, más allá de las emociones positivas que puedan resultar de las relaciones interpersonales. Esta confianza de los Defensores en su equipo es reivindicada constantemente durante las entrevistas realizadas.

"Ellos se sienten respaldados con su concepto…. Si un Defensor de Familia desconfía de su equipo para tomar una medida, estamos… fritos". (Entrevista en Bogotá, 2019)

Por otro lado, se pudo evidenciar, a través de las entrevistas a Defensores de Familia particularmente, que el liderazgo se presenta de manera espontánea, lo que permite una articulación sólida del equipo de trabajo y que el desarrollo de los procesos fluya de manera orgánica. Los diferentes momentos en el desarrollo de los procesos, dan la pauta para que los liderazgos emerjan conforme las experticias de cada miembro del equipo. En consecuencia, son los ETI quienes en numerosas ocasiones toman la iniciativa para organizar el trabajo y, posterior a las valoraciones realizadas a los NNA, informan y sugieren al Defensor las acciones a seguir. Con ello se activa un adecuado y dinámico engranaje en el proceso de toma de decisiones.

Así las cosas, un líder debe procurar la excelencia de su equipo, apoyado ya sea en capacitaciones formales o en el diseño de estrategias propias que permitan su cualificación. Aquí confluyen elementos de creatividad y de innovación.

"… a veces les digo yo voy a hacer hoy de profesora y les voy a dar clase. Y pongo un tablerito y les digo, miren, acaba de salir tal ley, ahorita la discapacidad que está tan de moda, nosotros tenemos esto y entonces les explico, les hago como clase ahí" (Entrevista en Meta, 2019)

En este orden de ideas, los líderes propenden por la innovación y el cambio, así como por la adaptabilidad a lo novedoso. Vencer la resistencia al cambio inicia en el líder con la identificación de aquellos elementos de transición que benefician la consecución de objetivos y con el ejercicio de desaprender antiguas prácticas. Como parte de ello, la *iniciativa* de los Defensores de Familia es un atributo que procura mejorar no solamente procesos, sino fortalecer la cultura organizacional. En general, los Defensores entrevistados diseñan, por un lado, sus propios mecanismos de mejoramiento y optimización de procesos, como la adopción de herramientas informáticas que contribuyen a la organización tiempo – actividad de su equipo de trabajo.

3.3. Perfiles y liderazgo

3.3.1. Perfil y liderazgo de los Directores regionales

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, 4l 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. Cualidades que son muy 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.

3.3.2. Perfil y liderazgo de los coordinadores de Centro Zonal

De acuerdo con 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 autoreconoce 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 están bien formados 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.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, el estatus de Coordinador Zonal debe generar un efecto cascada de motivación hacia los Defensores de Familia, los ETI y hacia los demás colaboradores. Precisamente, quienes tienen mayor interacción con el Coordinador, es decir, los Defensores de Familia, son los percibidos, aunque en un nivel alto de calificación, con el porcentaje más bajo de respuesta por los propios Coordinadores Zonales, lo que podría relacionarse con la posible falta de gobernabilidad éstos frente a los Defensores, mencionada páginas atrás.

Los Coordinadores de Centro Zonal, por su parte, identificaron como las principales competencias necesarias para su cargo las siguientes: el trabajo en equipo es considerad la principal competencia para asumir el cargo de coordinador de CZ, pues el 85,4% de los CCZ encuestados así la consideró, seguida de la comunicación efectiva calificada por el 81,6% de los CCZ, las relaciones interpersonales con el 75,5%, las competencias gerenciales por el 68,4% y la capacidad de negociación por el 57,1%.

3.3.3. Perfil y liderazgo de los Defensores de Familia

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 netre 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 autoreconoce 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, 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.

Sobre esta última competencia se puede observar que, a mayor rango, mayor claridad sobre las competencias gerenciales y características de un líder. Los Coordinadores Zonales y los Directores Regionales relacionan más claramente las habilidades y conductas gerenciales con sus cargos, en comparación con los Defensores de Familia.

En los Centros Zonales se reconoce en los Coordinadores su capacidad para el direccionamiento de procesos, más que un liderazgo en sí mismo, ya que los Defensores de Familia son Autoridades Administrativas y, además, pueden ser de grados mayores que los Coordinadores en la planta de personal. En los Defensores de Familia, por su parte, se reconoce tanto el direccionamiento de procesos como el liderazgo.

También se evidencia en otros colaboradores como los ETI, un liderazgo natural para llevar a cabo y con iniciativa, los procesos de las Defensorías. De igual forma, el trabajo en equipo es el principal componente del liderazgo transformacional que se manifiesta mediante la información recabada.

Sin embargo, no se identifica el liderazgo como tema o componente de las capacitaciones, las cuales son necesarias en los diferentes niveles.

3.4. Recomendaciones

- El liderazgo transformacional es el estilo deseable en una organización y en sus diferentes niveles. Incentivarlo y desarrollarlo es responsabilidad de los entes decisores. Por tanto, se hace necesario diseñar e implementar diferentes estrategias de formación en liderazgo, acordes con los diferentes niveles jerárquicos: Directores Regionales, Coordinadores Zonales, Defensores de Familia, ETI y administrativos.

  "Yo sí pienso que de pronto el Instituto podría apoyarlos ahí, porque a veces ellos [DF] solamente tienen como ese conocimiento, pero les hace faltan algunas cosas para manejo porque nosotros hacemos toda la parte de la intervención de esas familias en crisis, pero a veces el Defensor no tiene el tacto completo para eso y entiendo que no es digamos su rol, pero sigue siendo el líder y el líder de una Defensoría debe ser una persona positiva y propositiva, entonces debe organizar el equipo, debe… y efectivamente él es el que tiene el proceso a su cargo… Debe aprender a escuchar… Él debe ser una persona de una escucha maravillosa…" (Entrevista en Bogotá, 2019)

- Asimismo, en la inducción debería existir capacitación en habilidades y conductas gerenciales, es decir, en liderazgo.

"Sí, es que el líder tiene unas características, entonces sí les falta digamos que cuando llega el Defensor, yo sí pienso que qué bueno que por ejemplo en esa inducción hubiera ese entrenamiento en esas habilidades especiales porque las va a necesitar. Todos tenemos acá personalidades diferentes, trabajar en equipo a veces no es tan fácil… Tenemos ahoritica un grupo de trabajo, a mí me parece que muy equitativo y bueno, pero todos tienen una personalidad diferente y ellos son los que comandan el proceso". (Entrevista DF, Bogotá, 2019)

- Con respecto al perfil de los DF, éste debe incluir las competencias relacionadas con habilidades y conductas gerenciales, donde el liderazgo juegue un rol fundamental.

- 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.

4. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

4.1. El proceso de planeación

"La planeación estratégica se relaciona con la modalidad de las respuestas calculadas al entorno, incluida la distribución de recursos que hacen posible que una organización logre sus metas".[12] Así, la planeación estratégica incluye la formulación y realización de actividades que permiten determinar el curso y el éxito futuro de una organización en el largo plazo. El rol principal de la planeación estratégica es guiar a la organización en la toma de decisiones que deriven en la formulación de un plan estratégico o plan de acción para un periodo de tiempo determinado, el cual debe ser monitoreado con una frecuencia dada.

En el ciclo de planeación de las entidades públicas, la formulación de los objetivos y metas van de la mano de la planificación y de la presupuestación. En el proceso de planeación estratégica, la entidad formula su plan de acción y prepara anualmente su presupuesto de inversión y funcionamiento para llevar acabo los programas y proyectos que apuntan al logro de los objetivos trazados generalmente por las normas relacionadas, el Plan de Desarrollo y/o los mandatos del Consejo Nacional de Política Económica y social -CONPES-.

En el siguiente capítulo se presenta el resultado del ejercicio de evaluación de la estrategia de planeación implementada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, específicamente en el proceso de Protección, a luz del trabajo de campo cuantitativo y cualitativo realizado por Fedesarrollo mediante encuestas, Observaciones In Situ y entrevistas a los colaboradores de la sede nacional, las Direcciones Regionales, los Centros Zonales y Defensorías de Familia.

4.1.1. La Planeación en el nivel nacional

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, en cumplimiento de la Ley 1474 de 2011 y de la política de Planeación Institucional, estructura, define y publica un Plan Indicativo Institucional Anual, que especifica los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto con los Indicadores de Gestión. Además, a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG- que incluye el direccionamiento estratégico y la planeación, define la ruta estratégica que guía la gestión institucional, que busca garantizar los derechos y satisfacer los requerimientos de los NNA.

Así mismo, la planeación se define en consonancia con la programación presupuestal, considerando el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP- y los

[12] Lusthaus Charles (2002), *Evaluación Organizacional Marco para mejorar el desempeño*, pg,39.

proyectos de inversión inscritos en el BPIN, que alinean los objetivos, productos y actividades, con los valores asignados en el presupuesto.

Adicionalmente, cuenta con el soporte del Sistema Integrado de Gestión -SIGE- que es una herramienta gerencial que tiene el propósito de 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. El propósito del SIGE es integrar varios sistemas de gestión: a) el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), b) el Sistema de Gestión Ambiental (SGA), c) el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI) y d) el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST)[13].

El eje de Calidad del SIGE Tiene como propósito promover la mejora continua en la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar, a través de la operación de los procesos en todos los niveles de la organización, armonizando el Sistema de Gestión de Calidad con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y constituyéndose en el marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión del ICBF y generar resultados que atiendan al plan de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

Como elemento complementario a la planificación y con el propósito de promover la mejora continua en la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar a través de la operación de los procesos en todos los niveles de la organización, la institución emprendió y consiguió, un proceso de certificación de calidad[14] bajo las normas NTC-ISO 9001:2015, NTC:ISO 14001:2015, NTC:ISO 27001:2013.

Por otra parte, la Subdirección de Monitoreo y Evaluación, de acuerdo con las funciones contenidas en el artículo 21 del Decreto 0987 del 14 de mayo de 2012, realiza las funciones de monitoreo y evaluación[15], con el apoyo del Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación Institucional –SIMEI- que se basa en un Tablero de Control. Este sistema funciona sobre una plataforma web para facilitar la captura de los resultados cuantitativos y cualitativos de los indicadores incluidos en el Tablero de Control[16] y de las actividades del Plan de Acción Institucional. El tablero de control de indicadores del ICBF es la principal herramienta para medir la gestión de la entidad, a través de los indicadores estratégicos y de gestión, los cuales están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Plan Indicativo Institucional, con los Planes Institucionales, con los objetivos estratégicos, con el mapa de procesos y con el MIPG.

En el nivel regional, la Subdirección de Monitoreo y Evaluación se apoya en el Grupo de Planeación y Sistemas con que cuentan las Direcciones Regionales. Este

[13] ICBF (2019), Manual del Sistema Integrado de Gestión, pág 4.
[14] Las certificaciones las emitió el Icontec en el año 2009 con vencimiento año 2022 para calidad, 2013 para ambiental y seguridad.
[15] ICBF, Plan de acción integral 2019, cap. 3, pg,11.
[16] De acuerdo con el listado de indicadores estratégicos del ICBF, la batería contaba con 150 indicadores a diciembre de 2019.

Grupo es el encargado de liderar los macroprocesos de Direccionamiento Estratégico, Mejoramiento Continuo, Evaluación, Monitoreo y Control de la Gestión y Gestión Tecnológica, así como de ejecutar las políticas de información en las Direcciones Regionales.

Con base en las anteriores consideraciones podemos afirmar que, efectivamente, el Instituto cuenta con todas las herramientas para realizar procesos rigurosos de planificación y de planeación estratégica. No obstante, 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, como se argumentará en el presente capítulo.

En efecto, puede afirmarse que El ICBF, aunque tiene muchos instrumentos de Planeación Estratégica, evidencia resultados muy deficientes, dado que no es claro cómo, desde la Misión y la Visión, se definen 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, creció de manera importante la planta de personal, sin que se tuvieran previstos los espacios físicos y las adecuaciones tecnológicas para los nuevos colaboradores, generándose hacinamiento y malas condiciones de trabajo en casi todas 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 ve “cómo se defiende”, pero no se consultan las necesidades reales de las DR y CZ. Sería recomendable realizar 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.

En el proceso de planeación, para realizar monitoreo y seguimiento, debe revisarse el tablero de control para contar con una batería de indicadores que apoyen la gestión del ICBF hacia el cumplimiento de su gestión y no sobrecarguen o alteren innecesariamente a los DF.

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, los entrevistados afirmaron, que, si bien es cierto que se realizan en el transcurso del tercer trimestre del año, reuniones regionales para determinar las necesidades de los Centros Zonales y de las Defensorías, en materia de recursos tanto de personal como de infraestructura, éstas, posteriormente, no se ven reflejadas en su totalidad en el Plan Indicativo Institucional, ni en el presupuesto anual. Como ejemplo podemos citar las reiteradas solicitudes realizadas por los colaboradores responsables, para el aumento de planta de personal, apertura de nuevos Centros Zonales, mayor disponibilidad de vehículos y habilitación de áreas adecuadas para archivo, entre otros.

> "*Nosotros no manejamos esa asignación presupuestal, nosotros solamente mostramos las necesidades, porque ya la asignación presupuestal para los programas, eso sí tiene que ver con la supervisión, con el presupuesto de acuerdo con los contratos que te asignen para supervisar, porque ya lo de recurso humano, eso lo maneja gestión humana, lo de sistemas…"* (Entrevista en Antioquia, 2019).

Sin embargo, en algunos casos se identifican herramientas básicas de planificación desde la perspectiva de la orientación y la organización periódica del trabajo, como la del funcionamiento de diversos escenarios de discusión temática y seguimiento periódico, tales como los Comités Ampliados, los Comités Técnicos Consultivos y los Grupos de Estudio -GET-, que, desafortunadamente han desviado su objetivo y se han convertido en escenario de seguimiento a la gestión con énfasis de control, por lo que son percibidos por los funcionarios más como auditorías. Igualmente, hay incipientes herramientas como el uso de la agenda del Outlook, la agenda del SIM, cronogramas en matrices en Excel o la tradicional agenda física.

> *"Ah pues yo mi agendita, tengo como 4 agendas, yo manejo muchas agendas, …, también tengo en el Outlook como recordatorios de los planeadores, pues la agenda que maneja uno en el SIM también, uno también puede manejar agenda y de acuerdo a lo del SIM, eso sí es mi planeador entonces divido, una agenda la tengo para hablar lo que hablamos en los comités, otra agenda para la planeación…".* (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

Respecto al sistema de monitoreo, se entiende que el verdadero sentido de un sistema de monitoreo está en lograr llevar a la organización, de un sistema con simples

indicadores, a un sistema de gestión capaz de clarificar la ruta hacia la obtención de la visión. El punto de partida para el despliegue de esta perspectiva se encuentra en la cadena de valor o modelo de negocio asociado a la entidad. Allí se identifican los objetivos e indicadores estratégicos asociados con los procesos clave de la entidad de cuyo éxito depende la excelencia en la gestión.

Del trabajo realizado en campo para el análisis de los procesos y de la cadena de valor[17] del proceso de Protección, se pudo inferir que los resultados de la medición de objetivos e indicadores estratégicos asociados al proceso, no operan como motor de desempeño que lleven al mismo en el camino hacia una excelencia en la gestión. El carácter de *indicadores operativos a corto plazo* dado a los indicadores incluidos en el Tablero de Control, han llevado a toma de decisiones equivocadas que han desmejorado las capacidades de los colaboradores, de los sistemas de información, de la tecnología y de los procesos. Esto se evidencia en las estrategias formuladas en los temas de descongestión, capacitación y suministro de recursos de personal y de infraestructura.

4.1.2. La Planeación en las Direcciones Regionales

Según la Resolución 1616 de 2016, las Direcciones Regionales cuentan con el Grupo de Planeación y Sistemas, que es el encargado de liderar los macroprocesos de Direccionamiento Estratégico y ejecutar las políticas de información en las Direcciones Regionales. Adicionalmente, debe asistir a la Dirección Regional y a los Centros Zonales en las metodologías, procedimientos e instrumentos para la formulación e implementación de los Planes estratégicos y tácticos (Plan de Acción Integral), consolidar la formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción de la Dirección Regional e Implementar los lineamientos, estrategias y políticas de seguimiento, monitoreo y evaluación definidas por la Dirección de Planeación y Control de Gestión. Así mismo, de acuerdo con la resolución 7070 de 2017, se establece como apoyo a las Direcciones Regionales, a los Equipos Épicos, encargados de dar apoyo en todo lo referente a la sostenibilidad y mejora del SIGE y a la socialización de sus resultados.

En consonancia con esto, los coordinadores regionales formulan y acuerdan con el nivel central, planes de gestión anuales los cuales sirven como herramienta de monitoreo y control a la gestión y sirven de base para la evaluación de desempeño. Sin embargo, la carga operativa y de ejecución recae primordialmente en los Centros Zonales y en las Defensorías de Familia.

4.1.3. Planeación Estratégica en Centros Zonales y Defensorías de Familia

Como se mencionó anteriormente, la planeación estratégica en el ICBF se realiza acorde con la política de Planeación Institucional, desde donde se estructura, define y publica un Plan de Acción y un Plan Indicativo Institucional Anual, el cual especifica los

[17] El análisis de la cadena de valor y los procesos se presenta detalladamente en otros capítulos.

objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto con los Indicadores de Gestión.

> "… *El proceso de planeación surge más de la situación que se va presentando en el Centro Zonal, porque la planeación es dada desde el nivel nacional, la cual ya nos define, las condiciones con las que se atienden. Si bien ya están definidas en el contrato o están definidas en la guía, o en diferentes memorandos que nos mandan, ya radica en nosotros, si podemos apoyar a las unidades para que eso se haga…". (*Entrevista en Risaralda, 2019).

En este sentido, el Plan Indicativo Institucional Anual y la programación presupuestal, una vez aprobados, son socializados con los diferentes niveles estructurales del instituto, con el fin de que ellos procedan a generar, para su ejecución en la región, un Plan de Acción y Operativo Anual que contenga un Plan de Asistencia Técnica, tanto de la asistencia técnica recibida de la Regional, como de la asistencia técnica que los Centros Zonales les brindan a los operadores. Este Plan Operativo incluye, además, un plan de capacitación, necesidades a nivel de infraestructura, talento humano, tecnología, financieros, transporte, atención al ciudadano y jurídica. En consonancia con esto, los coordinadores regionales formulan y acuerdan con el nivel central, Planes de Gestión Anuales los cuales sirven como herramienta de monitoreo y control a la gestión, y base para la evaluación de desempeño.

> *"Nosotros tenemos con ellos una cosa que se llaman los Acuerdos de Gestión a nivel nacional y, sobre los Acuerdos de Gestión, nos evalúan a los coordinadores, si yo incumplo en mis Acuerdos de Gestión, me evalúan mal"* (Entrevista en Antioquia, 2019).

Mensualmente, con base en la batería de indicadores administrativos y misionales, la ejecución y cumplimiento del acuerdo es monitoreada y es publicada trimestralmente.

4.2. La asignación de los recursos

La asignación de recursos hace referencia a la manera en que la institución determina la forma de distribuir y asignar sus recursos limitados y escasos, para sus múltiples usos, con el propósito de realizar sus operaciones misionales. El tema se centra, en cómo la entidad, en este caso el ICBF, logra balancear sus recursos limitados frente a las necesidades de sus diferentes procesos.

Por lo señalado, se hace crucial, en nuestro caso, examinar cómo se comporta la asignación, sí como el estado en el que se encuentra el recurso humano y la infraestructura, que apoyan el funcionamiento del proceso de Protección. El recurso humano será materia de otro capítulo, sin embargo, se hace referencia a él, en los casos en que se convierte en factor determinante de la causa de un deficiente funcionamiento.

4.2.1. Los recursos físicos

Se consideran como recursos físicos aquellos bienes físicos que necesita tener la institución para llevar a cabo sus actividades diarias y toda la operación. Los principales recursos físicos de una empresa son: los edificios e instalaciones, los medios de transporte, los insumos, el mobiliario y los equipos de oficina, como computadoras, escritorios, muebles, impresoras, y teléfonos. Para el caso de nuestro análisis se caracterizaron como los recursos de infraestructura, insumos, transporte, tecnología, conectividad, comunicaciones, sistemas de información y otros.

4.2.1.1. Infraestructura física

Es el conjunto de equipamientos técnicos, físicos y del entorno necesarios para el funcionamiento de una locación, que tiene como objetivo generar una infraestructura que se adapte a las necesidades y funciones de los usuarios del ICBF, de sus funcionarios y de toda la comunidad.

Estas locaciones están compuestas por diferentes áreas integradas entre sí a saber, área administrativa, área de atención a los usuarios, y área de servicios. Las áreas administrativas albergan, junto con sus equipamientos, el personal con funciones profesionales, técnicas y asistenciales. Las áreas de atención a los usuarios corresponden a los espacios de uso público, donde se encuentra el personal de atención al ciudadano junto con sus equipamientos individuales y de atención. Por su parte las áreas de servicios corresponden a los espacios comunes donde se ubican los diferentes equipamientos encaminados a suministrar servicios comunitarios tales como centros de cómputo, centrales eléctricas o plantas de energía, salas de reuniones, baterías de baños, zonas de cafetería, jardines, parqueaderos, áreas de recreación y de duplicación entre otras.

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.

Cuantitativamente [18], 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

[18] Para efecto de presentación se tomaron y agruparon de los resultados correspondientes a las categorías positivas, ejemplo casi todos en buen estado y todos en buen estado; bueno y muy bueno.

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 hay contaminación por ruido.

Para la determinación de la calificación del estado de los espacios en general, el trabajo de campo consistente en verificaciones en situ y encuestas en las Direcciones Regionales, los Centros Zonales y las Defensorías de Familia, se centró en la verificación de las condiciones reales de los diferentes aspectos físicos y del entorno que conforman las locaciones donde funcionan las sedes del Instituto.

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.

En cuanto a las condiciones del entorno y teniendo en consideración que la ubicación, en opinión de los directores regionales, responde en un 72,71% a la distribución de la población y a la dinámica del territorio, la encuesta indagó en aspectos relacionados con riesgo de inundación, derrumbes, desbordamientos, hundimientos del suelo, fallas geológicas, cercanía a fábricas, basureros, plazas de mercado, aeropuertos, terminales de transporte, caños de aguas negras, plantas de tratamiento de aguas residuales, paso de oleoductos y presencia de roedores, encontrando que los encuestados consideran, en un 80%, que las condiciones del entorno son buenas.

Respecto a la presencia de contaminación por ruido y la falta de condiciones de confidencialidad y privacidad en las oficinas de las Defensorías, se presentaron varias razones, tales como la carencia de espacio suficiente disponible en las áreas administrativas y la acomodación en oficinas cerradas compartidas que, en muchos casos, por su tamaño y tipo de inmueble, implican hacinamiento.

> *"No es la más adecuada, porque no hay privacidad, no se tiene la privacidad suficiente en algunos casos, entonces en algunas ocasiones el usuario tiene que hablar es en susurro para poder tener un sentido de privacidad en su narración, en su... su versión, es más que*

todo en especial con lo de la privacidad, también para los niños, se necesita mayor privacidad." (Entrevista en Meta, 2019).

De acuerdo con los testimonios de los profesionales ETI, la confidencialidad implica que la persona pueda tener privacidad para relatar los acontecimientos que le sucedieron, porque son situaciones difíciles, porque les ha pasado algo crítico, algo traumático, que no quieren que nadie escuche y, que, al estar en presencia de gente extraña, inhibe su narración.

La encuesta a los Directores Regionales muestra que el 78,8% de las sedes de las DR cuentan con espacio para la atención al ciudadano y, que, de estas, el 76,9% cuenta con la privacidad necesaria. Por su parte, el 98,2% de los CZ cuenta con espacio de atención al usuario y, de estas el 60,1% cuenta con la privacidad necesaria: por su parte, el 59,8% de los coordinadores de CZ considera que el espacio para atención al usuario es suficiente. Por su parte, los DF consideran, en un 59,6%, que los espacios para la atención al usuario no cuentan con la privacidad necesaria.

De otro lado, una queja reiterativa es la falta de espacio para los archivos, considerando que el espacio de archivo es aquel destinado 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 responde que no tiene espacio exclusivo de archivo para los expedientes de los procesos a cargo de las Defensorías, los que incluyen la evidencia recolectada y, de los que tienen espacio para archivo (39,4%), el 76,9% cuenta con la garantía de protección. Ellos aducen que, a la fecha, no ha sido política del ICBF el adecuar de manera apropiada en las diferentes locaciones, espacios adecuados para el manejo del archivo, ni proveer a las Centros Zonales de personal de apoyo suficiente para encargarse de toda la Gestión Documental de los procesos llevados por las Defensorías.

En consecuencia, se evidencia acumulación sin trámite del archivo muerto (archivo con más de 5 años sin uso), retrasos en la organización documental del archivo de procesos activos, dificultades cada vez mayores para descongestionarlo y desplazamiento de funciones y tareas de archivo (foliar, legajar, ordenar) hacia los profesionales ETI de las Defensorías, generando sobrecarga laboral y subutilización del recurso humano profesionalizado.

"los archivos, por ejemplo, todas esas cajas de expedientes, yo no sé si viste que, contra la pared mía, había un resto de cajas, todo eso es archivo, y eso no lo sacan, que por qué no están recibiendo, que no hay pa' donde meter, que, porque tiene que ser hasta tal año, y todas las oficinas, o sea, todo el mundo está full y eso no es para trabajar con eso encima" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Dentro del análisis también se consideró la calificación de la existencia y del estado en que se encuentran los elementos de oficina tales como sillas, escritorios, mesas de reuniones, para el personal administrativo y técnico, y de camillas, equipos

antropométricos, balanzas y tallímetros para los nutricionistas, entre otros, obteniendo como resultado que, en promedio, el 75% de las Defensorías de Familia afirman que cuentan con esos elementos y, en general, se considera que están en buen estado.

Adicional a lo anterior, es bueno resaltar tres temas sensibles expuestos por los funcionarios en las entrevistas, uno es la preocupación por la falta de parqueaderos en la mayoría de los centros zonales lo que implica riesgos de seguridad para el ingreso y la salida; el segundo es la importancia de los mantenimientos locativos que deben realizarse, especialmente en sedes ubicadas en zonas lejanas donde no es fácil conseguir contratistas con personal idóneo y repuestos y, en dónde, cualquier daño por pequeño que sea, lleva tiempo arreglarlo, con las consabidas consecuencias en el confort de los funcionarios, usuarios y visitantes.

> "*Entonces, pues digamos que cuando son daños que no son tan, tan graves, ni tan necesarios, pues bueno, nos podemos esperar los 2 meses, pero, por ejemplo, a mí me preocupa, afortunadamente las mías están bien, pero hay oficinas en las que la luz ya no es adecuada para para el trabajo, entonces eso sí sería como como otra cosa, ahí en cuanto a la infraestructura"* (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

El tercero es la política de hacer unisex el uso del baño, política implementada en algunos Centros Zonales. Acorde con la información recabada en campo, la medida no es equitativa en términos de disponibilidad de baños y existen efectos sanitarios derivados de la misma. Los funcionarios argumentan que la medida va en contra de la filosofía de atención, puesto que expone tanto a los NNA, como a los colaboradores, a peligros derivados de las condiciones higienitas y sanitarias.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, los equipos de las Defensorías tienen acceso a un solo baño, en un 85% de los casos que, en su mayoría, son compartidos con los usuarios. En el 69% de los casos, se considera que los baños se encuentran en buen estado. Por otra parte, los Centros Zonales cuentan con entre 3 y 5 baños en un 48% de los casos y el 79% de los coordinadores consideran que están en buen estado; en el 93% de los casos, el baño es compartido.

4.2.1.2. Insumos

La planificación y el control de la asignación de insumos y elementos de oficina necesarios para la operación de los Centros Zonales y la Defensorías, se hace de forma regional. Sin embargo, de acuerdo con el lineamiento establecido, son los Coordinadores Zonales los que periódicamente, cada dos o tres meses, envían directamente al nivel central, las solicitudes de suministro, especialmente las de papelería, para el respectivo trámite de aprovisionamiento. Estas están siendo surtidas en un término de entre 2 y 20 días. Por otra parte, las Defensorías reportan que, una vez hecha la solicitud de nuevos materiales por parte de los colaboradores al Centro Zonal, el 29% considera que la respuesta se realiza entre 21-30 días en promedio.

Los funcionarios regionales califican como suficientes los elementos de oficina (bolígrafos, carpetas, ganchos, cintas, tijeras, borradores) que se les suministraron en las dos últimas semanas y hacen referencia que en algunos Centros se presentaron inconvenientes periódicos con la planificación, programación y suministro de insumos, siendo significativo la falta de suministro de tóner y papel. Las causas de los inconvenientes se identificaron como la dificultad de conseguir proveedores por la antigüedad de los equipos, temas relacionados con vencimiento de contratos y canales de distribución, requisitos y trámites definidos en el procedimiento de solicitud y el incorrecto pronóstico de las necesidades básicas anuales de cada centro:

> "*el instituto no se prepara, no ve que el papel que está enviando hace diez años no alcanza para cumplir con lo de Gestión Documental y lo otro es que nuestras actuaciones desde la parte legal, son inmediatas, porque si yo estoy tomándote una declaración aquí, qué necesito?, pues imprimir la declaración, porque el declarante me tiene que firmar y si no hay papel… entonces nos ha tocado poner de nuestro bolsillo, a todos, comprar una resma, dos resma, pero uno no puede seguir con esta alcahuetería con el estado..*" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019.

La dificultad de conseguir proveedores en el caso del tóner radica en el hecho de contar, en los Centros Zonales, con equipos multimarca, algunos de ellos ya obsoletos, pero en funcionamiento, que han salido del mercado y ya la distribución de tóner es escasa. También se manifiesta que, en algunos casos, los tóneres son muy costosos y por ello ya no se proveen.

> *"Entonces acá hay una Hewlett Packard, aquí hay Lexmark, aquí hay una HP chiquitita, entonces, si solo hay tóner para Lexmark nos toca poner la Lexmark, si solo hay tóner para la otra nos toca quitar esa y poner para la otra y ahorita que no había de ninguna…"* (Entrevista en Bogotá, 2019).

Como consecuencia de ello, 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 este mismo sentido, el incorrecto pronóstico de las necesidades básicas anuales de cada Centro Zonal se presenta debido a que, en el proceso de identificación de necesidades para el siguiente periodo, las Direcciones Regionales hacen un juicioso análisis del comportamiento de sus consumos y posibles consumos adicionales por proyectos nuevos, determinando una cifra estimada. Pero en el momento de consolidar el Plan Anual en el nivel central, se comparan las cifras y, regularmente, se aprueba un ajuste por un porcentaje fijo estándar de crecimiento, ocasionando faltantes en la ejecución.

Cuantitativamente respecto a suministros, las Defensorías en un 75% contaron con insumos de oficina en las dos últimas semanas, y un 65%, en promedio, consideró como suficientes los insumos para un mes de trabajo. Por zonas geográficas la región Pacífica es la que sufre la mayor insuficiencia de recursos y la región del Eje Cafetero, la de mayor suficiencia.

En resumen, La planificación y control de la asignación de insumos y elementos de oficina necesarios para la operación de los Centros Zonales y Defensorías de Familia, se presenta como deficiente, teniendo en cuenta que no responde de manera oportuna y suficiente a los requerimientos de los diferentes usuarios. Esto pone en evidencia, que la información obtenida de las mediciones periódicas anteriores, no se trasforman en base efectiva para las nuevas mediciones y hacia la gestión de mejoramiento.

4.2.1.3. Transporte

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, para 5 macrorregiones, con empresas de cobertura nacional, y 10 regiones (territorios nacionales) que manejan su propio presupuesto y contratación. Se cuenta con transporte terrestre, fluvial, aéreo y marítimo, según la región en donde se ubique la Defensoría. El servicio de transporte aéreo se maneja de acuerdo con un monto presupuestal anual determinado que se va agotando por consumo. La modalidad de trasporte fluvial se maneja especialmente en los territorios nacionales de manera local y se cuenta con lanchas propias en Cauca y Amazonas. La programación y asignación del transporte lo realiza el Coordinador del Centro Zonal, quien, además, cuenta para eventos excepcionales, con servicios especiales de traslado, los cuales deben contar con la aprobación de la sede nacional.

Según los resultados del trabajo de campo, la disponibilidad de los vehículos, no es la más oportuna, constituyéndose en uno de los cuellos de botella para las actividades de constatación y verificación, al generar retrasos e incomodidades al profesional de ETI al momento de tener que solicitar su asignación. En ocasiones el tema es hasta causa de rencillas entre funcionarios por su adjudicación, pues hay tantas cosas por hacer que es difícil la asignación, aún más teniendo en cuenta que los vehículos no son de uso exclusivo del proceso de Protección.

Así, ante la carencia del recurso, el funcionario debe, asumir por sus propios medios y sin auxilio económico alguno, el costo y riesgo de salir en cualquier momento del día o de la noche, a atender diligencias propias del trabajo. Hay lugares de atención con alto nivel de inseguridad y de difícil acceso lo que hace imprescindible el uso de vehículo oficial. En algunos casos, la compañía del conductor es factor de tranquilidad para el funcionario que debe atender las diligencias.

> *"Pues yo me siento agradecida, yo debo ser sensata porque uno debe ser correcto, porque tenemos el compañero que es el conductor, no solamente porque es el conductor sino*

porque es la persona que también lo cuida a uno, meterse a una casa no es fácil, nunca digamos que un 95% no te va a recibir bien, algunas personas son agresivas, groseras, entonces yo si digo que tener un compañero es una bendición y es un apoyo infinito..." (Entrevista en Bogotá, 2019).

Las causas de la no disponibilidad, a pesar de haberse mejorado el tamaño de la flota en un 20%, se atribuyen a la utilización que se hace en algunos casos de los vehículos para atención solo de actividades de la Dirección Regional, y a la insuficiencia de vehículos para cubrir todos los requerimientos del servicio.

En el tema de transporte, las Defensorías de Familia en un 99% tienen acceso a Vehículos terrestres, 5% a vehículos fluviales y 3% a marítimos. La programación y asignación del transporte lo realiza el Coordinador del Centro Zonal en un 59%.

En resumen, la disponibilidad de los vehículos no es la más oportuna, constituyéndose en uno de los cuellos de botella para las actividades de constatación y verificación entre otras, al generar retrasos e incomodidades al profesional de ETI al momento de tener que solicitar su asignación.

4.2.2. Los recursos tecnológicos

En el tema tecnológico es importante tener presente la diferencia entre el concepto tecnológico y la Gestión Tecnológica. La tecnología se entiende como la capacidad de dar herramientas tecnológicas para garantizar una excelente operación, basada en una buena calidad de los equipos, el recurso humano actualizado y las facilidades para la obtención de información. La Gestión Tecnológica por su parte, es la aplicación de un conjunto de prácticas que le permiten a la institución establecer una estrategia en materia de tecnología, congruente con su visión y misión. La Gestión Tecnológica, define políticas y estrategias tecnológicas para la adquisición, uso y creación de tecnología.

Para una institución planificadora, con objetivo de calidad, se hace necesario enfocarse en la implementación de una Gestión de Tecnología, que provea recursos tecnológicos de la mejor calidad y a la medida de las necesidades de la operación, con el fin de facilitar la articulación entre procesos y sistemas de información, tanto internos como externos, que permitan la obtención de información de calidad.

De los resultados de campo que presentamos a continuación, podemos afirmar que el ICBF está ubicado en la etapa tecnológica con problemas en el suministro y mantenimiento de equipos, creación de información de calidad y articulación entre procesos.

4.2.2.1. Parque tecnológico

La tecnología es un factor vital para garantizar una excelente operación, basada en una buena calidad de equipos, recurso humano actualizado y facilidades para la obtención de información. En este aspecto, los resultados muestran que las regionales operan con insuficiente número de equipos de apoyo como computadores, impresoras,

scanner y fotocopiadoras para el buen desempeño tanto del personal fijo dispuesto como para un nuevo personal en la locación, obligando a los funcionarios a realizar turnos para tener acceso a un equipo, llevar trabajo a casa, o trabajar sobretiempos especialmente en lo fines de semana.

> *"No, no hay todos esos computadores, hay menos, aquí el promedio de personas por computador es de 3, 3 por computador…".* (Entrevista en Antioquia, 2019).

Algunos de los equipos con los que cuentan presentan un mal funcionamiento, en ocasiones por ser de versiones tecnológicas ya obsoletas y, en otras ocasiones, por tener versiones de software heterogéneas e incompatibles entre sí ocasionando pérdidas de tiempo en la operación.

> *"El tema de los computadores, volvemos a lo mismo que hay un tema que es de tecnología obsoleta, totalmente obsoleta, computadores que molestan, debería haber más impresoras, más escáneres, pues es que uno todo el día está imprima, imprima y saque y saque y cada impresión es parece y vaya, parece y vaya…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)*;*

En cuanto a las impresoras, el personal se refiere a la disponibilidad de las mismas, en cuanto que, al ser compartidas, están ubicadas en áreas comunes, en muchos casos lejos de los puestos de trabajo, teniendo que hacer largos recorridos para tener acceso a ellas, encontrando en muchas ocasiones que están fuera de servicio por falta de tóner. Así mismo la alimentación de papel es un cuello de botella, debido a que cada funcionario debe proveer el papel para sus impresiones y al formarse acumulación de trabajos en la memoria, cuando va a ver el papel de su trabajo se ha ido en otro trabajo y toca volver a cargar.

Cuantitativamente, un 32% de las Defensorías de Familia cuentan con 4 computadores en 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 resumen, las regionales operan con insuficiente número de equipos de apoyo como computadores, impresoras, scanner y fotocopiadoras para el buen desempeño tanto del personal fijo como ocasional, ocasionando perdida de tiempos importantes para la atención de los procesos.

4.2.2.2. Conectividad

En cuanto a la conectividad, definida como la disponibilidad que tiene un dispositivo para ser conectado a otro, o a una red, en forma autónoma y a la velocidad entendida como la rapidez a la que viajan los datos, el estudio muestra que éstas, en general, son percibidas como adecuadas, a pesar de estar condicionadas a la baja

robustez del sistema y heterogéneo grado de actualidad de los equipos. Se encontró que solo se presentan intermitencias relevantes en el momento de presentarse una falla eléctrica o caída de la red del operador.

> *"La conectividad buena, es buena, lo que sí es pésimo es el fluido eléctrico"* (Entrevista en Nariño, 2019).

Sin embargo, se recomienda aumentar la capacidad de banda, frente a la contratada actualmente, a fin de incrementar la velocidad efectiva, en respuesta al crecimiento de uso de la red por el aumento de usuarios del sistema. En cifras, el 79% considera bueno el funcionamiento de internet y, el 51%, reporta que no ha presentado problemas de velocidad en las últimas dos semanas.

4.2.2.3. Comunicaciones

En cuanto a los recursos de comunicaciones, se presenta insatisfacción debido a la insuficiencia de equipos de comunicación, tales como teléfonos celulares, en unos casos, o por la dificultad en otros, para lograr una fácil comunicación mediante los teléfonos fijos con otras regiones o a líneas móviles, no permitiendo a los Coordinadores Zonales y a los profesionales ETI de las Defensorías atender oportunamente todo lo pertinente a las diferentes actividades, como obtención de pruebas, de los procesos con celeridad.

> *"Como con una… ¿cómo se dice? Disyuntiva, que es que en ocasiones nos toca…o en ocasiones no, casi todos los días, tenemos que comunicarnos con el usuario y nos toca en los teléfonos personales, creo que esa es otra falencia, no tener una comunicación permanente para poder que no sea de nosotros, el teléfono mío pues yo lo pago, es para mis cosas personales"* (Entrevista en Meta, 2019).

Como causa de la insatisfacción ocasionada por la falta de teléfonos celulares, se tiene la necesidad, por parte de los profesionales ETI, de consultar sistemas de información externos, atender consultas de los usuarios que regularmente lo hacen por esta vía o contactarse entre ellos cuando se están realizando actividades fuera de las oficinas. En el caso de la telefonía fija, se presentan opiniones encontradas respecto a su funcionamiento y utilidad. Se encuentran casos donde el personal manifiesta que es excelente, otras que no tienen acceso a una línea fija por efectos de restricción de claves y otros donde es la persona la que no quiere tenerlo.

> *"Telefonía sí, no excelente, eso sí es bueno, tenemos comunicación con todo el país en el IP y bueno"* (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

4.2.2.4. Sistemas de información

El Sistema de Información Misional-SIM, es un software desarrollado a la medida,

para cubrir las necesidades de información del ICBF que se originan en sus procesos misionales. Es una herramienta que sirve de apoyo a las acciones realizadas para la prestación de los servicios del ICBF, cuya finalidad es facilitar el registro, la consolidación y reporte de información local, regional y nacional de manera oportuna y confiable. Como beneficios permite adelantar acciones de acuerdo con los lineamientos de restablecimiento de derechos, guías y procedimientos.

Actualmente el SIM en su operación, presenta errores y desactualizaciones por lo que es percibido por los usuarios como una herramienta útil pero débil para sustentar los procesos y poco amigable al usuario. Los usuarios manifiestan su desconfianza hacia los contenidos, viéndolos como débiles en el cumplimiento de la normatividad y alejados en su documentación de los expedientes físicos. Entre sus falencias se identifican el no permitir la recolección de toda la información suministrada en los conceptos de los nutricionistas, cargar en la fecha que se realizan las visitas de seguimiento, crear la boleta de asignación, no tener conexión técnica con el SRPA y presentar restricciones en la cantidad de caracteres por campo a ingresar.

> *"Falta es como conocer la realidad de los procesos, o sea una cosa es lo que está dentro de la ley y lo que dice el SIM y lo que dice la norma y demás y otra cosa es la realidad de lo que tú vives cuando llegan los niños y la realidad de lo que tú haces en un proceso completo"* **(**Entrevista en Bogotá, 2019).

Como causa de la desconfianza, es bueno precisar que, en términos generales, el tema está asociado con el desinterés de algunos usuarios por ingresar la información completa de sus procesos en algunos casos, y a la baja calidad de la información registrada en otros. Por lo anterior, se hace necesario construir mecanismos que incentiven a los usuarios a efectuar un correcto reporte de sus avances en el sistema de información en uso y a entender, que la confiabilidad del sistema es producto de la calidad de la información que se registra.

Otra situación que emerge es la desarticulación que muestra en su operatividad el sistema, con los diferentes equipos y programas informáticos internos utilizados (ORFEO, SICAC, PACO, ISOLUTION, CLIMBS y otros) así como con otros sistemas de información externos (SIMAT, RUAF, BDUA, otros) dificultando a los profesionales ETI la rápida consecución de información y la práctica de pruebas. Se identificó que las DF en un 58% han necesitado para su trabajo, acceso a otros sistemas de información así: registraduría 77%, SIMAT 67%, RUAF 51%, BDUA 57%, rama judicial 45% y mapa callejero 16%

> "*Pues si nosotros somos los coordinadores del sistema nacional de bienestar familiar, no sé porque nosotros no tenemos acceso a las distintas páginas, por ejemplo, al SIMAT, para investigar si el niño este matriculado o no y ahí poder descárgalo…o por ejemplo lo que yo le estaba diciendo del registro civil, nos metemos a la página de la registraduría normal, pero no …"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Así mismo se hizo evidente la falta de conocimiento del Sistema por parte de los usuarios internos, ocasionado en a) la carencia de personal de soporte asistencial, b) la

alta rotación del personal y c) la falta de una buena actitud por parte de los funcionarios hacia la participación en las capacitaciones periódicas que se realizan.

La carencia de personal de soporte o asistencial como causa de la falta de actualización de la información de los expedientes en el SIM, se origina en la imposibilidad del personal de planta de asumir de tiempo completo la operación del sistema a causa de la multiplicidad de tareas operativas que asumen los profesionales ETI, como consecuencia del crecimiento de la demanda de peticiones, la aparición de nuevos aplicativos ofrecidos por el área de tecnología, la participación en actividades realizadas por los EPICOS, actividades de archivo sin realizar, asistencia a múltiples comités y a la necesidad de asumir tareas de los planes de descongestión implementados. Por su parte, la rotación de personal aporta lo suyo en el sentido que el personal que es trasladado, promovido o que renuncia, no es reemplazado de forma rápida, haciendo que sus funciones sean asumidas por el personal existente ETI por periodos de tiempo inciertos.

En cuanto a la falta de una buena actitud por parte de los funcionarios hacia la participación en las capacitaciones periódicas que se realizan, podemos decir que dada la complejidad del SIM, y a pesar de contarse con diversos canales para las asistencias técnicas (vía correo electrónico, vía telefónica y mensajería instantánea Microsoft Lync), las jornadas de capacitación presenciales, se hacen poco interesantes para el usuario, complejas y pesadas, aún más si le agregamos el ingrediente de la carga laboral que se le está aumentando en su sitio de trabajo.

En resumen, el SIM es percibido por los usuarios como una herramienta útil pero débil para sustentar los procesos y poco amigable al usuario. Con las falencias de no permitir: la recolección de toda la información suministrada en los conceptos de los nutricionistas, cargar en la fecha que se realizan las visitas de seguimiento, crear la boleta de asignación, no tener conexión técnica con el SRPA y presentar restricciones en la cantidad de caracteres por campo a ingresar; desarticulado en su operatividad con los diferentes equipos y programas informáticos internos utilizados, así como con otros sistemas de información externos. Sin embargo, las defensorías de familia reportan que de manera regular el 99% utiliza el Sistema de Información Misional-SIM, considerándolo útil para el cumplimiento de su función en un 76% y amigable para su uso en un 68%. Los DDF reportan que en ocasiones lo han dejado de utilizar por problemas en la conectividad en un 54% y, por la falta de capacidad de los equipos, en un 38%.

4.2.2.5. Otros recursos

En otros recursos se pudo identificar la carencia de espacios y materiales lúdicos en los diferentes centros zonales, que faciliten a los profesionales ETI su labor y garanticen una confortable y adecuada atención de los NNA durante su permanencia en las sedes. En algunas ocasiones, los profesionales de las DF ante la necesidad de entrar en confianza con los niños para obtener la información, que requieren para sus informes,

proceden a comprarlos con dinero de su bolsillo.

> *"como aquí hay muchos o a veces vienen niños aquí a hacer algún tipo de visita o vienen aquí a traerlos, como tener algunos juegos o actividades para los niños, porque la verdad no los hay y los niños de pronto… son inquietos o necesitan estar ocupados con algo, mientras que uno está haciendo algún trámite aquí"* (Entrevista Usuario, Norte de Santander, 2019).

Dadas las condiciones de poca confidencialidad y carencia de espacio en algunos Centros Zonales, se hace necesario contar no solo con materiales lúdicos para la atención de los niños, sino también de áreas adecuadas para la realización de las actividades. Incluso poder disponer en esas áreas con recursos para la alimentación y vestuario. En algunos Centros Zonales existieron, en su momento, áreas dedicadas a este propósito, pero han tenido que ser inhabilitadas por razón de la necesidad de nuevos puestos de trabajo o deterioro locativo.

> *"…porque la sala de juegos es una sala que esta allá abajo y eso lo tuvieron prácticamente que sellar. Es que es inmunda, huele feo, no hay una ventana, no hay juguetes y aparte de que la estructura física es horrible, y es insalubre, huele feo, hay zancudos, bueno no hay nada, no hay libros, no hay juguetes"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Igualmente se considera importante dotar a los equipos psicosociales de baterías de pruebas psicológicas para las valoraciones que realicen los equipos de las Defensorías de Familia en los Centros Zonales. El 83% de los psicólogos no cuentan con material didáctico para atender la población de NNA.

> *"las pruebas psicológicas que utilizamos nosotros los psicólogos dentro de Bienestar Familiar son muy pocas, para mí es necesario que pues se amplíe un poco más y que nos den a nosotros eso como herramienta".* (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

4.3. Recomendaciones

- Como se ha señalado anteriormente, la estrategia de planeación estratégica del ICBF tiene centralizada la formulación y monitoreo del Plan de Acción y la presupuestación. Igualmente, se evidencia una desarticulación operativa entre los diferentes procesos, especialmente entre el de talento humano y el de compras y suministros, que se refleja en una falta de coordinación entre la contratación de personal y la concomitante necesidad de recursos de infraestructura (puestos de trabajo, computadores, puntos de red, etc.) necesarios para la óptima operación de las Defensorías.

- Por ello se hace necesario mejorar el liderazgo estratégico del nivel central, entendido este como "la capacidad de administrar por medio de otros, prever oportunidades y limitaciones, ayudar a la organización a cambiar en forma fructífera y adecuada en el proceso de efectuar el cambio, y dar cabida a

condiciones tanto externas como internas y conciliarlas," a través de la apertura de espacios periódicos de encuentro por parte de la dirección general (instancias de coordinación y articulación), con las diferentes regionales donde se realice un intercambio de percepciones y necesidades.

- Una de las prioridades a tener en cuenta en este cambio de estrategia de planeación, dada la desarticulación presente entre los diferentes procesos, debe ser la de revisar la estructura organizacional actual del ICBF, a fin de dar al tema de protección la relevancia, autoridad y autonomía necesarias para contar de manera expedita con las condiciones y profesionales idóneos para su operatividad, en el logro de sus objetivos y de la misión institucional.

- 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.

- Dado que en su mayoría, los tiempos estipulados para los procesos de protección: Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD-, el proceso de Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA-, el proceso de Trámites Extraprocesales -TAE-, el proceso de Adopciones y el proceso de Inobservancias, están definidos de forma normativa, es imperativo trabajar, con el apoyo del grupo de planeación y sistemas regional, en la optimización de los tiempos y métodos de trabajo utilizados en la ejecución de cada una de las actividades a realizar en los mismos, a fin de facilitar el cumplimiento de los términos de ley, optimizar los recursos y, por en ende, incrementar el número de NNA con los derechos garantizados y/o restablecidos.

- En concordancia con lo anterior, es necesario revisar la batería de indicadores y la tabla de control a fin de reorientar su objetivo hacia un sistema de monitoreo menos operativo y más de gestión, capaz de clarificar la ruta hacia la obtención de la visión.

- Como se ha venido planteando reiteradamente, se hace urgente revisar el proceso de talento humano a fin de subsanar sus carencias, mejorar su impacto sobre el desarrollo de la operación y lograr desde su gestión, fortalecer la planta de personal del instituto y especialmente el de las Defensorías, definiendo el número de Defensores de Familia óptimo y completando sus

equipos de nutricionistas, psicólogos y trabajadores sociales, como se expone con mayor detalle en el capítulo de Gestión de Personal.

- En orden de lo anterior, y como parte del fortalecimiento que se debe dar a la estructura regional, se puede analizar la posibilidad de establecer, en los Centros Zonales, la figura de dos líderes independientes: uno administrativo que haga seguimiento a lo operativo a fin de garantizar las condiciones logísticas y, otro, técnico jurídico que haga seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos.

- En vista de la baja oferta y participación e interés mostrado por los profesionales en las capacitaciones programadas es necesario formular una estrategia institucional de formación, la cual muestre metodologías innovadoras en su ejecución y garantice la formación de una cultura del rendimiento en la cual se combine una mentalidad hacia la excelencia, la puesta en práctica de lo aprendido y resultados efectivos que alimenten la cultura del conocimiento, como se expone con mayor detalle den el capítulo de Gestión del Conocimiento.

- Fortalecer en los diferentes escenarios normativos (comités consultivos, grupos de estudio, comités técnicos, ferias épicas) para actividades grupales, la razón de ser de su existencia y forma de funcionamiento, a fin de que no sea una carga operativa que disminuye los tiempos efectivos de trabajo dedicados a los procesos.

- Revisar el seguimiento periódico al cumplimiento de la ejecución del plan de contratación anual PACO a fin de prever posibles épocas de desaprovisionamiento de recursos, ocasionados en el vencimiento de contratos, tanto de adquisición como mantenimiento, así como inconvenientes en la supervisión a los contratos de prestación de servicios.

- De acuerdo con los resultados de las observaciones realizadas hay que mejorar las condiciones locativas en varias de las sedes donde funcionan las oficinas del instituto, ya sea vía remodelación de las instalaciones actuales o traslado a inmuebles que ofrezcan mejores condiciones tanto arquitectónicas como de confort para los funcionarios.

- Impulsar la implementación del sistema de gestión documental y su PINAR, especialmente en el aspecto referente a infraestructura adecuada para el almacenamiento de archivo, acompañándolo de un apropiado soporte asistencial en las diferentes Direcciones Regionales, Centros Zonales y Defensorías de Familia.

- Se considera de la mayor importancia, realizar convenios y alianzas estratégicas con diferentes actores territoriales, a fin de aunar esfuerzos y armonizar políticas nacionales y territoriales, que permitan optimizar recursos, ampliar coberturas y mejorar las condiciones de vida de las niñas y los niños a través de los servicios de protección. Se señala aquí el buen funcionamiento de los modelos CESPAS y CAIVAS y la necesidad de exigir a los municipios el funcionamiento de los Hogares de Paso.

- Dada la importancia de atender a los NNA en momentos difíciles como luego de un allanamiento o de un rescate, se recomienda contemplar la posibilidad de incluir en sus políticas de compras, la de proveer recursos de alimentación, vestuario y medicamentos en favor de la protección integral de los derechos de cada niña, niño y adolescente vulnerado. Es igualmente importante suministrar suficientes materiales lúdicos a los diferentes centros zonales, para la adecuada atención de los NN durante su permanencia en las sedes del ICBF. También, para mejorar el trabajo de valoración psicosocial, sería importante modernizar las baterías de pruebas psicológicas para las valoraciones que realicen los equipos de las Defensorías de Familia.

- Con el fin de optimizar la operación del SIM, es importante validar el impacto real obtenido en las capacitaciones y asistencias técnicas realizadas a los usuarios SIM por los diferentes canales, así como de las respuestas a las inquietudes remitidas vía correo electrónico, vía telefónica y mensajería instantánea Microsoft Lync, a fin de verificar que los recursos invertidos tengan los resultados deseados.

- 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 cargas, sin promover una verdadera cultura de calidad.

- En el caso de las Direcciones Regionales y los Centros Zonales se percibe que los recursos o presupuestos destinados para las actividades de protección podrían ser insuficientes frente al alto número de casos de protección que recibe el ICBF. Adicionalmente, en Centros Zonales como los de Bogotá, un coordinador de Centro Zonal puede llegar a tener bajo su supervisión la ejecución una cantidad de recursos considerable, pero en otros Centros Zonales como algunos de Medellín los recursos pueden ser más limitados, sin

ser proporcionales a la cantidad de población que atienden o algunas veces no son bien administrados.

"Entonces es muy complicado, o sea yo me siento con más necesidad acá en una institución que es tan inmensa [el ICBF], que recibe tantísimo dinero que es a nivel nacional. Me siento aquí más pobre que cuando estaba en un municipio de sexta categoría." (Entrevista en Antioquia, 2019).

- Del mismo modo la asignación de recursos para la operación de los Centros Zonales y las Defensorías de Familia resulta problemática en tanto que algunas veces no son aprobadas de manera rápida. Así temas como las aprobaciones de las comisiones de servicios han generado retrasos en las verificaciones de derechos que deben realizar las Defensorías de Familia en un plazo de 10 días, como lo estipula la Ley. Algunos de los colaboradores de Defensorías de Familia entrevistados (el 49,30% de los entrevistados) manifestaron que han tenido que asumir con sus propios recursos la compra de insumos de oficina como papelería, carpetas, bolígrafos, ganchos, tinta para impresoras, elementos de cafetería y aseo y fotocopias, los cuales son básicos para el desarrollo de su labor. En el caso de los Coordinadores de Centros Zonales, algunas veces son ellos quienes terminan asumiendo con sus propios recursos el mantenimiento de las oficinas

- Factores como la extensión geográfica de Colombia y la concentración poblacional de las poblaciones, hacen que el ICBF deba responder con una infraestructura que tenga un alcance territorial proporcional a la demanda, a través de oficinas regionales y centros zonales. Sin embargo, en algunas zonas del país los centros zonales se han caracterizado por tener una infraestructura deficiente, la cual no alcanza a llegar a todas las zonas del país.

- En algunos centros zonales los espacios donde trabajan los colaboradores de la Defensoría de Familia no son ideales para la labor que allí se realiza: son espacios pequeños, sin divisiones, cubículos, lo cual limita el grado de privacidad que pueda haber en el manejo de casos y atención al público.

*"...Las locaciones deberían ser mucho más amplias, digamos con oficinas más privadas, división en la aplicación de la defensoría, que cada una pueda tener su espacio, su cubículo." (*Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

- En el caso de las Defensorías de Familia, no todas tienen el mismo tamaño o distribución. Si bien hay oficinas que tienen espacio para tres o cuatro profesionales sin divisiones, también existen otras oficinas que tienen espacio para 5 o 6 profesionales divididos en cubículos. Cabe destacar que ningún espacio para los y las profesionales de las Defensorías tiene una privacidad completa para atender a los usuarios. En zonas cálidas como Meta, las divisiones de las oficinas de las defensorías, atención al ciudadano y

coordinación de centro zonal no tienen pared completa hasta el techo, lo que es muy útil dado el clima y la necesidad de hacer fluir el aire acondicionado, sin embargo, este es un ejemplo claro de los limitantes para la privacidad de los beneficiarios que acuden a estas oficinas. Por lo general, los Centros Zonales se encuentran ubicados en espacios arrendados por el ICBF, lo que dificulta realizar adecuaciones locativas acorde al tipo de servicios prestados. En algunos Centros Zonales no hay espacios adecuados para las visitas de familias biológicas, por lo que los colaboradores deben realizar reuniones con familias en salas de espera donde no hay privacidad ni comodidad suficiente

4. GESTION DE PROCESOS

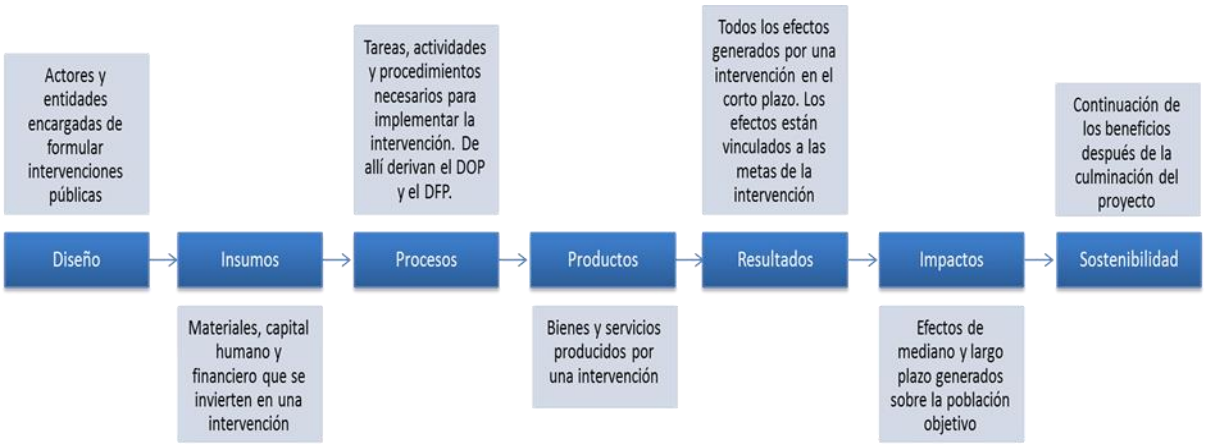
Este capítulo expondrá y analizará la gestión de los principales procesos del área de Protección del ICBF que, junto con el área de Prevención constituyen los dos procesos misionales del Instituto. Para facilitar el análisis del presente capítulo, se partirá de la exposición de la Cadena de Valor, lo que permitirá dar una mirada global al área de Protección y facilitará la lectura de los diferentes subcapítulos.

El desarrollo del capítulo seguirá la ruta de los procesos en la Cadena de Valor en un sentido general y, en cada subcapítulo, se analizarán los procesos en detalle siguiendo los respectivos flujogramas. Así, se iniciará con un análisis de los procesos relacionados con la entrada de las presuntas amenazas o vulneraciones de los derechos de los NNA, que incluye la recepción, la constatación y el reparto. A continuación se analizarán en detalle los cinco procesos nucleares de las Defensorías de Familia, para terminar con el análisis de algunos asuntos transversales tales como la articulación con el área Asistencia y Asesoría a la Familia -AAF-; Informes Periciales del Equipo Interdisciplinario -ETI-; comisorios, trámites notariales y otros; Lineamientos Técnico-Administrativos; Comités Técnicos Consultivos y los Estudios de Caso; CAIVAS; Sistema de Información Misional -SIM-; Enfoque Diferencial; oralidad y archivo, para terminar con el número de procesos que debería o podría atender una Defensoría de Familia.

5.1. La cadena de valor

La elaboración de las cadenas de valor se basa en el desarrollo de M. Porter[19] el cual se resume a continuación:

Ilustración 1. Cadena de Valor



Fuente: Adaptado de Bamberger, Rugh y Mabry (2006)

[19] Porter, M. 1985. "*Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*". (C. Macmillan, Ed.) New York, NY: Free Press.

5.1.1. Objetivo e insumos

El objetivo del área misional de Protección del ICBF es a*segurar actuaciones oportunas y con calidad, que permitan restablecer los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en situación de inobservancia, amenaza, vulneración o en conflicto con la Ley*. Este objetivo se deriva de la Ley 1098 de 2006 que expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, que fue modificada parcialmente por la ley 1878 de 2018, las que constituyen los pilares del quehacer de las Defensorías de Familia, junto con otro conjunto de normas que se enumeran en la Cadena de Valor y que se complementan con los lineamientos y manuales del Instituto (ver **Ilustración *1***).

Como se mencionó en otros apartes de este estudio, el marco institucional en el nivel nacional se centra en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- quien es el rector de las entidades adscritas al Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF- compuesto, entre otros, por la Fiscalía General de Nación, la Policía de Infancia y Adolescencia, los jueces de familia y los jueces penales para adolescentes. En el nivel regional están los departamentos, las salas de asuntos penales para adolescentes y las Autoridades Tradicionales y, el nivel municipal, los Comisarios de Familia, los Inspectores y los Jueces, entre otros (ver **Ilustración 2**).

En cuanto a recursos, se cuenta con la financiación al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través del Presupuesto General de la Nación -PGN- con lo que financian los recursos humanos que, para el área de Protección del ICBF están constituidos por los funcionarios de la Dirección de Protección, los 33 Directores Regionales con los grupos de Protección y Asistencia Técnica, los 214 Coordinadores de Centro Zonal y los 1331 Defensores de Familia distribuidos a lo largo del territorio nacional. Para apoyar la operación se cuenta con el Sistema de Información Misional -SIM- (ver **Ilustración 2**).

Ilustración 2. Objetivos, insumos, marco institucional y recursos

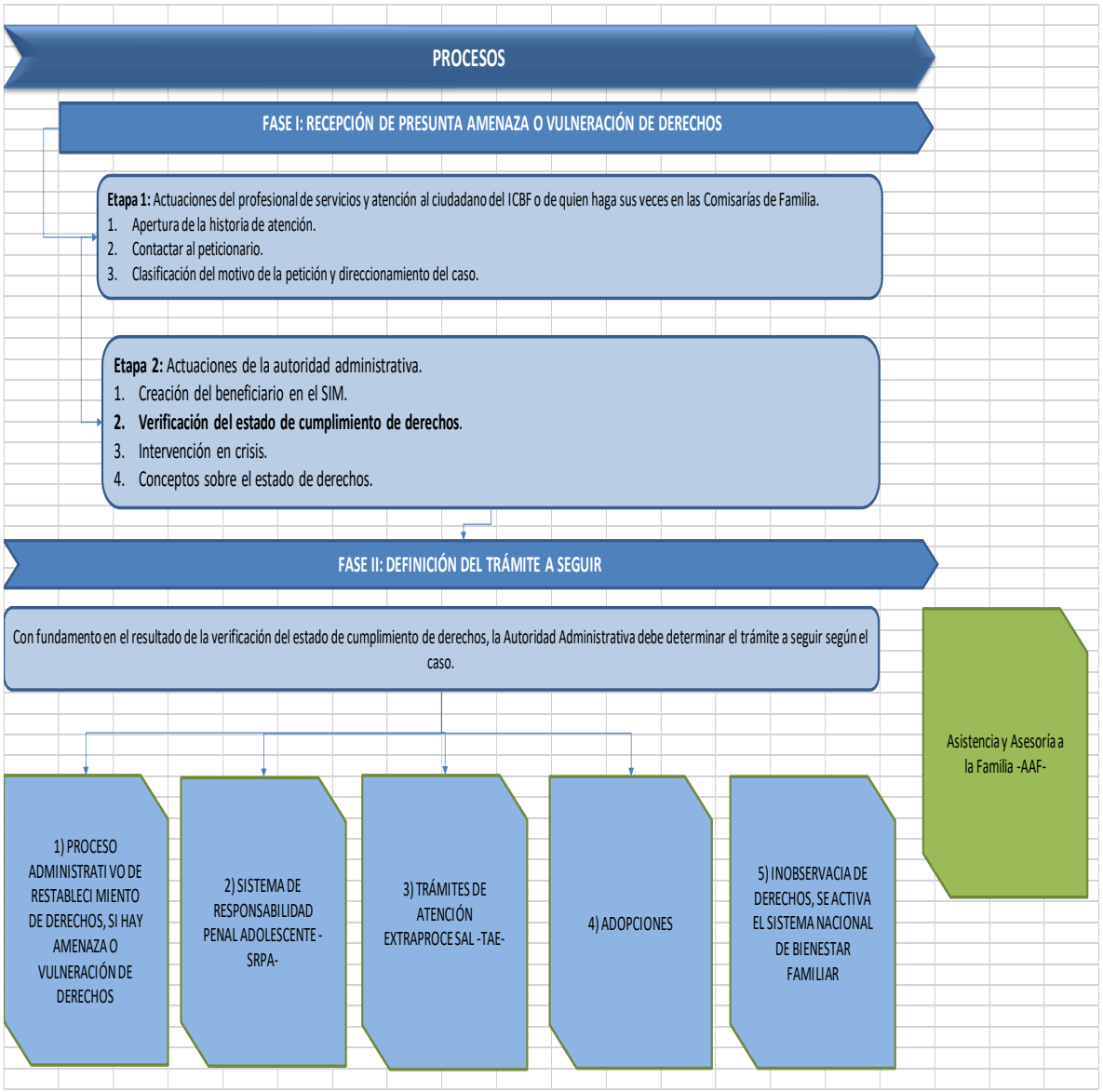


Elaboración propia con base en normas y lineamientos.

5.1.2. Procesos

A partir de la Cadena de Valor se entrará al análisis de los procesos que se derivan de las funciones que las Leyes 1098 de 2006 y 1878 de 2018 le dan a las Defensorías de Familia, previo el análisis de los procesos de recepción de denuncias, constatación y reparto, para dar paso a los procesos nucleares de las Defensorías de Familia: 1) el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD-, 2) el proceso relacionado con el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA-, 3) el proceso de Trámites Extraprocesales -TAE-, 4) el proceso de Adopciones y 5) el proceso de Inobservancias. Al final se analizarán otros asuntos transversales relacionados con la Gestión de Procesos, los cuales se mencionaron en la introducción, en particular, la articulación con el área de Asistencia y Asesoría a la Familia (ver **Ilustración *3***).

Ilustración 3. Procesos del área de Protección del ICBF



Elaboración propia con base en normas y lineamientos

5.1.3. Productos, resultados e impactos

El impacto que se espera del accionar del área de Protección del ICBF es incrementar el número de NNA con los derechos garantizados y/o restablecidos, que se logrará si se dan los resultados de reducción de la violencia, negligencia y abuso infantil, así como de las peores formas de trabajo infantil, del abandono y de los adolescentes en conflicto con la Ley. Igualmente se espera que una intervención exitosa signifique una reducción de los reingresos de los NNA. Todo lo anterior se origina en los productos que se obtienen de los procesos nucleares del área de Protección del ICBF: PARD, SRPA, TAE, adopciones e inobservancias (ver **Ilustración *4***).

Ilustración 4. Productos, resultados e impactos del área de Protección del ICBF



Elaboración propia

5.2. Inicio de la actuación administrativa

El representante legal del NNA o la persona que lo tenga bajo su cuidado o custodia puede solicitar, ante el Defensor o el Comisario de Familia o en su defecto ante el Inspector de Policía[20], la protección de los derechos de aquel. También puede hacerlo

[20] La Ley 1098/2006 establece que en los municipios en donde no hay ni Defensor de familia, ni Comisario de Familia, quien atenderá las presuntas vulneraciones o amenazas de los derechos de los NNA será el Inspector de Familia.

directamente el NNA (Art. 99 Ley 1098/2006). Cuando el Defensor o el Comisario o el Inspector tenga conocimiento de la inobservancia, vulneración o amenaza de alguno de los derechos del NNA, debe abrir la investigación, siempre que sea de su competencia; en caso contrario, debe avisar a la autoridad competente.

5.2.1. Recepción de denuncias y Atención al Ciudadano

El ICBF tiene varios canales para recibir peticiones con respecto a la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes. La Dirección de Servicios de Atención atiende los canales virtuales (chat virtual, video llamada, llamada en línea y correo electrónico de atención al ciudadano), supervisa el Centro de Contacto que maneja la línea 141 de denuncias y remite estas peticiones a los Centros Zonales, mientras que la atención presencial se da directamente en las Direcciones Regionales y los Centros Zonales. Estos no solo son los canales de recepción de peticiones y denuncias, sino que se configuran en los filtros de información que deberían permitir una atención integral y eficaz a las y los ciudadanos.

En el presente apartado se abordarán los hallazgos alrededor de dos núcleos temáticos. En primer lugar, lo relacionado con la recepción de denuncias en donde se encontraron algunas deficiencias dirigidas específicamente a lo que respecta a las peticiones direccionadas desde la línea 141 que es de nivel nacional y tiene efectos en la operación a nivel zonal. En segundo lugar, se aborda lo relacionado con las dificultades en la atención presencial en los Centros Zonales.

Así entonces, una de las principales deficiencias identificadas en relación con las peticiones que llegan desde la línea 141 es que, en muchas ocasiones, las denuncias recibidas por este canal llegan con información incompleta o con información muy vaga. Esto resulta en que cuando se va a constatar la denuncia, el equipo que se movilice no tiene las herramientas suficientes para ubicar a las niñas, niños o adolescentes a quienes se les puede estar vulnerando un derecho.

> *"…No… no dan mucha información entonces se pierde a veces la ida hasta los sitios…Si porque, por ejemplo, muchas veces también dan el nombre solo sin apellido, el niño Pepito… no dan nombre de papá de mamá. Y son niños que de pronto las personas adultas de la comunidad no van a conocer, pero ya fuera de pronto el nombre y apellido del papá, de pronto podría ser más fácil llegar a que ellos dijeran "ah, no, el hijo del señor tal, a él sí lo conozco" y uno puede llegar hasta la vivienda [pero]… muchas veces nos toca es adivinar o preguntar y repreguntar para…Poder dar con el paradero de ese niño y poder hacer esa verificación...Sería bueno recolectar toda información, inclusive que la persona que llama a colocar la denuncia que describa muy bien el sitio donde vive el niño, niña o adolescente, si es importante, teléfono de contacto si no tienen ellos, de los vecinos, pero sí es bueno preguntar los nombres de los padres, porque a veces los conocen más por los padres que por los propios niños…"* (Entrevista en Cauca, 2019).

Esto implica no sólo un gasto de recursos humanos y económicos sino un desgaste para los profesionales de las Defensorías que realizan este tipo de

constataciones en tanto podría haber destinado ese tiempo para atender sus casos. Un agravante de estas situaciones es en los casos de Centros Zonales cuya jurisdicción es de varios municipios (como el Centro Zonal Indígena) o de áreas rurales o de difícil acceso muy grandes (como el de Buenaventura) en los que el tiempo invertido para desplazarse puede ser hasta de un día.

> ***"¿Y qué tanto qué tanto tiempo les retrasa un caso de ese tipo que llega tan incompleto?***
> - *Mucho, mucho porque es que si uno puede llamar y citar al usuario y que venga […] magnífico porque si no, entonces sería la cita perdida porque tuvimos la posibilidad de haber citado a otra persona. Y entonces fuera de eso salga y busque en territorio que muchas veces los que llegan así con la imprecisión telefónica, también tienen como la imprecisión en el sitio de residencia, entonces pues digamos que queda uno con el malestar de que no pudimos ubicar a los chicos. Hace poco fuimos con la defensora a buscar un caso muy delicado que reportan una situación muy compleja que es una niña que manifiesta que está siendo víctima de abuso en la misma casa, con las mismas personas que está viviendo y la institución educativa no tenía rastro, ni siquiera en el SIMAT, no había rastro de la niña, en la dirección estaba errónea y entonces…Entonces es eso o sea fuimos tratamos de buscar mucho y no encontramos porque la información estaba completamente errónea..."* (Entrevista en Antioquia, 2019)

Otro elemento que se señala es que no se realiza un filtro adecuado en términos de distinguir la competencia del ICBF, por lo que se genera una sobrecarga en las Defensorías pues tienen que atender casos que son competencia de otras instancias o instituciones, por ejemplo, de salud o educación, o, en casos de violencia intrafamiliar, donde la competencia es de las Comisarías de Familia.

> *"…para mi habría otra parte y es que, si se recibe la petición como tal, se establezca muy bien si a veces el ICBF es el competente o no. A veces hay peticiones que llegan y uno dice "pero esto lo puede asumir perfectamente salud, educación"* (Entrevista en Bogotá, 2019)

Estos factores generarían una carga que no es medida pues generalmente los estudios de carga laboral se realizan sobre los procesos activos. Sin embargo, las peticiones que entran por los diferentes canales (pero principalmente por la línea 141), implican una inversión de tiempo importante por parte del personal de las Defensorías en verificación de denuncias y recepción de peticiones, así estos casos no terminen en apertura de un PARD.

> *"…la gran carga de horas de las Defensorías de Familia, contrario a lo que los estudios siempre se enfocan, no es tanto en los procesos activos que están en la defensoría de familia, […] siento que el enfoque tiene que ser aquí en lo inicial, porque si bien esta defensoría puede tener alrededor de 120 procesos, la carga de nosotras no es tanto de los procesos, sino del reparto, porque en este Centro Zonal nosotros tenemos reparto cada 5 semanas y en cada reparto nos pueden ingresar, si nos va muy bien, de 60 a 80 peticiones, teniendo estas 80 para atender en esas semanas antes de que nos coja el próximo reparto. Logrando un buen rendimiento, nosotros logramos evacuarlas, porque a*

los términos de ley son 10 días, en 3 o 4 semanas, cumpliendo y siendo exageradamente juiciosas con los términos de ley, y ¿cuánto nos queda para actuar en nuestros procesos que tenemos activos? Una semana…" (Entrevista en Risaralda, 2019).

En cuanto a atención al ciudadano se hallaron situaciones similares en la medida en que el personal de esta área es el primer filtro -mayoritariamente en lo presencial- que tienen los Centros Zonales. Así, se identificó una necesidad de capacitación y formación al personal de atención al ciudadano para que se dé una atención mucho más eficaz en la medida en que no abran las peticiones o solicitudes de restablecimiento de derechos automáticamente, sino que haya un proceso previo de direccionamiento a otras entidades o una valoración inicial de qué tipo de trámite implica una atención a un ciudadano. Así no se recargarían tanto las Defensorías porque en el momento de abrir la petición de restablecimiento de derechos, las defensorías tienen que hacer valoraciones del equipo interdisciplinar en su conjunto.

"…ellas pueden hacer muchas veces -no siempre-, un filtro al identificar situaciones que se pueden direccionar. Por ejemplo, si son violencia intrafamiliar pueden ser direccionadas a la comisaría de familia y evitar un desgaste para los usuarios porque, si bien es cierto, la ley determina que la entidad que conozca de primera debe tomar las medidas que sean inmediatas, pues esto se entiende para situaciones que requieran adopción de medidas de emergencia, de lo contrario es un desgaste para la gente. Conozco de casos que vienen acá, son valorados, se identifica la situación de violencia intrafamiliar, se remite a la comisaría y la comisaría dice que quieren hacer sus propias valoraciones […], entonces es un desgaste para las personas. Entonces hacer un filtro adecuado y direccionamiento de las peticiones, es algo que siempre debe estarse fortaleciendo en la oficina de Servicios y Atención…" (Entrevista en Nariño, 2019).

"…a veces también Atención al Ciudadano todo lo ingresa como solicitud de restablecimiento de derechos, sabiendo que [es necesario] indagarle más al usuario qué es lo que quiere, porque a veces llegan y es solo tema de custodia o de asesoría. Entonces es como un desgaste porque hacer valoraciones para decir "no, acá no es, es en extraprocesales" y […] eso no es que uno en 20 minutos ya [acabó]… la psicóloga se demora haciendo su informe, preguntándole al niño, […] o sea que en entrevista le toca durar ahí con el niño […], entonces también es un desgaste…" (Entrevista en Nariño, 2019).

Se señala que una posible causa para esto es que no hay personal suficiente pues las personas de atención al ciudadano en los Centros Zonales no sólo atienden las peticiones presenciales, sino también atienden lo que llega por canales escritos, correos electrónicos (por ejemplo, por esta vía llegan las denuncias de la línea 141) e incluso en ocasiones atienden solicitudes o inquietudes telefónicas. Esto puede generar una presión para que la atención sea rápida y no quede tiempo para realizar una valoración inicial más acertada que derive en un redireccionamiento pertinente.

"(…) de las cuatro personas de atención al usuario, una está dedicada exclusivamente a responder las comunicaciones escritas, otra está dedicada exclusivamente a responder los correos electrónicos y dos quedan para la atención presencial, pero una no se encontraba

en el momento. En diálogo con una de las funcionarias de atención al usuario, mencionó que sí es necesario que haya una persona dedicada a responder las comunicaciones escritas por su volumen y urgencia y que se debe garantizar que siempre haya por lo menos dos personas atendiendo a los usuarios pues la líder del proceso, por ejemplo, no realiza una atención continua. Así mismo, se observó que, a pesar de que la sala estuviera llena, y que la funcionaria que se supone atiende los correos electrónicos no estuviera ocupada, no realizaba atención preferencial…" (Observación in situ en Meta, 2019)

A esto se suma a que, 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. Y de allí se deriva otro elemento identificado en la atención al ciudadano y es la falta de privacidad, ya sea por la disposición del espacio o por falta de mecanismos que le permitan al personal saber cuántas personas están esperando a ser atendidas.

"…Hay dos oficinas privadas [de atención al usuario] pero como no hay un mecanismo para que los funcionarios sepan si alguien llegó a la sala, deben dejar la oficina abierta para poder observar si alguna persona está esperando. Por esta situación la privacidad se ve limitada…" (Observación in situ en Norte de Santander, 2019)

5.2.2. Constataciones

Según la guía de constatación de denuncias, el proceso de constatación, que está a cargo de la Dirección de Servicios y Atención, inicia con la recepción de la denuncia y termina, con el reporte del resultado de la actuación realizada por parte del responsable de constatar los hechos señalados en la denuncia.

Una denuncia es cuando a través de información anónima o allegada por terceros se pone en conocimiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cualquier situación de presunta inobservancia, amenaza o vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes y se requiera el traslado al lugar de ubicación del NNA para realizar la constatación de los hechos reportados.

La constatación de una denuncia consiste en trasladarse a la dirección reportada y tener un contacto directo con el niño, niña o adolescente y/o su entorno socio familiar, para establecer la veracidad de los hechos reportados en la petición y con fundamento en lo encontrado, emitirse por parte del profesional encargado de realizar la constatación, un informe al Defensor de Familia, para que adopte las medidas a que haya lugar, sin que en ningún momento reemplace la Verificación de Garantía de Derechos que debe realizar la Defensoría de Familia en cumplimiento de la Ley 1098 de 2006[21].

Las denuncias se remiten por el Sistema de Información Misional - SIM al Responsable de Servicios y Atención, quien direcciona al Centro Zonal competente del

[21] Guía de constatación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2017

lugar donde se encuentre el niño, niña o adolescente y éste a su vez al profesional encargado de realizar la constatación.

La denuncia debe ser constatada por profesionales en Trabajo Social, Psicología o Nutrición, este último, cuando el caso tenga que ver con problemáticas asociadas a la desnutrición.

El término para constatar una denuncia es de tres (3) días hábiles, los cuales empiezan a correr a partir del día hábil siguiente a la creación de la petición en el Sistema de Información Misional – SIM. Realizada la visita, el profesional, en su informe, deberá relatar de manera completa, clara y amplia los argumentos de su decisión frente al resultado de la constatación (falsa, verdadera, dirección errada o remisión por competencia a otra entidad), estableciendo incluso si tal situación puede poner en peligro la integridad física y/o mental del niño, niña o adolescente.

Cuando el profesional encargado de realizar la constatación evidencie que la inobservancia, amenaza o vulneración de derechos, se da en el contexto de la violencia intrafamiliar, debe registrar la actuación de constatación verdadera, y direccionar la petición al Defensor de Familia, con el fin que se adelante la verificación de derechos y si hay lugar a ello, tomar las medidas de emergencia respectivas, remitiendo luego el caso a la autoridad competente (Comisaría de Familia).

Cuando en la visita se evidencie que no existen derechos amenazados, inobservados o vulnerados, pero que a la familia se le puede brindar atención, orientación y apoyo psicológico, nutricional y/o social a los niños, niñas, adolescentes y sus familias, en procura de lograr una mayor vinculación con su red familiar y su comunidad, contribuyendo a garantizar el ejercicio de sus derechos, se debe registrar la actuación como “Constatación Falsa”; orientando a los ciudadanos para que se acerquen al Centro Zonal y soliciten una cita por Asistencia y Asesoría a la Niñez y a la Familia.

De otro lado, cuando en la visita se evidencie que únicamente es necesario iniciar un Trámite de Atención Extraprocesal, se debe registrar la actuación “Constatación Falsa” orientando a los ciudadanos para que se acerquen al Centro Zonal e inicien el trámite respectivo.

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.

> *“Ella es exclusiva para constatar, pero ella tiene asignadas otras funciones de atención al ciudadano, entonces ella hace constataciones dos veces a la semana (martes y jueves) y un día a la semana tiene carro compartido. Sin embargo, la información que ella recauda es fundamental para nosotros, es muy acertada puesto que con ella tenemos un mecanismo y es que cuando ella ve un caso que es importante o complejo, ella nos habla más allá de lo que*

pueda describir y nos hace una orientación puntual de este caso, de lo que ella pudo percibir, entonces el proceso de constatación con nuestra compañera es muy positiva…" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

El proceso de constatación se dificulta porque no se cuenta con los datos suficientes para localizar al NNA, el perfil de los colaboradores que realizan la constatación no es el adecuado y, en algunos casos, no se cuenta con un vehículo exclusivo para realizar constataciones, lo que dificulta el cumplimiento de los tiempos establecidos para tal fin.

"*Acá tú vas y te ponen no sé, carrera 2 # 16-15 y tú preguntas por esa dirección, nadie te va a contar dónde queda eso, acá se da es como "en el barrio tal, al lado de la tienda, dan el nombre de la tienda" …Eso es cultural, ¿por qué? Porque en un principio, tal vez, era un municipio muy pequeño y se acostumbró la gente a eso y el pueblo ha crecido muchísimo y hoy en día hay muchísimos barrios, son barrios de la periferia que no se conocen por nomenclatura, entonces esa es la dificultad que tenemos… porque muchas veces ponen la dirección o dan la descripción del lugar y uno llega, uno pregunta, uno averigua y pues la gente no le da razón, entonces eso dificulta un poco la Constatación"* (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

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 con denuncias falsas o que fácilmente puede saberse que son falsas y que no ameritan un proceso de Verificación de Garantía de Derechos. Se enunció, en varias de las entrevistas, que el proceso de constatación puede aliviar el proceso de verificación hasta en un 30%. Es decir, que de cien denuncias que entran a un Centro Zonal, se cierran 30 con el proceso de constatación por ser denuncias falsas, evitando que la DF se congestionen innecesariamente.

"…*entonces se dieron cuenta que eran niños jugando o cosas así…O problemas entre adultos, entonces uno lo que ve es que la gran minoría de los casos son reales, la gran mayoría son situaciones que tienen que ver o con conflictos entre padres, pues que el papá y la mamá pelearon, entonces el papá por hacer algo en contra de la mamá va y denuncia cosas que no son ciertas o que son… pues no necesariamente son de pareja, en sí es como de nivel familiar, la abuela, que porque peleó con la hija y así, se ve mucho eso... se ve en muchas situaciones en las que las denuncias son falsas*…" (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

"*Sí, claro, al medirlo y sacar las denuncias falsas te da frente al total que se recibe que el 30% son falsas de las denuncias, en SRD también se tendría que establecer creo que es como el 20% también que son falsas o sea es un riesgo que la entidad corre, pero debe ir a verificar porque o si no*…" (Entrevista en la sede nacional, 2019)

El 64,3% de las Defensorías de Familia afirma realizar el proceso de constatación, lo que parece indicar que este proceso se realiza en los CZ de alta complejidad. Acorde con lo anterior, los coordinadores de CZ afirman que las constataciones están a cargo del

equipo de servicio de atención al ciudadano, en el 10,9% de los casos. Cuando hay constatación, en el 60,4% de los casos, la realiza un profesional psicosocial del Centro Zonal y en el 25% de los casos, lo realiza un profesional de constatación.

5.2.3. Reparto

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.

De otro lado, en el trabajo cualitativo se identificaron varias formas de reparto:

a. Cuando hay especialización entre verificación y conocimiento entre Centros Zonales (caso Bogotá), en donde se evidencia un "doble reparto": un primer reparto de las denuncias y solicitudes que entran al CZ REVIVIR, en donde se constatan, se verifican y se direccionan la CZ que corresponde por la dirección de residencia del NNA y, un segundo reparto, en el CZ correspondiente a la dirección de residencia del NNA, en donde se reparte por especialidad. Igual situación se evidencia en los CAIVAS.

b. Cuando en un CZ se especializan las DF entre verificación y conocimiento, las DF de verificación, verifican, ubican y toman la medida y reparten a las de conocimiento, generalmente uno a uno.

"*Entonces así están por semanas, se maneja el reparto pero lo estaban manejando en qué sentido, diferente a cuando estaba mi compañera que era una semana y usted se encargaba de todas las peticiones que entraban en esa semana mientras que ahorita hasta donde sé estaban trabajando que una en la semana lo que va entrando se va repartiendo y el reparto prácticamente es de que la defensoría que está supuestamente en reparto recibe las personas que vengan presencialmente, lo que entre por canal de Bienestar Familiar o Chat si va repartido o sea que si entran 5 se reparten entre las 3 o entre las 2, en este momento hay 2 defensorías no más de verificación, éramos 3 y hace un mes, entonces volvieron a reorganizar entonces dejaron 2 de verificación y yo que hacía parte de una de esas de verificación pase a hacer seguimiento*." (Entrevista en Bogotá, 2019)

c. Cuando las DF se turnan el reparto semanalmente para que, durante las otras semanas del mes, puedan dedicarse a los procesos y a su seguimiento. Sin embargo, eso es inexacto: el reparto continúa por dos o tres

semanas (durante el tiempo que se realiza la verificación de garantía de derechos), lo que hace que, para las actividades de conocimiento y seguimiento, solo se puedan dedicar una semana (sin tener en cuenta otras actividades del CZ).

> *"…Sí… necesitamos 4 semanas… en esta semana a veces no alcanzamos a verificar todo, porque en esta pues lo presencial se cumple dentro de la semana de reparto, pero en la semana de post reparto no se alcanza, a veces tenemos que usar esta semana y hasta esta semana…Y a veces hasta llegar al próximo reparto y aún…seguimos teniendo cosas pendientes del reparto pasado…del reparto anterior… además que en estas 2 semanitas… en estás 2 semanitas tenemos que hacer los seguimientos, las valoraciones…Periciales, las fichas…*" (Entrevista en el Meta, 2019).

Hay un reparto entre las DF, pero también lo hay al interior de las DF con los ETI. Lo que le direccionan al DF lo entrega a todo el ETI o a alguno de sus miembros. Al parecer funciona mejor si el DF responsabiliza a uno de los miembros y éste busca al otro(s) para completar el informe que se debe entregar a los 10 días que permite la Ley 1078 para la verificación. Cuando hay nutricionista exclusivo en el ETI (lo cual sucede rara vez) esto facilita el trabajo y el cumplimiento de los tiempos. Es de la mayor importancia que el DF direccione lo antes posible al ETI para la respectiva verificación de garantía de derechos porque si demora el redireccionamiento al ETI, el tiempo de 10 días se reduce.

> "*…todas las solicitudes entran por la Oficina de Servicio y Atención y ellos direccionan al defensor y el defensor es el que nos direcciona al equipo, si sería importante y eso es clave es que el defensor no se demore con esas peticiones y nos lo direccione lo más rápido posible, porque si dejan acumular las cosas en el SIM, a medida que hay más cosas, pues se pierde visibilidad de muchas cosas y cuando de pronto ven… uy faltan 3 días, mandémoselo rapidito al equipo y el equipo a saltar matones y a mirar cómo…*" (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

Cuando existen defensorías de conocimiento en SRPA (no CAIVAS), intercambian de labor cada semana, de tal manera, que si una se encuentra de reparto la otra está en juzgados.

Del proceso de reparto se concluyen varios asuntos: a) no existen directrices para realizar el reparto, b) por lo anterior, existen muchas formas de hacerlo, dependiendo del CZ, c) modelos deficientes de reparto, generan sobrecargas a las DF que no necesariamente son por exceso de casos, sino por mala una organización del proceso de reparto, d) una mala organización del reparto que genere sobrecargas implica que se le quita tiempo al conocimiento y al seguimiento, pero, como el conocimiento tiene términos perentorios dictados por la Ley, lo que termina pasando es que no hay tiempo para realizar el seguimiento en la calidad y en la frecuencia requeridas para dar una buena atención al NNA y evitar las reincidencias.

> "*…Exacto, solamente. Es que seguimiento, lo que uno dice seguimiento, de ir, ver cómo está y programar una agenda, no se ha dado porque no hay tiempo, humanamente, uno no da…Volvemos al inicio, depende del número de verificaciones que llegan, la semana siguiente del reparto tenemos tres (3) días de carro para desplazarnos, pero esos tres (3)*

días son para las que no se desplazaron…Para las verificaciones…Pero, a la semana siguiente, ya no tenemos el carro, sino solo el martes por la tarde, entonces las que no alcanzamos en estos tres (3) días, nos toca empezar a citar, lo que dice la doctora, por ahí, tres (3) semanas haciendo verificaciones…" (Entrevista en Risaralda, 2019)

"…*Una semana completa, del viernes a media noche, pero, después, en la semana siguiente, ya está escrito… En la semana, todo lo que ya está escrito se lo empiezan a mandar…Entonces, son casi dos (2) semanas y trabajándole al reparto son tres (3) semanas…En la primera semana siempre tienen que estar trabajando en lo mismo…Todo lo que entra esa semana, entra a reparto, pero no inmediatamente, no es que usted de Atención al Ciudadano diga: "Recibí este oficio, de una vez se lo mando", no, ellos también tienen represado mucha cosa; entonces, por ejemplo, hoy es viernes y usted recibió veinte (20) oficios para radicar, usted alcanza a radicar diez (10) y el lunes siguiente usted tiene que realizar los otros y le toca al defensor alterno…Si estaba en reparto eso es una mentira, porque es estar casi dos semanas en ella*…" (Entrevista en Risaralda, 2019).

"…*Se supone que el reparto es una semana, pero la verdad, están trabajando dos (2) semanas y media y, a veces, tres (3)…Y, eso que logrando un buen rendimiento y teniendo un equipo muy juicioso, terminamos en la cuarta semana de hacer las verificaciones, nos queda la quinta para dedicarnos a esto y, como le digo, con suerte de que no nos programen más cargas adicionales*…" (Entrevista en Risaralda, 2019)

De otro lado, es importante tener en cuenta dos asuntos adicionales relacionados con el reparto. En primer lugar, dado que el reparto genera inquietud entre los DF, es corriente que el coordinador cambie con frecuencia la manera de realizarlo, con lo que no hay estabilidad en la organización del reparto. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, y con el hecho de que se presentan muchas incapacidades por parte de los DF, y hay DF que tienen medicación por razones psicológicas, los repartos terminan en desequilibrios de cargas laborales entre los DF, porque por razones médicas, a algunos DF los asignan a juzgados o les asignan una carga muy baja por su condición médica.

"…*Lo que ella decía, miren cuántos llegan y dividan en cuantos le corresponden a cada uno. Por ejemplo, llegaron seiscientos (600) casos, pero es que allá son veinte (20) defensorías y eso no genera equilibrio, y las que realmente hacemos el reparto somos seis (6)* …" (Entrevista en Risaralda, 2019)

Finalmente, no hay definido un mecanismo de reparto para las horas por fuera del horario laboral (entre 6 pm y 8 am) y los fines de semana. Esto se maneja de manera diferente en los diferentes coordinadores de CZ, y dependiendo de la complejidad. Por ejemplo, en Bogotá todos los casos que entran en esos horarios se direccionan a REVIVIR. En CZ de mediana y baja complejidad se realizan los turnos de disponibilidad. Cuando el reparto es turnado por semanas entre las DF de un CZ, estas entran en el reparto de cada semana, es decir, la DF que está en reparto, también está en turno de disponibilidad. Aquí, de nuevo, se presenta la situación de que no todos los DF entran en el reparto y en los turnos de disponibilidad, tales como los DF asignados a TAE, a adopciones o a juzgados, lo que genera un gran desequilibrio en las cargas y en el estrés que recibe cada DF.

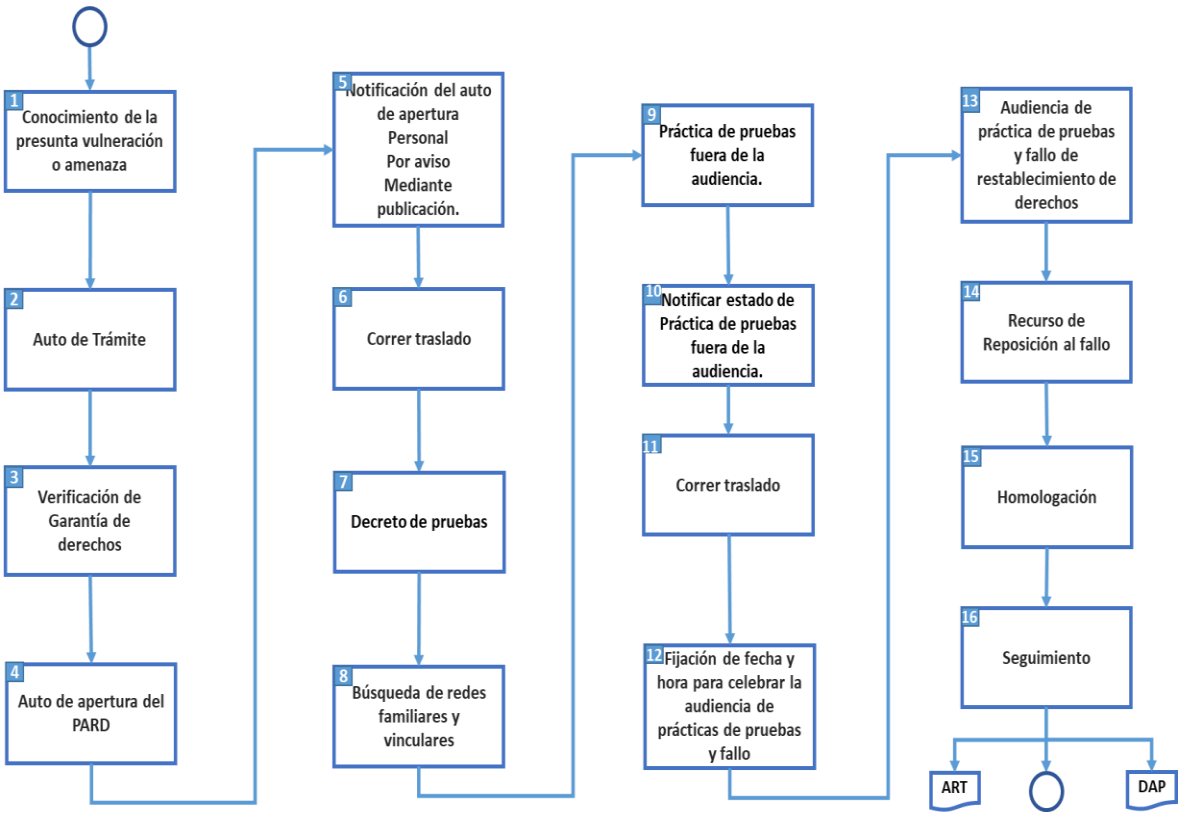
"*…nosotros no sabemos cómo tienen distribuidos en la Sede Nacional el número de defensorías, pero acá solamente trabajamos seis (6) en las semanas de reparto. De todas las defensorías que hay, de todos los defensores que hay inscritos, sólo seis (6) trabajamos reparto… dividirnos entre las Defensorías de Restablecimiento las seis (6), y eso contando con que estemos todas porque, por ejemplo, en este momento hay un compañero en vacaciones…"* (Entrevista en Risaralda, 2019)

Finalmente, es importante señalar que existen diferentes tipos de reparto: a) reparto de las peticiones y denuncias que llegan por la línea 141, por los canales virtuales y por correo, b) reparto de las denuncias presenciales, c) reparto de los comisorios, d) reparto de los expedientes de DF que se jubilan o tienen licencias reiteradas, e) reparto de los casos redireccionados por otros CZ u otras DF (CAIVAS, REVIVIR, otros departamentos, por lugar de residencia del NNA, etc.).

5.3. Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD-

Para facilitar el análisis del presente subcapítulo, se seguirá la ruta del flujograma resumido que se expone a continuación:

Ilustración 5. Flujograma resumido del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD-



Fuente: ICBF. Ajustado por Fedesarrollo

Como ya se mencionó, una presunta amenaza o vulneración de derechos que ingresa al ICBF, es evaluada por el área de Atención al Ciudadano 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, con el fin de que se dé la respectiva atención; 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.

5.3.1. Verificación de los derechos de los NNA

En todos los casos en los que se ponga en conocimiento de una DF, una presunta vulneración o amenaza de los derechos de un NNA, ésta emite un Auto de Trámite ordenando al Equipo Técnico Interdisciplinario -ETI- la Verificación de la Garantía de los Derechos (Art 1 Ley 1878/2018). Esta verificación consta de:

- Valoración inicial psicológica y emocional.
- Valoración de nutrición y revisión del esquema de vacunación.
- Valoración inicial del entorno familiar, las redes vinculares e identificación de elementos protectores y de riesgo para la garantía de los derechos.
- Verificación de la inscripción del Registro Civil de Nacimiento.
- Verificación de la vinculación al sistema de Salud y Seguridad Social.
- Verificación de la vinculación al sistema educativo.

De las anteriores actuaciones, los profesionales del ETI emiten informes que se incorporaran como prueba para definir el trámite a seguir. Con base en esos informes, el DF establece si, efectivamente, los derechos están amenazados y vulnerados. Si, con base en la verificación de garantía de derechos, el DF establece que éstos no están amenazados o vulnerados, cierra el caso. Si del proceso de verificación concluye que los derechos del NNA sí están amenazados o vulnerados, procede a ubicar al NNA y a aperturar el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD-.

La verificación de los derechos debe realizarse de manera inmediata, excepto cuando el NNA no se encuentre ante la Autoridad Administrativa competente, evento en el cual, la verificación de derechos se debe realizar en el menor tiempo posible, el cual no podrá exceder de diez (10) días siguientes al conocimiento de la presunta vulneración o amenaza por parte de la Autoridad Administrativa.

El proceso de verificación de los derechos es 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. También inciden otros factores como el tiempo adicional que requiere la realización de actividades que no están relacionadas con las funciones de las DF, tales como los comisorios; la realización de otras actividades del Centro Zonal tales como Asistencia y Asesoría a la Familia; y, los reemplazos de los colaboradores que salen de vacaciones o tienen licencias o incapacidades.

De otro lado, el tiempo que toma una verificación varía dependiendo de varios factores: a) la complejidad de la presunta vulneración o amenaza (v.g. violencia sexual vs desatención del NNA); b) la localización del NNA y de su familia y la distancia desde su residencia hasta el Centro Zonal; c) la presencia de otros NNA en la misma diligencia (v.g. hermanos en la misma situación), que amerita realizar un informe para cada NNA, d) la coordinación con otras entidades (v.g. Policía de Infancia y Adolescencia, hospitales, colegios, etc.; e) la diligencia de las demás entidades con las que es necesario coordinar acciones y su conocimiento (o desconocimiento) sobre los procedimientos a seguir.

> *"…decían que era absurdo que en una valoración psicológica nos demoráramos más de una hora. Pero es que yo decía: "¿cómo voy a hacer una valoración psicológica en menos tiempo?, es que yo no trabajo en una EPS" … sería muy antiético de mi parte, que yo valorara un niño solo desde la perspectiva del niño, porque el niño tiene familia, y esa parte de la familia es absolutamente vital en mi proceso de valoración…"* (Entrevista en Risaralda, 2019)

Los diez (10) días que da la ley para verificar incluye el tiempo que se toma para buscar a la familia, porque no todas las denuncias vienen con los datos de contacto completos o correctos, y hay que buscar al NNA y a su familia, en su domicilio.

> *"…Entonces, en esos diez (10) días nos toca buscar la familia, porque no todas las denuncias vienen con todo (…) que diga el número de teléfono, la dirección completa. Entonces, a veces nos dicen: "El niño estudia en el colegio Manuel Elkin." Entonces nos toca desplazarnos al colegio Manuel Elkin; pero hay veces que el niño no va a estudiar semanas enteras. Entonces nos toca realizar varios desplazamientos ..."* (Entrevista en Risaralda, 2019)

En particular, el desconocimiento de las funciones y competencias del ICBF por parte de los funcionarios que atienden o prestan servicios de salud en los hospitales, puede llegar a generar congestión o saturación en los Centros Zonales del ICBF, ya que éstos tienden a remitir todos los casos que involucren NNA al Instituto, sin tener en cuenta si es un caso que amerite realizar una verificación de derechos o que se perfile para un iniciar un PARD.

La verificación de los derechos en campo, que está a cargo del Equipo Interdisciplinario -ETI-, en algunos casos, implica riesgos y dificultades relacionados con desplazamientos en zonas con problemas de seguridad, enfrentar terrenos agrestes, visitar zonas rurales, estar en áreas sin señal de celular y relacionarse con animales, tales como perros bravos y ratas e, incluso, exponerse a ser violentados por los implicados.

Igualmente, en procesos de control en crisis, el equipo ETI también está expuesto a la violencia física (golpes, jalones de pelo, aruños, mordiscos).

Si dentro de la verificación de garantía de derechos se determina que es un asunto susceptible de conciliación, éste debe tramitarse conforme a la ley; en el evento que fracase el intento conciliatorio, el funcionario, mediante resolución motivada debe fijar las obligaciones provisionales respecto a custodia, alimentos y visitas (Ley 1098/2006).

5.3.2. Apertura de la investigación

Cuando de los conceptos de estado de cumplimiento de los derechos del niño, niña o adolescente se determine la situación de inobservancia, amenaza o vulneración de los derechos consagrados en la Ley 1098 de 2006, la Autoridad Administrativa, de manera inmediata, dará apertura al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos y procederá de conformidad con lo establecido en el artículo 99 y subsiguientes del Código de la Infancia y la Adolescencia. La apertura de la investigación se da con la expedición del Auto de Apertura que debe estar debidamente motivado.

La providencia de la apertura de la investigación debe incluir, entre otros: a) identificación de los implicados, b) las medidas provisionales de urgencia que requiera la protección del NNA, c) la entrevista al NNA, d) la práctica de las pruebas para establecer los hechos de la presunta vulneración o amenaza de los derechos del NNA, e) el derecho vulnerado o amenazado, f) los fundamentos y e) la historia de atención.

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.

> *"… Entonces llegan porque la niña está muy rebelde, no obedece y no sé qué… entonces uno en la valoración encuentra que, en la dinámica familiar, esos padres nunca establecieron normas, ni límites, y la relación entre ellos es conflictiva … pero no, entonces ¿qué hacen? abren un proceso de restablecimiento de derechos… y eso nos da más carga laboral, y adicional quita un cupo para un niño que realmente merece una atención, y además, de alguna manera, están utilizando el recurso público para lo que no es, porque para eso hay otras entidades del Estado. Entonces también falta tener más opciones, para que los equipos interdisciplinarios, por ejemplo, apoyemos el fortalecimiento de la familia, enseñemos pautas … o mira, hay este programa, mandémoslo para allá, sin necesidad de ponernos abrir un proceso de restablecimiento de derechos o sencillamente que lo abran porque es que la niña es muy desobediente y despeinada…"* (Entrevista en Bogotá, 2019).

En el SRPA es muy importante identificar las razones por la cuales el NNA fue aprehendido, para establecer si es necesario abrir un PARD. Casos muy comunes son cuando aprehenden a un NNA con un celular robado porque sus padres lo compraron en un lugar que no es legal o cuando el NNA es aprehendido en flagrancia por consumir Sustancias Psicoactivas -SPA-. De otro lado, son criterios que no son claros y en los cuales hay debates y contradicciones, entre los DF.

> *"…por ejemplo receptación, que es cuando me cogen con partes robadas de algo… resulta que por ejemplo tú a tu hijo le compraste un celular y él se lo llevó para el colegio, la Policía muchas veces a la salida de los colegios, hace requisas y coge al peladito con el celular; ellos tienen cómo mirar si el celular es robado o no, le piden el celular al peladito, miran el código lo digitan y aparece que es robado … entonces esos chicos llegan aquí y resulta que el Defensor hace la verificación de derechos y es un peladito que está estudiando, en un peladito que tiene a su papá y a su mamá, en general es un niño que tiene una familia, que tiene un hogar, que está vinculado escolarmente y que no tiene una vulneración de derechos. Y está aquí por un delito ajeno a su voluntad: que la mamá le compró el celular en un sitio que no era legal, el celular era robado, pero ella no sabía. Pero él entró aquí por un delito que se llama receptación y ese muchachito no necesita PARD…"* (Entrevista en Antioquia, 2019).

> *"…Hay otros que entran porque los cogió la Policía con el cachito de marihuana ta, ta, ta y entró. Entrevistaste al peladito y si bien es cierto que lo cogieron con el cachito de marihuana y se lo estaba fumando y que lo cogieron en flagrancia, vos empezás a hablar con el peladito y, posteriormente, con el papá o la mamá, entonces lo que hacemos es mirar qué condiciones tiene la familia, para remitirlo a un programa de apoyo, pero que no ameritaría PARD, porque el peladito se fuma el cachito de marihuana, pero es buen estudiante, no tiene mayores problemas, no está metido en grupos delincuenciales, ni nada, es un desgaste, para qué le abrís PARD… Eso ha sido una discusión con la Regional, porque ellos dicen que siempre hay que abrir PARD…"* (Entrevista en Antioquia, 2019).

5.3.3. Notificaciones

Una vez se da la apertura del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD- a favor de un NNA, el DF debe notificar y correr traslado del auto de apertura por cinco días, a las personas involucradas, para que se pronuncien y aporten las pruebas que deseen hacer valer (Art 4-Ley 1878/2018).

Para todas la citaciones y notificaciones del proceso, el artículo 5 de la ley 1878/2018 establece que "…la citación ordenada en la providencia de apertura de investigación se practicará en la forma prevista en la legislación de Procedimiento Civil vigente para la notificación personal, siempre que se conozca la identidad y la dirección de las personas que deban ser citadas. Cuando se ignore la identidad o la dirección de quienes deban ser citados, la citación se realizará mediante publicación en una página de Internet del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por un término de cinco días y por transmisión en un medio masivo de comunicación, que incluirá una fotografía del niño, si fuere posible. La notificación en este último caso se entenderá surtida si transcurridos

cinco (5) días, contados a partir del cumplimiento del término establecido para las publicaciones en los medios de comunicación, el citado no comparece. Las providencias que se dicten en el curso de las audiencias y diligencias se consideran notificadas en estrados inmediatamente después de proferidas, aun cuando las partes no hayan concurrido. Las demás notificaciones se surtirán mediante aviso que se remitirá por medio de servicio postal autorizado, acompañado de una copia de la providencia correspondiente" (Art. 5-Ley 1878).

Existen serias deficiencias en las notificaciones por varias razones:

- No se toman adecuadamente los datos en la línea 141
- Los datos no se mencionan en las denuncias realizadas por correo electrónico o por redes sociales
- No se toman bien los datos cuando hay denuncia o solicitud presencial
- Los usuarios no proporcionan los datos correctamente por temor a las represalias de la familia, por llevar un proceso en el ICBF
- Deficiencias en la entrega por correo, en particular deficiencias en 472 que es la empresa contratada por el ICBF para entregar la correspondencia
- 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 porque esta empresa devuelve la correspondencia sin entregar; la razón principal que aducen para no entregar es que no se encuentra la dirección, en particular, la entrega es muy baja en zonas rurales. No obstante, en la mayoría de las entrevistas en las que se habló de este tema, se mencionó que, en general, el equipo ETI encuentra las direcciones en donde 472 dice no encontrarlas. Pareciera que los DF deben hacer sus notificaciones por 472 o someterse al largos y complicados trámites para notificar por televisión o por la página web del ICBF.

> "…*472 pues eso es casi que perder el tiempo. Entonces ¿qué hacemos acá? a veces cogemos la motito y nos vamos de casa en casa a notificar. Entonces el defensor y la asistencial cumplen la función de notificadores, porque el 472 nunca encuentra la dirección… entonces para que después no se nos vaya a caer el proceso en la vía judicial, nos tomamos la tarea de irnos con la asistencial, después de que salimos de trabajar, a las casas a notificar, pero eso se puede hacer aquí, porque es pueblo, tú no lo puedes hacer en la ciudad…"* (Entrevista en Meta, 2019)

Adicionalmente, para garantizar el debido proceso, en el expediente debe reposar la boleta de devolución del correo certificado indicando si la notificación se recibió, o el destinatario se negó a recibirla o si no existía la dirección o cualquiera que sea la situación que se presentó en la entrega. No obstante lo anterior, 472 no devuelve esa boleta o la devuelve varios meses después y, en general, los DF no saben qué sucedió con la entrega del oficio de notificación, es decir, no tienen el certificado de entrega de la boleta de citación, la cual nunca llega o se entrega varios meses después. Si se sigue con

472, se recomienda que esta empresa informe el resultado del envío: si se encontró o no la dirección y si se entregó a no el oficio al destinatario.

> *"….. aquí estamos en la ciudad, pero aquí hay barrios ¿cómo te digo?, donde la misma delincuencia, los grupos delincuenciales cambian la nomenclatura, ¿para qué? Para que no los pillen, entonces a mí me dice la señora, es que yo vivo en tal barrio, sí, pero cambian la nomenclatura de un momento para otro, o viven en una invasión, entonces por allá no va ninguna empresa de correos, ¿por qué? Porque como no hay una dirección concreta... otra cosa es que… ah van y encuentran la casa cerrada y por ahí también yo tengo la dirección, me la da una de las partes, es la dirección correcta y me dice 472 que no, que esa dirección no existe, que no es correcta y, entonces, ¡por Dios! si la misma señora me la está dando, ¿cómo me dice a mi 472 que no existe? O me trae hasta una cosa de salud... de... de servicios públicos, vea esta es la dirección y yo la anoto. Así, ¿cómo hacemos pues? …"* (Entrevista en Antioquia, 2019).

Si la notificación es por estado, "…*acá debería haber un tablerito, nosotros no lo tenemos, pero se debería poner un listado ahí. Lo que pasa, es que aquí por la población que uno maneja, pues ellos no van a venir todos los días, como los abogados que van a los juzgados a fijarse en los listados, o en el Internet, porque acordate que en los juzgados ya es por el Internet, y que vos te fijás, ¡ay que me fijaron fecha para audiencia!, ve, uno se mete pues al sistema. En cambio, los usuarios de nosotros, ni saben leer ni escribir, ni tienen abogado generalmente, entonces... notificación por estado es el que se fija en un tablerito del despacho esa notificación, decir se modificó la medida o que se fija fecha y hora u hora y fecha…"* (Entrevista en Antioquia, 2019).

Cuando las notificaciones deben hacerse por aviso, no existen procedimientos administrativos expeditos para publicar en medios de comunicación masiva, en televisión o en la página web y estos trámites toman entre 1 y 2 meses. En muchas ocasiones no están previstos los recursos o los contratos para realizar este trámite con rapidez.

> "…*un servicio ininterrumpido, esto debería ser continuo, porque debemos esperar hasta abril, mayo, para que nos publiquen los de enero, y ya estamos perdiendo 4 meses, por lo menos en un caso para una adoptabilidad, o sea en un caso de esos tenemos que tener las notificaciones como indica el 102, en estos momentos, no sé si ya salió el contrato, entonces esto... sobre todo acá, veo que debe ser continuo, o sea no y que no... o sea se acabaron los recursos, entonces un adicional..."* (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

Las deficiencias en las notificaciones entorpecen los procesos y dilatan los tiempos requeridos para los procesos de restablecimiento de derechos, que tienen tiempos previstos por Ley, porque sin estar notificadas las partes, no se puede continuar con el proceso. Además, genera dificultades para que el proceso se lleve según lo previsto. En particular, se generan dificultades porque las personas requeridas, al no ser notificadas, no llegan a las audiencias, con lo que podría ponerse en entredicho el debido proceso; la mala notificación también puede ser causal de nulidad del proceso.

5.3.4. Ubicación y cupos

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 niños, las niñas y adolescentes. Las medidas deberán ser acordes con el derecho inobservado, amenazado o vulnerado, garantizando, en primer término, la prerrogativa del NNA de permanecer en el medio familiar, siempre y cuando éste sea garante de sus derechos.

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.

5.3.4.1. Ubicación en medio familiar

La ubicación en medio familiar es la ubicación de un NNA con sus padres o parientes cuando estos ofrezcan las condiciones para garantizarles el ejercicio de sus derechos y atendiendo su interés superior (Art 2- Ley 1878/2018). La búsqueda de parientes para la ubicación en medio familiar se realiza en el marco de la actuación administrativa, es decir, durante los seis meses de término inicial para resolver la situación legal. De otro lado, si de la verificación del estado de derechos se desprende que la familia carece de los recursos económicos necesarios para garantizarle el nivel de vida adecuado, la autoridad competente informará a las entidades del SNBF para que le brinden a la familia los recursos adecuados mientras ella puede garantizarlos.

5.3.4.2. Ubicación en instituciones

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.

En relación con los Hogares de Paso, la Ley, en su artículo 58, establece que la organización de la red de estos hogares corresponde a las gobernaciones y alcaldías, con la asistencia técnica del ICBF. Ante esto, se hace necesario que actúe el Ministerio Público para que se cumpla con esta disposición, así como también la importancia de movilizar al SNBF para este asunto, desde los consejos de política social, dado que se presentan dificultades en el servicio cuando en un municipio no hay Hogar de Paso.

> "…*porque carecemos en ubicación inicial, de Hogar de Paso, porque el Hogar de Paso acá no tiene licencia de funcionamiento, entonces siempre evito ubicar niños, niñas o adolescentes en dicho hogar*…" (Entrevista en Antioquia, 2019)

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:

- Intervención de Apoyo-Apoyo psicológico especializado
- Externado-media jornada-jornada completa
- Hogar Gestor.

Los Programas Especializados son:

- Permanencia y situación de calle.
- Consumo de sustancias psicoactivas.
- Gestantes y lactantes.
- Discapacidad/Discapacidad mental psicosocial.
- Trabajo infantil.
- Víctimas de reclutamiento ilícito y desvinculados.
- Víctimas de del desplazamiento forzado.
- Atención a víctimas de violencia sexual.
- Víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar, artefactos explosivos improvisados y víctimas de acciones bélicas y atentados terroristas.

Esta amplia gama de modalidades y programas especiales hace que sea difícil tener operadores especializados en todas las regionales. De manera que, en ciudades grandes tales como Bogotá, Medellín y Cali, es factible encontrar un perfil de operador especializado para cada caso particular. No obstante, en ciudades medianas y pequeñas, es difícil tener operadores para cada perfil de NNA y lo que sucede es que no hay cupos para perfiles especiales, en particular para NNA con problema psiquiátricos.

> "…*No, no tenemos problema, yo me apoyo con la Dirección Regional. Cuando con ella no consigo la ubicación de un niño en alguna modalidad especial, yo le escribo a todo el país y aburro a la Directora Nacional hasta que me ubiquen o me asignen lo que necesito para mis niños. No acepto que yo pida un centro especializado para una niña que ha sido abusada… víctima de abuso sexual que me la vayan a mandar a un centro de discapacidad, porque aquí a veces hacen eso por salir del paso, yo lo que pido, lo hago valer hasta el final, con tal de garantizarle realmente los derechos a los niños…*" (Entrevista en Meta, 2019)

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.

En relación con los cupos en las instituciones se presentan varias dificultades estructurales derivadas de:

a) las formas de contratación de las instituciones,

b) las formas de contratación de los cupos especiales (madres gestantes, NNA con consumo de sustancias psicoactivas, discapacidad, etc.),

> "…*Y pues yo sé que ayer hablaban de que se está apuntando a la nueva institucionalización, pero sí es muy importante, porque hay chicos que no tienen perfil para estar en un Hogar Sustituto y nos vemos cortos porque no sabemos dónde más tenerlos. Hay chicos que tienen inconvenientes, tenemos varios, que tienen situación psicosocial, que esas madres, que yo no sé cómo hacen para tolerarlos, porque son niños que tienen componente mental y tienen también una situación de discapacidad, entonces son población que son difíciles para Hogar Sustituto y requerimos de una institución y no la hay. Entonces nos quedamos en la elaboración de la ficha para solicitud de cupo, la elevamos a la Regional y se queda ahí, pero el calvario y las quejas y todo, lo va llevando es el equipo acá y el agotamiento "que doctora por Dios hágame la caridad, róteme ese niño y yo madre si es que" ... nadie los quiere recibir, entonces sí tenemos debilidad en eso*…" (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

c) la rentabilidad de operar instituciones de esta naturaleza, que en algunas ocasiones no permite la presencia de operadores para perfiles especiales,

> "…*lineamiento con relación al aspecto financiero. Por esto los operadores no quieren operar, porque les da pérdidas. Es un poco el análisis: cómo liquidamos, cómo pagamos el cupo. Entonces si el niño se nos va, ya no lo liquidamos y ellos ya lo recibieron, ya lo atendieron, ya está allí. Entonces es ser un poco más flexible porque tenemos operadores que de verdad están interesados, pero por la forma de liquidar, les está dando pérdidas [...] Es eso, es una necesidad…"* (Entrevista en Risaralda)

> "…P*or ejemplo, en estos últimos días han cerrado instituciones y hemos tenido que sacar niños de una modalidad, por ejemplo, de hogar de madre lactante a una modalidad de hogar sustituto, en discapacidad*…" (Entrevista en Bolívar, 2019)

d) centralización en las licencias de funcionamiento de los operadores,

> "…*Lo que realmente pasa, y personalmente lo digo, es que se debería transmitir el*

manejo de las licencias de funcionamiento, ya que nosotros hemos dejado de tener operadores, pues se maneja desde nivel nacional y es realmente muy inoperante. Si hay alguna solicitud para alguna licencia, la idea es que la respuesta sea oportuna y rápida, ya que no se justifica esperar seis (6) u ocho (8) meses a que se haga una visita de licencia…" (Entrevista en Risaralda)

e) la operación de las centrales de cupos,

"…*También complicado el tema de enviar a Central de Cupos "mire, necesitamos un internado, necesitamos" son las condiciones, pero no. A veces ellos nos dicen "no, es que ese niño no aplica. No ese joven no aplica para ese programa, no hay cupo, o mire" "pero ¿cómo qué no?" o sea, cuando nosotros solicitamos un cupo, es porque todo el equipo interdisciplinario ya habló, ya miró y ya con esas condiciones aplican para ese programa, pero la respuesta es que no hay cupo…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

f) la relación entre registro en el SIM y pago a los operadores,

"…*entonces generalmente la traba está en el desconocimiento de uno, entonces cuando es el procedimiento, pues te demoras en buscar quien te lo señale y te indique bien qué es lo que hay que hacer, pero cuando lo sabes, es seguirlo, ahorita hay un... un inconveniente que le escuché ayer a los defensores, yo no lo he tenido, yo no lo tengo todavía y es que para ubicar al adolescente en una institución están pidiendo el auto de apertura y entonces ahí frente a la ley si es complicado…* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

g) la escasez de operadores para el SRPA,

"…*hay unas instituciones propias del Sistema de Responsabilidad Penal que atienden a esos niños, pero hay de pronto una brecha y una falencia en la contratación de cupos para esos niños, que si bien es cierto no tienen una medida judicial, del Sistema de Responsabilidad Penal, sí tienen una derivación de ubicación, por el delito, por la conducta que se indica como delito, pero que el juez no tomó medida y debe estar en una institución y ese niño no podría llegar a una institución de protección donde están niños por conductas diferentes y ahí empieza a generarse la brecha porque no tenemos operadores en ese sentido, tenemos unos operadores de pronto en algunas ciudades, pero no para todas y esa insuficiencia de cupos es la que nos lleva que de pronto pueda digamos predicarse una deficiencia en el servicio*…" (Entrevista en Bogotá, 2019)

h) la supervisión de los contratos de aporte.

"…*ubican, pero no envían las boletas de ubicación, en el SIM o en la historia, no ha hecho lo correspondiente al trámite legal, entonces llega la supervisora del contrato y le dice "qué pena, hemos estado atendiendo este niño pero no se le va a pagar a la madre sustituta porque usted no ha legalizado el cupo". Ese es un problema que se tiene también*…" (Entrevista en Bogotá, 2'019)

"…*Los contratos que maneja el Instituto para prestar el servicio de protección, los supervisan un equipo que está ubicado allá en el nivel regional; está conformado*

por personas tanto del Centro Zonal como del grupo de asistencia técnica. Ellos sí hacen parte, nosotros no hacemos supervisión acá…" (Entrevista en Risaralda)

Además, hay un problema con los cupos de los operadores que se debe resolver. El gran problema es que existen formas de contratación perversas: 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.

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, era una de las siguientes situaciones: 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".

Con fecha 22 de octubre de 2019, se estima que el número de NNA institucionalizados es: 23.796 por PARD, 9.523 por SRPA, 900 por adopciones y 3.148 del programa Sueños (1.716 matriculados y 1.432 emprendedores), para un total de 37.367 NNA institucionalizados. Si el presupuesto de inversión para operadores en el año 2019 fue de 1 billón de pesos, se tiene que el costo anual de un NNA institucionalizado es de 26´761.581 aproximadamente y el costo mensual promedio es de 2´230.132 aproximadamente.

5.3.5. Pruebas y fallo

Vencido el periodo de traslado, el DF decreta de oficio y a solicitud de parte, las pruebas que no hayan sido ordenadas en el Auto de Apertura, que sean conducentes, útiles y pertinentes, las cuales se practican en la audiencia de Pruebas y Fallo o fuera de ella. De las pruebas practicadas antes de la audiencia de pruebas y fallo, mediante auto notificado por estado, se corre traslado a las partes por un término de 5 días, para que se pronuncien. Vencido el término del nuevo traslado, mediante Auto que se notifica por estado, se fija la fecha la audiencia de pruebas y fallo, en donde se practican las pruebas que no han sido adelantadas, se da traslado de estas y se emite el fallo. El fallo es susceptible de recurso de reposición, que se interpone en los términos del Código general del proceso y se resolverá dentro de los diez días siguientes a su formulación (Art 4-Ley 1878/2018).

El DF puede decretar y ordenar, entre otras, la práctica de las siguientes pruebas de oficio: a) Al profesional en Trabajo Social: practicar el estudio socio familiar y rendir el respectivo concepto, realizar las visitas domiciliarias, realizar la exploración de redes socio-familiares, elaborar la historia socio-familiar del NNA (procedencia de la familia, condiciones socio-económicas, condiciones habitacionales del lugar de vivienda del niño,

niña o adolescente, contexto educativo del niño, niña o adolescente y la familia, interacción familia – comunidad o patrones de crianza), b) Al profesional en Psicología: realizar la valoración psicológica integral, valorar al niño, niña o adolescente, valorar a los padres o cuidadores y/o valorar a los posibles miembros de la familia extensa y c) Al profesional en nutrición: realizar el diagnóstico nutricional y rendir el respectivo concepto.

5.3.6. Homologación

Resultado el recurso de reposición o vencido el término para interponerlo, el expediente deberá ser remitido al juez de familia para homologar el fallo, lo que hará el juez en un término no superior a veinte días, contados a partir del día siguiente a la radicación del proceso (Art. 4-Ley 1878/2018).

5.3.6.1. Término para la definición de la situación jurídica del NNA

La definición de la situación jurídica del NNA debe resolverse declarando en vulneración de derechos o en adoptabilidad al NNA, dentro de los seis meses siguientes, contados a partir del conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos del NNA. Vencido el término para fallar, sin haberse emitido la decisión correspondiente, la AA pierde competencia para seguir conociendo el asunto y debe remitir el expediente a un juez de familia en los siguientes tres días, para que sea él quien defina la situación jurídica del NNA en un término de dos meses (Art. 4-Ley 1878/2018). Si la autoridad administrativa no remite el expediente, el Director Regional puede realizar la remisión al Juez de Familia (Art 6-Ley 1878/2018).

Cuando el juez recibe el expediente, debe informarlo a la Procuraduría General de la Nación para que se promueva la investigación disciplinaria a que haya a lugar. El juez tiene dos meses para definir o pierde competencia y se pone el expediente en conocimiento del Consejo Superior de la Judicatura, con la investigación disciplinaria a que haya a lugar (Art 4-Ley 1878/2018).

En los casos excepcionales, en los que la Autoridad Administrativa considere que debe superarse el término del seguimiento, puede prorrogarlo mediante resolución motivada por un término que no puede exceder de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial. La prórroga debe notificarse por estado (Art. 6-Ley 1878/2018).

En ningún caso el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento podrá exceder los dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el reintegro del NNA a su medio familiar (Art 6-Ley 1878/2018).

La Ley 1878 de 2018 puso términos a los procesos de RD y eso se percibe por parte de los DF como algo que facilita el cumplimento de sus funciones "…*la Ley 1878 y sus lineamientos tienen esa bondad y es que nos ayudan a los DF a tener como un control y a tener encima puesto el ojo en los procesos*…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

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.)

> "…*el capital fundamental que tenemos nosotros es el capital humano y profesional, esa es la esencia de ese proceso ... De ahí en adelante se soporta uno de elementos electrónicos e informáticos obviamente el computador el acceso a Internet el acceso a bibliotecas virtuales el acceso a los lineamientos técnicos administrativos…"* (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

5.3.7. Seguimiento PARD

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.

La razón principal para que el seguimiento a los NNA que tienen activo un PARD sea, en general, débil y se realice con baja frecuencia se origina en las modalidades de reparto y en lo difícil y dispendioso que es el proceso de verificación de garantía de derechos. En otras palabras, una DF que está en turno de reparto, toma todos los casos

que entran en una semana, pero realizar la verificación de todos los casos, les toma dos semanas adicionales, con lo que con reparto y verificación están ocupadas tres semanas y sólo tienen una semana para llevar los procesos activos y realizar seguimiento, por lo que no hay tiempo para realizar seguimiento y éste es débil y con baja frecuencia.

> "…*nosotros sabemos que tenemos que hacer seguimiento de los niños, por ejemplo, de Hogar Sustituto cada 2 meses, que sabemos que están en Hogar Sustituto, pero por el tiempo no nos dan los 2 meses, por ejemplo, hoy teníamos unos niños que vimos en junio y no los habíamos visto desde junio…"* (Entrevista en el Meta, 2019).

> "…*Pues el defensor de familia digamos ya en el resuelve, el fallo, colocó el niño en modalidad familiar… modalidad familiar y ahí el seguimiento, el equipo por el mismo sistema de reparto que se lleva actualmente, no es suficiente para poder atender seguimiento... sí hay deficiente seguimiento porque el equipo psicosocial no alcanza por el mismo sistema de proceso que desarrolla, el reparto, que ya le llegó el reparto y aquí es reparto y post reparto, entonces que hay que hacer seguimiento…*" (Entrevista en Meta, 2019).

Adicionalmente, realizar el seguimiento implica tiempo, porque requiere visita domiciliara o visita a la institución, requiere de estudiar los informes previos y elaborar el nuevo informe.

> *"Es que mira que entre todo eso de lo que nosotros te contamos, todo quita tiempo, si nosotros vamos a hacer una visita domiciliaria, pongamos los trabajadores sociales, vamos a hacer una visita domiciliaria … empezando por el desplazamiento hacia el barrio, luego buscar la dirección, luego encontrar la familia, bueno el sitio es riesgoso nos toca ir a buscar la Policía al cuadrante, esperar que llegue el policía del cuadrante… tú tienes que hacer una visita domiciliaria…llevas casi 2 horas…Empezar a contar todos los antecedentes familiares de la persona, toda la historia, luego el registro fotográfico, convencerla de que vamos a hacer un registro fotográfico porque "para qué va a tomar fotografías", "para qué vino", "para qué no sé qué y por qué y por qué le saca al baño y por qué le toma al esto", porque siempre le dicen a uno todas esas cosas, venir a hacer el informe, entonces estoy hablando de una visita que te quita mínimo, mínimo 6 horas…Porque son 2 horas de desplazamiento, lo que tú te sientes a hacer la visita, subir las fotos, cuadrar fotos, achicar las fotos, mover las fotos, sí me entiende o sea… pasar todo eso… eso es un trabajo. - Y hay unos seguimientos que no hemos podido terminar por eso, porque a veces vamos las 2, o las 3 a hacer los seguimientos y entonces que nos vamos a sentar y empieza a llegar gente, entonces no alcanzamos y los dejamos siempre a la mitad, entonces eso es lo que nos pasa a veces…más el tema de seguridad…"* (Entrevista en el Meta, 2019)

Así, un número muy alto de procesos, que se traduce en una alta carga laboral impide realizar un buen seguimiento "…*estamos haciendo más o menos 4 o 5 valoraciones en la mañana y más o menos unas 3 valoraciones en la tarde, son 8 valoraciones por 20 días que trabajamos, son 160 valoraciones que hacemos con 1 solo profesional, no con todos, frente a un tema de 470, 500 procesos que uno tiene, uno dice juepucha cuándo voy a hacer el seguimiento*……" (Entrevista en Bogotá, 2019).

En general, los seguimientos a NNA en medio familiar se realizan citando a las familias al Centro Zonal. Los DF y los miembros del ETI afirman que este seguimiento se dificulta porque los padres no acuden a las citas.

> "…*uno cita al beneficiario, obviamente pues el papá, cuando están medio familiar es lo complicado, porque ellos no cumplen con las citas que se le remiten*…" (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

Los seguimientos a los NNA en medio familiar también se realizan en eventos o cuando se llevan a cabo las reuniones de las escuelas de padres o los talleres de la Defensoría del Pueblo o las reuniones mensuales de las madres sustitutas.

> "…*Pues realmente nosotros lo hacemos aquí en la Defensoría, con los casos activos, las personas suelen venir los miércoles, que son el día de atención a pedir sus permisos, entonces nosotros aprovechamos ese espacio para hacerle seguimiento al caso…También aquí hay un programa de escuela de padres o al curso pedagógico de la Defensoría del Pueblo, nos apoyamos en las EPS, si es necesario y la orientación que damos aquí dentro de las Defensorías a las familias que nos lo van pidiendo o a las madres sustitutas o a los niños cuando es necesario…Y hacemos las visitas domiciliarias en la mitad del proceso cuando vemos que es necesario verificar las condiciones, hay unos casos muy puntuales en los que sí se requiere averiguar en terreno realmente lo que está pasando con esa familia; entonces cuando puede ir la fundación, va la fundación, pero sí hay casos en los que necesitamos verificarlo nosotros*…" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

A los NNA que están institucionalizados se les realiza el seguimiento, en muchos casos, a través del operador o en coordinación con el equipo psicosocial del operador o en coordinación con la madre sustituta. En este caso, el seguimiento se centra en el avance de los Planes de Atención Integral -PLATIN-.

> "…*vamos a las instituciones, hacemos estudio de caso, cada vez que nos pasan un informe de novedad lo asistimos, lo respondemos, lo revisamos, lo miramos, si el niño tiene alguna necesidad de hablarse con el defensor de familia, con el equipo, él se hace llegar, siempre estamos en conexión con el equipo interdisciplinario de cada institución, si está en Hogar Sustituto con la madre sustituta*…" (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

Existen cuestionamientos sobre los seguimientos telefónicos.

> "…*entonces ay que se murió entonces venga no se hicieron seguimiento y empiezan los equipos llamemos dejemos registrado que llamamos y que hicimos seguimiento telefónico, dime en qué cabeza cabe un seguimiento telefónico y eso se lo inventaron en el Instituto a través de un memorando que los equipos dada la carga laboral y tutu pueden hacer seguimientos telefónicos, entonces tú coges mis carpetas y todo mundo tiene seguimientos telefónico, luego si yo estoy abusando sexualmente de un niño y me llaman a ver cómo está el niño, no lo más de bien, súper bien, el niño feliz, gordito y contento chao, dime si eso es un seguimiento, eso no es un seguimiento, se requieren seguimientos en terreno*…" (Entrevista en Caquetá, 2019).

Otra forma de hacer seguimiento es mediante los Estudios de Caso y los Comités

Consultivos, temas que se tratarán más adelante.

> "…Seguimiento no hay, sencillamente. ¿Por qué? Porque la visita que nosotros hacemos ni siquiera es para seguimiento, es para ir a hacer estudio de casos…" (Entrevista en Cauca, 2019)

En general, la prioridad para el uso de los vehículos en un Centro Zonal, lo tienen las constataciones y verificaciones y el seguimiento no tiene prioridad la asignación de los vehículos.

> "…*No, como le digo, como es humanamente imposible cumplir con todo eso, nosotros programamos visita, y eso, cuando tenemos un asunto urgente que atender, los estudios de caso, generalmente, se convocan acá porque nosotros tenemos ese carro, pero no sabemos cuántas verificaciones tengamos que hacer y no podamos disponer del vehículo, ¿sí me hago entender?, o sea, nosotros decimos, tenemos tres (3) días el carro a la siguiente semana el reparto, pero no podemos disponer de él para hacer visita porque no sabemos cómo nos vaya con verificaciones y cuántas nos van a entrar; además, de que, a veces, el tiempo no nos da para ponernos en la semana de reparto a hacer otras cosas*…" (Ejercicio flujograma en Risaralda, 2019)

> "…*Vos trabajas, o sea por decir algo 100 procesos, sí, vos los trabajas y decís yo resuelvo, listo, pero vaya y hágale seguimiento pues, porque es que el seguimiento no es solamente vos citar aquí la familia, o hacer una visita domiciliaria, es verificar con soportes físicos de que esa familia cumplió con las… con las metas, cumplió con los compromisos, por ejemplo soporte de la terapia de familia, entonces conseguir el soporte de donde hicieron la terapia, conseguir el soporte de que el niño está estudiando, la historia clínica, que el niño lo está… lo llevaron al tratamiento, todo eso… o sea todos esos soportes que uno ordena, yo necesitaría esos soportes para cerrar*..." (Entrevista en Antioquia, 2019).

5.3.8. Cierre PARD

No es claro el procedimiento que se debe seguir, cuando un expediente está cerrado porque el NNA quedó a cargo de una persona de la red familiar extensa, pero esa persona va al Instituto para devolver al NNA porque ya no puede seguir teniéndolo a su cargo. ¿Debe abrirse un nuevo proceso?

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

5.4.1. Nivel Nacional

Siendo este el nivel desde donde se establece la línea técnica que debe seguir la entidad para el SRPA, se evidencian en el territorio algunas dificultades en diferentes aspectos, tales como: documentación y articulación. Además, se constatan situaciones que afectan la salud física y mental de algunos colaboradores.

Uno de los instrumentos cualitativos aplicado en campo, que brinda información clara del nivel de entendimiento por parte de los colaboradores sobre los pasos a seguir para el SRPA, al igual que facilita la identificación de las dificultades y los cuellos de

botella, es el flujograma que representa el documento ¨Procedimiento Intervención del ICBF en la operación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes¨. Al aplicar este instrumento en campo a los Defensores de SRPA, se evidenció que la estructura no estaba acorde a la línea técnica recibida desde la Sede Nacional. Esto obedece a que el documento no se encuentra actualizado según lo establecido en la ley 1878 de 2018.

Adicionalmente, basados en que los defensores de SRPA llevan en paralelo actividades del proceso penal y administrativo, se realizó una lectura y análisis de los lineamientos que hacen parte de Responsabilidad Penal Adolescente, junto con los lineamientos de Restablecimiento de Derechos como es el ¨Lineamiento Técnico Ruta de Actuaciones para el Restablecimiento de Derechos¨, y se evidenció que al no encontrarse alineados estos documentos, de tal forma que fueran congruentes y complementarios, los Defensores de Familia no tienen los mismos criterios a nivel Nacional para el desarrollo y ejecución de sus actividades.

> *¨ Cumplir con una norma que dice que toda vulneración o amenaza requiere PARD (…) si leemos el lineamiento el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes nos va a decir otra cosa (…) Ejemplo, Bogotá hace PARD a todos los adolescentes hasta donde teníamos entendido del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y tomaban estas decisiones en las que nosotros tomamos como acción en garantías…¨* (Entrevista en Antioquia, 2019).

Al no tener claro cuando proceder con acciones de garantía de derechos o la apertura del PARD, pueden presentarse varios fenómenos que no convienen operativamente al ICBF, y que, en definitiva, afectan la prestación de servicio a adolescentes que hacen parte del SRPA. Por un lado, se debe tener en cuenta que con la acción de garantía de derechos se puede sostener la permanencia de los adolescentes en las instituciones, caso contrario sucede con la apertura del PARD, ya que éste último cuenta con unos términos definidos; en este caso se evade la responsabilidad asignada por un PARD, por lo que las medidas y seguimientos a los adolescentes de SRPA puede verse afectada. Por otra parte, es importante recalcar que no todos los casos ameritan la apertura de un PARD, por ejemplo, cuando un mayor de edad es llamado por el fiscal para que sea acusado por un presunto delito que cometió siendo menor de edad, abrir un PARD posterior a la medida penal que el ente judicial tome, no tiene sentido.

En cuanto a los formatos que la Subdirección de Responsabilidad Penal ha establecido para la ejecución de actividades en territorio, se evidencia que es necesario diseñar un formato acorde con el seguimiento realizado por las defensorías que hacen parte de SRPA, toda vez que este no existe. Por esta razón, se toman como base otros formatos de seguimiento que hacen parte del Sistema de Gestión de Calidad, y lo ajustan para aplicarlo a sus actividades de seguimiento. Esto puede generar no conformidades en las auditorías de los Sistemas de Gestión. Asimismo, al no estar estandarizado, en territorio se utilizan diferentes criterios para el seguimiento a los adolescentes del SRPA.

> *¨…No existe el informe de seguimiento, como tal un formato de seguimiento que podamos decir nosotros: "Ah listo, después de fallo tenemos que hacer un informe"*

y entonces nosotros: ¿bajo qué modelo y qué formato tenemos que seguirlos, para poder hacer un informe de seguimiento después del seguimiento de informe de fallo?" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Por otra parte, entendiéndose que el ICBF es el coordinador del SNBF, se evidencia una dificultad en temas de articulación con las entidades que hacen parte de este Sistema, dado que, en algunos casos de inobservancia, que se presenta en el 35,49% de las Defensorías, éstos no son tratados por los responsables 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 malas asignaciones de recursos y toma de medidas no adecuadas para los adolescentes que hacen parte del SRPA.

En efecto, se evidencia que los adolescentes consumidores de sustancias psicoactivas a veces son institucionalizados por el ICBF porque el sector salud, elencargo de atender las adiciones, no los atiende. Al ser estos casos responsabilidad del sector salud, no debería ser voluntario si lo que se busca con estos adolescentes es un cambio real; por otra parte, no se cuenta con su colaboración y, en algunos casos, es discriminatorio, y en el caso en que salud facilita su servicio para esta problemática, en algunos casos usando la tutela, no dan solución de fondo, presionando a los colaboradores del ICBF para mantener al adolescente con el cupo que le fue asignado.

¨… algunos centros de salud se les discrimina porque son del Sistema de Responsabilidad penal y dicen que uno de los requisitos para ingresar a rehabilitación es que no pertenezcan a este sistema…¨ (Entrevista en Nariño, 2019).

¨… pero salud es voluntario, le dicen al adolescente bueno usted quiere estar acá en el programa, ah no, no quiero estar, ah bueno entonces no está...¨ (Entrevista en Antioquia, 2019)

¨… Salud necesita muchas veces sacar camas y nos atosigan ya hay que sacarlo (…) Entonces cuando llega un chico con el consumo no encontramos el apoyo en salud, porque entonces requiere que primero pase por un primer nivel, del primer nivel decide cuando se pasa de desintoxicación (…) entonces nos exigen de que debemos quedarnos en la clínica como cuidadores y nosotros no somos cuidadores…¨ (Entrevista en Nariño, 2019)

Por otra parte, pero en la misma línea tenemos al sector educación, que no brinda la posibilidad que jóvenes que ingresan al SRPA, hagan parte de su sistema educativo por temas de comportamiento, que es común entre los adolescentes en conflicto con la ley. Lo anterior impide que estos jóvenes ingresen a niveles educativos superiores, como el SENA o demás instituciones académicas, que les facilita obtener un trabajo y así, construir un nuevo proyecto de vida.

¨… Existe una situación crítica que nosotros tenemos y es el acceso a la educación, el requisito fundamental para hacer un técnico, que no sea de salud, es tener noveno grado y hay adolescentes que llegan con octavo y al quererlos vincular a noveno, las instituciones educativas oficiales los rechazan porque tiene

problemas de comportamiento, o han sido expulsados de instituciones previamente; por lo tanto, no se puede garantizar que el chico cumpla el requisito y culmine sus estudios para que, por lo menos, quede matriculado para iniciar un técnico, sea en el SENA o en otra institución, y así poder buscar trabajo…¨ (Entrevista en Nariño, 2019).

En temas de articulación con actores del SRPA, se evidenció que las diferentes autoridades judiciales y administrativas desconocen el alcance y rol que tiene cada entidad dentro del SNBF. En este sentido, se constató que la Policía de Infancia y Adolescencia se desentiende del adolescente aprehendido, cuando es responsabilidad de este actor presentar al adolescente ante la fiscalía, así como de su custodia o traslado durante el proceso; por el contrario, lo deja a custodia del Defensor de Familia, presentándose situaciones de riesgo a la integridad del Defensor y a los funcionarios del ICBF.

¨ mientras no se presente a la Fiscalía, entonces la Policía quiere que Bienestar se haga cargo de ellos, nosotros no somos ente de vigilancia (...) un adolescente hace como 20 días iba a agredir con una silla a la psicóloga de otra Defensoría…¨ (Entrevista en Meta, 2019).

En este mismo sentido, los fiscales y jueces no tienen claro el rol que desempeñan al acusar y tomar decisiones judiciales sobre los adolescentes que hacen parte del SRPA, los Defensores manifiestan que, en ocasiones, quieren sobrepasar su alcance, emitiendo ordenes sobre la actuación administrativa, las cuales son netamente competencia del Defensor de Familia.

Por un lado, tenemos que los Jueces que deben hacer seguimiento al cumplimiento de la sanción penal, asignan esta responsabilidad a los Defensores de Familia, aunque el juez tenga los recursos para realizar este seguimiento. Esto genera una mayor cantidad de actividades que debe cumplir el Defensor para el proceso penal, asistiendo a Estudios de Casos que son complejos, y elaborando informes para que el Juez tome las decisiones.

¨ … Hoy la ley establece y es clara en decir que el quien hace el seguimiento a la sanción es el juzgado (…) sin embargo, ellos nos delegan toda la responsabilidad a nosotros como Defensores de Familia, (…) frente al cumplimiento de la sanción no hay una supervisión y un acompañamiento de parte de los juzgados, ellos cuentan con unas asistentes sociales, una por juzgado, sin embargo, pues también uno entiende que están desbordados por el número de procesos que ellos llevan frente a seguimiento a la sanción … ¨ (Entrevista en Bogotá, 2019).

Por otra parte, los Defensores de Familia están sujetos al tiempo de los Fiscales, sea porque tienen procesos muy atrasados, en donde se pueden encontrar adolescentes entre los 24 y 25 años, que hasta ahora están llamando para acusación, o porque dependen del tiempo de los fiscales para la presentación del Defensor de Familia, en las audiencias donde estos participan.

Así mismo, se evidencia la falta de articulación con la Fiscalía para conocer el estado en el que se encuentran los procesos activos y archivados, toda vez que los procesos

archivados no son comunicados al Defensor de Familia, dado que estos se presentan usualmente en las conciliaciones y, por lo tanto, cuando realizan jornadas de descongestión de conciliaciones, el Defensor no tiene conocimiento de lo que ha pasado con los casos archivados que se presentan en estas jornadas. Por otra parte, se evidencia que tampoco son comunicados los escritos de acusación para los procesos abreviados, ni los casos de delitos querellables que ingresan por denuncias. Lo anterior, genera pérdidas de tiempo y obstrucción al seguimiento realizado por los defensores de familia.

> *"…esos delitos querellables nosotros no los conocemos sino hasta cuándo van a la audiencia de conciliación, ¿por qué? Porque ellos entran por denuncia, nosotros no conocemos los procesos que entran por denuncia (…) escrito de acusación es para los procesos abreviados y es donde la Fiscalía no nos da el traslado, pues no nos da una copia de ese escrito de acusación, entiendo que nosotros nos quedamos sin saber qué fue lo que pasó, pero pienso que es un asunto de comunicación con ellos...¨* (Entrevista en Antioquia, 2019)

5.4.2. Direcciones Regionales

Este nivel recibe la línea técnica emitida desde la Sede Nacional, lleva el control y asignación de los cupos a través de la Central de Cupos y brinda los recursos necesarios para que, en los Centros Zonales, se preste un servicio con calidad. Sin embargo, se evidencian algunas falencias de carácter administrativo, operativo y de infraestructura, que dificulta la atención adecuada a los adolescentes que hacen parte del SRPA.

La falencia principal a este nivel se encuentra en la asignación de cupos, la cual es asignada y controlada por la Central de Cupos que se encuentra en la Dirección Regional. Se evidencia que los tiempos de asignación de los cupos son amplios y percibido por los Defensores de Familia como tedioso y demorado. Esto se puede presentar al no tener la misma disponibilidad de funcionamiento que tienen estas Defensorías veinticuatro-siete (24-7) y, en algunos casos, al tiempo que les toma revisar los informes de garantía de derechos para asignar el cupo.

> *¨… esperar a que el funcionario de asignación de cupos sí llegue el lunes a las 8 de la mañana, que esté dedicado solo a la asignación de cupos y no que esté en reuniones, capacitaciones, atendiendo otras cosas, entonces no contesta y el muchacho que ingresó (…) que se le ofreció el programa el sábado, domingo, lunes festivo, martes no le asignan el cupo, nada del cupo miércoles, jueves, viernes le dicen sí, yo ya no quiero! ... ¨* (Entrevista en Antioquia, 2019).

Adicionalmente, se evidencian dificultades en la asignación de cupos, debido a la oferta existente por parte de los operadores en las Direcciones Regionales; la dificultad más recurrente es que los adolescentes no cumplen con el perfil de las instituciones, sea por consumo de sustancias psicoactivas, sea por problemas psiquiátricos, o por ambos, cuya responsabilidad de tratamiento es del sector salud. Por otra parte, no existen cupos suficientes cuando los adolescentes son sancionados por libertad vigilada e internamientos preventivos, por lo que los Defensores de Familia han optado por solicitar

el apoyo de la familia que, en muchos casos, evade esta responsabilidad, y no se logran resultados positivos en estos adolescentes.

En cuanto a la ubicación de las mujeres adolescentes del SRPA, existen dificultades en los cupos, ya que la oferta es mínima para la demanda existente en algunas regiones del país. Durante los últimos años se ha evidenciado que, en algunas Regionales, la cantidad de mujeres que ingresan al SRPA, ha aumentado y, con ésto, la dinámica de la Regional en este aspecto.

> ¨ *… para los internados de mujeres hay muy poquitos cupos, es que la situación yo creo que ha estado variando, al principio eran muchos muchachos que ingresaban, hombres, hombres, hombres y poquitas mujeres, entonces no se veía la necesidad de crear muchos cupos para niñas, pero ahora se está viendo mucha niña ingresando ...*¨ (Entrevista Antioquia, 2019)

En lo que tiene que ver con las infraestructuras o instituciones que prestan el servicio a nivel Nacional para el ICBF, se evidenció que no todas las Defensorías de SRPA disponen de Centros Transitorios o de Emergencia en su área de influencia. En efecto, tan solo el 38,5% cuentan con un Centro de Emergencia para la ubicación inicial de los adolescentes; generado varias dificultades de seguridad, que exponen la vida del adolescente y la del personal administrativo a cargo.

5.4.3. Centros Zonales

Desde el nivel zonal se coordinan los recursos humanos, tecnológicos, de transporte, de insumos y de infraestructura para brindar un servicio adecuado a los adolescentes en el territorio. Las Defensorías de Familia están asignadas a un Centro Zonal específico, aunque físicamente estén ubicadas en la Fiscalía, en las Casas de Justicia o en los CESPA. Estas, rinden informe a la coordinación del Centro Zonal, quien se encarga de proporcionar los recursos necesarios para la prestación del servicio.

En este nivel se evidenciaron tres elementos de mejora para las coordinaciones de Centro Zonal, para brindar una adecuada prestación del servicio. Estas se encuentran relacionadas con la infraestructura y la operación para el seguimiento.

En cuanto a la infraestructura en Centros Zonales, se evidencia que los espacios no son idóneos para contar con la privacidad que los adolescentes que hacen parte del SRPA, requieren para brindar información y facilitar la elaboración del informe de Verificación de Garantía de Derechos.

> ¨ *también de los espacios de nosotros, siempre digo que todo parte de la casa y es muy importante que la casa de Bienestar esté bien organizada, donde la familia llegue y se sienta bien. (…) imagínate, una mamá y un hijo queriendo hablar algo y las está abriendo y cerrando la puerta…*¨ (Entrevista en Bolívar, 2019)

En cuanto al seguimiento, su mayor debilidad se encuentra en la asignación de recursos para el desarrollo de éste, sobre todo, en las zonas rurales del país, en donde se dificulta el transporte del equipo de trabajo de las Defensorías o la asignación de recursos para las comisiones y para el transporte. En efecto, tan solo el 21,73% de las

Defensorías cuentan con transporte institucional todo el tiempo, 69,36% algunas veces y 8,9% nunca.

5.4.4. Defensorías de Familia

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 o jóvenes: Artículo 11 Decreto 4840 de 2007, Artículo compilado en el artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015. Así mismo, debe brindar asistencia y protección al adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes: Artículo 82 Ley 1098 de 2006. Finalmente, para tener un control y respuesta correcta ante las autoridades judiciales, realizan seguimiento a los adolescentes que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal.

En este nivel se evidenciaron algunas problemáticas que tienen que ver con la estructura de las Defensorías de Familia, el acompañamiento a las audiencias y el seguimiento a los adolescentes que, al abordarse, nos permitirán deducir entre los hallazgos, algunas propuestas para el nuevo modelo de operación en las Defensorías que hacen parte del SRPA. En este sentido, debe tenerse en cuenta que las Defensorías de Familia trabajan para dos componentes: por un lado, para el componente de restablecimiento de derechos y, por el otro, para 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 la respuesta a correcciones, acciones correctivas, asistencia y réplicas de capacitaciones, entre otras.

> ¨*… Siempre que haya una sanción, no es un proceso a favor, como lo es un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, de alguna manera es un favor en contra porque yo debo pagar una sanción. Entonces el Sistema de Responsabilidad tendría que ser muy aparte del proceso de restablecimiento, como era antes. Ahora, luego de que pague su sanción, podríamos venir a mirar, por ejemplo, que no tiene familia (...) de esta manera, sí entramos nosotros, pero nos obligarían a estar en un proceso que no es para nosotros…*¨ (Entrevista en Risaralda, 2019)

Teniendo en cuenta la naturaleza de los casos y los factores de riesgo, los colaboradores de los equipos de las Defensorías de SRPA deberían ser especializados, y tener el conocimiento necesario para brindar asesoría técnica desde lo administrativo, y ser una guía para los adolescentes y sus familias desde lo penal. En este sentido, el perfil educativo y profesional de los Defensores de Familia de SRPA, debe proporcionar las competencias necesarias para orientar de manera adecuada a estos dos procesos.

Por otra parte, aunque en algunas regiones del país funcione la división por equipos de trabajo en verificación y conocimiento, se debe resaltar que, dada la complejidad de los casos y las actividades realizadas posterior a la verificación, el equipo de conocimiento deberá contar con una mayor cantidad de personas o con el tiempo para el desarrollo de sus actividades.

¨… Entonces el defensor de conocimiento era el que tenía más carga laboral, porque el de garantía solamente accede a las preliminares, y luego soltaba el proceso al de conocimiento, el cual, tenía que ir martes, miércoles y jueves al palacio, entonces no tenía tiempo para hacer el proceso administrativo y acá se nos exige que debemos que tener alternado esos dos procesos…¨ (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

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 y demás que den lugar en este espacio judicial. Adicionalmente, cuando hay un número elevado de casos al mismo tiempo, no es posible que sean atendidos todos los juzgados, por lo que se hace necesario que los Defensores de Familia conozcan la programación de los juzgados, facilitado de esta manera, el desarrollo de las actividades en el proceso penal por parte del ICBF.

En algunas regiones del país se evidencia que, al hacer uso de un Defensor exclusivo para audiencias, se tiene un mayor control sobre las novedades que surjan y se contribuye a que la operación sea oportuna, de tal manera que se puedan cubrir actividades como audiencias concentradas, que se presentan al tener que legalizarse una gran cantidad de casos 36 horas después de su aprehensión, según el código del procedimiento penal. Estas, aunque requieren de una mayor labor por parte de las Defensorías de SRPA, ayudan a descongestionar una gran cantidad de casos que ingresan, así como a cumplir con lo establecido en la ley.

¨… A las audiencias sí asiste la Defensora exclusiva del sistema (…) la dificultad y el cuello de botella, es donde te digo, cuando a un Defensor de Familia le tengo que decir "para un momentico ahí, hay que ir a una audiencia que nos programaron" (…) Por eso sigo insistiendo en la necesidad de ese Defensor móvil, que me gustó el nombre… ¨ (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

En cuanto al seguimiento realizado por las Defensorías del SRPA, es importante resaltar la importancia que éste tiene en el Sistema, en el sentido de la práctica de la justicia restaurativa, la cual le permite a los adolescentes que hacen parte del sistema se puedan conectar con fundaciones y alianzas de aprendizaje como por ejemplo el SENA. La justicia restaurativa hace que esta etapa del proceso le permita a miles de adolescentes iniciar su proyecto de vida.

En este sentido, las Defensorías de Familia del SRPA tienen dos grandes retos. Por un lado, que no se venzan los términos en los PARD abiertos y, por el otro, que no sean sancionados por la autoridad judicial, para dar cumplimiento a las medidas de protección tomadas y viceversa.

¨… a diferencia de los Centros Zonales regulares en el que el Defensor es el que está ahí siempre, pendiente y maneja su proceso, nosotros tenemos también la dificultad con las sanciones, porque los podemos tener en una medida de protección, pero vienen las sanciones que ya las impone el juez, entonces debemos entrar a indagar para que la medida de protección no vaya a impedir el cumplimiento o viceversa ¨ (Entrevista en Bogotá, 2019).

Adicionalmente, se evidenció que parte de las problemáticas con el seguimiento en el SRPA, se relacionan con los casos en medio familiar dependiendo de diferentes aspectos, tales como la falta de transporte para realizar estos seguimientos, los casos de los adolescentes ubicados en un medio familiar poco propicio, el desinterés por parte de sus familias que es indispensable para que los adolescentes no pierdan interés en su proceso de cambio y que una vez salgan de la medida preventiva se realice un cierre adecuado a sus medidas y no recaigan en los mismos o en peores actos delictivos.

> ¨ *…Entonces cuando uno va al medio familiar a veces hasta uno mismo se expone, porque de pronto el adolescente está bajo los efectos del consumo (…) Aquí le falta más empoderamiento a la familia en cuanto al rol protector, porque a veces dejan a los jóvenes solos. Yo digo que por la misma dinámica familiar (…) cómo desenvolverse en el entorno, que es un entorno con las características de alto riesgo consumo, micro tráfico y atracos, la mayor parte de los jóvenes que ingresan aquí vienen de las zonas vulnerables…*¨ (Entrevista en Bolívar, 2019)

En cuanto al seguimiento se evidencia que las medidas tomadas en PARD por los Defensores en los Centros Zonales especializados CESPA, que posteriormente las envían al Centro Zonal donde corresponda el domicilio del adolescente, pueden no estar acordes con la realidad del adolescente o con lo que él necesita lo que se evidencia durante el seguimiento. Esto genera reprocesos, costos operacionales innecesarios y, posiblemente, resultados no satisfactorios para los adolescentes incluidos en el SRPA.

> ¨ *… digamos que les llega a ellos, ellos toman una primera medida y trasladan al Centro Zonal que corresponde de su localidad, entonces el niño (…) lo pasan para acá, que uno esté de acuerdo o no con la medida, pues eso se va mirando en el seguimiento …*¨ (Entrevista en Bogotá, 2019)

Por otra parte, hay que resaltar que las Defensorías que se encuentran en Fiscalías o Casas de Justicia, tienen un mejor manejo de los casos y mayor control sobre los procesos que se presentan. En efecto, del total de Defensorías del SRPA el 20,77% son especializadas, evidenciándose en estas Defensorías alianzas con jueces y fiscales, que permiten dar respuesta oportuna a los adolescentes que ingresan al SRPA, evitando algunas de las problemáticas citadas, dado que pueden conocer de primera mano y de manera casi inmediata, las actividades programadas de fiscales y jueces en el lugar.

> ¨*… en cualquiera de sus modalidades o a los adolescentes que según las circunstancias han sido requeridos por el Fiscal (…), siempre el Defensor de Familia que está aquí atiende a ese llamado y tiene la agenda de la mano con Fiscalía, de la mano con el centro de servicios de la Rama Judicial …*¨ (Entrevista Antioquia, 2019)

Así mismo, estas Defensorías especializadas CESPA, deben contar con las condiciones que permitan tener las carpetas físicas de manera confidencial, íntegras y disponibles, así como con los espacios en donde puedan ubicar a los adolescentes mientras pasan a la Fiscalía. Por otro lado, para evitar un colapso en las Defensorías de SRPA, éstas deberían tener un alcance territorial. Además, se evidencia que para cubrir el turno de 24 horas a las que se encuentran sujetas las Defensorías de Familia del

SRPA se han organizado turnos de trabajo así, 6.00 am – 2.00 pm, 2.00 pm – 10.00 pm y 10.00 pm – 6.00 am.

> *¨… las instalaciones no son las más adecuadas, si tiene que ser un lugar, por lo menos una unidad especializada, (…) porque es que los chicos llegan en abstinencia, llegan agresivos y entonces los traen por estancia, entonces tenemos que estar juntos, la Fiscalía, el juez de control de garantías, el juez y Policía de Infancia, pero las condiciones no son las más adecuada …¨* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

En ese mismo sentido, se puede manejar un modelo de turnos similar a la URI, para cumplir con el servicio 7 x 24, de tal manera que no se supla el servicio por turnos de disponibilidad, sino por equipos de trabajo distribuidos en horarios que, a su vez, pueden ser rotativos.

5.5. Proceso de Trámites Extraprocesales -TAE-

5.5.1. Nivel Nacional

El nivel nacional debe establecer la importancia de realizar la Verificación de la Garantía de Derechos (VGD) y del Seguimiento en los casos de Trámites de Atención Extraprocesal (TAE). Una vez se establezca la importancia de la VGD y del seguimiento en los TAE, así como su aplicabilidad o no, se debería establecer una línea técnica, en lo posible documentada, para que sea aplicada de la misma manera por todas las Defensorías especializadas en TAE en todo el país.

Según lo establecido para los TAE en la ley 1878 de 2018, 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).

> *¨… el primer cuello de botella empieza desde el conocimiento de la presunta vulneración o amenaza, ¿qué pasa? Que con el nuevo lineamiento administrativo de restablecimiento de derechos se estableció que solo se le hará verificación de derechos según el paso 3 a lo que ingrese por Protección, entonces los casos de conciliable no son verificados y si no se verifican no se puede tener claridad si era para PARD o era para el área extraprocesal… ¨* (Entrevista en Meta, 2019).

Como se evidenció en el levantamiento de información cualitativa en campo, existen Defensorías de Familia que realizan la VGD a todos los casos que ingresan a los CZ, incluyendo a los TAE, considerándolo necesario para la identificación y correcto direccionamiento del caso, pero se debe tener en cuenta que realizar una VGD a los TAE, implica aumentar la carga de las Defensorías de Familia de TAE y los tiempos en la atención y solución de los casos que se presentan.

En lo que se refiere al seguimiento, se evidencia que éste se realiza de acuerdo con el nivel de riesgo que pueda percibir el Defensor a cargo, entre estos seguimientos se encuentran las realizadas a las conciliaciones para que éstas no caigan en una posterior

demanda, lo que presenta ciertas dificultades, si se vuelve no conciliable. Se realizan seguimientos a los procesos de alimentos o a las custodias en medio familiar, en donde se encuentre ubicado el NNA. En algunas Defensorías realizan seguimiento mensual, hasta un máximo de seis meses y a las demandas radicadas no se les realiza seguimiento. Esto muestra claramente que el seguimiento a este tipo de casos no se encuentra estandarizado, toda vez que no existe un requerimiento técnico, normativo o legal que lo indique.

> ¨ *… eso es como muy potestativo de uno como defensor, digamos si yo veo alguna situación de riesgo, de incumplimiento, por ejemplo, de una conciliación pues yo le solicito al equipo que haga el seguimiento (…) si veo una situación de riesgo, una custodia, un incumplimiento de visitas uno ordena el seguimiento…* ¨ (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

5.5.2. Direcciones Regionales

Teniendo en cuenta la cantidad de casos TAE que se presentan y considerando su nivel de complejidad, conciliables o no conciliables, debería estudiarse la ampliación del número de Defensorías de Familia para los TAE, toda vez que se evidencia que en algunas regiones del país no llegan a tener agenda sino hasta dos meses después, siendo un servicio ineficiente que facilita la presencia de riesgos en los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).

5.5.3. Centros Zonales

Adicionalmente se evidencia que los Centros Zonales que cuentan con una menor cantidad de Defensorías, éstas operan como promiscuas, dividiéndose por temas e instituciones la carga laboral. Así mismo consideran que para este tipo de solicitudes, no es necesario que la Defensoría encargada de los TAE cuente con un equipo psicosocial permanente. Se debe tener en cuenta que estas Defensorías promiscuas, tiene una dinámica totalmente diferente, a las que cuentan con equipo exclusivo de protección para este tema específico.

> ¨*… Bueno primero habría que decir que no todas las regionales tienen área de protección exclusivamente hay regionales, en donde un solo defensor cumple con las funciones de todos los programas que tiene que ver protección, extraprocesales, conceptos notariales, sistema de responsabilidad penal, porque hay ciudades en donde solamente hay un defensor…*¨ (Entrevista en Bogotá, 2019)

5.5.4. Defensorías de Familia

En cuanto a las actividades del equipo ETI de las Defensoría de TAE, se encuentra Asistencia y Asesoría a la Familia, que busca brindar asesoría preventiva, para que estas familias no afecten los derechos de NNA. Teniendo en cuenta que estas Defensorías son de protección, el equipo de trabajo debería ser asignado por alguna subdirección del proceso de promoción y prevención, como lo es, familias y comunidades. De esta manera, las Defensorías especializadas en TAE se liberarían de una actividad que, en esencia, no le corresponde al área de protección.

Cuando se trata de TAE no conciliables, le facilitan al usuario un formato donde diligencian toda la información pertinente para la elaboración de las demandas, facilitando el servicio y optimizando los tiempos en estas sesiones. Por otra parte, en algunas regiones del país, la asignación de citas entre los 15 a 20 días, es considerada por las Defensorías como adecuada para prestar el servicio de manera oportuna en cada caso de TAE. Aunque existan Defensorías que toman este tiempo para dar cierre a los TAE, se pudo evidenciar que hay casos que pueden tomar entre 1 mes en casos conciliables y 6 meses en casos no conciliables.

> *¨… Un trámite extraprocesal, depende, porque si es de custodia conciliable, más o menos se demora 1 mes, porque es la verificación de derechos, la audiencia de conciliación y antes de la audiencia, debe tener, en los casos de custodia de visitas, las valoraciones respectivas para poder verificar las condiciones de las niñas, niños y adolescentes. Pero en los trámites de juzgados, sí se pueden demorar más tiempo, dependiendo del juzgado y de las audiencias. Ese proceso puede demorar por ahí un año, un año y medio, seis (6) meses…¨* (Entrevista en Pereira, 2019)

Por otra parte, en cuanto a los casos que se presentan con mayor frecuencia en TAE son custodias, visitas y alimentos. Para resolver estos casos se evidencia que algunas Defensorías realizan un proceso de conciliación de manera integral, de manera que 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 casos en los que estos padres se evaden, impidiendo que no se tomen de manera oportuna las medidas provisionales que apliquen.

> *¨la falta de educación como por decirlo de alguna forma, en cuanto al tema de cómo notificar, (…) la gente no se toma el trabajo, no le toma la seriedad al caso de asegurar una debida notificación para uno poder tomar medidas provisionales, que es básicamente es eso lo que uno hace cuando a uno le llega debidamente notificada¨* (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

5.6. Proceso de Adopciones

De acuerdo a lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1098 de 2006, la adopción es una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paterno-filial entre personas que no la tienen por naturaleza.

Como se menciona en el “Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados”, la adopción busca la garantía del derecho de los niños, niñas y adolescentes a tener una familia y a no ser separados de ella, siempre que se les esté proporcionando un ambiente de amor y cuidado para su desarrollo integral y armónico. Para la adopción, por principio general, será necesario que esté probado que

el NNA no cuenta con familia nuclear o extensa o que, aun existiendo, la misma no ofrece garantías a pesar de las acciones adelantadas por el Instituto.

A continuación, se abordan algunos hallazgos -especialmente en el nivel zonal- producto del proceso de investigación desarrollado alrededor del tema de adopciones. Así, uno de los grandes temas que surgió es acerca de los tiempos. Se menciona que, 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 considerada alta, en muchas regiones genera que la remisión de estos procesos a los Comités de Adopción se demore más de lo debido, tomando incluso hasta el vencimiento de términos.

> *"…hoy en día tenemos 7 procesos de declaración de adoptabilidad que por los tiempos ya están casi venciéndose los términos y no hemos podido hacer una ficha, porque simplemente no hay una nutricionista y en el momento es clave que si no está el concepto de los 3 psicosociales y el de la defensora pues no se puede remitir esa ficha al Comité de Adopciones…"* (Entrevista en Meta, 2019)

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.

> *"…Nosotros, hace poco hacemos un informe integral, cuando se analizan desde un contexto externo ¿qué es el informe integral? (...) por ejemplo cuando hicimos el de un niño, la historia de remisión de él tenía más o menos 1.120 folios, que equivalen a 6 carpetas. Este era el análisis que nosotros teníamos que hacer, para poder diligenciar el informe integral; continuando con el ejemplo, este niño tiene atención por 9 especialistas diferentes en salud, para poder conceptuar sobre él y presentarlo al comité de adopción.*
>
> *P4: Para uno poder hacer este informe, se debe tener claro toda la historia, desde que nació, absolutamente todo, los procesos psicológicos, familiares y a nivel de salud. El objetivo es que este informe no sea devuelto, porque esto generaría la alteración de un indicador.*
>
> *P2: Específicamente, esta es la carta de presentación del niño para la familia. Se puede decir que hacer, por ejemplo, el informe integral de un niño de seis meses, en promedio, se gastaría semana y media, esto implica que se dejan de lado las demás cosas, entonces cuando se vuelve a retomar, se tiene un retroceso de valoraciones muy alto. Lo anterior evidencia que la exigencia es muy alta, en términos de la construcción de los informes integrales, pero eso no se dimensiona. Si usted lo mira por cantidades, se hizo un informe integral, pero si se mira en calidad o cualitativamente ¿qué se tuvo que hacer?: semana y media de trabajo destinado solo a ese proceso."* (Entrevista en Risaralda, 2019)

Esto conlleva que, en muchas ocasiones, se presenten casos que se queden estancados mientras los niños y niñas siguen en instituciones esperando a que el proceso

avance. Al respecto se señala que el crecimiento de los niños y niñas por encima de los 10 años, así como la presencia de alguna discapacidad o necesidad especial dificulta su adopción. Relacionado con esto, se plantea la necesidad de desarrollar estrategias o espacios formativos-pedagógicos mucho más amplios y con un enfoque diferencial con las familias adoptantes.

Por otro lado, los procesos de adopción tienen un seguimiento especial por lo que una especialización en adopciones podría garantizar que no haya errores.

> *"…este proceso tiene un control posterior en un juzgado, cuando se termina la actuación administrativa este proceso debe ir a un control judicial que es donde el juez de familia, digamos que aprueba las actuaciones o revisan las actuaciones del defensor... y termina dando una sentencia a ese proceso de adopción, por eso lo que se busca es que se vayan a minimizar los errores que pueda haber en ese proceso"* (Entrevista en Bogotá, 2019)

Frente a las cargas laborales de los Centros Zonales, se menciona que es difícil que las y los Defensores lleven a la vez procesos de adopción en combinación con otros procesos de restablecimiento de derechos. De allí emerge una recomendación en materia operativa en tanto se propone que en Centros Zonales con varios casos de niños y niñas en adoptabilidad haya un equipo o una Defensoría especializada en adopciones, particularmente por el nivel de trabajo que implica realizar seguimiento a estos casos y el tiempo que los equipos necesitan para ello. Asimismo, se podrían concentrar todos los esfuerzos en un solo tipo de casos, como se menciona a continuación.

> *"…dependiendo del número de declarados en adoptabilidad, ¿por qué lo digo? Si yo tengo 80 casos hoy y de esos 80, 72 son activos y 8 son de adoptabilidad, esos 8 niños de adoptabilidad... [pueden terminar siendo] invisibles…"* (Entrevista en Bogotá, 2019).

Es necesario además considerar, cuándo es procedente contar con Defensorías especializadas en Adopciones, las cuales deberían asumir tanto las solicitudes determinadas e indeterminadas, como los procesos derivados de las declaratorias de adoptabilidad.

En lo anterior, es importante tomar en cuenta las ciudades en las que funcionan Instituciones Autorizadas para Adopciones (IAPAS), que son Bogotá, Cali y Medellín.

5.7. Proceso de Inobservancias

Como se menciona en el "Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados" 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. Así mismo lo menciona un defensor de familia:

> *"…Mira, existe de hecho una partecita en el SIM que se llama Asistencia de Asesoría a la Familia, cuando me llega un caso y yo evidencio que no reúne requisitos para aperturar proceso porque no se encuentran vulnerados los derechos, ni amenazados, que lo que hay son inobservancias y se evidencia la necesidad del trabajo con la familia yo refiero un auto no amerita PARD y cierro, quedó cerrada la petición, pero esa familia queda en sí volando, acá la pasan al equipo de extraprocesal que es el que nos ayuda, nos apoya para que haga asistencia y asesoría, pero ellos como tienen también la función de la verificación de peticiones pues lo que hacen es hacer un oficio y remitir a salud para que por psicología… remitirlos a salud para que por el área de psicología les hagan atención terapias en familia…"* (Entrevista individual en Meta, 2019)

Acerca de los hallazgos sobre las inobservancias surge una particularidad y es que hay factores del contexto socioeconómico propio de la región que entran a jugar a la hora de tomar medidas de protección de los derechos, como se menciona a continuación.

> *"…en el caso de Popayán creo que es una de las ciudades con mayor desempleo y la Corte Constitucional nos ha dicho que el tema económico no es un motivo para retirar a los niños del medio familiar […] hay circunstancias en donde digamos el papá no le puede comprar el uniforme, no le puede comprar los cuadernos, no le puede llevar a atención de salud, entonces hay veces que ellos no lo pueden hacer y nos toca entrar nuevamente para garantizarle esos derechos, el tema de salud…"* (Entrevista en Cauca, 2019)

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 NNA.

> *"…son inobservancias pero lastimosamente por el tipo de proceso terminan en restablecimiento de derechos, porque digamos son niños que tienen desde los cinco años un diagnóstico psiquiátrico y una medicación, nunca se les ha atendido y cuando llegan entra una solicitud de restablecimiento de derechos, pero entra una solicitud de restablecimiento de derecho que es una bomba de tiempo porque al chico ya les escalaron todas sus conductas, donde es peligroso para el nene y para los demás miembros de la unidad familiar…"* (Entrevista en Risaralda, 2019)

5.8. Otros temas importantes en la Gestión de Procesos

5.8.1. Informes periciales del ETI

La Ley 1098 de 2006 en su artículo 79 establece que los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del Equipo Técnico Interdisciplinario -ETI- tendrán el carácter de dictamen pericial.

Los informes de los miembros de los ETI sirven de soporte a la apertura de un

PARD, a la argumentación de los fallos y a las decisiones de cambios de medida. Igualmente, sirven como sustento para declarar la medida de adoptabilidad o para sustentar las decisiones de ampliación de términos de los procesos PARD en las DF. De igual manera, los informes emitidos por los Equipos Interdisciplinarios de las DF sirven de soporte a los procesos penales derivados de delitos de violencia sexual, así como en los procesos penales llevados a adolescentes presuntamente delincuentes.

Por su naturaleza, elaborar un informe pericial requiere de mucho tiempo porque es largo en extensión cuando se escribe y porque requiere de un trabajo previo de entrevistas, evaluaciones y visitas domiciliarias. De otro lado, requiere de un perfil profesional y una experiencia que no siempre tienen los profesionales de los ETI en el ICBF.

> "…*digamos que quien verifica abuso, cuando el informe se remite a la Fiscalía y se introduce la valoración o el peritazgo psicológico, uno es el que tiene que ir a las audiencias y eso sí genera estrés, nervios, ansiedad, mucho temor… entonces eso hace parte de lo que hacemos acá en el ICBF y, a veces, la verdad es que a ICBF le dan muy duro, porque aquí no hay psicólogos especialistas, ni en jurídica, ni en clínica jurídica es lo que se requiere para hacer ese tipo de informes periciales...*" (Entrevista en Meta, 2019)

Dada la importancia de estos informes para tomar decisiones que deben sustentarse ante las familias, los jueces y los entes de control, los equipos deben contar con el perfil requerido, ser competentes y contar con el tiempo y las herramientas para realizar los informes con excelencia, en particular porque el destino de los NNA depende de ellos. En tal sentido, un ETI que sea débil, debilita la labor del DF. De otro laso, la falta de tiempo y la sobrecarga laboral, además del estrés, hacen que, a veces, los informes no estén debidamente sustentados y argumentados. Igualmente, no siempre los informes del ETI cumplen con la calidad requerida, entre otras razones porque el número de casos no permite llegar a la profundidad requerida; en otros casos, existe una gran carga emocional porque se está decidiendo sobre la vida de los NNA y de sus familias. Así, como consecuencia del alto número de casos, muchas veces la calidad de los informes se pierde porque, para ahorrar tiempos, muchas veces se acude a la estrategia del copie y pegue en asuntos en donde las situaciones tienden a repetirse como, por ejemplo, en las condiciones socioculturales de las familias.

En general, el DF toma sus decisiones con base en el informe de verificación que elabora el ETI "…*Le digo una cosa, yo nunca tomo una decisión sin oír el concepto del equipo…"* (Entrevista en Meta, 2019). La dificultad se presenta cuando por falta de tiempo, los informes no están a tiempo, ni se suben al SIM y se toma la decisión con la exposición oral del equipo ETI "…*pues uno ingresa al Sistema de Información Misional y encuentra que hay valoración de la garantía de derechos, está la actuación, pero cuando usted abre el informe, todavía no está, ¿sí me explico? No está informe, está la sola anotación…"* (Entrevista en Cauca, 2019). Estas situaciones se presentan por el exceso de trabajo, el trabajo en tiempo real y la necesidad de ubicar al NNA ese mismo día, porque no es pertinente dejarlo con la familia. Entonces otra presión para el ETI es la necesidad de realizar inmediatamente el informe para ubicar al NNA en una institución. Uno de los riesgos en que se incurre, es

que el caso puede no quedar suficientemente documentado y puede quedar la decisión tomada sin las consideraciones necesarias, porque, en el momento de escribir, el profesional no escribe todo, de nuevo, por la falta de tiempo o porque después de transcurrido un tiempo, no se acuerda de todos los detalles.

> "…*usted es psicóloga me dice a mí, "doctor la niña efectivamente ha sido abusada, tal, tal, parece que fue el padrastro, que no sé qué", me da el informe verbal, tomamos la decisión, pero el informe escrito ya puede tener otras aristas, que el psicólogo o el trabajador social pues no incluyeron en el reporte que hicieron, porque lo hacen de manera resumida, simplemente para que yo tome la decisión ahí mismo, para aperturar el proceso y ubicar a la niña en algún lado, entonces…"* (Entrevista en Cauca, 2019).

De otro lado, para realizar los informes del ETI (que tienen carácter pericial), es necesario que los NNA entren en confianza para conversar y para ello se requieren ayudas, tales como juegos, juguetes, material didáctico (colores, plastilina, etc.) y dulces. No obstante, en la mayoría de las DF y los CZ no se cuenta con ellos, por lo que los profesionales de las DF deben comprarlos con dinero de su bolsillo. También se debería contar con espacios que garantizaran la privacidad y que estuvieran decorados con temáticas infantiles de manera que los NNA se sintieran cómodos para hablar. No obstante, en la mayoría de los CZ y las DF no se cuenta con este tipo de espacios.

En general, los resultados de los informes periciales son discutidos por todos los miembros de la DF (ETI más DF) y, con base en el informe y en las discusiones del equipo, se toma la decisión de abrir o no un PARD. Y luego de la discusión con el equipo, se ajusta el informe, si ello es necesario.

Existe un formato en Word para los informes de verificación y de seguimiento que están en el lineamiento y que no pueden subirse directamente al SIM. Para subirlos al SIM hay que tomarlos por partes, seleccionarlos y pegarlos, por lo que se hacen reprocesos que implican doble trabajo. Existe evidencia de que el formato ha mejorado y de que el trabajo en el SIM es más amigable. No obstante, parece necesario seguir avanzando en ese camino.

Más allá de los informes periciales, está el asunto de la situación social y psicológica del NNA. Hacer un informe pericial para un proceso administrativo o para un proceso penal, implica estudiar a la familia porque esto es muy importante. Esta es la razón por la que, en muchas entrevistas, se dice que el ETI debería asistir al NNA y a la familia en su proceso de restablecimiento de derechos, más allá de lo legal, llegando al fondo del asunto que se relaciona con las condiciones socioculturales y las condiciones de relaciones familiares y condiciones psicosociales y psicológicas. Sobre las primeras, las condiciones socioculturales (pobreza, desempleo, etc.), como se mencionó en otro aparte, es difícil incidir.

En las segundas, las condiciones de relaciones y condiciones psicosociales y psicológicas, sí es posible realizar intervenciones que pueden tener resultados importantes y deseables en los comportamientos de las familias y de los NNA, que se

reflejen en la disminución de las reincidencias y le ofrezcan a los NNA soluciones más allá de lo legal. Esto se relaciona con el hecho de contar con un proceso definido al interior del ICBF, relacionado con "Asistencia y Asesoría a la Familia" en donde sea claro el rol del ETI o en donde se entregue esta responsabilidad a grupos de profesionales que no pertenecen a las DF.

> "*…para hacer un peritaje como corresponde, yo tendría, como trabajadora social, que conocer muy a fondo lo que pasa en esa familia, muy a fondo y, para conocerlo a fondo, tengo que hacer lo que manda la carrera, la profesión de la investigación social, en lo individual, en lo grupal e inclusive mirando a su familia extensa, en su contexto, individual y grupal, su contexto y también mirando en, las propias potencialidades que tiene cada quien para salir de esa crisis*…" (Entrevista en Bogotá, 2019)

5.8.2. Comisorios, trámites notariales y diligencias judiciales o administrativas (desalojos, rescates, etc.) y otros procesos en la DF

Los comisorios son actividades adicionales a las relacionadas con los procesos que llegan por SIM a las Coordinaciones de los Centros Zonales y hacen parte del reparto. Generalmente son responsabilidad de los equipos psicosociales. Estos comisorios son solicitudes de conceptos de otras autoridades, que están relacionados con a) valoraciones, b) informes, c) visitas domiciliarias, d) entrevistas a la familia y e) evaluaciones psicológicas, entre otras.

Este apartado se refiere a las actividades que en algunas defensorías de familia realizan diferentes a los procesos y que inciden en la carga de trabajo y en el cumplimiento de los objetivos. A continuación, se presentan los hallazgos a nivel zonal.

Por ejemplo, hay casos en que personal de las defensorías realiza tareas de archivo o del área financiera porque no hay personal o el que hay es insuficiente.

> *"…no hay financiera y la financiera que había solamente lo que hace es como revisar las cuentas, el consolidado final que se pasa al mes a la Regional Bogotá y revisar cuando se hacen los cierres, que es lo de la resolución del cierre financiero, por lo tanto esta Defensoría en cuanto a lo que es Hogar Gestor destina una mañana, […] a recepcionar las cuentas o las facturas de los hogares gestores, lo que significa es revisar que las facturas que traen del gasto de ese dinero las madres, si se haya destinado a los niños niñas y adolescentes en condición de discapacidad…"* (Entrevista en Bogotá, 2019).

Otra situación común es el hecho que personal de las defensorías tenga que cubrir las tareas de atención al ciudadano (especialmente en los Centros Zonales donde sólo hay una persona en este cargo) o de otros cargos en los que por razones médicas o por vacaciones no esté durante un periodo de tiempo. Esto implica una carga laboral adicional a la propia que, si bien se da para garantizar un servicio continuo, no siempre se tiene en cuenta.

> *"Atención al Ciudadano, en los casos cuando de pronto la persona que... que está*

designada o que tiene esta función en particular, de pronto por algún motivo pues no puede estar presente, cumpliendo con la responsabilidad o con su función principal, entonces obviamente como ya se explicaba, se está en la semana en la que nos toca esta disponibilidad, entonces se asume, porque pues así se ha acordado…" (Entrevista en Meta, 2019).

En ocasiones, se señalan algunas actividades obligatorias, ya sea formativas o administrativas, que tienen que realizar en las defensorías y que quitan paulatinamente tiempo esencial para las tareas misionales.

"…volviendo, ya que se me había olvidado, al tal SIG, que nos quita mucho tiempo, porque de verdad, nos obligan a sacar de nuestro tiempo personal, porque así también lo dice, que el Instituto sólo autoriza en una resolución una hora semanal o dos horas para dedicarse al curso que, como ya lo dije, lo tiene que hacer uno de forma obligatoria cada año para obtener ese verraco certificado, y nos dice que el otro tiempo tendrá que ser asumido por el servidor público, o sea, lo invitan a trabajar y hacer el curso desde la casa porque uno sabe que aquí nadie está mirando para el techo ni diciendo: "Ay, mira, me quedaron tres (3) horas libres entonces voy a terminar el curso". (Entrevista en Risaralda, 2019)

Hay otras actividades que, si bien son necesarias y coherentes con las competencias del instituto, no son cuantificadas ni tenidas en cuenta cuando se observa la gestión de los defensores y sus equipos y que sí reducen el tiempo efectivo de trabajo. Allí se encuentran, por ejemplo, las actividades desarrolladas para el plan de descongestión, las visitas a colegios u hospitales, los viajes para las entregas de niños, niñas o adolescentes a las instituciones, el desarrollo de talleres en colegios o con el ejército, jornadas de sensibilización con migrantes, el acompañamiento a ferias de salud que realizan las gobernaciones o las demás que se exponen a continuación:

"Y el defensor hace todo, el defensor hace: sustanciación, el defensor hace rescates, el defensor sale a desalojos, el defensor no tiene apoyo de absolutamente nadie, tiene un técnico asistencial por cada tres defensorías, y los archivos están, porque uno tiene que también estar cerrando proceso, entonces: sustancia, pasa todo y la archiva ahí intacto, porque no hay quien archive. "Organice el archivo señor defensor, porque si no, no le recibo", - "entonces bueno ¿qué priorizo: el archivo o los niños que están con el PARD abierto? ¿y dentro del PARD abierto qué priorizo: los de abuso sexual o los de problemas de comportamiento? ..." (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

"Un tema que actualmente nos aqueja a nosotros como centros zonales es el acompañamiento a operativos que la Alcaldía se inventó […] respecto de trabajo infantil cada ocho días están haciendo operativos y si no va el defensor de Familia no hacen el operativo, nosotros tenemos una agenda pre constituida preestablecida con los usuarios con nuestros procesos y nos es difícil desplazarnos a ese tipo de asuntos a perder mediodía, ir a caminar el parque, ir a caminar el mercado público y en últimas ninguno de esos niños que se encuentran en condición de trabajo infantil es cobijado con medida de protección alguna diferente a la ubicación del medio Familiar porque tienen Familia lo que pasa es que tienen esa herramienta para subsistir…" (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

"…en este momento los profesionales estamos haciendo… emitiendo conceptos periciales para comisorios ¿entonces qué quiere decir? Que otros defensores de familia, comisarios o jueces nos envían a nosotros un caso para determinar custodias, para determinar idoneidad del cuidador, nosotros hacemos entonces adicionalmente a lo que ya tenemos, citamos familias, hacemos entrevistas y tenemos que emitir esos conceptos periciales para la autoridad que esté solicitando, entonces digamos que es otra función a la que ya se nos añade…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

"Lo que hacen las otras entidades es ver al ICBF como el líder del proceso, ya que son los que manejan Infancia y Adolescencia, entonces todas las autoridades nos pasan esos casos, sin darse cuenta de que otras entidades tienen todas las competencias para manejar los casos.

- *P2: Pasa en la fiscalía, ya que ellos desconocen el concepto emitido en la resolución, en el que se le confiere competencia de policía judicial a los profesionales de la Comisaría de Familia. Cuando se hacen solicitudes, piden identificar las secuelas en términos psicológicos de la violencia intrafamiliar en un proceso que manejan ellos, utilizando eso para sus informes, para los procesos judiciales. Ellos desconocen la competencia y el concepto emitido en la resolución 02230, en la que se dice que la competencia de policía judicial se otorga a los profesionales de Comisaria de Familia, pero es difícil, ya que no llegan solo con una petición mensual; las personas de la fiscalía tiene el hábito de esperar, llegan con diez o más y tenemos diez días para responder con las solicitudes.*
- *P1: Parece que fuéramos los empleados de todas las entidades, ya que todos nos traen las diferentes labores y debemos dar respuesta de las mismas…"* (Entrevista en Risaralda, 2019)

Estas actividades se multiplican cuando la institucionalidad de la región es débil y otras instituciones se apoyan en el ICBF o encargan tareas en funcionarios de las defensorías.

"Tenemos casi 10 o 11 municipios que nos piden ese tipo de apoyo, porque particularmente ese tipo de Comisarías de Familia no cuenta con equipos técnicos interdisciplinarios y en ocasiones se apoyan en nosotros. Cosa que es compleja porque para desplazarse ese tipo de lugares y zonas genera un riesgo y una comisión una resolución y demás, solicitud de abogado solicitud de la Defensoría del Pueblo, Solicitud del Juzgado de Familia por ejemplo. Que nos piden realizar algún tipo de estudio o valoración psicológico sea para definir la custodia definitiva instancias judiciales, solicitud de entrevistas de adolescentes autores o coautores de conductas punibles solicitud de entrevista de parte de la Fiscalía de víctimas de cualquier tipo delito que sean menores de edad para seguir en la rigurosidad que exige el artículo 150 del Código de Infancia y Adolescencia, solicitud de apoyo a estudios fotográficos, verificación de estudio fotográfico cuando son menores de edad…" (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

En ocasiones incluso el personal de defensorías hace las veces de notificadores pues el servicio del Correo Certificado 472 no es diligente en muchas regiones del país, como se mención en el capítulo de notificaciones.

Hay otro tipo de actividades que se realizan de manera recurrente pero no son institucionalizadas, como las celebraciones de Halloween o del día del niño u otras que, por iniciativa de los y las funcionarias de los Centros Zonales, se realizan. Estas actividades generalmente se realizan con recursos propios de los profesionales de los Centros Zonales. Adicionalmente, en muchas ocasiones el personal de defensorías también saca de sus propios recursos para comprar elementos como pañales, medicamentos, ropa o alimentación para niños y niñas que llegan por ejemplo en situación de habitabilidad en calle. Estas situaciones mencionadas se ven soportadas en los datos de las encuestas realizadas en la medida en que el 83% de las defensorías no tienen recursos para la alimentación de NNA, el 84% no tiene recursos para vestuario de NNA y el 80% no tiene recursos para implementos de aseo de NNA.

De allí, una recomendación en materia administrativa es que se disponga de un rubro específico para atender estas situaciones de emergencia y para el desarrollo de estos escenarios (actividades de bienestar) cuyo objetivo último es el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y niñas que están bajo la protección del ICBF.

5.8.3. Comités Técnicos Consultivos

Según la Resolución 9198 de 2015 del ICBF, el objeto del Comité Técnico Consultivo es brindar orientación, asistencia técnica y emitir recomendaciones técnico-jurídicas a las autoridades administrativas, frente a los trámites de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes que requieren de especial estudio y análisis por la complejidad que presentan. Esta instancia tiene tres niveles: nacional, regional y zonal.

Un hallazgo es acerca de la amplitud de la función del Comité en cuanto a lo que se puede entender por complejidad[22]. Dentro de la amplia gama de casos que se abordan en los Comités, a nivel zonal, se encuentran los casos cuyos términos se están venciendo, casos con posibles pérdidas de competencias, casos de los niños y niñas declaradas en adoptabilidad, pero con un periodo largo de permanencia en instituciones o en hogares sustitutos, o casos en los que los conceptos de los profesionales de una defensoría no están unificados y hay discrepancias. En algunos Centros Zonales incluso se realiza el seguimiento de las medidas en los Comités, pero esta no sería, en principio, su funcionalidad.

> *"El seguimiento a la medida […] esto se hace en comités consultivos... en el Comité Consultivo Zonal, también se hace el seguimiento a la medida, es como que la única herramienta que en este momento como que dispone el coordinador para hacer eso, en los comités…"* (Entrevista en Meta, 2019)

[22] En algunos Centros Zonales se menciona que esto se define a partir de los indicadores, pero no es la regla general.

En los Centros Zonales especializados en SRPA se resalta que los comités son de utilidad para poder coordinar acciones con otras entidades.

> *"Son análisis de casos de difícil resolución digámoslo así, o sea muchos de esos Comités Consultivos pedimos el apoyo de la Procuraduría, esos normalmente los hacemos cuando hay que tomar decisiones que involucran otras instancias, por ejemplo, esos que te digo de los psiquiátricos del sector salud, porque de todas maneras Procuraduría es como digamos un coadyuvante ahí y un apoyo para hacer exigible que las otras entidades cumplan…"* (Entrevista en Antioquia, 2019)

La amplitud de la forma en la que se realizan estos comités también fue objeto de cuestionamiento en algunos Centros Zonales, pues preferirían que hubiera más homogeneidad y lineamientos más claros.

> *"…sin embargo, yo creo que cada uno lo hace de diferentes formas; creo que el comité consultivo también debe estructurarse y homogeneizar en todo Colombia, que tenga unas claridades de cómo se hace, si con todos los defensores o con solo una defensoría, creo que a pesar de que ya se haya avanzado en el ICBF, debe pulirlo más…"* (Entrevista en Antioquia, 2019*)*

Otro elemento que se menciona es frente a la obligatoriedad de la realización de estos comités[23], especialmente en el nivel zonal, pues se deduce que no siempre hay casos de complejidad necesaria para desarrollar este espacio y en ocasiones representa una reducción del tiempo para adelantar los demás procesos de los Centros Zonales.

> *"…Pues realmente los comités, en este momento como estamos, sabemos que es una exigencia de hasta dos días que ponen para los comités, pero literalmente ya a uno no le queda tiempo para los comités, uno viene por cumplir, pero está, "si cuadremos esto, miremos esto, ya bajo a hacer esto, que llegó tal persona". Me salgo porque tengo que ir a atender. O sea, no son como pertinentes para eso, es más fácil que digamos se genere una consulta y se hace la citación del comité correspondiente a ese caso, porque nos estamos viendo cortos de tiempo, y eso se tiene que hacer prácticamente en dos veces en el mes y nos está quitando tiempo que ya no tenemos, entonces la gente no los aprovecha, porque es que es demasiado tiempo. No están las dudas concretas, las personas traen ya muy pocos casos, porque como te digo, o sea, eso se da es en el momento, digamos hoy se me está presentado y solucioné: "pero es ¿qué llevó al comité si ya solucioné?". No necesito llevar nada…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Sin embargo, se menciona que son espacios útiles y constructivos para mejorar los procesos llevados.

> *"…Esos dan miedo a veces porque a uno le da temor que este fallando en algo, pero son muy importantes, porque orientan, orientan muchísimo, y ayudan muchísimo, a veces uno cree que tiene su proceso bien y cuando el Comité mira o revisa, está faltando eso…"*

[23] En el nivel nacional se deben realizar por lo menos cada dos meses, en el nivel regional se debe realizar por lo menos una vez al mes, y en el nivel zonal se deben realizar por lo menos cada quince días.

(Entrevista individual en Cauca, 2019)

> *"…excelente eso me parecen porque a veces tú lees cosas que el otro no, entonces sí nos integramos 3 o 4 defensores a hacer Comité Consultivo ya a nivel regional pues hombre cheverísimo porque uno le dice fíjate que acaba de salir la sentencia de tal y ahí te puedes acoger, te puedes guiar…"* (Entrevista en Meta, 2019)

> *"En la identificación de recomendaciones para los Defensores, sí me parece que los profesionales en los distintos puntos de vista de los Defensores, porque indudablemente cada profesional es un mundo y cada Defensor maneja las cosas de una forma. Sí me parece que hay aportes que sirvan para definir la situación* (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

A pesar de esto, hay casos en algunas regiones en los que estos espacios se ven como una intromisión a la labor de las defensorías

> *"…son muy irrespetuosas con los defensores, no respetan nuestra postura ni siquiera era el conocimiento de fondo que tenemos del proceso. Una persona que llega en 10 minutos revisando un expediente pueda conocer más a fondo de esa familia que yo, que llevo más de tres meses con ellos, no me parece…En el sentido de que lo que vienen a revisar lo hacen desde "es que esta decisión no está fundamentada en ninguna parte". Esa decisión está en el trabajo que hemos hecho que ustedes no la alcanzan a leer porque ustedes están haciendo una revisión formal de puntos que van chequeando en una lista, pero que no están mirando los pormenores que, si en las entrevistas se dijo esto, que tal situación se llegó a esta conclusión…"* (Entrevista en Risaralda, 2019)

Esta situación en cuanto a la percepción de la utilidad de los espacios de Comités Consultivos se ve reflejada en los datos de las encuestas a las defensorías en donde el 35% considera que estos son poco útiles y el 65% restante los considera útiles.

Una recomendación en materia operativa sobre este escenario sería que se defina de manera clara no sólo el objeto de los Comités Consultivos sino la forma en que se convocan y funcionan para que no se conviertan en un escenario de revisión o auditoría a las actuaciones de la defensoría ni el espacio en el que se realiza seguimiento a un caso en particular porque por falta de tiempo no se puede realizar en los tiempos ordinarios del funcionamiento de la defensoría. Esto ayudaría a que los comités consultivos cumplan su propósito de ser escenarios de asistencia técnica, orientación y recomendaciones.

En este sentido, para que un espacio de vital importancia en la protección de derechos no se vuelva un espacio rutinario que se cumpla porque es de carácter obligatorio, se propone la revisión de su periodicidad a nivel zonal la complejidad de la región y del Centro Zonal respectivo.

5.8.4. Estudios de Caso

De acuerdo con el "Lineamiento técnico del modelo para la atención de los niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados", un estudio de caso es una herramienta de seguimiento que consiste en la reunión de profesionales con el objeto de analizar una situación o tema específico con respecto a un niño, una niña o un adolescente que se encuentre en proceso de atención y que esté bajo medida de restablecimiento de derechos. El resultado del estudio de caso debe generar un plan de acción que implique la cualificación de la atención del niño, la niña o el adolescente, su familia o red vincular de apoyo, incluyendo a los integrantes de la institución, del hogar o de la familia donde se encuentre el beneficiario.

Un estudio de caso se realiza para: 1) la elaboración del diagnóstico integral y el plan de atención, 2) analizar situaciones específicas que afecten el desarrollo del proceso de atención de acuerdo al equipo técnico interdisciplinar de la defensoría o de la institución, 3) a los 12 meses de permanencia en la modalidad, los equipos de las defensorías y el operador se reúnen para analizar el cumplimiento de los objetivos y se toman decisiones frente al PARD del niño, niña o adolescente.

Algunas Defensorías resaltan la utilidad de estos espacios pues permite compartir conocimientos no sólo de los profesionales de los operadores sino de los profesionales de las defensorías, además permite establecer una coordinación con los operadores y poderse apoyar mutuamente.

> *"…a veces los operadores nos dicen: "miren, necesitamos que nos apoyen con una terapéutica" o "necesitamos que usted, defensora hable con el chico porque hemos tenido dificultades comportamentales con él y hablar con la defensora les ayuda". O a veces nosotros les decimos que necesitamos nos ayuden más con la familia porque la señora tiene una dificultad y necesitamos que se trate desde el operador…"* (Entrevista en Risaralda, 2019).

Una de las dificultades encontradas sobre este tema es que algunos operadores no cumplen lo pactado en estos estudios de caso.

> *"A veces no se cumple con los compromisos o a veces… lo que me ha tocado de los casos así viejitos, me toca hacer como un recuento […] porque a veces o sea no tienen conocimiento los equipos de la ONG, entonces yo les digo, pero si ustedes pueden venir acá y decir que les preste la carpeta para echarle una ojeada y no hacer como seguimiento sin saber, ¿por qué está niña está acá en Hogar Sustituto?, ¿qué necesita?, ¿cuál va a ser el plan de acción?"* (Entrevista individual en Nariño, 2019).

En ocasiones pareciera que no es claro el propósito de los estudios de caso pues se equiparan a espacios de seguimiento regular. En otros casos, los defensores sienten que es una intromisión a su autoridad para decidir sobre los casos bajo su responsabilidad.

> *"Para mejorar [los estudios de caso], que fueran más frecuentes. [que] no sea únicamente cuando haya la situación problema. Sí, no a apagar incendios, deben ser como seguimiento*

también, no únicamente cuando hay una situación que sea... que se vuelva inmanejable para el operador o para la institución, que es cuando piden el estudio…" (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

5.8.5. CAIVAS

Los CAIVAS son Centros de Investigación y Atención Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales, en donde concurren en un mismo espacio, la Fiscalía General de La Nación, Policía Nacional, Medicina Legal y el ICBF, para darle a las víctimas de violencia sexual una atención integral con una ruta de atención articulada y expedita que facilite el proceso a las víctimas y evite la revictimización. Atiende a víctimas de cero a dieciocho años y a victimarios menores de 14 años (si el victimario es mayor de 14 y menor de 18, se remite al CESPA). Esta estrategia responde parcialmente al hecho de que un acto de violencia sexual debe atender tres componentes: salud (sector salud con el *Código Fucsia* o *Código Blanco* y medicina legal; los asuntos judiciales (Fiscalía) y los asuntos de vulneración de derechos de los NNA (ICBF).

"… ¿qué es lo primero? La atención en salud, física y emocional, o sea, el niño en ese momento no me está pidiendo a mí, "ay escúchenme en declaración, tome una medida", ¡no!, a él lo que le interesa es la atención en salud física y emocional, se restablece ese derecho, primero en salud, y ahí si el niño, niña o adolescente y la familia pueden pasar al trámite legal, pero yo no puedo empezar por el revés, tengo que empezar primero por la parte de salud física y emocional, o sea yo tengo que estabilizar, o sea tengo que garantizar que se estabilice la salud física, mental y emocional de ese niño antes de atenderlo en la parte legal, administrativa y penal… lo primero es Código Fucsia, entonces si ve que hay 2 rutas, la que está en... en el papel y la otra hacen acá como les da la gana" (Entrevista en Antioquia, 2019)

Para empezar, debe anotarse que la información sobre lo que es un CAIVAS, la ruta de atención y las entidades que lo componen no es clara en la página web del ICBF y la información allí consignada se contradice con la de las páginas web de las demás instituciones que integral un CAIVAS, en particular con la página de la Fiscalía. Adicionalmente esta información tampoco es clara para los miembros de las Defensorías.

"…*no sé… quisiera que eso me lo respondieran: a quién se le puede preguntar si el CAIVAS sigue siendo un Centro Especializado para abuso sexual o todo tipo de abuso, este tipo de conductas y comportamientos ellos también los deben atender, porque esa es una recarga también para nosotros y más todo lo que tenemos, más esto de comportamiento sexualizado, entonces sí debemos establecer si hay centros especializados, que sean especializados, por ejemplo nosotros somos protección, pero protección estamos trabajando con adopciones, estamos trabajando con maltrato, estamos trabajando con abandono, estamos trabajando con violencia física, con negligencia, con violencia psicológica y más ahora abuso sexual, entonces ¿dónde está el Centro Especializado CAIVAS? O sea, es mi pregunta, no sé mis compañeras opinan lo mismo..."* (Entrevista en Meta, 2019).

La DF que están en los CAIVAS realizan las mismas funciones de las que no están en CAIVAS. La diferencia es que, en general, en los CAIVAS, la atención es de emergencia o actos urgentes porque son NNA llegan a la Fiscalía por un delito sexual que es puesto en conocimiento de las autoridades judiciales. En general, las DF que están en CAIVAS son "especializadas" en verificación, porque reciben caso de emergencia, verifican, ubican y aperturan el proceso, el cual se traslada a una DF que conoce del caso y que está situada cerca de la vivienda del NNA que es víctima del delito sexual. Además, esta última DF se constituye en parte y asiste a las audiencias de juzgamiento de las personas sindicadas de delitos sexuales contra los NNA menores de 18 años.

Dado lo anterior, vale preguntarse ¿por qué una DF es especializada en violencia sexual, si tiene el mismo equipo y los mismos elementos que una que no lo es? ¿tiene sentido una especialidad sin recurso humano, ni elementos especializados? En particular cuál debería ser la atención para el NNA que ha sido víctima de violencia sexual y cuál debería ser la atención para la familia que queda con un gran trauma y pocas herramientas para solucionarlo.

> "…*Esa especialización es de nombre. Porque en la práctica no tienen ni recursos adicionales especializados, ni recursos especializados para esa situación especial. Es decir, por supuesto que un niño que ha sido víctima de violencia sexual requiere más atención y apoyo que un niño que simplemente no lo han dejado volver al colegio … además la familia también requiere un apoyo especial para el ejemplo concreto cuando un niño o una niña son víctimas de violencia sexual pues por supuesto que es la principal víctima, pero la familia está en shock…"* (Entrevista en Antioquia, 2019)

En los casos de violencia sexual existen asuntos que resolver en la articulación con las Comisarías de Familia y la Fiscalía que tienen como consecuencia la revictimización (p 668). Para darle protección al NNA, las DF reciben el caso, porque en muchos casos el abusador es un miembro de la familia y, por lo tanto, eso se considera "violencia intrafamiliar" que es de competencia de las Comisarías de Familia. No obstante, como las Comisarías no cuentan con los recursos físicos y humanos para atender los casos y dado que la Ley dice que el que primero que conoce debe quedarse con el caso, para no dejar desprotegido al NNA, se les da la orientación a las familias de que acudan de una vez al ICBF. En este sentido, el Instituto está asumiendo parte de la carga de las Comisarías, pero definitivamente tiene más instrumentos y recurso humano para atender mejor al NNA. En tal sentido, la reflexión es si tiene sentido la distinción de la Ley entre violencia intrafamiliar y abuso cuando el victimario es miembro de la familia nuclear. En tal sentido, es importante que en el CAIVAS también esté presente la Comisaría de Familia.

> "…*Inclusive lo puede direccionar a otra autoridad, porque hay muchos casos que son competencia de las Comisarías de Familia, entonces lo direcciona para la Comisaría, que lo ideal es que en el CAIVAS haya Comisaría de Familia también, ¿por qué? Porque hay muchos casos en los que la violencia sexual es al interior de la familia, entonces le correspondería hacer la verificación de derechos a la Comisaría, si hubiera ya una Comisaría de Familia en el CAIVAS...* porque es un tema... que se asume en el contexto de violencia intrafamiliar, ¿por qué? Porque así lo determinan las leyes que manejan violencia

intrafamiliar y lo determina el Artículo 18 de la 1098.*"* (Entrevista en Antioquia, 2019)

Dado que un CAIVAS es un acuerdo entre instituciones que funciona de manera diferente según la región o la ciudad, y dado que no hay un lineamiento para su conformación y funcionamiento, cada uno tiene una ruta de atención diferente.

El *Código Fucsia*[24] es un protocolo que se le hace al NNA cuando presuntamente ha sido víctima de un acto de violencia sexual. Es un protocolo que se aplica en un hospital, clínica o centro de salud y consiste en una revisión integral al NNA por parte de diferentes profesionales: médico, trabajador social, psicólogo y exámenes de laboratorio; con eso se construye una historia clínica muy completa que sirve, tanto para el proceso penal, como para el PARD. Cuando se activa el *Código Fucsia* quiere decir que ya el ICBF conoce de ese caso, pero el director del hospital clínica o centro de salud, vuelve a reportarlo al CAIVAS o al Centro Zonal.

> "…*entonces no sé si en el Call Center o donde registren la petición se dan cuenta si ese niño tiene petición, pero la cuestión es que se está digamos...Duplicando información y aparte de eso se está dañando la ruta de violencia sexual, ¿por qué? Porque en violencia sexual lo primero es Código Fucsia, porque primero antes de poner una denuncia, antes de... o sea de poner en conocimiento al ICBF, a la Fiscalía, primero es la integridad personal y la vida del niño, hay que atender primero lo de salud y la vida, entonces primero es salud, de ahí se va entonces a protección y a Fiscalía concomitantemente*…" (Entrevista en Antioquia, 2019)

No obstante, no todos los DF conocen el lineamiento de violencia sexual y, en consecuencia, no lo aplican. Igualmente, no es clara la articulación entre el Código Fucsia y los exámenes de medicina legal, de manera que, si los exámenes sexológicos se hacen dos veces, hay una revictimización muy delicada para el NNA.

En violencia sexual es muy importante tener claro que no siempre amerita abrir un PARD. El DF debe tener el criterio de no abrir un PARD, si el caso de violencia sexual contra el NNA fue por fuera del hogar, no hay ningún derecho vulnerado y la familia es garante, el DF debe abstenerse de abrir un PARD. No obstante, el lineamiento establece que siempre debe abrirse un PARD.

Los CAIVAS y CESPAS son estrategias que funcionan adecuadamente, aunque no están debidamente institucionalizados. Para su funcionamiento incide el hecho de que las instituciones estén en un mismo espacio, lo que facilita la articulación interinstitucional. Hay mayor comunicación y los trámites son expeditos.

[24] *Código Fucsia* es el nombre que recibe en Medellín. En otras ciudades recibe otros nombres. Parece que en Bogotá recibe el nombre de *Código Banco*.

5.8.6. 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 as 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:

En una escala de 1 a 4 en donde 1 es poco pertinente y 4 es muy pertinente, valore la pertinencia del SIM para los procesos de atención y seguimiento desde: PARD	Poco pertinente	4,40
	2	10,46
	3	30,56
	Muy pertinente	46,02
	No aplica	8,56

2. Para procesos TAE, el 59,3% lo considera pertinente y muy pertinente, mientras que, para el 26% no aplica:

En una escala de 1 a 4 en donde 1 es poco pertinente y 4 es muy pertinente, valore la pertinencia del SIM para los procesos de atención y seguimiento desde: TAE	Poco pertinente	5,11
	2	9,51
	3	23,54
	Muy pertinente	35,79
	No aplica	26,04

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:

En una escala de 1 a 4 en donde 1 es poco pertinente y 4 es muy pertinente, valore la pertinencia del SIM para los procesos de atención y seguimiento desde: SRPA	Poco pertinente	6,06
	2	8,92
	3	21,76
	Muy pertinente	31,63
	No aplica	31,63

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, e considera que el SIM es una buena herramienta que organiza y permite realizar de manera adecuada los procesos de control y seguimiento. El SIM no es amigable, pero sí es útil; mientras se aprende es factor de estrés. Tiene un buen soporte técnico, aunque no muy buena inducción. Para el manejo del SIM y para mantenerlo actualizado, son claves los asistenciales, porque requiere de tiempo. No hay parametrización de las instituciones. No saca estadísticas. Pero, si un expediente físico se pierde, se puede recuperar a través del SIM. El SIM permite tener el historial del usuario a nivel nacional. Permite trazabilidad. El módulo de SRPA está en implementación y no es funcional. Se requiere una actualización del SIM porque hay proceso duplicados y procesos asignados en el SIM que no han llegado físicamente.

El SIM no permite la recolección de toda la información suministrada en los conceptos de los nutricionistas (módulo actualizado), este sistema tiene restricciones en la cantidad de caracteres, tiempo de uso y edición de casos. Esto genera que se deba elaborar un Word antes de pasar la información a SIM.

> *"…El Sistema ha mejorado... mejorado porque lo han rehabilitado de otros códigos, de motivos de ingreso, es un buen sistema, es una buena herramienta, es una herramienta muy buena, donde se puede sacar diferente tipo de estadística, por ejemplo con esta niña que trabaja con el SIM, ella nos apoya con muchas estadísticas, con alertas, revisión de las carpetas, que sí, que esta carpeta hay que buscarla por el nombre, buscarla por la cédula de la mamá, buscarla por el NUIP del niño y el SIM la encuentra... el SIM la encuentra y después a buscar la carpeta, si está registrada o no, eso por ejemplo con los juzgados que a veces piden una información y se solicita un expediente, entonces toca... hoy me pasó una en la mañana, buscar por diferentes... por diferentes datos hasta que... se da con el... se da con el SIM y después a buscar la carpeta.*" (Entrevista en Meta, 2019)

> "*…A mí me parece que el SIM es bueno, pero por ejemplo, a nosotras nos mandaron a hacer unos formatos de evaluación psicológica y un formato de trabajo social, pero no son lo mismo y ese formato de psicología y de trabajo social, la verificación de derechos, uno gasta mucho tiempo en eso, cuando debería en el SIM existir el formato y con lo que se imprime de la historia fuera suficiente; ahora nos toca a parte de la historia, porque se imprime ese formato de informe a parte, entonces yo no entiendo, el instituto dice que sí, que el medio ambiente, pero esto, gastamos papel de una forma impresionante*." (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

> "*El SIM es una herramienta amigable y fundamental para la protección, estoy de acuerdo con mi compañera cuando dice que los antecedentes que no se pierden de ahí son fundamentales pues depende de nosotros como tal para alimentarlo, eso sí es claro, nosotras en la defensoría tenemos por costumbre de que caso que atendemos inmediatamente lo ingresamos al SIM, sin embargo como tal la aplicación tiene varias dificultades, por ejemplo, las limitaciones en los motivos de ingreso puesto que nunca reflejan la realidad del caso porque son pocos, de hecho hace unos meses omitieron algunos. Chicos en situación de consumo no hay, un motivo de ingreso y esto es pan de cada día, casos de maltrato lo tipifican como violencia, de negligencia no hay, lo tipifican como violencia por negligencia pero en negligencia parental no hay, entonces en cuanto a*

los motivos de ingreso hay dos opciones que dicen amenazas inobservancia, amenaza o vulneración de derechos, hay varias cosas allí y entonces uno abre esas principales y esas segregan otras por lo cual no dan opciones para lo que uno necesita realmente. En cuanto al módulo de psicología nosotros tenemos un modelo que cambio hace dos años y medio, el modelo del informe que es obligatorio como el esquema que nosotros debemos establecer pero no se ajusta al del sim, en el sim se plantea una manera completamente distinta, que quiere decir, que tendríamos que hacer doble informe, entonces lo que hacemos en el concepto del sim pues pegamos todo el informe que traemos del otro porque es la manera en que lo podemos condensar, por lo demás el sim está bien, lo único son los motivos de ingreso como tal…" (Entrevista en Valle del Cauca)

"Si, por lo menos a veces desde mi área social yo cuestiono mucho el SIM, porque SIM es una herramienta cuantitativa y realmente el SIM no está mostrando el trabajo que nosotros hacemos, tanto en el campo como el que hacemos aquí, el SIM no está diciendo cuántas veces tuve que ir a busca una SRD, cuántas veces llamamos para que la persona pudiese venir, pero si le interesa que en el tiempo tal se haga la denuncia y eso se presta para muchas cosas. Porque si yo estoy en mi Defensoría asfixiada por yo no sé cuántos SRD porque no han venido los usuarios y eso me va a pitar y me permite meter una actuación para parar los tiempos, estoy enmañando el sistema, pero es que el SIM se está prestando para eso, ¡Por qué! porque es una herramienta cuantitativa y nos están midiendo es por esa herramienta, todo ISF se está midiendo por el tema de indicadores y el tema de SIM, ¡verdad!" (Entrevista en Bolívar, 2019)

5.8.7. Enfoque Diferencial

De acuerdo con el "Lineamiento técnico del modelo para la atención de los niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados", el enfoque diferencial se concibe como un método de análisis y actuación, que reconoce las inequidades, riesgos, vulnerabilidades para alcanzar el desarrollo del individuo.

Se implementa a través de acciones afirmativas, ajustes razonables y adecuación de la oferta institucional con el objeto de fortalecer las acciones de protección. Este enfoque centra su atención en colectivos históricamente discriminados por diferentes razones como la pertenencia étnica, el sexo, el género, la discapacidad, y la orientación sexual.

Así, el enfoque diferencial permite el análisis y abordaje de diversas condiciones y características de los individuos que, debido a su exclusión y discriminación en las diversas esferas de la familia, la sociedad y el Estado, requieren y ameritan una protección especial.

En concordancia con lo anterior se propone un Modelo de Enfoque diferencial de derechos, que parta de análisis contextuales que involucran la mirada de la población sujeto de atención del ICBF como sensibles a la diferencia, no sólo para ser caracterizada, sino para promover acciones que no causen daño y que, por el contrario,

promuevan el desarrollo integral y respeten la diversidad en todas sus formas (étnica, cultural, religiosa, física, de género, sexual, etc.).

En el presente apartado se exponen los hallazgos identificados alrededor de este tema. Así, una de las principales dificultades identificadas es que a pesar de que el enfoque diferencial se incluya en un lineamiento técnico y haya un modelo específico para enfoque diferencial, los testimonios de los profesionales entrevistados señalan que no hay una apropiación de este enfoque.

> *"…Yo creo que estamos todavía un poquito como digámoslo así en pañales, estamos como yendo hacia esa… hacia ese punto que tiene que hacerse y que es fundamental, claro que sí, lo tratamos de hacer, pero de pronto necesitamos también pienso yo que un poco más de conocimiento al respecto, para poder hacer una verdadera atención con enfoque diferencial, lo conocemos y todo eso, pero como una concientización y como una interiorización de lo que realmente eso es para poderlo hacer, porque se debe hacer…"* (Entrevista en Cauca, 2019).

El enfoque diferencial conjuga factores tanto en términos de entrada a los territorios de las comunidades indígenas y afrodescendientes, así como un elemento de dificultad de acceso geográfico ya sea porque son sitios remotos y/o por el tipo de transporte que implica llegar allá. Todo esto genera unos tiempos distintos de atención que no se tienen en cuenta al momento no sólo de mirar la carga laboral según el número de procesos sino en los términos legales.

> *"(…) tema de llegar hasta donde ellos viven es complejo. Entonces tenemos que con la comunidad negra [es necesario] ir al consejo comunitario, conocer a tal persona, necesitamos el permiso para poder ir allá, porque hay unos lugares donde [necesitamos] el permiso para ingresar […]. Tener en cuenta también lo que es el mar, que no esté lloviendo, que no esté picado, que no esté una cosa. O sea, son muchas cosas que convergen en un proceso* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

> *"Como le comentaba tuve en una oportunidad un proceso con un indígena Wayuu y la articulación con la Autoridad Tradicional demoró alrededor de 9-10 meses porque pues la comunicación es muy difícil por el tema de acceso al lenguaje, por el tema de que ellos no tienen como una dirección de notificación. Entonces la última herramienta como que se me ocurrió a mí fue comisionar al Centro Zonal Manaure y ellos sí dentro de su entorno pudieron ir allá, pero les tocó pedir permiso para poder entrar a la ranchería, o sea toda una cantidad de situaciones que pues… dificultó un poco el tema de lo que hablábamos frente a las trabas del proceso, a la notificación…"* (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

> *"(…) frente a hacer la coordinación lógicamente con la autoridad indígena. Frente a eso la dificultad que tenemos acá, ahorita en estos momentos, es la falta de presupuesto para podernos trasladar a las diferentes comunidades. Porque uno tiene que trasladarse hacia allá necesariamente. Si tú citas acá al Gobernador, nunca van a venir. Que no tienen plata, que los sitios son lejos, que tiene que caminar tres o cuatro horas para salir a coger un transporte para venir acá. Entonces, la idea es ir a los sitios a hacer la sensibilización,*

hacer los encuentros, porque de lo contrario aquí no vamos a tener asistencia de su parte, ni del gobernador (Entrevista en Nariño, 2019).

En esa medida, el enfoque diferencial tiene que hacerse material tanto en términos de una formación de los funcionarios, la disposición de recursos para poder desarrollar una atención con enfoque diferencial, e incluso se debería expresar en la construcción de herramientas diferenciales, como se menciona a continuación.

> *"…estamos empezando a construir un enfoque diferencial y es cuando desde lo étnico estamos trabajando con la gente por ejemplo en minutas nutricionales diferenciales donde nos hemos sentado a ponernos de acuerdo, "bueno, ¿qué alimentos propios pueden quedarse incluidos dentro de las minutas nutricionales para los diferentes programas de servicios de primera infancia?" […] Cuando hablamos de la posibilidad de que con quien contratemos los servicios sean autoridades tradicionales que ahí de alguna manera también estamos construyendo un enfoque diferencial, estamos involucrando a sus autoridades en procesos de contratación. […] Los estándares de supervisión que nosotros manejamos, los estándares de supervisión que se han establecido son estándares que están descontextualizados de las realidades, de muchas comunidades diferentes a Bogotá o a las capitales, [de] los sectores urbanos…"* (Entrevista en Cauca, 2019).

Relacionado con lo anterior, es necesario anotar que hay situaciones del contexto regional y cultural que se escapan de las manos del ICBF pero que igual afectan o inciden en la atención. Uno de estos elementos es el hecho que, en varias regiones del país, miembros de comunidades indígenas no están afiliados al sistema de salud y esto dificulta su atención integral.

> *"(…) tenemos el caso de un niño indígena Yupka que nos ha tocado pagarle el neurólogo, electroencefalogramas pagarle todo porque acá nos lo dejó la mamá, no tiene EPS, no tiene nada y es un niño con desnutrición terrible que ingresó y tiene su problema neurológico y nos ha tocado así, pero eso también es un problema para el Instituto porque eso representa gastos. Entonces también en algún momento el Instituto no va a poder suplir esas necesidades [ni] seguir sacando plata para pagar particularmente a los niños esas atenciones que ameritan para tratar de garantizarle y cuando debería ser salud…"* (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

La complejidad entonces para la implementación de un enfoque diferencial es alta. Es necesario garantizar las condiciones para poder atender a todas las comunidades de manera integral no sólo en las defensorías sino en los operadores para evitar discriminación en instituciones (en casos de diversidad sexual), garantizar la atención (cupos para personas con discapacidad) y para que se respeten las costumbres y lecturas de mundo y no se genere un proceso de aculturación (en casos de comunidades afro e indígenas). Todo esto teniendo en cuenta que en proceso de restablecimiento de derechos no se deberían generar otras afectaciones.

> *"…tengo niños de discapacidad donde tengo una señora que tiene 3 niños en discapacidad, […] ah… pero es que no tenemos cupo, ¿si me doy entender? ¿Y por qué? Porque el sistema, o sea nuestro sistema no tiene cupos en discapacidad, quitamos el*

Externado que era algo que a mí me encantaba, discapacidad o semi-internado por ejemplo, porque es que es la manera de no romper vinculo, son señoras que tienen que ir a trabajar […]. Secretaría de Integración Social tiene esa modalidad de 8 a 5 de la tarde hacen todo el trabajo terapéutico con los chicos y ella sale de trabajar y lo recoge o paga la ruta o lo que sea, pero ella se responsabiliza sábado, domingo, por las noches, duerme con él, etcétera y no hay esa ruptura de vinculo, ¿ves? […] O sea, nosotros también tenemos que girar en torno a la problemática social, adaptar nuestras instituciones y nuestras necesidades a esta dinámica social…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

"(…) acá estamos en un contexto de lo que llamamos occidental y de lo que llamamos cultura indígena y está un mestizaje cultural, que cuando nos llegan estos niños de los resguardos, no hay como una… una atención especial para ellos… Ese es otro tema fundamental acá y que se presenta en el Guaviare, porque de aquí a esta zona de abajo, ¿por qué? Porque es que nosotros como fuentes del derecho, tenemos la ley, la jurisprudencia y la doctrina, ¿qué dice la jurisprudencia y qué dice el marco legal? A los indígenas toca darles un tratamiento diferencial y ese marco y tratamiento diferencial implica que no lo podemos coger, por ejemplo retirar un chico indígena y meterlo a un hogar sustituto normal […] no se fortaleció los vínculos familiares, el niño ya no se va a adaptar porque nos pasa mucho es en los casos de indígenas, el niño no se va a adaptar allá, ¿por qué? Porque había durado muchísimo tiempo viviendo con los blancos y ¿por qué pasó eso?, porque no teníamos oferta institucional, para que el niño estuviera dentro de su mismo ambiente […] ¿qué es lo que pasa acá? Como no tenemos instituciones, los chicos se occidentalizan, ya es difícil, si el chico entra de 1 año, 2 años y sale aquí de 4, ya es difícil que ellos asuman su cultura…" (Entrevista en Meta, 2019).

"(…) una chica indígena del Guaviare, con un consumo problemático de SPA, más bien, víctima de explotación sexual comercial y por esa situación la llevaron al consumo, pues digamos en el marco de la explotación sexual fue inducida al consumo de drogas y ahora tiene un problema. En Guaviare no tengo quién la atienda, la situación para el defensor es difícil, porque tiene el tema de la autoridad administrativa, tiene que… la autoridad indígena, tiene que consultar con ella. Entonces esos casos pueden venir acá, tanto para que ayudemos con una gestión de cupo, como para que demos alguna línea técnica sobre qué es lo que prima… ah bueno, está embarazada, entonces es una modalidad de madre lactante y gestante, es una modalidad de consumo de SPA… Es una modalidad propia de violencia sexual porque fue explotación sexual comercial, ¿cuál… dónde es el cupo? ¿La mando lejos y le pongo desarraigo de su comunidad? ¿La dejo allá? Pero solo tengo hogar sustituto... […] pero resulta que al ingresar a una medida de protección le vulnero otros derechos, por ejemplo, la niña de Guaviare, ¿qué pasa si yo me traigo para acá y no le hago una portabilidad rápida en salud? Y la desprotejo del sistema de salud, o si allá estaba estudiando y traerla acá y meterla en una institución de salud para que la estabilicen, su consumo problemático, la desvinculo del sistema de educación, la desarraigó de su familia, ¿no? ..." (Entrevista en Bogotá, 2019)

"Por ejemplo, si llega el joven que es transexual, toca enviarlo. Inicialmente se ubicaba en el de mujeres, pero hubo dificultad. Tocó enviarlo al final para el de hombres y allá se presentaron dificultades. Volvemos a lo mismo, el tema es de instituciones…" (Entrevista en Risaralda, 2019).

Al respecto se presenta una dificultad con la última ola migratoria en la medida en que muchas personas presentan condiciones entrelazadas como podrían ser la condición de ser indígena y además ser migrante[25]. Allí se manifiestan algunas limitantes o retos para el personal del instituto.

> *"(…) existen muchas limitantes, muchas limitantes por su nacionalidad o porque son población indígena, entonces son niños que no se pueden declarar en adoptabilidad, son niños que digamos va a estar acá en el Instituto pero que su proceso digamos no puede avanzar sino tiene que llegar a un término por su condición de migrante o de su condición de indígena, entonces eso es lo único ahí como que nos limita ahí un poco…[…] Yo pienso que esos casos se deben estudiar un poquito más como para que la respuesta sea pues un poco más idónea porque nos quedamos ahí como que limitados, limitados, son niños que pueden durar 2 años, 3 años acá en el Instituto sin poder declarar adoptabilidad…Solo porque no es colombiano, […] nació en Venezuela. A veces ni siquiera el documento de identidad venezolano, sobre todo con los indígenas que pasa eso, pues con la parte cultural de ellos sacar papeles es complicado, pero pueden estar acá y no hay resolución para esos niños sino tenerlos, garantizarle lo básico que podemos garantizar en un Hogar Sustituto pero de ahí para allá no podemos hacer más nada, no podemos ofrecerle una familia, no podemos nada, no se puede, no hay herramientas y si la familia lo deja acá, no viene, no vuelve…Queda en el limbo y ni se puede declarar en adoptabilidad…Ni hay forma de retornarlo porque ¿a dónde vamos a ir a buscar a la familia en Venezuela?..."* (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

Por otra parte, el enfoque diferencial tiene que materializarse también en la medida en que genere condiciones dignas de acceso y movilidad en las instalaciones de los Centros Zonales.

> *"E: ¿Como no está funcionando el ascensor, ¿cómo es el manejo con usuarios que tengan alguna condición de movilidad? Toca bajar y si yo voy a tomar una declaración entonces tiene el complique, porque los computadores de ingreso generalmente están ocupados, eso dificulta bastante. Hay gente que pese a su limitación sube. De hecho, tenemos un compañero que es de la tercera edad, tiene más de 60 y pico de años, tiene problemas cardiacos, tiene dificultades en su salud y toca subir y bajar, ese problema si es bien complicado…"* (Entrevista en Bogotá, 2019).

Así mismo, es necesario gestionar apoyos en términos de traducción cuando sea necesario comunicarse con comunidades que no hablen español, o herramientas para comunicarse y atender a personas con discapacidad.

> *"Me sucedió que tenía que hacer una valoración social y los padres eran sordos y el vecino también, no sabía a quién buscar para que me apoyara; la discapacitada en ese momento fui yo. Sinceramente, que irrespeto llegar a esta casa y no tener ni idea de que todos tienen esta dificultad…"* (Entrevista en Risaralda, 2019).

[25] Vale aclarar que si bien una alta tasa de la población migrante está en situación de vulnerabilidad, el enfoque diferencial está encaminado a generar condiciones de igualdad para grupos o comunidades históricamente excluidos o discriminados, y la nacionalidad o el status de migrante no hacen parte de las condiciones que entran a jugar allí.

5.8.8. Archivo

El espacio de archivo es aquel destinado para la disposición, organización, protección y custodia de los expedientes de los casos que atienden los Centros Zonales. Relacionado con lo anterior, uno de los hallazgos es acerca de la heterogeneidad de las Tablas de Retención Documental que son la guía para el diligenciamiento de los expedientes en las Defensorías de Familia y que cada regional y/o Centro Zonal cambia periódicamente.

> *"…sería necesario primero que la Tabla de Retención Documental se maneje desde sede Nacional dando una sola directriz porque es qué regional da una, nacional da una, defensoría da otra, centro zonal da otra, es lo que tengo, el sin sabor que tengo. Entonces una persona que se dedique de Sede Nacional a dar la directriz y que sea esa y que en cada centro zonal se tenga 1 persona o 2, en donde sepan ellos en qué bodega está la historia de atención y hasta que no esté la historia de atención como es... no sale…"* (Entrevista en Bogotá, 2019)

Otro elemento que emerge es que en muchas regiones no hay personal de apoyo (técnicos asistenciales) a las defensorías ni personal exclusivo y/o suficiente para encargarse de toda la gestión documental de los Centros Zonales, lo que puede representar retrasos en la gestión del archivo (incluso de más de 10 años en ocasiones) o dificultades para descongestionarlo. Esto genera además que haya muchas funciones y tareas de archivo (foliar, legajar, ordenar) que asumen las defensorías generando un desgaste en términos de tiempo que se ve reflejado en retrasos en otros procesos. Incluso se presentaron casos en los que, al no haber personal específico de archivo, muchos técnicos asistenciales manejaban los expedientes generando riesgo de pérdidas de historias pues no son personal capacitado para realizar estas tareas.

De la misma manera, no todos los Centros Zonales tienen un espacio adecuado para el archivo en la medida en que está expuesto a filtraciones de agua, humedad, plagas o simplemente no hay espacio suficiente generando que la custodia de los expedientes se coloque en riesgo. Esto se ve reflejado en que, según las encuestas, el 8% de los centros zonales no tienen un espacio destinado para el archivo y el 31,1% de los que sí tienen, no tienen un espacio exclusivo, sino que es compartido. Así mismo, el 56,6% de los centros zonales tienen un espacio insuficiente para el archivo según sus coordinaciones y el 52,1% no tiene garantías para la protección de los expedientes.

En términos de recomendaciones administrativas, en primer lugar se encuentra que es absolutamente necesario que hayan espacios adecuados y exclusivos para el archivo, así como el personal suficiente e idóneo para encargarse de esta tarea.

En términos operativos, se propone una estandarización de las Tablas de Retención Documental que faciliten la gestión documental, pero especialmente se propone solucionar la siguiente situación. Debido a que no hay una estructura orgánica de los Centros Zonales que señale con claridad un cargo o funcionario o funcionaria que se

encargue de velar porque los procedimientos establecidos se cumplan, se genera un alto riesgo a la protección y custodia de los expedientes de los casos de las defensorías de familia.

5.8.9. Oralidad

En este apartado se exponen los hallazgos a nivel zonal alrededor de la posible incorporación de la oralidad en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, así como se ha hecho en la justicia penal y civil.

Se menciona que la implementación de la oralidad en la atención haría que se ganara en celeridad en los procesos, con un espíritu de economía procesal, en la medida en que se reduciría el uso de expedientes en físico, permitiría recortar el tiempo de realización de las diligencias y aceleraría el proceso en general en tanto el tiempo invertido en la redacción de los informes se disminuiría.

> *"(…) si uno lee bien los lineamientos lo efectivo es que el equipo interdisciplinario pues tome una decisión también verbalmente, ¿sí? No tiene que llegar tan sólo a escribir sino que el equipo tome la decisión y eso también agiliza el proceso, si? Porque hasta que uno haga el informe, tú escribas, lo vuelvas a leer, a mí me toca hacer algo que es un genograma, […] que mire, que haga, eso toma su tiempo. De aquí a que uno termine toma más o menos como hora y media, dos horas. El defensor dice "yo no tomo medidas hasta que usted no me pase el informe" y la persona se queda esperando ahí otra hora (Entrevista grupal en Meta, 2019).*

> ***E:** ¿Qué ventajas le vería?*
> - *Todas, la inmediatez, que quede todo contenido en un audio, que quede la evidencia contenida en un audio, yo intento ser lo más fidedigna cuando recibo una declaración hasta los mismos usuarios me dicen ay usted copio todo tal cual lo dije yo, si claro es que eso es lo que debe ser, uno encuentra a veces compañeros que no, acomodan la versión del niño o acomodan la versión del usuario a como ellos creen y me parece que eso se debe siempre manejar con tanto respeto y con tanta claridad en estos temas del escrito, sí, ah que yo no dije eso, aquí quedó escrito, pero si fuera en un audio ahí estaría claramente, la celeridad en los procesos, la inmediatez, la economía procesal, el ahorro de papel…"* (Entrevista en Bogotá, 2019).

Relacionado con lo anterior, se señala la necesidad de que la oralidad tenga sus mecanismos de registro de los testimonios y que esto sirva para, por ejemplo, en casos de violencia sexual, reducir la revictimización al evitar que un niño o niña tenga que estar repitiendo su relato en varias instancias. En esa medida, específicamente en las audiencias surge una recomendación operativa, en tanto se propone que sea un mecanismo mixto (escrito y oral).

> *"(…) aunque se adelante escrito, las audiencias no son escritas, las audiencias son mixtas. Y es más procedente y más efectivo por economía […] y por procedencia de atención a la persona que está allí, que fueran mixtas, o sea, que se pudieran grabar, que se pudiera simplemente levantar el acta de la decisión…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Por último, se menciona que, si bien la oralidad tiene sus ventajas, para la implementación de este mecanismo se requieren grandes esfuerzos institucionales para garantizar las condiciones que permitan desarrollar procesos judiciales orales, no sólo en términos de personal sino de infraestructura.

> ***"...****¿Por qué ha sido tan difícil?*
> - *Porque es que mire, "vamos a pedir talento humano". Para que se creen otras defensorías, lo primero es la estructura física, para meter todo ese personal, para un juicio oral tienen que haber las salas especializadas y por centro zonal es mínimo, no puede haber una sala de audiencia por centro zonal, tiene que proyectarse el instituto a eso…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

> *"(…) a no ser que se cuente con todas las herramientas del recurso humano, técnico, de transporte, de logística, para cumplirlos como a la ritualidad de la norma, perfecto, se puede hacer, de lo contrario colocan a las autoridades administrativas y al equipo en una situación bastante compleja..."* (Entrevista en Cauca, 2019).

> *"La oralidad sería genial si contáramos con toda la parte logística, ¿sí? Es decir, el PARD es un proceso judicial. Sin embargo, en los juzgados para llevar un proceso judicial tienen sustanciadores, escribiente, oficial mayor, como mínimo tiene tres personas, ah y el citador: tres, cuatro personas. Es un proceso judicial allá y tienen a todas esas personas, además del juez. Acá yo soy: juez, citador, sustanciador, notificador; soy todo […]. El Fiscal tiene sus investigadores que son los del CTI, tiene policía judicial, tiene su sustanciador o su personal, su secretaria, está él, o sea tiene todo un apoyo. Y sí, yo tengo un equipo interdisciplinario, pero mi equipo interdisciplinario a mí no me ayuda en nada de mi proceso judicial, ni de derecho, el tema jurídico solo lo manejo yo y no tengo ningún personal, entonces eso genera un traumatismo muy bravo…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

5.8.10. Número de procesos

Vale anotar que con fecha 22 de octubre, los procesos PARD abiertos y activos eran: 23.796 en Hogares Sustitutos e Instituciones y 46.682 en medio familiar, para un total de 70.478 PARD activos: en SRPA había 3.149 casos con medidas privativas y 6. 374 con medidas no privativas, para un total de 9.523 casos de SRPA activos; en adopciones había 550 casos con caracterización y 350 casos sin caracterización, para un total de 900 casos activos de adopciones. Considerando que no se tiene el número de casos de Trámites Extraprocesales -TAE-, el total de los casos sin TAE es de 80.901. Teniendo en cuenta que hay 1.331 Defensores de Familia, se tendría un promedio de 60,7 casos por Defensor de familia.

5.9. Recomendaciones

- Formar de manera idónea de los colaboradores encargados de atender línea 141, que reciben las denuncias, para realizar un mejor filtro de las denuncias y peticiones que llegan a los Centros Zonales.

> *"…sugeriría que se capacitara más a las personas que reciben la denuncia, porque a veces no hay claridad frente a la manera como se maneja y los equipos de las defensorías de familia tienen mucho trabajo y me llegan denuncias que a veces ni siquiera nos corresponde […] entonces si de pronto ellas tuvieran como más claridad sobre eso, entonces no nos cargaríamos nosotras de tanto trabajo…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

- Relacionado con lo anterior, una recomendación operativa es que en la línea 141 se pudiera pedir una información mínima que permita datos suficientes para poder realizar la constatación de la denuncia y la ubicación de los niños, niñas o adolescentes a quienes se les puede estar vulnerando un derecho. Esto se vería fortalecido si el personal que recibe estas denuncias tuviera formación específica en cómo funcionan los procesos de restablecimiento de derechos y pudieran remitir a las instituciones competentes los casos correspondientes.

> *"…Sentimos también que en la línea 141 debería haber equipos psicosociales...Que tengan conocimiento de cómo funciona el proceso de Restablecimiento de Derechos para que hagan una buena remisión, para que tomen el caso, para que hagan una orientación; porque con esa línea, siento, que ya estamos muy colapsados. […]. Entonces, si eso es de Salud, que pueda pasar de una vez a Salud. Si desde el principio se ve que es de comisaría, tome comisaría lo que le corresponde, y si es de Bienestar Familiar, para Bienestar Familiar. Entonces todo empieza como a revolverse y a nosotros nos toca todo de todo…"* (Entrevista en Risaralda, 2019).

- En cuanto a atención al ciudadano, también surge una recomendación administrativa en la medida en que es necesario que se inviertan recursos no sólo en la contratación de personal suficiente y su capacitación, sino en adecuación de los espacios de atención y sistemas prácticos de asignación de turnos (digitales, por ejemplo).

> *"(…) es que a veces, en la retroalimentación hablando con ellas, lo que dicen: "mi función es recibir, ustedes definen", pero no es del todo cierto, porque hay cosas que evidentemente se pueden direccionar. Obviamente, hay cosas que más adelante saldrán en una valoración más profunda, de eso somos conscientes, porque esa es la discusión con las profesionales de esta área, pero hay cosas que sí pueden ser evidentes y sí pueden ser direccionadas. A nosotras todavía nos direccionan muchas situaciones de consumo de sustancias psicoactivas que es de inobservancia…"* (Entrevista en Nariño, 2019).

- Para contribuir a disminuir la carga de las DF, evitando la asignación de importantes recursos (el recurso humano de toda la DF, transporte, tiempo) 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. Es importante contar con un profesional o un equipo de constatadores que sea estable, evitando la rotación; la estabilidad permite la adquisición de experiencia, la cual es definitiva para la calidad del proceso. El equipo de constatación debe ser un equipo del CZ, adicional a los equipos ETI de las DF; estos equipos podrían constituirse con ellos profesionales de los ETI de las DF asignadas a juzgados, que no necesitan del equipo ETI.

> "*Sí, solo destinados para eso y ellos tienen su propio transporte, en general yo pensaría que el proceso es bien, que ellos están bien organizados, porque tienen su transporte, ah bueno se distribuyen, un día lo hace uno, otro día lo hace el otro; entonces mientras el uno sale, el otro se queda haciendo sus informes de lo que visitó el día anterior*…" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

- Es muy importante sensibilizar a los miembros de las DF en el sentido de que el principal objetivo de la constatación es eliminar las denuncias falsas, no reemplazar el proceso de verificación; en tal sentido, si el constatador tienen alguna duda, debe direccionar la denuncia para verificación y no presionarlo para que cierre casos que no debería; igualmente importante es que el constatador no se vea afectado si el ETI, luego de la verificación, decide cerrar el caso. El constatador debe tener el criterio para saber cuándo direcciona un caso para Asistencia y Asesoría a la Familia o para el enlace del SNBF porque sea una inobservancia o para un Trámite Extraprocesal. En tal sentido, los constatadores deben ser capacitados para realizar un filtro que no ponga en riesgo a la entidad. Debe contarse con un Plan de Capacitación a constatadores que incluya una capacitación en la inducción, para los constatadores nuevos.

> "…*Entonces eso es un riesgo para la entidad, es un riesgo bastante amplio entonces creo que si se destinaran recursos a ese personal eso minimizaría ya lo que ellos reciban, pero entonces que sea efectivo, que estén capacitados, que estén exclusivos para el tema, o sea es como una inversión que se hace, ahorita el tema se vuelve como que no es de nadie, pero es que es la misional del Instituto, o sea no tiene sentido, nosotros*…" (Entrevista en la sede nacional, 2019)

- Igualmente se recomienda que el informe realice el constatador, sirva de base para el posterior informe de Verificación de Garantía de Derechos. Así, si la constatación la realizó un psicólogo, que este sea el informe pericial correspondiente a este profesional, de manera que este no vuelva a realizar la vivista y a redactar el informe, ahorrando tiempo y evitando revictimizaciones; si la constatación la realiza un trabajador social, entonces que no se repita la evaluación y el informe del profesional del ETI en el proceso de verificación. En tal sentido, debe ser el mismo formato y debe ser posible en el SIM que el informe de constatación pase a verificación.

> *"En ocasiones ¿qué pasa? sobre todo por ejemplo me he dado cuenta cuando a veces lo hace psicología, cuando la hace un psicólogo por ejemplo la Constatación, cuando ya entro a preguntar o a indagar sobre la situación es prácticamente la*

> *misma situación con la verificación… con la verificación de la denuncia y si es en trabajo social es exactamente lo mismo, entonces es un desgaste porque estamos preguntando lo mismo, se está posiblemente revictimizando al chico o inclusive probablemente las personas pierden el interés frente al proceso y…*" (Entrevista en Cauca, 2019)

- En cuanto al tiempo que un colaborador esté en constatación, debe buscarse un equilibrio entre que no se presente una alta rotación (cambios cada 2 o 3 meses), pero también, que colaboradores que llevan más de dos o tres años en constatación, deben rotarse porque al cabo de un tiempo, es un trabajo duro que cansa mucho y está expuesto a riesgos psicosociales.

> "*…y es que ya ellos llevan alrededor de 2 años y medio, ¿sí? 3 años, empiezan a presentar recomendaciones médico – laborales, yo tengo en un altísimo grado en riesgos psicosocial a las personas de Constatación de Denuncias, son personas que en su gran mayoría y si no te digo que casi todos terminan con temas psicológicos, de idas a psicología, de medicamentos para dormir, … porque es un área fuerte, es un área donde tú estás enfrentada directamente al problema todos los días, todo el tiempo y luego llegar acá a hacer informes y luego entregue, en carro y corra y trabajar en campo es difícil porque es que le está poniendo la cara al usuario, el que está diciendo "me le voy a llevar el niño" son ellos*." (Entrevista en Bogotá, 2019)

- Finalmente, 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; ellos deben constatar que la denuncia es verdadera y, en tal sentido, direccionarla a AAF, al enlace del SNBF, a DF de TAE, o a verificación de Garantía de derechos. También es importante que un DF evalúe las constataciones que ameritan cierre y determine si se requeriría alguna actuación adicional antes de cerrar, tal como se hace actualmente en 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 modelos de reparto para las DR de alta, media y baja complejidad. Las ciudades de alta complejidad (Bogotá, Medellín y Cali) podrían asumir un modelo de REVIVIR que opera en Bogotá, incluyendo la estrategia de fines de semana y horarios de disponibilidad (de 6 pm a 8 am). Para los CZ medianos debe diseñarse un modelo de reparto que sea equitativo y eficiente

(podría ser cada dos semanas). Para los CZ pequeños que, en general, son promiscuos, funciona bien el reparto uno a uno.

- El modelo de reparto debe buscar ser equitativo entre DF de la misma especialidad y equilibrar las cargas entre DF de protección, de SRPA, de TAE, de adopciones y especializados en juzgados, en donde claramente la carga laboral, técnica y psicológica, difieren de uno a otro. Esto está ligado al número de procesos por tipo (PARD, SRPA, extraprocesal, adopciones y juzgados puede tener cada Defensoría de Familia.

- Es necesario definir un modelo de reparto para distribuir los procesos que deja un DF que se jubila o que está con incapacidad indefinida, de manera que no se genere sobre carga para los DF que reciben, no se pierda competencia y los NNA no queden desprotegidos.

- Los cupos son escasos por que los operadores también lo son. Esta baja oferta está relacionada con el represamiento de las licencias a nivel central (ICBF). Esta tarea debe descentralizarse al nivel de las regionales con un acompañamiento del nivel central. En el tema de cupos hay que encontrar un trámite administrativo que acelere la asignación (hoy es muy complejo y demorado). En salud mental es limitada la oferta, no hay operadores suficientes. Igualmente hay que pensar en cómo hacer viable la existencia y funcionamiento de los centros de emergencia.

- Hay un problema con los cupos de los operadores que se debe resolver. Pero el gran problema es que existen formas de contratación perversas: 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 una serie de funciones y responsabilidades que son de la policía. Estos temas deberían ser solucionados por la oficina jurídica del ICBF, puesto que el SNBF no responde y el ICBF está asfixiado (por ejemplo, apoyo jurídico para que el sector salud responda).

- 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, era una de las siguientes situaciones: 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”.

- Los cupos son escasos por que los operadores también lo son. Esta baja oferta está relacionada con el represamiento de las licencias a nivel central (ICBF). Esta tarea debe descentralizarse al nivel de las regionales con un acompañamiento del nivel central. En el tema de cupos hay que encontrar un trámite administrativo que acelere la asignación (hoy es muy complejo y demorado). En salud mental es limitada la oferta, no hay operadores suficientes. Igualmente hay que pensar en cómo hacer viable la existencia y funcionamiento de los centros de emergencia.

- Los Defensores de Familia, atendiendo al interés superior de la niñez, requieren de la ubicación de ellos en alguna de las modalidades de servicio. Sin embargo, se ven condicionados a limitaciones en términos de suficiencia de cupos y modalidades. Al respecto, es necesario revisar el tema de la pertinencia de las modalidades de acuerdo con las dinámicas locales, insistir con las autoridades municipales y distritales, así como fortalecer acciones de trabajo que no implican nuevas instituciones.

- Hay que pensar en formas de contratación como las que existen en el sector salud:
  a. Pago por capitación: Pago anticipado de una suma fija que se hace por persona que tendrá derecho a ser atendida durante un periodo de tiempo, a partir de un grupo de servicios preestablecido. La unidad de pago está constituida por una tarifa pactada previamente, en función del número de personas que tendrían derecho a ser atendidas.
  b. Pago por evento: Mecanismo en el cual el pago se realiza por las actividades, procedimientos, intervenciones, insumos y medicamentos prestados o suministrados a un paciente durante un período determinado y ligado a un evento de atención en salud. La unidad de pago la constituye cada actividad, procedimiento, intervención, insumo o medicamento prestado o suministrado, con unas tarifas pactadas previamente.
  c. Pago por caso, conjunto integral de atenciones, paquete o grupo relacionado por diagnóstico: Mecanismo mediante el cual se pagan conjuntos de actividades, procedimientos, intervenciones, insumos y medicamentos, prestados o suministrados a un paciente, ligados a un evento en salud, diagnóstico o grupo relacionado por diagnóstico. La unidad de pago la constituye cada caso, conjunto, paquete de servicios prestados, o grupo relacionado por diagnóstico, con unas tarifas pactadas previamente.

- 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.

- Para aumentar la eficiencia de los CZ y las DF es importante buscar la interoperabilidad de los sistemas de información: SIM, ORFEO; SICAC, PACO y otros. Es igualmente importante estabilizar los sistemas de información.

- En las Regionales que cuentan con central de cupos, debería bajar a nivel de centro zonal, o en su defecto proporcionar una atención 7 x 24, para dar respuesta a las solicitudes de cupos por parte de las defensorías del SRPA.

- Actualizar el procedimiento intervención del ICBF en la operación del SRPA, según lo conforme en la ley 1878 de 2018.

- Revisar la documentación del Sistema de responsabilidad Penal, para determinar su desactualización, pertinencia y congruencia con documentos complementarios del ICBF.

- Para responder a la disponibilidad de 24 horas, exigida a las defensorías de familia del SRPA, se recomienda trabajar en equipos de trabajo por turnos y áreas de influencia específicas, similar al modelo URI; de tal manera, que los defensores que atiendan en la semana, no sean los mismos que atienden los fines de semana o en las noches. Estos deberán ser rotativos, para no generar ningún tipo de molestia entre las defensorías asignadas al SRPA.

- Distribuir las defensorías de familia del SRPA, en verificación y conocimiento, dando una mayor asignación de profesionales a las defensorías de conocimiento, teniendo en cuenta los seguimientos e informes que estas defensorías deben realizar.

- Establecer el nivel de complejidad en los casos de SRPA, para identificar cuando dar apertura a un PARD o tomar una acción de garantía de derechos, documentándolo en el lineamiento de ruta de actuaciones o en las políticas operacionales del procedimiento de intervención del ICBF en la operación del SRPA.

- Establecer una estrategia para mejorar la articulación entre los actores del SRPA, policía de infancia y adolescencia, jueces, fiscales y defensores de familia.

- Tener defensores de familia en el SRPA, con las competencias necesarias para brindar asesoría desde el componente administrativo y penal. En este sentido, se debería ajustar el perfil para este tipo de profesionales.

- Llevar al comité Nacional y Departamental del Sistema Nacional del Bienestar Familiar, las problemáticas evidenciadas en la atención por el sector salud y educación, en los casos de inobservancia que se presentan con los adolescentes del SRPA a nivel nacional.

- Programar y citar mesa técnica con el consejo superior de la judicatura y fiscalía general de la nación para que, por un lado, los jueces se hagan responsables del seguimiento a los procesos penales, según lo establecido por ley. Por otro, ordenen a los fiscales dar celeridad a los procesos judiciales. Adicionalmente, aclarar los roles y alcance de cada uno de ellos en el SRPA solicitando dar conocimiento de cada uno de los casos a los defensores de familia, así este sea archivado.

- Brindar recursos para el seguimiento de los equipos de SRPA en las zonas rurales del país de difícil acceso, asignando especialmente recursos al transporte con las que cuentan las defensorías de familia para movilizarse.

- Se debe brindar oferta institucional especializada en algunas regiones del país, de acuerdo a su naturaleza y tipos de problemáticas. Esta oferta debería estar destinada a las mujeres que hacen parte del SRPA, jóvenes con problemas psiquiátricos o de consumo que necesiten atención paralelamente entre el instituto y el sistema de salud, entro otros que se logran evidenciar en territorio.

- Perfil del DF *"…eso es también de machos, que tenga los pantalones así requiere... esta medida requiere un llamado de atención de los papás, tenemos una verificación de derechos en donde nos da miedo imponer cuota de alimentos en un auto de apertura, donde nos da miedo imponer una visita en un auto de apertura y entonces nos llegan acá, "que la defensora de familia me dijo que nos iba a imponer una cuota de alimentos 200.000 pesos, pero no lo dejó por escrito". Empezamos a fallar y me ha pasado y creo… es eso, es tener unos defensores de familia y unos equipos psicosociales, que tengan la fortaleza de tomar las medidas e imponer las sanciones que se requieren, hacer amonestaciones…"* (Entrevista CCZ, Medellín, 2019, p 818)

- Es necesario dar solución a las instituciones transitorias en disponibilidades nocturnas o en fin de semana. Hogar de Paso o Centro de Emergencia u Hogar Sustituto Transitorio o instituto de emergencia.

- Se recomienda reducir el tiempo de expedición de las licencias de los operadores, especialmente en el caso de los centros de Emergencia (a veces la regional tiene la plata y no hay operador con licencia.

- Es necesario contar con un procedimiento para la solicitud y asignación de cupos para las diferentes modalidades.

- Se recomienda estudiar la posibilidad de realizar las notificaciones por WhatsApp con equipos móviles celulares de propiedad del ICBF.

- Es de la mayor importancia arreglar el asunto de que no se puede hace solicitud de cupo, sin aperturar y es necesario aperturar para ubicar (a veces sin verificación) porque el SIM no permite una ubicación transitoria.

- El seguimiento debe ser más riguroso y más continuo, y con mayor frecuencia.

- Del enfoque diferencial emergen algunas recomendaciones. La primera, de orden operativo y administrativo (pues implica una destinación de recursos para esto) es que se desarrollen capacitaciones constantes sobre la aplicación integral del modelo de enfoque diferencial para que haya una apropiación del mismo por parte del personal del instituto.

- En relación con lo anterior, también operativa y administrativa, es que en las zonas con alta presencia de comunidades indígenas se desarrollen capacitaciones y se refuercen los lineamientos de enfoque diferencial en especial frente al criterio de interlegalidad. Allí sería de utilidad la presencia de personal de antropología y/o sociología que sirva también de enlace cultural entre las comunidades y el instituto (se menciona que este ha sido un factor positivo en el Centro Zonal de Puerto López, Meta). Este personal podría apoyar las relaciones no sólo para las comunidades afro o indígenas sino también asesorar en temas de género, diversidad sexual y discapacidad.

- En materia operativa y administrativa, para el enfoque diferencial es necesario que se establezcan enlaces regionales con las autoridades tradicionales para facilitar la gestión y atención a los usuarios de comunidades afro e indígenas.

  "E: ¿Alguna recomendación cuando se trate de autoridades tradicionales?
  - Sería como centralizar el tema de las autoridades o sea como que hubiera por regiones algún vocero de una autoridad visible realmente, que uno pudiera acceder es decir si necesito notificar al Cacique o Autoridad Tradicional de la comunidad Wayuu tengo este referente a nivel regional, es difícil, es difícil el acceso a una Autoridad Tradicional…" (Entrevista en Norte de Santander, 2019)

- En términos operativos, el enfoque diferencial, dependiendo de la presencia de estas comunidades, se podría proponer una especialización, desde una defensoría hasta un centro zonal completo como ocurre con el Centro Zonal indígena en Cauca. Este centro zonal desarrolla procesos de interlegalidad tanto en términos del Sistema de Responsabilidad Penal como en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos. Allí, al presentarse una vulneración de algún derecho se entra en diálogo con el cabildo indígena correspondiente y se realiza en conjunto la verificación. A partir de allí, hay tres posibilidades de actuación luego de corroborar que el NNA efectivamente hace parte del cabildo:

  a) En asamblea el cabildo decide que sea la defensoría de familia la que desarrolle el proceso correspondiente y a esta opción la llaman institucional.

b) Un proceso de interlegalidad en el que entran en escena tanto la jurisdicción especial indígena como la jurisdicción ordinaria, en donde se realiza el proceso en conjunto entre la defensoría de familia y las autoridades tradicionales por ejemplo en términos de la valoración del equipo psicosocial pero también de los médicos tradicionales y pulseadores en tanto la vulneración no es sólo al NNA sino a la comunidad. Allí la comunidad también establece ejercicios para reparar y restablecer los derechos vulnerados, así como sentencias en términos de SRPA.
c) Un proceso autónomo en donde el cabildo decide asumir el proceso desde su jurisdicción especial y bajo sus normas. Allí la defensoría ejerce un rol de acompañamiento para verificar que se haya dado un proceso con garantías y se restablezcan los derechos vulnerados.

- Relacionado con lo anterior, una recomendación en materia administrativa para el enfoque diferencial es que se destinen los recursos suficientes para realizar los desplazamientos necesarios para poder visitar los territorios de las comunidades afro o indígenas y poder realizar un diálogo intercultural (lo que implicaría, por lo menos, traductores cuando sean necesarios). Así mismo es necesario garantizar las condiciones locativas para que en los centros zonales no haya limitaciones de movilidad para personas con alguna discapacidad física. También se sugiere la implementación de minutas nutricionales que sean acordes a las costumbres y prácticas de las distintas comunidades.

- En relación con la oralidad se derivan algunas recomendaciones administrativas si se quisiera implementar la oralidad en los procesos. En esa medida sería necesario garantizar las condiciones de infraestructura, tecnológicas y locativas para que hubiera salas aptas para desarrollar las audiencias y generar los registros de audio de las audiencias, así como proveer personal de apoyo legal a los defensores y defensoras de familia.

6. GESTIÓN DE DESEMPEÑO

La gestión de desempeño, según Boutros & Purdie (2014), es la base para los intentos de mejoramiento de los procesos. Para que una organización tenga buenos procesos y controles de mejoras, debe ser capaz de ver dónde se está desempeñando realmente. Teniendo un grupo de indicadores bien definidos le da a la dirección los medios para medir el desempeño de los procesos actuales y medir el éxito de intentos de mejora previos. También le permite a la dirección determinar qué nuevas áreas requieren consideración para mejorar la efectividad y eficiencia de los procesos al interior de la organización. Más concisamente, la gestión de desempeño es el proceso continuo de cerciorarse de qué tan bien o qué tan mal, una organización y sus procesos se están desempeñando. Involucra la continua recolección de información sobre el progreso realizado hacia el logro de los objetivos así como la definición del nivel apropiado de desempeño, el reporte de la información de desempeño y el uso de esa información para evaluar el nivel actual de desempeño frente al nivel deseado.

Para poder realmente evaluar y mejorar el desempeño de los procesos, se debe entender por qué un proceso se puede estar desempeñando de una manera particular. Una vez que las mediciones han sido establecidas y los planes de monitoreo han sido implementados, las organizaciones pueden entonces empezar a determinar las razones para el desempeño de los procesos e iniciar mejoras subsecuentes de ser necesarias. Hay factores que influyen en cómo se desempeñan los procesos, como el mismo proceso de los diseños, factores tecnológicos, capacitación y motivación del personal, el contexto legal y las normas internas, y la infraestructura.

Como los factores previamente mencionados son abordados en otros capítulos, en este capítulo serán mencionados en relación con tres núcleos temáticos y la afectación en el desempeño de los mismos: seguimiento a procesos, estrategia rezago y recomendaciones.

6.1. Seguimiento

Respecto al seguimiento que se realiza a la labor realizada por las Defensorías de Familia, 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.

"yo planeo un día como un jueves, un viernes o un sábado que están todas las defensorías y digo hoy le voy a hacer seguimiento a esta defensoría y esta defensoría hoy no entra al reparto, ¿qué quiere decir? Que esas denuncias verdaderas que por reparto se le asignan, ese día no se le asignan porque va a estar en Comité conmigo...El Comité consiste en sentarnos con el reporte que nos bota el SIM y con el reporte que nos da el semáforo y con el reporte que nos dan desde la Regional de las altas permanencias de ubicación en centros de emergencias. Entonces empezamos a mirar con las historias de atención, este caso de este niño cuando ingresó, qué se ha hecho, por qué ingreso, cuántos días lleva, en qué va, qué hace falta, qué necesita para definir, "no es que no pude hacer la visita", bueno mañana va a hacer la visita tome el día de carro…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

(…) básicamente yo hago el [seguimiento] también en los comités. Es decir en ocasiones tomo por defensorías cuando hay tiempo -que realmente no es mucho-, tomo por defensorías algunos grupos de procesos y voy mirando, pero realmente lo hago básicamente en los mismos comités y con el mismo… digo yo los indicadores del 100 respecto venga si estos procesos pierden o no competencias de eso digamos que queda la evidencia, pero no es como lo quisiera hacer yo de coger el 100% de los procesos de 10 defensorías no yo, eso no…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

Sin embargo, en departamentos como Antioquia se manifiesta que no sus casos (especialmente de SRPA) no pueden ser subidos al SIM, por lo que tienen que hacer el seguimiento de forma manual y casi que diariamente.

"¿Y cómo hacen ese seguimiento? Con los indicadores, es que por eso es tan importante el SIM, porque mire por ejemplo yo a veces qué hago, yo vengo a turno y yo aleatoriamente puedo coger 5, 6, 7 historias, mirar cómo están las historias, como están diligenciados los formatos, si le hicieron el auto de apertura, bueno, todo ese tipo de cosas. Si tuviéramos el SIM yo simplemente me ingreso al SIM y lo puedo hacer, esa sería una ventaja, entonces a mi digamos que me toca hacerlo casi que rudimentariamente, pues... Aleatoriamente, con las historias y con el reporte estadístico porque el chico desde que entra acá cumple una ruta, que debe finalizar, hasta que se encarpeta la historia y se archiva. A veces si en el camino no me aparece una historia, por ejemplo, el primer control que yo hago todos los días, yo llegó a la guardia y lo primero que pregunto es, ¿cuántos chicos tengo para trasladar? O sea, a otras instituciones. Subo a turno y pregunto: ¿cuántos tengo en ruta?, ¿cuántos tengo libertad?, ¿cuántos tengo sancionados? […] ¿por qué delito entraron?, ¿quiénes tienen audiencias concentradas?, ¿quiénes me faltan por valoración?, ¿a quienes le dieron libertad?, ¿a cuáles les tengo que pedir copia?, todo eso, entonces el seguimiento es diario, permanente.." (Entrevista en Antioquia, 2019).

Frente a estas acciones, sin embargo, se han generado resistencias 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 en materia legal. 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.

(…) hay un problema grave. Con decirte que como la Ley 1098 en el Artículo 96 estableció que el seguimiento quedaba a cargo de los coordinadores, en una época los coordinadores cogían las historias, le decían a uno, permítanme las historias de fallos que atendió. Cogían las historias y revisaban el proceso, hasta que nos tocó insistir y hacerles ver que el proceso, el dueño del proceso era la autoridad administrativa y que ellos no eran Procuraduría para venir a revisar procesos (Entrevista individual en Meta, 2019).

(…) sí hay gente que genera resistencia, gente que no completa bien, que lo toma como un chiste y lo que yo siempre les digo a ellos es no lo utilizan. "Ah, pero es que ustedes nos controlan", no es un tema de control… pues sí, es un tema de control a la final, porque como entidad tenemos que tener algún tipo de [control]. Pero que ellos la resistencia es eso, o sea que nos les controlen y han llegado hasta el punto de decirle muchas mentiras a SIM y lo que yo les digo es que el SIM debe ser su aliado, porque es que usted no tiene una memoria prodigiosa que se acuerda de todos los términos de los 50, 60 casos que tienen y si usted le dice mentiras a SIM usted no se va a acordar…" (Entrevista individual en Bogotá, 2019).

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.

"…para nosotros lo fundamental son los niños, entonces a veces se vuelve un número, se vuelve un indicador, entonces yo digo que no es tanto para mejorarle el indicador, sino es para atender con calidad a nuestras familias ¿sí? Porque el hecho de no tener el tiempo suficiente hace que uno no brinde la atención que debe brindar, sobre todo desde el comienzo, en todas las etapas del proceso. Entonces si uno sabe por ejemplo en un día que tiene un caso, lo pueda atender uno en toda una mañana de manera clara, escuchar a todas las partes, pero si uno sabe que tiene tres casos que atender, pues no los va a atender con la misma profundidad…" (Entrevista individual en Valle del Cauca, 2019).

"…pero si le ponen que la constatación no es verdadera, entonces de una vez llegan y les caen y les dicen "oiga pero a ustedes ¿qué les pasa?", porque ahora no todas son verdaderas. O sea, ese es el otro problema, que si usted no abre 50 PARD entonces que no está haciendo nada. Lo que nosotros dijimos en una reunión que tuvimos hace 1 semana es que la gente no se da cuenta que nosotros recibimos 30 de restablecimiento y si abrimos 3 o 4 PARD es porque realmente lo necesita, el resto tenemos que correr, hacer, pelear, tutelar, una cosa, otra para poder restablecer los derechos sin necesidad de abrir PARD…" (Entrevista individual en Norte de Santander, 2019).

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.

"¿y qué crees tú que le hace falta o qué le podría hacer falta al… a la estructura del proceso administrativo de restablecimiento de derechos como lo tenemos concebido en el país?

- Una segunda instancia. Sí… voy a explicar otras entidades para poder llevar al ejemplo por qué tiene que ser acá. En las procuradurías que llevan procesos disciplinarios que es muy parecido el trámite al proceso de restablecimiento de derechos porque es con apertura, termina con un fallo y el proceso es administrativo -simplemente que la naturaleza es diferente, pero las etapas son muy parecidas-, hay dos instancias. Entonces están procuradores con un rango y procuradores con otro rango que permite hacer un control en cuanto a las decisiones, en los jueces también funciona igual, en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se dice que el defensor de familia no tiene un superior jerárquico, pero hay un superior funcional que en este caso es el juez que revisa las funciones. Pero si usted analiza puede haber un gasto injustificado en la actividad judicial a raíz de los procesos que puedan ser mal enviados por las defensorías de familia, entonces debe haber un control, pero para que haya un control debe haber casi que una segunda instancia natural o un defensor de familia, con una instancia o con una jerarquía superior… yo le llamaría un defensor 1 y defensor 2, que pueda revisar esas decisiones y pueda decidir sin necesidad de congestionar la actividad judicial y si este defensor ya es difícil que pueda subsanar de pronto la cantidad de errores, pueda enviarlo al control jurisdiccional sin hacer un desgaste primario como lo está haciendo. […] de pronto es posible […] que pueda haber una segunda instancia al defensor en familia no por fuera del instituto sino al interior del instituto, que haga un control de revisión y de la legalidad de los actos del defensor…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

6.2. Estrategia rezago

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 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 respetando los tiempos establecidos en la ley. 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.

Solicitudes de Restablecimiento de Derechos rezagadas con corte a 30 de abril de 2019

Regional - Centro Zonal	Solicitudes sin Trámite por parte de la Autoridad Administrativa
AMAZONAS	488
ANTIOQUIA	9.693
ARAUCA	336
ATLANTICO	3.537
BOGOTA	12.457
BOLIVAR	1.640
BOYACA	400
CALDAS	827
CAQUETA	802
CASANARE	899
CAUCA	229
CESAR	976
CHOCO	212
CORDOBA	935
CUNDINAMARCA	4.867
GUAINIA	218
GUAVIARE	250
HUILA	696
LA GUAJIRA	365
MAGDALENA	1.376
META	2.621
NARIÑO	1.322
NORTE DE SANTANDER	699
PUTUMAYO	

	345
QUINDIO	196
RISARALDA	408
SAN ANDRES	909
SANTANDER	2.824
SUCRE	625
TOLIMA	1.402
VALLE DEL CAUCA	4.932
VAUPES	425
VICHADA	113
Total general	**58.024**

Solicitudes de Restablecimiento de Derechos rezagadas con corte a 30 de abril de 2019

Regional - Centro Zonal	Diferencia Entre el 30/04/2019 y el 31/12/2019	PORCENTAJE AVANCE
AMAZONAS	307	62,9%
ANTIOQUIA	2.409	24,9%
ARAUCA	246	73,2%
ATLANTICO	1.736	49,1%
BOGOTA	8.864	71,2%
BOLIVAR	866	52,8%
BOYACA	353	88,3%
CALDAS	259	31,3%
CAQUETA	801	99,9%
CASANARE	281	31,3%
CAUCA	200	87,3%
CESAR	847	86,8%
CHOCO	167	78,8%
CORDOBA	289	30,9%
CUNDINAMARCA	1.557	32,0%
GUAINIA	3	1,4%
GUAVIARE	72	28,8%
HUILA	498	71,6%
LA GUAJIRA	212	58,1%
MAGDALENA	749	54,4%

META	936	35,7%
NARIÑO	1.300	98,3%
NORTE DE SANTANDER	690	98,7%
PUTUMAYO	333	96,5%
QUINDIO	60	30,6%
RISARALDA	384	94,1%
SAN ANDRES	124	13,6%
SANTANDER	1.563	55,3%
SUCRE	410	65,6%
TOLIMA	1.261	89,9%
VALLE DEL CAUCA	2.525	51,2%
VAUPES	224	52,7%
VICHADA	76	67,3%
	30.602	**52,7%**

La manera en que se desarrollaba esta estrategia rezago tomaba variadas formas según la región y la particularidad de la atención de los Centros Zonales.

En algunas ocasiones se realizaban jornadas especiales para poder descongestionar cierto tipo de procesos, como en Antioquia que se realizó un viernes de "conciliatón" para poder adelantar varias conciliaciones congestionadas. En otras ocasiones se enviaba un sustanciador de apoyo a las defensorías o equipos psicosociales.

> *"…Bueno, acá contrataron a un grupo de abogados, sustanciadores, ellos el año pasado me acompañaron un poco con la sustanciación de los fallos, fue una ayuda, este año está es dedicado es al cierre de procesos [….]. Ellos están dedicados es a eso, como a hacer un barrido de todos esos procesos viejos, viejos, viejos y están cerrándolos. Entonces ellos tienen una psicosocial que hace el seguimiento y si dice "no, el niño tiene los derechos garantizados", entonces uno procede o los sustanciadores hacen como el auto… sí, el auto de cierre, de avoca y de cierre porque yo estoy avocando procesos de las anteriores defensoras, entonces avoco conocimiento, ellas me lo proyectan y el auto de cierre diciendo que el niño ya está acá. O algunos casos en los que no se pudo ubicar el niño porque el proceso es tan viejo, […o] son mayores de edad, entonces se cierran por mayoría de edad, o ya no viven ahí, los teléfonos que aportan ya no existen, o son de otra persona, entonces ellos están haciendo ese barrido, cerrando como todos estos procesos viejos. se nos ha presentado algo, que a veces se va a hacer la verificación y esos niños están con todos los derechos vulnerados, o amenazados, entonces qué nos toca, qué nos tocó hacer por directriz de Bogotá, cerrar esos procesos viejos y aperturar uno nuevo…"*
> (Entrevista en Nariño, 2019)

> *"…Hace más de 1 año se estableció en la Regional el tema de descongestión, que ha surtido como dos frentes, uno con los sustanciadores, que los mandan como apoyo a los defensores de familia para que puedan revisar esos procesos y pues darle el trámite urgente, así sea para mandar al juzgado o si hay algo que subsanar, que está en físico y*

no estaba en el SIM, entonces hay cosas que se pueden subsanar, se subsanan. […] Otro frente que se tiene son equipos psicosociales de movilización que se llaman desde la regional, entonces ellos vienen a ayudarnos también porque muchos de esos procesos necesitan pues una verificación al hoy, a como están esas denuncias o esas solicitudes, entonces ellos vienen a decantar todo eso, ellos ya estuvieron aquí 1 mes y nos lograron dejar todo subsanado, todas las peticiones subsanadas…" (Entrevista individual en Bogotá, 2019).

"…Nosotros nos reunimos una vez al mes o una vez cada dos meses, dependiendo del cumulo del trabajo con el que estemos y las programaciones de audiencias que me hayan realizado a mí. En ese día nos reunimos y hacemos…Yo pido permiso, autorización a la coordinadora para que ese día no nos pase nada, estamos aquí en el Centro Zonal, pero es como si no estuviéramos para el resto de las personas y ese día hacemos evaluaciones de caso, estudios de caso, qué casos tenemos represados, qué casos tenemos que agilizar, qué casos no, verificamos que tenemos pendiente, que no. Todo ese día tratamos hacer lo que más podamos, a veces cuando nos alcanza que son muy poquitos, o sea, creo que solo una vez nos alcanzó, como a foliar y a organizar el tema de archivo, porque no tenemos quien nos apoye en archivo, entonces ese día tratamos de descongestionar…" (Entrevista individual en Valle del Cauca, 2019).

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.

"(…) y luego esta que es una estrategia de Hora Cero en donde hay unas defensorías que se dedican a la verificación dentro de esos 10 días y verifica todas las denuncias, abre, toma medida y traslada a otra defensoría para que continúe su seguimiento hasta el fallo y posterior cierre. Inicialmente iniciaron 2 defensorías de verificación, pero eso fue imposible por la carga, entonces se fueron aumentando […] en estos momentos hay 5 y aun así no damos abasto, […] porque es insuficiente el personal…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

"…Cuando yo llegué a esta Defensoría tenía mínimo casi 1.800 procesos […]. Ese rezago se logró [superar] con el apoyo de la Coordinadora prestando los vehículos, trabajamos unas veces por la noche, sábados y domingos y apoyo de otros trabajadores sociales y vamos directamente a la casa, hacíamos la asesoría con la nutricionista y fuimos cerrando procesos que era innecesario que estuvieran abiertos. [Porque] había procesos que estaban abiertos hacía más de 16 años…" (Entrevista en Bolívar, 2019).

"…Acá hubo una Defensoría de Descongestión, esa Defensoría no tenía reparto. Entre todas las defensorías le pasaron procesos de los viejos... ella no tenía reparto ni nada, solamente recibía el proceso y recaudaba las pruebas que había que recaudar y ya de definir la situación jurídica del niño…" (Entrevista en Nariño, 2019)

Sin embargo, se identifican algunas dificultades en la gestión de estas solicitudes de restablecimiento de derechos rezagadas. Una de las más grandes es que no se destinó personal adicional para descongestionar los Centros Zonales, lo que generaba en muchas ocasiones una sobrecarga laboral pues las defensorías no podían dejar de atender los casos que les llegaban en el día a día. Así, el personal de muchos Centros

Zonales tuvo que dedicar horas de tiempo personal o trabajar fines de semana para poder adelantar las solicitudes rezagadas.

> *"(…) eso pues quita tiempo, le quita tiempo a las personas porque los asistenciales tienen que duplicarse, la niña de denuncias tiene no que apoyar denuncias sino estar acá, por ejemplo esta [trabajadora social], en este momento está haciendo esto…*
> *E: ¿O sea el Equipo de Descongestión, no es un equipo que esté completo?*
> *- No.*
> *E: ¿Y que esté dedicado a eso?*
> *- No, esto está armado de... coge de aquí, coge de aquí, coge de acá y se arma, o sea se le quita otras defensorías y a Atención al Ciudadano, se le quitaría allá, para darle respuesta a esto…"* (Entrevista en Meta, 2019).

> *"No, la descongestión me toca hacerla a mí, en horas no laborales, o sea trabajar hasta tarde, buscar la manera de cómo... de cómo tener al día términos. Trabajando en horas extras, corriendo, trabajando hasta la 7 o 8 de la noche, y los sábados y domingos…"* (Entrevista en Norte de Santander, 2019).

> *"(…) solamente cuando viene la Ley 1878 y se encuentra contra la pared el Instituto ahí sí, pero ya estaban vencidos los procesos y nos nombraron un equipo. Aquí que nos llegaron como unas 11 personas tal vez, el mes pasado y entonces, pequeño detalle: mandan psicólogos y trabajadores sociales a hacer esas verificaciones, pero no mandan defensores, entonces ¿qué me pasó a mí? Empezaron a bombardearme con procesos, entonces me llegaban 10, 15, 20, ¿y a qué horas?"* (Entrevista en Bogotá, 2019).

> *"Nosotros antes nos congestionamos debido a un[…] tal Plan Rezago […]. En esos dos meses nos tocó dedicarnos a atender todo lo virtual y lo presencial y esos dos meses nuestras defensorías quedaron totalmente paradas, porque no tuvimos tiempo para avanzar: ni con fallos, ni con informes, ni seguimientos, ni nada; entonces conocimiento en este momento colapsó. Tenemos una defensora que es la compañera con la que yo estoy en presencial, que tenía en su defensoría 90 procesos, le pasaron 70 más y todos se vencían noviembre – diciembre, todos, y se los pasaron sin fallos, sin nada, o sea, descongestione, pero mire cómo hace, y quedó ella como que: "me morí". O sea, ¿a qué hora está haciendo 5 a 6 audiencias diarias? Para poder evitar el vencimiento, o sea en lugar de ser nosotros como los más beneficiados en un tema, salimos totalmente perjudicados, gente ya incapacitada, gente ya enferma, que está faltando, porque dice: "ya, no damos más abasto. Tenemos estresado ya, los términos ¿pero a nosotros quién nos ayuda? Estamos ayudando lo inicial, que ni siquiera se ha abierto para proceso", pero los procesos están quedados…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Relacionada con la limitación de falta de personal adicional, se menciona que es necesario no sólo que se asignen profesionales de trabajo social o psicología, sino que se asignen equipos de defensoría completos, en los que se incluyan defensores de familia y nutricionistas, además del apoyo de sustanciadores y técnicos asistenciales. De esta manera no se cargarían más a los defensores actuales y se destinarían esfuerzos enfocados en la descongestión.

"(…) lo más viable para poder descongestionar, es nombrar equipos completos de defensoría, que sean provisionales para la descongestión. Digamos defensor y trabajador social y psicólogo y nutricionista, ese cuarteto, nombrados por un periodo de tiempo de 3, 4, 5 meses para poder movilizar y llevar a buen término dentro de un seguimiento y el fallo, esos procesos. ¿Por qué? […] porque es que los planes de contingencia que han venido haciendo acá, para entre comillas descongestionar, es nombrar a un psicólogo y a un trabajador social, pero ¿quién es el que tiene que proyectar y volver a firmar los autos? Los mismos defensores que estamos dentro del Centro Zonal. Entonces, ha sido una crítica muy constante de nosotros que: "venga, nosotros somos los que firmamos". Pero es que ¿cómo vamos a poner una firma?, tenemos que sentarnos a leer qué es lo que vamos a firmar. Es doble trabajo atender lo nuestro y sentarnos a firmar lo que otro ha proyectado, porque pues obviamente después llegan a revisar y si quedó mal cerrado, quien tiene que responder es el que firmó. Entonces […] a la postre también [que] les pongan una ayuda de sustanciador para que eso rinda, con un técnico asistencial para que archive…" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

También se señala que hay que generar condiciones adecuadas para que este personal pueda realizar la tarea de descongestión.

"Aquí lo único es talento humano, pero el talento humano va ligado a muchas cosas, el puesto de trabajo, la infraestructura, el transporte, el recurso humano, y el recurso humano es el personal, equipos, escritorio, oficinas, ampliación de planta, infraestructura; porque también es que nombran la gente y los mandan, los distribuyen a los centros zonales ya como se pueda…" (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Los elementos mencionados permiten evidenciar que acciones de descongestión sin personal de apoyo, y en las mismas condiciones en las que se encuentran las defensorías, terminan generando un desgaste mayor en el personal actual. Se menciona que debieron haberse generado las condiciones para la estrategia de rezago antes y no después de iniciar.

"(…) nosotros somos la única entidad que hacemos descongestión nosotros mismos, eso no tiene sentido porque al mismo equipo cuando usted va a hacer una descongestión tiene que contratar personal de descongestión, como hicieron los juzgados que están reventados. Los abogados de familia, los juzgados penales ellos crearon unos juzgados de descongestión. Si yo estoy congestionado con mis condiciones, lo mismo tendría. [Lo] que se hace aquí es aprovecharse del funcionario […], entonces venir a trabajar sábados, domingos para hacer los famosos planes de descongestión […]. Va a requerir eso, es trabajar en otros periodos […] porque ¿de qué otra manera me descongestiona? Si es que yo sigo recibiendo todo, yo sigo igual atendiendo público igual en reparto y me tengo que descongestionar…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

"(…) primer punto, pues tenga el personal suficiente que se requiere para ese número de casos que le están llegando y ahí sí piense en hacer una jornada de descongestión y vuelva a repartir las cargas, segundo reparta cargas equitativamente…" (Entrevista en Bogotá, 2019).

A manera de conclusión se podría afirmar que, si bien la Ley 1878 establece unos tiempos límites para los PARD, 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.

> *"…Entonces tenemos todo eso viejo, al igual que nos va llegando a todos nuevo, entonces, eso hace que nosotros no podamos desatrasar lo que tenemos y nos va llegando más, entonces siempre estamos en desnivel con las otras defensorías…"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

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.

> *"(…) si el Instituto no hace ese estudio juicioso de cuántos procesos puede manejar cada equipo y que todos los equipos estén más o menos equilibrados, puede hacer las descongestiones que quiera y volvemos al mismo problema, […] a los 5 años otra vez y a los 5 años otra vez, cada vez que estemos en crisis hacemos descongestión, pero no mejoramos la falta de personal."* (Entrevista en Bogotá, 2019)

> *"- Ese es un obstáculo para el cumplimiento de la Hora Cero, porque la Hora Cero busca que todos esos casos anteriores se resuelvan rápidamente, […] pero ¿qué hacemos?, si es superior lo que nos entra día a día […] así tengamos mayor equipo*
> *- Por eso es que cuando uno pasa la semana de reparto, ya tú tienes lo de esa semana para la siguiente, pero entonces como en la siguiente muy posiblemente no vas a poder resolver todo lo que llego en esa semana porque son aproximadamente 100 peticiones y divídelas tú por 2 horas de atención, pues es que es medianamente, no dan los tiempos entonces se sigue colgando y se sigue colgando por eso cuando uno entra a reparto ya tiene peticiones de atraso."* (Entrevista en Bogotá, 2019)

6.3. 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.

7. GESTIÓN DE PERSONAL

Si bien se considera un lugar común la afirmación según la cual la gestión del recurso humano es un aspecto fundamental que incide en el desempeño misional de determinada organización, existen muchas organizaciones con dificultades derivadas de una inapropiada administración del personal; una manifestación de una deficiente administración del recurso humano son las entidades en donde existe una alta rotación de personal. Al respecto, la evidencia pone de presente que aspectos tales como la dirección, el control, la administración y la contratación de personal no reciben la debida atención, lo que se refleja en inadecuadas formas de contratación y en deficiencias en la pertinencia y frecuencia de los programas de formación y desarrollo para los empleados.

Dada la trascendencia de su encargo misional, así como el peso determinante que tiene el factor trabajo, se considera que el análisis de la gestión del recurso humano (RH) constituye un imperativo para valorar adecuadamente el desempeño del ICBF, en el caso específico del área de Protección que es el propósito del presente estudio. Para el caso, análisis en las formas de contratación, formación, capacitación y desarrollo de los colaboradores del Instituto son aspectos que se abordarán a continuación.

La atención directa a la población objetivo se realiza bajo la orientación y en coordinación con las Direcciones Regionales a través de los Centros Zonales (CZ)[26], los cuales se consideran como unidades de servicio mediante las cuales el ICBF suministra atención, orientación y apoyo interdisciplinario en las áreas jurídica, psicológica, nutricional, pedagógica, y social, a los niños, niñas, adolescentes y sus familias, ello contribuye con el objetivo de lograr una mayor vinculación del niño con su red familiar y su comunidad, con el fin último de garantizar y restituir sus derechos

Dentro de los servicios contemplados para la atención al público suministrada en los CZ, se contemplan dos tipos de ámbitos: i) uno de Prevención, compuesto por programas y estrategias de promoción de garantía de los derechos, prevención de la vulneración y gestión de la activación de las rutas de restablecimiento de derechos, por ejemplo mediante la promoción del desarrollo integral de la primera infancia, la niñez, a adolescencia y la familia desde el marco de la seguridad alimentaria y la nutrición; y ii) otro de Protección, compuesto por las acciones orientadas al restablecimiento de derechos, la declaratoria de adopción, y la atención a los adolescentes en materia de

[26] Los CZ están compuestos por diferentes áreas integradas entre sí, las cuales tienen como objetivo generar infraestructuras que se adapten a las necesidades y funciones de los usuarios del ICBF, de sus funcionarios y de toda la comunidad. Se consideran tres tipos de áreas para realizar su encargo misional: i) área administrativa, ii) atención a los usuarios, y iii) servicios. De dichas áreas, solamente el área de atención a usuarios y prestación de servicios a la comunidad es de acceso público; las restantes son de restricción institucional. Una estimación muy somera revela que las respectivas áreas corresponden a: Área Administrativa correspondiente al 14% de su totalidad, Área de Usuarios con un 60% de ocupación y un Área de Servicios con una ocupación del 26 % aproximadamente (ICBF. 2013. Lineamientos Centros Zonales y Regionales con Calidad).

responsabilidad penal de adolescentes (v.g., restablecimiento de derechos derivados del SRPA).

En el ámbito de la Protección, el ordenamiento normativo vigente ha determinado que el Defensor de Familia (DF) es la autoridad administrativa encargada del restablecimiento de derechos en el ICBF[27]. Los aspectos de protección corresponden a los procesos de restablecimiento de derechos, entendiendo por tales al maltrato, amenaza o vulneración de derechos, diferentes a los suscitados en el contexto de violencia intra-familiar[28]. Además de lo anterior, bajo el marco de garantía de restablecimiento de derechos, las DF también atienden los denominados Trámites de Atención Extraprocesal (TAE), casos de inobservancia de derechos, y resolución de conflictos vía conciliación. Complementariamente, el Defensor de Familia también elabora declaraciones de adoptabilidad[29], y asiste a adolescentes en conflicto con la ley en el marco del restablecimiento de derechos por vinculación de NNA al SRPA. Vale anotar que el capítulo 2 trae un detalle sobre los diferentes tipos de solicitudes que llegan a un CZ; aquí se mencionan algunas generalidades para dar contexto a los asuntos de Gestión de Personal.

Un informe de vigilancia a los Equipos Técnicos de las Defensorías de Familia en los CZ de Bogotá, efectuado por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia de la Procuraduría General de la Nación en 2015, estimó que existe gran margen de maniobra para mejorar los servicios prestados por las Defensorías. En vista de que han pasado alrededor de cinco años luego de la publicación de dichos hallazgos, y que, por lo mismo, están desactualizados, pero también por considerar que el estado actual de operación de las Defensorías no ha variado considerablemente, se ha considerado pertinente y relevante examinar el estado actual de su funcionamiento en diferentes dimensiones, del cual el aspecto de la Gestión del Recurso Humano constituye un aspecto cardinal para entender y valorar la dimensión operativa, y por lo tanto conjeturar los resultados de atención actuales.

Por lo inmediatamente señalado, y dadas la trascendencia de la misión institucional del ICBF y el peso determinante del factor trabajo en su encargo misional, en aspectos tales como los servicios de Protección, se considera que el examen de la Gestión del Recurso Humano -RH- al interior de los CZ y específicamente en las

[27] Las otras Autoridades Administrativas para el restablecimiento de derechos en los entes territoriales son el Comisario de Familia y el Inspector de Policía; en los territorios indígenas tal encargo corresponde a las Autoridades Tradicionales Indígenas. Por su parte, el juez es la autoridad judicial en el ámbito de restablecimiento.
[28] Cuando se considera la cuestión de la violencia intrafamiliar la autoridad es el Comisario de Familia o, en su ausencia, el Inspector de Policía.
[29] La declaratoria de adoptabilidad es una de las alternativas en las que puede fallarse en un PARD. Sin embargo, hay otras situaciones que llegan a las Defensorías, que son las solicitudes de adopción, las cuales pueden ser determinadas (como cuando un cónyuge manifiesta su interés en adoptar a los hijos NNA de su pareja) o indeterminadas.

Defensorías de Familia, ofrece una imagen idónea, pertinente y relevante acerca del desempeño de una parte del quehacer misional del ICBF[30].

Con base en las anteriores consideraciones, el presente capítulo hace una presentación acerca de la Gestión del RH verificada en campo, específicamente, acerca de la gestión del personal en las Defensorías de Familia, a la luz de la información recabada mediante entrevistas semi-estructuradas. Empero, con el fin de ofrecer una exposición contextualizada, que dé cuenta del estado actual de la oferta institucional, materializada en la forma de prestación de servicios en los puntos de atención del ICBF, en la segunda sección se exponen algunos aspectos relevantes acerca de las Direcciones Regionales, los Centros Zonales y Defensorías de Familia; dicha sección finaliza con la presentación de una caracterización muy sucinta sobre los modelos de atención actual de los Centros Zonales. En la sección tercera, el capítulo continúa con la presentación de los resultados relevantes acerca del estado actual de la Gestión del Recurso Humano en las Defensorías de Familia. El cuarto apartado expone las recomendaciones de mejoramiento de la Gestión del RH. A modo de cierre, en la quinta parte del presente capítulo se exponen las correspondientes conclusiones.

De manera preliminar, se señala que el funcionamiento de los CZ se realiza bajo la orientación y en coordinación con las Direcciones Regionales del ICBF en el país. De forma específica, la coordinación y articulación entre los CZ de determinada jurisdicción regional está a cargo de los equipos de Asistencia Técnica de las Direcciones Regionales. Complementariamente, se señala que las Defensorías de Familia forman parte integral de los CZ y su operación se efectúa bajo la coordinación de la Dirección de Protección. Entonces, con el fin de suministrar un marco referencial muy sencillo que sirva de referente funcional, a continuación se exponen sucintamente los principales encargos y demás funciones de las Direcciones Regionales, los Centros Zonales y las Defensorías de Familia[31].

Las Defensorías de Familia son Autoridades Administrativas de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes y están conformadas por equipos técnicos interdisciplinarios integrados por lo menos, por un abogado, un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista, entre otros. En cumplimiento de su encargo misional realizan diferentes actividades para el restablecimiento de derechos, declaraciones de adoptabilidad y atención a adolescentes en conflicto con la ley, en los términos dispuestos del SRPA. En general, las Defensorías de Familia atienden las necesidades de las familias en cuestiones extraprocesales, PARD, adopciones, y atención a adolescentes infractores.

El Defensor de Familia es la autoridad garante por excelencia de los derechos de los NNA, realiza labores de verificación de garantía de derechos; tiene a su cargo no solo el conocimiento y decisión de los casos de vulneración de derechos (como apertura de

[30] Las otras áreas del ICBF corresponden a las labores orientadas a la Prevención, por ejemplo.
[31] Por lo anterior, no se ofrece una relación exhaustiva de funciones.

procesos PARD) y adopción de medidas para su restablecimiento, sino también la atención a NNA por inobservancia de derechos, realización de Trámites Administrativos Extraprocesales (TAE), en calidad de actividades orientadas a garantizar y proteger los derechos. Igualmente, realiza labores de verificación de garantía de derechos, seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos, como también la verificación de la garantía de derechos del adolescente que ingresa al SRPA.

7.1. Gestión del personal de las Defensorías de Familia: resultados de la información recabada en campo (análisis cualitativo)

A continuación, se exponen los hallazgos verificados en campo en cuanto a las principales dificultades respecto a la gestión de personal. Empero, se puede adelantar que, 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.

Claramente, cuando se alude a la Gestión de personal se hace referencia a las prácticas y políticas de la administración del factor trabajo, relacionadas con el diseño de puestos, reclutamiento y selección de personal; contratación de servidores públicos (de carrera, provisionales y contratistas, principalmente); compensación (remuneración, prestaciones e incentivos); desarrollo personal y profesional (i.e., desarrollo personal y laboral del individuo, a partir del trabajo mismo, así como las prácticas empleadas para incrementar las competencias y los conocimientos requeridos para el cumplimiento de las respectivas funciones); y, la retención de personal (ambiente laboral, programas de bienestar, tales como guarderías para los hijos de los empleados, etc.).

Como ya se mencionó, el trabajo de campo evidenció dificultades relacionadas con la Gestión de personal. 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. Otras dificultades relacionadas correspondieron a sobrecargas laborales en las Defensorías surgidas de la misma insuficiencia ya señalada, así como también por una asignación incorrecta de peticiones por parte del público, por parte de otras entidades públicas, o la surgida por el rechazo ocasional de algunas solicitudes, que por ley corresponden a las Comisarias de

Familia pero que, basadas en razones de distinto orden, se remiten a las Defensorías de Familia.

Ahora bien, la insuficiencia de personal para el cumplimiento de su encargo ha originado problemas adicionales de diverso orden que han afectado negativamente la capacidad y calidad de la atención que pueden proporcionar las Defensorías, así como también, en algunos casos, problemas de oportunidad en el servicio (lo cual ha desembocado en procesos disciplinarios por el incumplimiento de los términos de ley).

Como efectos de la sobrecarga laboral, han surgido problemas adicionales tales como reasignaciones laborales incongruentes con los mandatos misionales (personal misional haciendo trabajo del personal de apoyo); problemas de deficiente calidad del trabajo (v.g. labores de seguimiento vía telefónica); desmotivación laboral; dificultades de retención de personal; problemas de salud (estrés); y, en algunos casos, problemas personales y familiares (e.g., insuficiencia de tiempo dedicado a la familia).

Amén de lo anterior, el personal consultado indicó dificultades relacionadas con la importunación a su tiempo libre, específicamente la ampliación de la jornada laboral materializada en la obligación de cumplir los denominados turnos de disponibilidad (los cuales suponen un compromiso de tiempo expresado en la necesidad de atender casos contingentes durante los fines de semana y tiempo extra, todo lo cual supone expectación laboral).

En consonancia con lo anterior, esta sección tiene como objetivo analizar los principales problemas relacionados con el RH verificados en las Defensorías, y abordar dos cuestiones relacionadas con la gestión del RH que están pendientes al interior de los CZ, tales como la articulación entre Prevención y Protección, y la creación del cargo de Coordinador Zonal y la definición del respectivo perfil.

Entonces, en relación con los problemas de RH en las Defensorías, se examinan qué tipo de hechos o eventos los originan y cuáles son los efectos de los mismos. Se analizan también las causas de la sobrecarga laboral en las Defensorías diferentes a la insuficiencia de personal, tales como la incorrecta asignación de peticiones, que algunas veces se remiten a las Defensorías.

En referencia a los Centros Zonales, esta sección expone la necesidad de ajustar la normatividad para enganchar judicantes de sociología, trabajo social y derecho, para que el ICBF pueda implementar una articulación efectiva entre Prevención y Protección en los CZ. Complementariamente, se plantea la necesidad de crear el puesto de Coordinador Zonal y, en correspondencia, definir el perfil, ello con miras a que los CZ puedan ser adecuadamente gestionados.

7.1.1. Insuficiencia de recursos humanos: causas y consecuencias

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. El panorama señalado sobre dotación de factores se agrava, una vez se advierte una carencia significativa de dotación que le permita al equipo efectuar una labor adecuada, limitación representada en escasez de espacio de trabajo, equipos de cómputo e, inclusive, automóvil para los desplazamientos requeridos. En suma, se señalaron carencias en cuanto a la cantidad de recurso humano, y en cuanto a la concomitante dotación para el logro de los objetivos misionales. Se menciona en este capítulo la falta de dotación (que se estudia en otro aparte de este informe), pues el recurso humano se ve directamente afectado ante la ausencia de infraestructura adecuada, dotación e insumos. Es decir, que el recurso humano tiene una menor productividad cuando la dotación no es completa o los espacios son insuficientes para desempeñar sus labores.

> *"[…] el recurso humano es el personal, equipos, escritorio, oficinas, ampliación de planta, infraestructura; porque también es que nombran la gente y los mandan, los distribuyen a los centros zonales [a la deriva…], si usted sube al quinto piso, va a ver qué cosa tan horrible hay allá de hacinamiento del recurso humano". (*Entrevista en Valle del Cauca, 2019)

Sin lugar a dudas, es muy importante destacar que la carencia de personal en sus diferentes niveles (misional y de apoyo) ha incidido negativamente tanto en el ámbito profesional como en ámbito personal de los empleados. En el ámbito profesional se refleja en la cantidad, calidad y oportunidad de los resultados y en las bajas expectativas de crecimiento profesional, en términos de hacer carrera e, inclusive, en términos de la estabilidad laboral. Por su parte, en el ámbito personal se evidencia en problemas de salud mental e insuficiencia de tiempo dedicado a la familia, entre otros.

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.

A lo anterior, debe añadirse el hecho de que una gran proporción de las defensorías indicaron que, o bien que no contaban con el Equipo Interdisciplinario completo o, que, correlativamente, sus miembros tenían que realizar funciones de apoyo en otras defensorías, vale decir, algunos de sus miembros también eran participes en otras Defensorías. Tal situación es especialmente visible en el caso de los nutricionistas.

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.

Frente a la incompletitud de los equipos ETI se puede manifestar que la insuficiencia de personal deriva en que, muchas veces, el ETI no puede cumplir con las actividades planeadas, ni tampoco llevar a cabo adecuadamente los procesos que suponen los servicios misionales a la población objetivo del SNBF y, en particular, a la del ICBF. En realidad, cuestiones como la recolección adecuada de pruebas, la elaboración de informes periciales, entre otros, pueden llevar a que, en algunas circunstancias, dichos productos no constituyan o sirvan como elementos-insumos apropiados para la toma de decisiones.

En adición a lo anterior, al considerar las actividades, tareas, subprocesos y procesos del quehacer de las Defensorías debe tomarse en cuenta la posibilidad de ocurrencia de imprevistos de distinta índole, lo cual exige al equipo, de la dedicación de tiempo adicional, tal como ocurre, por ejemplo, en el caso de los traslados desde los centros de salud o de emergencia, en los cuales es necesaria la compañía a la Policía de Infancia y Adolescencia, la cual no siempre está disponible, razón por la cual se generan retrasos, todo lo cual incide negativamente en el desarrollo de las actividades del ETI.

En resumen, la insuficiencia de personal aunada a cuestiones de orden contingente incide negativamente en el ejercicio y logros del ETI; en tal sentido se hace manifiesto la trascendencia y prioridad de abordar el tema de la carencia de personal[32].

Si a lo anterior se añaden eventuales falencias técnicas de los miembros del ETI, tanto como la posibilidad de que haya Defensores de Familia que no cuentan con las competencias adecuadas, sean competencias duras o blandas, fácilmente se advierten las dificultades adicionales que tienen que enfrentar las Defensorías, así como los resultados de los concomitantes ejercicios y logros. En tal sentido, un aspecto crucial para el desempeño de las labores misionales (y también de apoyo) de las Defensorías lo constituye la calidad del reclutamiento, la selección e inducción del personal enganchado, tanto en el ámbito técnico (de competencias duras), como en el personal (competencias blandas).

[32] Cuando el personal no cuenta con competencias similares, en algunos casos la sustitución o rotación de personal no es posible. Por ej., una persona que no cuente con las competencias apropiadas para realizar funciones de constatadora y que de todas maneras las realice, puede producir resultados muy negativos. En caso de evaluar un tema tal como la violencia hacia los niños una mala valoración puede significar la pérdida de una vida (tal como fue manifestado por algún entrevistado en campo).

"[…] los procesos de selección deben agotar bien las personalidades y capacidades; hay defensores que cuando ven muchos casos, entran en pánico, se aturden y pierden el control; dicen que solo tienen un manejo proporcional de casos para estar equilibrados y [por lo tanto,] se le desequilibra la defensoría de familia." (Entrevista en Caquetá, 2019)

Por otro lado, respecto a la carencia de nutricionistas se plantearon distintas razones, entre otras, una contratación insuficiente de profesionales en esta profesión. Las consecuencias de ello están representadas en el hecho de que varias Defensorías deben compartir a la misma nutricionista, hecho que ha redundado en la emergencia de varios problemas. De un lado, los informes de peritaje y demás, algunas veces no se pueden completar a tiempo, todo lo cual provoca demoras para el ingreso al sistema SIM. Igualmente, fuerza los términos para realizar actividades complementarias que, una vez absorbidos los tiempos de espera, se realizan de manera precipitada. De otro lado, no se optimizan los tiempos de entrega, porque, en cierto sentido, la entrega de informes tiene que ajustarse a la disponibilidad de nutricionistas.

En conclusión, la calidad del trabajo está en función de la carga de trabajo de los profesionales, del trabajo que tenga que realizar el personal asistencial, de la necesidad de desplazamiento y demás.

*"No se cuenta con una nutricionista exclusiva para la defensoría, porque los entes son dos, los cuales deben atender las atenciones que los defensores les soliciten. Según el lineamiento […] cada atención inicial debe llevar su valoración (sic) pues la valoración de todo el equipo […] en ocasiones no se logra realizar, […] porque el equipo de trabajo social y psicología […] pues no es apto para dar un concepto sobre algo nutricional". (*Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

En relación con la contratación insuficiente de nutricionistas en campo se planteó que más que la escasez de nutricionistas en el mercado, tal como se podría pensar, lo que ocurre es que el ICBF no le da la debida importancia a este recurso:

*"pero desde Bogotá le han dado prioridad a psicología y trabajo social y hablan de equipo psicosocial como si nutrición fuera un relleno y no fuera algo específico importante y de mucho valor igual que los otros dos profesionales; entonces eso sí es importantísimo que tenga cada Defensoría el equipo completo; y el equipo completo la ley dice: defensor de familia, psicólogo, trabajador social y nutricionista…". (*Entrevista en Bogotá, 2019).

Complementariamente, se señaló que la deficiencia de nutricionistas en el ICBF obedece a condiciones del mercado, específicamente a una escasez relativa, todo lo cual se ha manifestado en que, al salario usualmente ofrecido por el ICBF, es baja la oferta de este tipo de recurso hacia el Instituto. Por tal razón, se ha planteado que se vinculen nutricionistas con una oferta salarial mayor (i.e., con un grado de salario mayor) de tal suerte que se pueda atraer personal en este campo.

En consonancia con la anterior situación, se verificó el hecho de que, en general, una nutricionista presta sus servicios en varias Defensorías de Familia. Este tipo de

hechos supone estrés adicional para los DF toda vez que lo que han de entregar en unos términos definidos por la normatividad tiene que estar supeditado a los resultados de los nutricionistas. En tal sentido, algunas veces los DF no alcanzan a cumplir con las metas y por lo tanto suministran indicadores pobres o deficientes.

Descontando las deficiencias en el apoyo técnico, el trabajo termina recargándose en ciertos profesionales, como en este caso, en los nutricionistas; correlativamente, las tareas pendientes y demás actividades que dependan del concepto o concurso de un nutricionista se retrasan, hasta que dicho profesional haga lo suyo, todo lo cual termina desajustando el proceso que se esté realizando, sea, por ejemplo, un proceso de valoración o un proceso de seguimiento. Este desajuste es difícil de resolver, razón a que los procesos (y subprocesos) tienen sus propios tiempos de ley, difícilmente comprimibles. En últimas, los resultados deficientes redundan en los derechos de los NNA, por ejemplo, en el derecho a tener familia:

> *"… ¿sabes qué es declarar niños en adoptabilidad y tener todas las carpetas guardadas en un cajón porque no he podido presentarlos a Comité de Adopciones porque no hay nutricionista? Le estoy violando a más de 12 niños el derecho a tener a una familia dentro de un cajón, porque la administración no ha podido nombrar un nutricionista […}".* (Entrevista en Caquetá, 2019)

Dada la insuficiencia de personal en ambos niveles: misional-profesional y de apoyo-asistencial, la gestión del RH es percibida como una vulneración de los derechos de los empleados, habida cuenta del hecho de tener que forzar al personal con el fin de cumplir los términos de la ley. Lo señalado anteriormente se puede considerar con mayor claridad, una vez se toman en cuenta los denominados *turnos de disponibilidad*, en los cuales los colaboradores designados han de observar disponibilidad durante el tiempo –continuo- determinado, en cuyo caso, no pueden contar con el tiempo referido, con lo cual se comprometen sus agendas personales y familiares, en horas extras que no necesariamente son remuneradas. En estos casos, las personas no pueden contar, por ejemplo, con un fin de semana para descansar, puesto que deben estar vigilantes y diligentes para cualquier contingencia laboral que surja. En el caso de presentarse cualquier evento, el Instituto lo remunera, pero, en caso contrario, el ICBF no reconoce el tiempo de expectación. Este tipo de hechos muestra una sobre-utilización del recurso humano:

> *-"La coordinadora es quien de manera mensual asigna. [A] nosotros nos toca a todos los equipos de la Defensoría, al menos una vez al mes, hacer la disponibilidad. [Tal] disponibilidad supone que uno deja de viajar o de hacer cosas propias, [… Sin embargo] resulta que […] ingrese o no ingrese caso, uno le toca quedarse aquí pendiente y ¿qué dice el Instituto? Se le da el día compensado […si] entran casos, si no entran casos, se perdió ese día." (*Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

Por otro lado, se señaló, con mucha frecuencia, la deficiencia de personal de apoyo. Lo anterior significa, en no pocos casos, que los profesionales disponibles tengan que dedicarse a las labores propias de los asistentes, todo lo cual también representa

menor disponibilidad de personal de apoyo para otras defensorías en el cumplimiento del deber misional. Es claro que la falta de asistenciales afecta el trabajo de los profesionales a nivel agregado, dado el hecho de que los profesionales de los ETI se rotan, y al dejarse de rotar, las otras DF no pueden funcionar adecuadamente. En suma, la falta de personal asistencial en una defensoría incide en el apoyo profesional de las DF toda vez que sus profesionales tienen que hacer el trabajo del personal de apoyo.

Considerados así los hechos, resulta tan clave e importante el trabajo del personal asistencial, como el de los mismos profesionales, dado que los profesionales terminan haciendo el trabajo de los asistenciales y retrasando −o en algunos casos suprimiendo− las labores misionales de Protección. Como caso, en algunas situaciones los profesionales misionales tienen que hacer el trabajo de los sustanciadores o el de los financistas; específicamente, se han verificado casos de nutricionistas (personal de por si escaso en las Defensorías), haciendo oficios propios de sustanciadores y copando sus días de descanso.

> *"Las nutricionistas esas viejas son excelentes. Tengo 2 que son excelentes, entonces por ejemplo ellas van a apoyar el fin de semana, entonces hay unos fines de semana que vienen como nutricionistas, pero hay otros fines de semana que vienen como sustanciadoras […] Lo hacen excelente, también tengo psicólogas que también igual lo hacen, lo hacen muy bien, o sea han aprendido […]".*(Entrevista en Antioquia, 2019).

Es importante señalar que la falta de personal de apoyo no es un asunto menor puesto que no se trata simplemente de que, en ausencia de personal de apoyo, las labores propias del personal asistencial las asuman los profesionales de la Defensoría, sino de que miembros del ETI no desempeñen adecuadamente este tipo de tareas, dada una insuficiencia de competencias o experticia. En absoluto. La cuestión reside en el hecho de que cualquier labor asistencial que realice el profesional del equipo consume tiempo, tiempo de labores misionales, sustraído al interés superior que es el niño o adolescente, razón por la cual dicho tiempo no es sustituible por el tiempo dedicado a labores de apoyo, entre otras cosas porque, como servicio perfeccionado, no se ve acrecentado el valor agregado para el usuario final. De otro lado, tampoco es racional pagar remuneración de profesional por oficios asistenciales.

De lo hallado en campo se percibió la necesidad de contar con personal de apoyo con un mínimo de certeza en cuanto a la oportunidad y pertinencia del servicio. En particular, se señaló reiterativamente la necesidad de que el DF y el ETI cuenten con personal asistencial para las labores de manejo de archivo y administración del SIM (ingreso de información y actualización del sistema). En general se observa que las labores de seguimiento se reducen al mínimo por la falta de personal asistencial.

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. Al igual que en el caso de los profesionales en nutrición, el asunto de la exclusividad para los ETI y los DF no quedó completamente

zanjada habida cuenta de que algunos ETI señalaron la necesidad de contar con dicha exclusividad mientras que, en otras, aceptaron la posibilidad de compartir el personal de apoyo con otra Defensoría (tanto como compartir el profesional en nutrición). En suma, tanto los DF como los ETI señalaron la necesidad de contar certeramente con personal de apoyo para labores bien definidas.

En resumen, la carencia de personal afecta negativamente los procesos, la atención, el seguimiento y las actividades orientadas a cumplir con el encargo misional de las DF. Igualmente, esta carencia afecta de modo negativo al mismo personal, generando desgastes, sobrecargas laborales, subempleo en el sentido de que tienen que hacer labores que no requieren profesionalización, desmotivación, frustración y costos adicionales, derivados de eventuales costos de aprendizaje de nuevo personal, habida cuenta del hecho de no contarse con la experticia del personal cuyos oficios se emprenden, sea que se trate de la experticia de un archivador o de un sustanciador. Como corolario, el Instituto termina pagando remuneración profesional por labores asistenciales.

En general, los equipos se mantienen incompletos, pero se exige el cumplimiento de los indicadores. Al mismo tiempo, las sanciones disciplinarias son una amenaza permanente para las Defensorías. Descontado el hecho de que la falta de personal, también representa mayor carga de trabajo, como resultado de tal insuficiencia, surgen varios tipos de problemas: de un lado, las tareas y demás actividades se realizan precipitadamente y sin reparo alguno por los detalles (como las labores de seguimiento, las cuales, en muchos casos, se hace telefónicamente, razón por la cual, es presumible que existan problemas de calidad y efectividad) ; de otro lado, se pone en riesgo el cumplimiento de las obligaciones, llámense metas u objetivos. A lo anterior, debe añadirse la aparición del estrés físico y mental, como consecuencia de la conjunción de varios factores, entre los que se cuentan, la sobrecarga laboral derivada de dicha falta de completitud, la gran carga de responsabilidades que tiene, sobre todo, el DF, la asignación de cargas laborales adicionales, tales como los denominados turnos de disponibilidad, los comisorios y los traslados de personal, entre otras.

> *"el año pasado que empezaron a llegar [DF], a los tres meses se fueron más de cuatro defensores, y ahorita se van dos, en carrera; prefieren estar desempleados y no enfermarse aquí con esta locura. Pasaron renuncia […] esto aquí es una locura. Y su salud mental, su tranquilidad, gente que con treinta años sufriendo del corazón […] sufriendo de estrés, tomando medicamentos psiquiátricos, por favor, con treinta años, no es justo"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

De otro lado, en los casos de jubilaciones, vacaciones, licencias de maternidad y despidos, entre otros, las dificultades de la falta de personal se acentúan aún más, en vista de las formas de contratación existentes y del hecho de que no se cuente con supernumerarios para los distintos niveles de personal, o que las vacancias existentes no se llenen oportunamente con formas de contratación alternas. De lo verificado en terreno, se halló la existencia de puestos en condición de vacancia durante largos periodos de

tiempo (tal como la consultada en un CZ de Buenaventura, en el cual se manifestó, en el momento de la entrevista, la existencia de una vacante de tres años para un puesto de asistente administrativo, y otra vacancia de un año, para un cargo de trabajo social). Información de este tipo ofrece muestras de una inadecuada gestión del RH en el ICBF, dada la gran necesidad y premura de que los equipos de las Defensorías cuenten con el suficiente personal y, que, por supuesto, se atienda a la población vulnerable objeto de las intervenciones, sobremanera en entes territoriales con indicadores sociales tan precarios como los verificados secularmente en Buenaventura.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que dichos remplazos suponen costos de aprendizaje por parte del personal recién contratado (eventualmente temporal) representados en la necesidad de informarse, ponerse al tanto de los procesos, valoraciones y demás e, inclusive, de amoldarse al nuevo ambiente laboral. También debe tenerse en cuenta que los eventuales profesionales que lleguen a los equipos ETI (tal vez como resultado de la misma rotación de personal provisional o de contrato) llega sin conocimientos, sin el manejo de las herramientas clave para el desarrollo de sus nuevas funciones y deberes, por lo cual es imprescindible que requiera recibir inducción y capacitación apropiada. Para el caso, se puede considerar que reciba inducción de algún tipo, si bien no la ideal, pero el problema sustantivo aflora cuando se constata que, normalmente, los CZ no cuentan con personal disponible para capacitar a los recién llegados en el manejo de dichas herramientas. A modo de ilustración, se pueden considerar como desventaja el hecho de que la persona que se ponga al frente de conceptos, peritaje y demás, no sólo debe informarse sobre los concomitantes asuntos, sino que, en modo alguno, ha de acoplar su concepción a la ya formada por el funcionario remplazado, so pena de tener que elaborar una nueva y esperar a que sea aprobada por el respectivo DF.

> *"pero la desventaja es que […] muy pocas veces uno puede asumir de plano un proceso porque ya va adelantado; porque mi óptica no es igual a la óptica del otro compañero, entonces es difícil digamos entrar a sustanciar […]" (*Entrevista en Norte de Santander, 2019).

En el caso de las Defensorías, éstas solo cuentan con supernumerarios para las eventuales carencias de DF, en tanto que, para el resto del personal, tal opción no existe, ni para profesionales del ETI, ni para el personal asistencial, todo lo cual redunda en que el trabajo se acumule o los ETI se recarguen a niveles insoportables. En términos reales, dada la poca viabilidad de un remplazo efectivo en un periodo vacacional, los profesionales del equipo técnico interdisciplinario, por ejemplo, efectivamente no cuentan con vacaciones, porque estás se pueden interpretar como una simple reasignación de tiempos.

> *"El único (tipo de) supernumerario [… autorizado para ser contratado es el que se asigna para remplazar] defensores [… mientras que para] el resto [de personal] no. Aquí nadie […] reemplaza a nadie. La persona encuentra todo acumulado cuando regresa de las vacaciones y mi compañera le tocó asumir verificaciones; una sola para todo el Centro*

*Zonal. […] De hecho, ella ahora se va de vacaciones y me toca asumir todo". (*Entrevista, 2019).

Como observación adicional a los hallazgos anteriormente expuestos, se puede indicar que la existencia de vacantes durante periodos significativamente prolongados, el bajo nivel de contratación para llenarlas, la ausencia de esquemas de contratación para suplirlas adecuada y oportunamente y, en general, la insuficiencia de personal para los CZ, en particular para las Defensorías, evidencia la inexistencia de **planes estratégicos** de adquisición y retención del RH.

Lo anterior se puede resumir señalando que los costos de una inadecuada gestión del RH han representado insuficiencia de personal, vacancias de larga duración, limitaciones e inconvenientes al remplazo de personal (formas lentas de contratación, poca disponibilidad de supernumerarios, etc.). Lo anterior, ocasiona dificultades y complicaciones de distintos órdenes, todo lo cual ha terminado manifestándose en forma de a) acumulación de trabajo, b) sobreutilización de personal (v.g., turnos de disponibilidad), c) subocupación del mismo (profesionales haciendo labores del personal asistencial), d) inadecuada realización de procesos o subprocesos de los quehaceres misionales (p. ej., seguimientos inadecuados a los PARD) y e) algunos incumplimientos de ley y las correspondientes sanciones disciplinarias (pérdidas de competencia). Como resultado de todo lo anterior, se indica que la atención para la población objeto de la misión del Instituto posiblemente ha sido insuficiente e inadecuada. En una palabra, tanto personal como usuarios han resultado afectados por un manejo inadecuado del RH, lo que es seguramente una de las principales fuentes de los problemas de las DF.

Respecto de los atrasos y la acumulación de procesos, derivados de deficiencias en la Gestión del RH, el ICBF ha buscado subsanar dichas dificultades mediante la implementación de acciones muy concretas tales como los llamados planes de rezago y la estrategia de inventario de procesos que maneja la Dirección de Protección. Sin embargo, frente a este tipo de estrategias, numerosas veces se cita el plan de rezago implementado, esquema al cual, sin embargo, se le han hecho bastantes objeciones. Si bien el Instituto suministró apoyo a las DF en forma de personal adicional para ayudar a descongestionar los procesos pendientes o rezagados (sustanciadores), se señala que no fue debidamente concebido por cuanto una vez fue puesta en marcha su implementación empezaron a manifestarse problemas relacionados con el incremento extraordinario de trabajo hacia los DF.

Es claro, el papel de los DF no se reduce únicamente a firmar los conceptos emitidos por los sustanciadores, sino que debe realizar actividades relacionadas con la retoma de procesos pendientes, ponerse al tanto, leerlos concienzudamente, además de tener que realizar otras actividades que se relacionan con otras etapas (por ej., de los PARD) tales como los seguimientos, actividades que en todo caso terminan desbordando su capacidad.

El punto a destacar es que, un plan como el señalado, no se debe concebir de manera simple, sin improvisaciones, sino que debe ser el fruto de un examen concienzudo de la situación, en tal sentido, se señala que planes como el de rezago si bien alivian parcialmente la situación, no suministran soluciones significativas y menos de fondo a los problemas de acumulación de procesos y demás. En este sentido, el diseño de un "plan rezago" que recargue a los DF en propiedad, puede rezagar los procesos presentes y, por lo tanto, hacer ineficiente o contraproducente el plan.

Otro elemento señalado que tiene alguna incidencia negativa en el servicio y que vale la pena señalar, corresponde a las eventuales ausencias laborales por efectos de asistencia a compromisos sindicales. Si bien es cierto que la información recabada hace poca alusión a los efectos que tiene la participación en el sindicato de empleados en el ejercicio misional, conviene señalar que la actuación del personal sindicalizado en algunos casos se convierte más en un factor de retrasos. Específicamente se manifestó en campo que, algunas veces, las actividades del personal sindicalizado dificultan el desarrollo de las actividades de las Defensorías en el sentido de que anteponen ciertos compromisos sindicales, al trabajo en equipo, todo lo cual termina por ayudar a agudizar los atrasos y demás problemas que enfrentan las Defensorías. La desatención parcial de los deberes la pueden efectuar, en vista de contar con el debido permiso sindical.

> *"Yo respeto mucho que Colombia los sindicatos tengan una conformación y que estén establecidos, pero eso nos ha generado una traba […puesto que] las personas que están sindicalizadas a veces abusan de esa. […] condición y dejan botado su trabajo como si la prioridad fuera el sindicato […] y no el niño… y acá el interés superior es el del niño, no el del sindicato y ni el de la persona [..]" (*Entrevista en Bogotá, 2019).

En general, se considera que al interior del ICBF debe existir un lineamiento de política referente a la gestión del RH y, en particular, concerniente a las Defensorías, que propenda por resolver este problema, que es, tan serio, como urgente. Dicha directriz debe tener en cuenta como mínimo los aspectos referidos al perfil de los ETI; al perfil del Defensor de Familia, y al perfil del personal de apoyo; y, a la provisión de los cargos de planta, en el sentido de cómo va a realizarse la contratación del personal. Igualmente deben considerarse aspectos relativos a la inducción, la gestión del conocimiento y el enfoque de la asistencia técnica. Así las cosas, referido al perfil del equipo y del personal de apoyo, se considera central que el ETI sea conformado por personal especializado en materias objeto de atención en las Defensorías toda vez que su labor misional está establecida, entre otras, en la realización de las funciones de peritaje, ejercicio medular para el desempeño misional del ICBF.

7.1.2. Sobrecarga laboral de las Defensorías distinta a la generada por la insuficiencia de personal

Sumado a los problemas consuetudinarios de las Defensorías de Familia, se añade el hecho de que algunas Comisarías de Familia transfieren carga adicional de trabajo a las Defensorías. Para el caso, en terreno se señaló que algunas Defensorías

estaban haciendo determinados trabajos de las Comisarías, en particular por el rechazo ocasional y arbitrario de procesos concretos que, en teoría, son de su resorte, según éstas, por el hecho de recibir a destiempo casos remitidos por las Defensorías de Familia, casos que de cualquier modo involucran hechos de violencia intrafamiliar. Frente a este tipo de situaciones, si bien existe una normativa al respecto, se subraya la necesidad de dejar claro que las caducidades en materias de este tipo no aplican, ello con el fin de impedir que las Comisarías rechacen los casos que son de su responsabilidad y, en el mismo sentido, no terminen recargando a las Defensorías con más trabajo[33].

Así las cosas, la evidencia de problemas de asignación laboral derivados del hecho de no existir una delimitación bien precisa y categórica acerca de cuáles son las competencias de cada una de las instancias ha redundado en que unas Comisarías procuren remitir a las Defensorías, trabajo que, legalmente, ellas deberían realizar. Correlativamente, se considera que tal delimitación se debería hacer también para evitar eventuales indeterminaciones de competencias, en algún momento del proceso de restablecimiento de derechos.

> *"nosotros hemos tenido en un reparto […] y luego tenemos otro reparto… del cual nosotros salimos a verificar, (pero) hay denuncias que no se alcanzan a verificar […] y de pronto se encuentra uno con un caso de violencia intrafamiliar y cuando lo va a remitir a la Comisaría nos lo devuelven porque estaba… sobre tiempo… [Si bien] ese es un proceso que no tiene caducidad […] nos toca asumir toda esa responsabilidad" (*Entrevista en Meta, 2019).

Dada la premura e importancia de los servicios que prestan las Defensorías, el desempeño del personal encargado del trámite inicial de las solicitudes, peticiones y demás tipo de demandas (como la recepción de denuncias) supone la necesidad de realzar, evaluar y, de ser el caso, reajustar los procesos de direccionamiento. En consonancia, resulta imprescindible cualificar a los equipos que hacen la recepción primaria de Atención al Ciudadano, de tal suerte que se puedan asignar adecuada y oportunamente dichas peticiones y se eviten sobrecostos en términos de tiempo y otros recursos, específicamente sobrecargas innecesarias a las Defensorías. Complementariamente, se deben garantizar las condiciones logísticas y administrativas para asegurar la operación. Tal cualificación permitiría un desempeño ágil, diligente y organizado del direccionamiento de las peticiones a las instancias pertinentes (p. ej., que los casos que tengan que ir a las Comisarias, se remitan a las comisarias, y que los casos que han de ser resueltos por otras instancias del SNBF se dirijan de manera expedita y diligente las debidas instancias).

Es más, varios son los escollos que sobrecargan el trabajo de las Defensorías de Familia. Entre éstos se cuentan las dificultades derivadas de un direccionamiento

[33] Análogamente, es importante mencionar que se presentaron quejas acerca de que algunas Defensorías son sobrecargadas con trabajo en tanto que otras intentan evadir sus tareas y funciones. Al respecto, es posible considerar que, ante la deficiencia de personal, las Defensorías busquen a como dé lugar evadir el trabajo adicional y, que, en tal sentido, lo que podría considerarse un comportamiento racional se pueda percibir como un comportamiento evasivo.

impreciso como consecuencia de no contar con un ejercicio adecuado de filtración de casos. Para el particular, está pendiente el fortalecimiento del proceso de constatación cuya solución mejora significativamente el ejercicio de filtración.

Otras dificultades relacionadas con la sobrecarga de trabajo a las Defensorías surgen también por mala filtración, y porque existe una cultura inveterada en otras entidades del estado, de enviar todo lo que suene a infantes y adolescentes al ICBF. En particular, deben considerarse que los casos de mal direccionamiento y de inadecuada depuración, que se agudizan cuando a las Defensorías llegan casos de maltrato, consumo de estupefacientes y otros casos que son competencia de las Comisarías, del Sistema de Salud o de alguna otra entidad del SNBF, deferente al CBF. Proverbial es la remisión, en muchos casos, de niños con discapacidad desde el Sector Educación. Casos como estos, dan cuenta de la asunción, por parte de las Defensorías, de tareas que pertenecen a otros ámbitos, como consecuencia de una inapropiada depuración de los casos que han de remitirse a las Defensorías (por ejemplo, debe observarse que, ni colegios, ni hospitales, remiten a las Comisarías, cuando por su propio ejercicio deberían saber cuándo hacerlo).

7.1.3. Irregularidades en el uso del RH: personal de contrato y personal de apoyo de las Direcciones Regionales

Adicional a todo lo anteriormente expuesto, la asignación de RH no se realiza adecuadamente, bien sea porque las labores determinadas en los contratos no se ajustan plenamente a las necesidades de apoyo de las Defensorías, bien sea porque el RH que en teoría (en los estatutos y demás normas) debería ser para las labores misionales, se utiliza para quehaceres de apoyo administrativo.

Respecto al primer caso, los coordinadores de los CZ o los Defensores no cuentan con soporte requerido y, los técnicos de apoyo de las regionales, que se supone son para asistir a las Defensorías en muchas tareas, es muy poco lo que solucionan; concretamente, en muchos casos, no ayudan a solucionar decisivamente los problemas de RH de las Defensorías. Sobre el particular, cabe considerar que buena parte de los contratos que se realizan para suplir las necesidades de apoyo técnico, contienen cláusulas muy categóricas, definidas por los CZ y consultadas a las regionales, que no consideran el concepto de la Defensoría que requiere de la asistencia, en relación con las labores que se han de realizar. En tal sentido, se afirma que, en algunas ocasiones, el personal de apoyo suministrado a las Defensorías, no se puede utilizar plenamente, por lo cual las soluciones provistas terminan siendo una falacia.

> *"Lo que pasa es que […] las cláusulas (contractuales) vienen muy amarradas. Cuando yo digo amarradas, ellos son los que dicen para qué, cuándo y qué tiene que decir […] entonces cuando el sustanciador llega [y uno le dice haga esto o lo otro] ellos [dicen:] "no doctora, eso no viene en mi contrato, no lo voy a [hacer]", […] Entonces uno se queda como maniatado, [y] uno dice: "no me sirve"; señor coordinador no me lo ponga […]"* (Entrevista en Valle del Cauca, 2019).

En el segundo caso, muchos Defensores consideran que los Grupos de Protección de las Regionales, que apoyan a las Defensorías, deberían estar liderados siempre por un abogado. Sin embargo, se encuentra que buena parte de las veces esto no sucede, habida cuenta del hecho de que el Grupo de Protección de la Regional se dedica más a temas administrativos, y menos a labores de apoyo a las Defensorías, en temas de Protección, razón por la cual el soporte en temas misionales de dicho grupo es exiguo.

> *"[…] digamos que las regionales […] Bogotá, Antioquia y Valle […] tienen un grupo de protección, […] Considero que esos grupos de protección deberían estar liderados por un abogado, pues el área de protección, es misional, […] y está regulada por la ley de infancia y adolescencia […] pero entonces lo que he podido observar es que esa parte administrativa se ha tomado el área de protección".* Entrevista (2019).

7.2. Gestión de los Centros Zonales: creación cargo coordinador y definición del perfil

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. Al respecto, el cargo de coordinador de CZ no ha sido creado, sin embargo, actualmente la coordinación se le encarga a un profesional *psicosocial*, funcionario que, por lo demás, se le sustrae a una Defensoría de Familia. Específicamente, de lo percibido en campo no existe un consenso acerca de cuál debe ser la formación del futuro coordinador, vale decir, está pendiente por precisar cuáles deben ser las competencias; de si debe tener formación en ciencias sociales y/o del comportamiento (formación en lo *psicosocial*), o formación en derecho. La formación en psicosocial faculta al coordinador del CZ tener una mirada integra y relevante acerca de los fenómenos sociales o del comportamiento. Consecuentemente, se considera que las funciones misionales propias de un coordinador así lo demandan toda vez que tienen que supervisar programas de varias modalidades como los de primera infancia, los de fortalecimiento a las familias o los de adolescencia.

Por su parte, la formación en derecho permite tener manejo de aspectos legales, para el caso, manejo de la ley de infancia y adolescencia (p. ej., para hacer seguimiento a las medidas de protección o restablecimiento de los DF y comisarios de familia), como también atender aspectos relacionados con manejos contractuales. Además, por el hecho de considerar que los coordinadores de los CZ, en cierto sentido, tienen que administrar, gerenciar y, por supuesto, coordinar, se plantea que la persona que ocupe este puesto ha de tener un perfil administrativo y, correspondientemente, contar con ciertas habilidades tales como ser líder, ser un comunicador sobresaliente, o tener manejo de grupos, entre otras.

Sin embargo, frente al hecho de que el coordinador tenga funciones tales como la de supervisor de contratos se podría considerar que dichas labores pueden ser realizadas por la Dirección Regional, con el debido equipo de supervisión y con los procesos adecuados. En cualquier caso, dentro de los puntos relevantes y prioritarios de la agenda

del Instituto está pendiente el diseño del cargo de coordinador (deberes, responsabilidades, funciones, condiciones laborales, etc.), así como la determinación del respectivo perfil (competencias y demás).

Con todo, es importante tener en cuenta que los CZ deben estructurarse orgánicamente de tal suerte que su quehacer misional pueda ser desarrollado adecuadamente, a la vez que las actividades y los debidos procesos administrativos puedan desarrollarse acertadamente. Por lo anterior, la concepción de los CZ, el diseño de los cargos, en particular el de coordinador de CZ y los concomitantes perfiles requeridos tienen que tomar tanto los aspectos técnicos –misionales-, como los administrativos; ninguno debe ser desatendido. De hecho, en campo se señaló la necesidad de tener un coordinador administrativo y otro técnico.

7.3. Articulación macroprocesos de Prevención con macroprocesos de Protección: requerimientos de RH

De otro lado, según los actores entrevistados, Prevención es un servicio fundamental que ha sido prolongadamente relegado; es un proceso clave, por cuanto los factores que afectan negativamente la atención en Prevención terminan incidiendo de forma acrecentada y agudizada en Protección. Es decir, la ausencia o deficiencia en el proceso de Prevención implica mayor demanda del proceso de Protección, con el consecuente sobrecosto en términos de sufrimiento humano y de asignación de recursos. En campo se evidenció de manera notoria el tratamiento desequilibrado entre los dos macroprocesos misionales, de suerte que la visión predominante ha sido la de restablecimiento de derechos. Ante tal situación, emergió la sugerencia de restituir la importancia del macroproceso misional de Promoción y Prevención, así como la necesidad de reforzar la articulación entre los dos macroprocesos misionales: una mayor atención en Prevención termina relajando la demanda de Protección.

Específicamente, el planteamiento sugerido es que dicha articulación se efectúe mediante la definición de procesos y procedimientos que incluyan mecanismos (no instancias) de articulación que permeen los diversos ámbitos territoriales tanto como lo local. Concretamente, el Instituto debe concentrar más esfuerzos en prevención en las familias, con trabajo en los barrios y con las comunidades. Desde el punto de vista de la gestión del RH, una articulación robusta supone un cambio de enfoque en el sentido de restablecer la debida importancia al trabajo orientado a la Asistencia y Asesoría a la Familia y, por lo tanto, buscar las formas de proporcionarse el correspondiente recurso humano.

Empero, respecto a lo inmediatamente señalado es necesario indicar que la consecución de una adecuada articulación también depende de la posibilidad de contar con el personal apropiado en términos de cantidad, cualificación y oportunidad. En efecto, lo que la experiencia ha mostrado, al decir de personas entrevistadas, es que un personal atosigado de trabajo, para el caso, abrumado por la carencia de personal, se va volviendo

apático, situación en la cual, las personas, apenas “cumplen por cumplir” sin dar más, caso en el cual, el proceso de articulación, difícilmente se puede lograr a cabalidad.

Evidentemente, casos como el recién referido ponen de presente la necesidad de concebir estrategias integrales para abordar las diferentes dificultades; en este caso, la articulación de los macroprocesos de Prevención y Protección también depende del tratamiento que se le dé a la insuficiencia y tipo de provisión de RH en las Defensorías y en los CZ.

7.4. Fortalecimiento del recurso humano

En cuanto al fortalecimiento institucional, la capacitación como elemento relevante para ayudar a fortalecer institucionalmente a las Defensorías es prácticamente inadvertida. Más aún, la insuficiencia de recursos en términos de personal y, en varios casos, en términos de la dotación física y del espacio para trabajar, es tan prominente que dentro de las estrategias orientadas al fortalecimiento del RH de la Defensoría, se considera prioritaria y relevante una mayor adquisición de dotación física frente a estrategias, por ejemplo, de capacitación del RH.

> *“[…] pues si [uno] requiere tener, como le digo, la asistencial durante la semana, que sea exclusiva de una sola defensoría, [es importante] tener la parte tecnológica, […y] contar con el sistema de dotación y papelería [para que pueda desempeñarse adecuadamente]; yo a la fecha no tengo el chaleco, [en realidad aquí a…] cada uno le toca con los propios medios”. (*Entrevista en Cauca, 2019).

Correlativo con lo anterior, de lo evidenciado en campo se constató falta de Gestión del Conocimiento en el ETI todo lo cual puso en evidencia una consecuencia muy seria representada en la recarga de trabajo adicional al DF toda vez que el ETI no es capaz de tomar o proponer decisiones; por ejemplo, una queja de los DF es que sus equipos no asumen las responsabilidades, y esto está relacionado con la falta de conocimiento. Claramente, sucesos de este tipo generan problemas de efectividad e ineficiencia en el servicio. Adicional a este hecho, la inestabilidad laboral percibida por los funcionarios contratados en encargo o de forma provisional, representa un escollo que restringe la adquisición de capacitación por parte de estos[34]. De igual manera, la entidad también puede vacilar respecto a si ofrecer capacitación a personal provisional, en particular, a personas cuyos contratos son muy cortos, dado el hecho de que se pueden generar costos adicionales por este rubro, toda vez que la capacitación suministrada al personal provisional puede perderse.

Asimismo, se percibió que las estrategias y demás actividades tendientes al fortalecimiento de las competencias de los Defensores de Familia, no han sido las más apropiadas, por lo menos en lo concerniente al calendario de suministro de capacitación.

[34] Los empleados provisionales y temporales no podrán participar de actividades de formación formal o no formal (Decreto 1227 del 2005, art. 73).

Los resultados de las entrevistas señalaron que por efectos de logística (y por otras cuestiones), la programación de capacitación –asistencia técnica- para grupos de Defensores no se realiza de manera uniforme o simétrica durante el transcurso del año, sino que se recarga durante el segundo semestre del año.

> *"la dificultad a veces suele radicar en que… organizar a las personas para que vayan en esos tiempos [a fortalecimiento de competencias], a veces se complica por el quehacer de acá. Entonces a veces o llegan muy seguidas […] o a veces casi toda la capacitación suele llegar en el segundo semestre. Entonces lo ideal sería que fuese más distribuidito durante todo el año […] de tal forma que el 100% de personas [accediesen…] a todos los temas". (*Entrevista en Bogotá, 2019).

Más aún, en condiciones de escasez de personal, la capacitación de personal (y en general los factores que suponen la necesidad de remplazo de personal) comporta un esfuerzo adicional por parte de las personas que quedan a cargo, que no siempre son las que cuentan con las competencias para ejecutar tal remplazo, todo lo cual incide en la cantidad, calidad y oportunidad del servicio prestado al usuario.

> *"[…], pero si no está [la persona adecuada que ocupa determinado puesto y tiene las correspondientes capacidades…] toca acudir a otra para que asuma, pero como no tiene el perfil, no puede hacer [por ej.] todos los registros que hacen los de Atención al Ciudadano, entonces le toca tomarla manualmente. [En realidad…] llegan momentos en que no tengo quien haga la atención, […] entonces me toca decirle [al usuario…] que no fue posible". (*Entrevista en Risaralda, 2019).

Si bien la posible actitud de los colaboradores referida a la resistencia a usar el SIM corresponda al hecho de que esta herramienta no sea muy amigable o que simplemente tenga bastantes problemas (y que por lo tanto es perentorio subsanar estos problemas), no es menos cierta la necesidad ineludible de que el personal tenga que manejar esta herramienta, razón por la cual es imperativo el suministro inaplazable de capacitación en esta materia.

Frente a la resistencia al uso del SIM, en concreto, respecto a la forma de cargar información en el SIM, se afirmó que más que falta de competencias, necesidad del uso de dichas herramientas, complejidad para aprender a utilizarlas, y en general falta de habilidades por parte de los funcionarios, se percibe que el principal obstáculo para el respectivo uso es la actitud, o lo que llaman los mismos funcionarios, la resistencia que ponen respecto al uso; más aún, dichos funcionarios han demandado un asistencial para cargar la información (correspondiente) al SIM.

> *"aquí hemos hecho un trabajo de acompañamiento (para fomentar el uso de elementos tecnológicos, inclusive], hasta dibujarle la rutica, por dónde tiene que entrar, [al SIM, sin embargo…) es más la resistencia que ellos tienen [frente al uso instrumentos tecnológicos]". (*Entrevista en Bogotá, 2019).

De lo percibido en campo, es claro que a la capacitación se le ha dado poco protagonismo. Es igualmente notable el hecho de que la asistencia técnica suministrada a los ETI se ha hecho de forma esporádica. De hecho, eventos tales como la aparición continua de nueva jurisprudencia, la cual usualmente no se aplica para las tareas más relevantes dado su desconocimiento pone en evidencia la necesidad de capacitar al equipo ETI; sin embargo, hay que tener en cuenta, como limitación, que la capacitación solo está reservada para los empleados de carrera administrativa. Por lo demás, se percibió la necesidad de que el ICBF motive la capacitación, ante todo la presencial, además se dejó entrever que la capacitación se haga en horarios de trabajo, y no tanto de forma virtual, nada interactiva, como tampoco que se haga por fuera del horario laboral.

Asimismo, según se afirma, los servicios provistos por el personal de Asistencia Técnica de las regionales se enfocan más hacia lo administrativo, inclusive en algunos casos, toma más la forma de auditorías, que de acompañamiento. Al respecto, se subraya que la capacitación, la asistencia técnica y las demás formas de fortalecimiento institucional no reciben la debida atención, todo lo cual representa una dificultad adicional a los problemas que mantienen las Defensorías (además de la insuficiencia de personal), máxime cuando la capacitación es relevante, por ejemplo, en temas de jurisprudencia, que continuamente están evolucionando. Evidentemente, lo recién expuesto pone en evidencia un problema adicional que enfrenta el Instituto en su quehacer cotidiano, misional que es la Gestión del Conocimiento, tema que se expone en el Capítulo 9 de este informe.

7.5. Conclusiones

En vista de que el RH tiene un peso decisivo en el encargo misional de cualquier organización del sector de los servicios, la gestión del personal constituye un elemento central para explicar, engendrar y lograr los objetivos y las metas institucionales. En consonancia, aspectos tales como el reclutamiento, la selección, la inducción, la formación y la capacitación de personal, entre otros, son elementos constitutivos para dar cuenta del desempeño del factor trabajo. De conformidad, y como era de esperarse, los resultados verificados en campo indicaron la existencia de varias dificultades dentro de las que se cuentan una insuficiencia de personal (misional y de apoyo) y dificultades en los procesos de contratación e incorporación del recurso humano, todo lo cual se expresó en problemas, tanto para el personal que no es de carrera administrativa, como para el ICBF, y subrayó las necesidades de reorganización del trabajo.

Los problemas del personal en encargo o por prestación de servicios, están representados en inestabilidad laboral, habida cuenta de ocupar puestos provisionales, transitorios, expuestos a remoción o de duración limitada, todo lo cual impide que dichas personas puedan planear un horizonte laboral y establecer un compromiso con el Instituto. Correlativamente, el ICBF presenta problemas de gestión del RH expresados en forma de duración prolongada de vacancias (i.e., insuficiencia de personal), rotación frecuente de personal y todo lo que de ello se desprende, tal como sobrecostos de

aprendizaje (y el concomitante desperdicio de recursos y de tiempo), pérdida de personal con experiencia, permanencia de personal desmotivado y posiblemente indiferente (como el provisional), todo lo cual redunda en los resultados posiblemente modestos, que de ello se pudieran derivar.

Sin embargo, de la información analizada, si bien se señaló que lo ideal fuera que cada equipo estuviera completo en el sentido de que tuviera su DF (un abogado), el correspondiente equipo ETI, y el personal de apoyo conformado por un asistente que haga la gestión documental (manejo del archivo) y administre el SIM (ingreso de las actuaciones al sistema), y un asistente que sirva de sustanciador o que haga las veces de secretario del DF, la determinación de cómo se debe formar el equipo ideal, no cuenta con un consenso. De un lado, están los funcionarios y demás personal que indican que el personal misional y de apoyo debe ser de tiempo completo; del otro lado, están los funcionarios y demás que manifiestan que es razonable la posibilidad de compartir tanto el personal de apoyo como el profesional en nutrición en no más de dos Defensorías. Así las cosas, aunque existe acuerdo en que hay insuficiente personal para la atención adecuada de la población objetivo en los términos de la misión del ICBF y de los planteamientos del SNBF, no existe acuerdo definitivo acerca de cómo conformar los equipos, si bien se dejó entrever la posibilidad de compartir el profesional en nutrición, el de apoyo para el DF, y el de apoyo para el ETI (que se encargaría ante todo de archivo), para máximo dos Defensorías.

Por otro lado, como posibles medidas de mejoramiento, se consideraron varias estrategias orientadas a modificar los perfiles de determinados cargos, una reorganización del trabajo, revisión y reajuste de determinados procesos que afectan decisivamente el desempeño y los logros de las Defensorías, tales como los procesos de direccionamiento o asignación de procesos y demás peticiones que se ordenen a las Defensorías, como también la necesidad de una restructuración orgánica al interior de los mismos CZ.

Al respecto, se señaló la necesidad de crear el cargo de coordinador zonal y la definición del correspondiente perfil. En general, se considera que gran parte de los cargos y de los perfiles del personal deben ser modificados para que el Instituto pueda realizar satisfactoriamente sus tareas; por ejemplo, que el coordinador de Centro Zonal cuente, además de las competencias técnicas, con competencias gerenciales habida cuenta la necesidad de manejar equipos de trabajo. Igualmente, se hace necesario un ajuste organizacional, en el sentido que las defensorías se puedan integrar orgánicamente al ICBF.

Además de lo anterior, procesos tales como una articulación entre los macroprocesos de prevención y protección, si se desarrolla efectivamente, supone reconfigurar la importancia que actualmente se le da al proceso de Protección y, correlativamente, a Prevención. En concordancia, se señaló la necesidad de contar con el personal adecuado para llevar a cabo esta empresa y, por lo mismo, se sugirió la

necesidad de un cambio normativo, de tal suerte que el Instituto pueda incorporar judicantes de sociología, trabajo social y derecho.

Por su parte, es primordial la necesidad de rediseñar el SIM o realizar el debido reajuste, como también suministrar la debida capacitación para que el personal haga uso de esta herramienta y se pueda optimizar el debido uso. Frente a este hecho, se reiteran las necesidades de capacitación respecto a esta herramienta, que son inaplazables.

Por lo demás, las diferentes necesidades de capacitación de las Defensorías están relacionadas con la aparición continua de nueva jurisprudencia, la cual, entre otras cosas, actualmente no se aplica para la elaboración de conceptos y aspectos de peritajes porque no se conoce. De manera semejante, en campo se percibió la necesidad de motivar la formación continua, mediante el estímulo a la incorporación de personal en programas de especialización y diplomados (por ej., mediante la cofinanciación por parte del ICBF de la mitad del costo). Sin embargo, dada la gran cantidad de personal fuera de la carrera administrativa se subrayan las limitaciones de posibilidades de capacitación para el personal: solo está disponible para el personal de carrera

Por último, pero no menos importante, se señalan dos puntos que impactan el desempeño del RH. Primero, se indicó la necesidad de tener en cuenta los procesos de inducción para el nuevo personal, toda vez que es casi inexistente. Segundo, es imperativo que las Direcciones Regionales, mediante los correspondientes equipos de Asistencia Técnica, le den un enfoque de acompañamiento y de soporte a los grupos ETI y de las DF, que vaya más allá de la auditoria y la evaluación.

Otro aspecto destacado de la información recabada lo constituyó el hecho de que el fortalecimiento institucional del ICBF en lo referente al funcionamiento de las Defensorías es casi irrelevante. De hecho, algunos funcionarios y personal encargado que fue entrevistado asimilaron el fortalecimiento institucional simplemente como más contratación de personal y también como mayor adquisición de equipos, espacio y demás elementos afines a un desarrollo adecuado de las actividades y procesos misionales. En cualquier caso, la mención de la capacitación, tanto como el apoyo técnico provisto por las Direcciones Regionales, es escasa; en contraposición, se mencionó que las labores suministradas por las Direcciones Regionales correspondieron más a apoyo en cuestiones administrativas, las cuales rayan en cuestiones de auditoria, y se recibe de ellas, muy poco acompañamiento (el siguiente capítulo ahondara en estos temas). Para el caso, la sugerencia fue que la asistencia y el soporte que provean las Direcciones Regionales se haga con enfoque de acompañamiento y no con el de auditoria, tal como se percibe actualmente.

7.6. Recomendaciones de mejoramiento de la gestión del RH

7.6.1. Consideraciones relevantes del manejo de recursos humanos

Como se ha señalado, un sin número de factores inciden en el manejo de personal: el diseño del cargo, el perfil de la persona que ha de ocuparlo, el tamaño de la planta, las formas de reclutamiento y selección, la inducción, las políticas salariales, la compensación, la evaluación de desempeño, el reconocimiento, y el desarrollo profesional (v.g., capacitación, retos, formación continua, etc.). En el caso del Instituto, se han verificado varias dificultades en cuanto a formas de contratación ágiles y satisfactorias de personal, originadas por los modos actuales de incorporación. En efecto, lo anterior representa inestabilidad laboral para el personal que no cuenta con vinculación laboral de carrera administrativa; para el Instituto también representa problemas de desempeño laboral, entre otros. Por otra parte, para el personal contratista constituye un menor compromiso e identidad con el ICBF[35]. 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%.

Específicamente, en el caso de los profesionales provisionales de los ETI y de los contratistas por prestación de servicios (misionales o de apoyo), su condición transitoria usualmente se expresa en rotación de personal (como también desapego e indiferencia laboral, por ejemplo) lo cual termina incidiendo en la acumulación de procesos, la oportunidad, la celeridad y la calidad del servicio y, en general, en el desempeño. Igualmente, descontado el temor y estrés que supone cada concurso, para un buen número de personas que están como empleados provisionales, se afecta negativamente la certidumbre y proyección del horizonte laboral de este tipo de personal. En ambos casos, el personal provisional y el contratista no entrevén posibilidades de promoción laboral, desarrollo profesional, o posibilidades efectivas de avance en su carrera profesional al interior del ICBF.

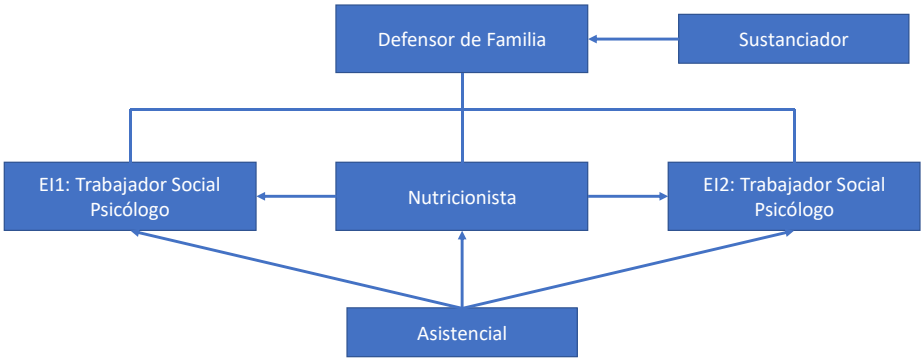
Correlativamente, tal realidad origina dos posibles situaciones para el ICBF: de un lado, los ETI enfrentan dificultades de desempeño, puesto que la parte del equipo que está en condición temporal, no tiene motivos para un mayor compromiso, lo cual incide en el desempeño de todo el equipo; de otro lado, la Defensoría ha de enfrentar la incertidumbre por la dificultad de contar certeramente con el personal que aprobó el concurso dados los diferentes tipos de contingencia, tales como la posibilidad de que los admitidos no se posesionen por efectos v.g., de una mejor oferta laboral dentro de los 90 días de prórroga, o simplemente por otro tipo de razones. Por lo demás, deben

[35] En todo caso, se destaca que la contratación bajo la modalidad de prestación de servicios también tiene ventajas, entre las se cuentan, la flexibilidad que esta figura ofrece para contratar RH de forma ágil, y oportuna de tal forma que responda a necesidades concretas.

considerarse los sobrecostos que representan el aprendizaje del nuevo personal, sobremanera el que va a terminar rotando; la pérdida de personal con experiencia; y, una vacancia dilatada de los cargos de las Defensorías.

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)[36] 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 (Figura 1)[37].

Figura 1. Equipo ideal para las Defensorías de Familia.



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.

De forma complementaria, se plantea que el personal de apoyo es imprescindible (tanto para el DF como para el mismo ETI) en la medida que uno de los insumos más escasos y difícilmente sustituibles para las labores misionales del ETI y del mismo DF es el tiempo, por lo que cualquier actividad que sustraiga dicho recurso a las actividades y funciones misionales afecta decisivamente los resultados de la Defensoría. En consecuencia, la asignación de personal de apoyo especializado para el equipo y para el Defensor resulta imperiosa. Por lo demás, la insistencia en que el equipo de apoyo sea

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

especializado corresponde al hecho que las labores realizadas en las Defensorías demandan la mayor escrupulosidad, aplicación y efectividad, dados los efectos e impactos que tiene en la población atendida.

7.6.2. Recomendaciones definición de perfiles de los DF, ETI y Coordinadores Zonales.

De lo anterior, es posible afirmar que actualmente no se entrevé un proceso efectivo de planeación estratégica del RH en los Centros Zonales ni en las Defensorías de Familia. De un lado, se advierte una carencia crónica y acusada de personal en las Defensorías de Familia; de otro, se aprecia que éstas no están integradas debidamente a la estructura orgánica actual del ICBF. En tal sentido, es primordial que el Instituto determine, dentro de sus competencias de planeación estratégica del RH, la forma de integración de las Defensorías a su estructura orgánica, de tal modo que se puedan realizar las correspondientes labores misionales de conformidad con lo estipulado en la ley. Lo anterior supone, entre otros aspectos, planificar los tipos de cargos, el tamaño de la planta, la gestión del conocimiento, las condiciones laborales, los perfiles de la planta de personal, y las formas de contratación. Por lo demás, la gestión del RH para las Defensorías debe tener en cuenta que éstas cumplen funciones jurídico-administrativas, por lo cual su integración dentro del Instituto, así como la cantidad y tipo de recurso humano, deben determinarse apropiadamente. En términos de la planeación estratégica del RH es importante que el ICBF cuente con supernumerarios para llenar de manera inmediata las vacantes que se generen por jubilación, vacaciones, incapacidades, etc.

Como ejemplo de la definición de los perfiles para los cargos profesionales de la Defensoría de Familia y su relación con el tipo de trabajo ejecutado, se considera el caso del Defensor de Familia. Actualmente está determinado que la profesión para poderse postular para el cargo de DF es ser abogado. Considerando que el DF es un servidor público con múltiples funciones ante el ICBF, la rama judicial y la Fiscalía General, y que lidera un equipo para llevar a cabo encargos misionales, a la vez que ejerce distintas competencias (v.g., tiene funciones de policía, tomador de decisiones de protección y de restablecimiento de derechos, ejecutor de funciones judiciales cuando priva de los derechos de patria potestad o decide sobre el estado civil de los niños), se hace palmario que la determinación del perfil de DF incorpore gran cantidad de habilidades. Claro, cualquier postulante debe ser abogado, pero debe tener habilidades en diferentes frentes; por caso, debe contar con capacidades de liderazgo tener capacidad de decisión, fortaleza emocional y psicológica, e idealmente, capacidad para relacionarse con los NNA, entre otras.

Por su lado, la Gestión del Conocimiento y la Asistencia Técnica que reciba tanto el equipo ETI como el Defensor constituyen elementos centrales para su operación misional: la Gestión del Conocimiento debe cubrir aspectos tales como la capacitación continua, la participación en espacios como los Grupos de Estudio -GET- y de trabajo, así como el estímulo a la formación continua por parte del Instituto (e.g., cofinanciación de

diplomados o especializaciones), entre otras[38]. La asistencia técnica recibida de las Direcciones Regionales debe tener un enfoque de acompañamiento, de soporte técnico, en vez del actual, orientado al seguimiento y la evaluación. En adición, es importante reconocer el valor de la inducción en el desempeño temprano del ETI, del DF y el del personal de apoyo. Complementariamente, los esquemas de contratación y retención de personal deben evitar la rotación de este, y en tal sentido deben procurar una provisión de cargos estables, en propiedad, con el fin de posibilitar la planificación del horizonte laboral tanto a los empleados, como la estructuración de planes de trabajo de las mismas Defensorías.

Con el objeto de mejorar considerablemente el desempeño del ETI, se plantea una reorganización del trabajo en las Defensorías que si bien es sencilla tiene sus bondades, consistente en la necesidad de repartir el trabajo al interior de los ETI. Para el caso, se considera que deben existir unos equipos para verificación y otros para conocimiento, toda vez que la realización de ambos por parte de un mismo equipo constituye un problema operativo que está asfixiando a las DF y a los respectivos ETI. Por lo indicado, se plantea que en la Defensoría lo primero que se debe hacer es filtrar todos los casos que son de otros actores del SNBF; lo segundo es hacer la división de equipos de verificación y conocimiento; lo tercero es contar con los equipos completos incluyendo los técnicos administrativos y, sobre todo, los supernumerarios, para cubrir vacaciones, incapacidades (y cubrir vacantes rápidamente). Adicionalmente, se deben valorar algunos procesos que ofrecen signos manifiestos de ineficiencia. Para el particular, se deben examinar el proceso de notificaciones, en particular, los resultados de 472; en tal sentido, evaluar la posibilidad de tener notificadores en los CZ, vale decir, reacomodar la organización del RH (esto será tema del modelo de optimización propuesto).

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, 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.

7.6.3. Recomendaciones para disminuir la sobrecarga laboral en las defensorías de familia derivadas de un inadecuado direccionamiento de casos

En relación con los problemas de direccionamiento de casos a las DF que representan sobrecarga laboral, se señaló la necesidad de cualificar a los equipos que

[38] El capítulo referente a la Gestión del Conocimiento ahondará en temas como la capacitación y la formación continua.

hacen la recepción primaria de Atención al Ciudadano de tal suerte que se puedan asignar apropiada y oportunamente dichas peticiones, se eviten sobrecostos y se haga un filtro de las demandas redireccionando cuando sea indispensable hacia otras entidades del SNBF Complementariamente, se deben garantizar las condiciones logísticas y administrativas para asegurar la operación (como se ha mencionado en otros capítulos).

Por lo anterior, la operación de direccionamiento precisa determinar procesos y procedimientos que le permitan diferenciar (y poder clasificar) al encargado lo que corresponde a cuestiones procesales o a asuntos conciliables, por ejemplo. Una propuesta sencilla consiste en considerar inicialmente la capacitación al personal del caso acerca de los criterios que debe utilizar para clasificar los casos ajenos a la defensoría pero que son del resorte de los demás actores del SNBF; paralelamente clasificar los casos pertinentes de la defensoría según sean procesales o extraprocesales, y luego proceder a la correspondiente remisión.

7.6.4. Recomendaciones acerca de la articulación entre los macroprocesos de Prevención y de Protección: el papel del RH

Para la articulación entre los macroprocesos de Prevención y Protección se consideró su realización vía la definición de procesos y procedimientos que incluyan mecanismos de articulación que permeen los diversos ámbitos territoriales tanto como lo local. Por lo anterior, el Instituto debe concentrar más esfuerzos en prevención en las familias, con trabajo en los barrios y con las comunidades. Al respecto, como planteamiento, se considera que tales formas de procurarse el debido personal para suministrar atención a las familias en los barrios suponen un cambio de ley para que haya judicantes de sociología, trabajo social, y derecho trabajando en los barrios (similar al rural en medicina)[39]. Congruentemente, la estructura institucional se debe ajustar de tal manera que contemple, v.g., la presencia de consultorios jurídicos en los barrios.

7.6.5. Recomendaciones sobre la gestión de turnos de disponibilidad

En relación con los denominados turnos de disponibilidad, se indica que su forma de operación actual amerita al menos dos consideraciones. En primer lugar, se destacan las condiciones laborales sobremanera la posibilidad de tener que laborar en horarios atípicos (e.g.., altas horas de la noche o madrugada), con los consecuentes efectos en la seguridad personal. En este caso, se subraya que la forma de acuerdo y las condiciones laborales deben ajustarse a la normatividad laboral, en particular las referentes a no exponer al personal a problemas de seguridad. En tal sentido, se debe considerar necesaria una adecuación institucional con estrategias viables y coherentes con el marco normativo laboral y condiciones operativas suficientes para garantizar este mandato. En segundo lugar, se deben examinar los aspectos referentes a la compensación por la participación en este tipo de compromiso de la jornada laboral (disponible), toda vez que

[39] Inclusive en campo se subrayó la necesidad de contemplar la participación de pedagogos. Preliminarmente, el planteamiento aquí expuesto no considera la participación de pedagogos.

resulta complicado entender cómo un compromiso laboral contingente –expectación o disponibilidad- durante un tiempo especial, no es remunerado.

Por lo anterior, la organización de los turnos de disponibilidad, deben ser establecidos de tal manera que atiendan unas condiciones apropiadas de seguridad para el desarrollo de la disponibilidad en caso de materializarse, una retribución apropiada a los horarios y días de participación; amén de que su establecimiento no comporte una continuación inmediata de la jornada normal de trabajo. Correlativamente, se debe contar con medios de verificación prácticos sobre el cumplimiento del turno de disponibilidad. Con todo, lo anterior supone además que se establezca condiciones ajustadas a la normativa laboral, lo cual requiere pronunciamiento de la Dirección de Gestión Humana, con concepto de la Oficina Asesora Jurídica. El ICBF, por lo tanto, debe diseñar un modelo de turnos de disponibilidad que equilibre los costos y el bienestar del trabajador.

7.6.6. Recursos humanos y/o recursos para la operación

Como se sabe, el ICBF es una entidad descentralizada que tiene presencia en el país mediante 33 Regionales y 214 Centros Zonales, lo cual se constituye en un gran reto técnico, administrativo y operativo para los colaboradores que tienen a su cargo atender todas las problemáticas de prevención y restablecimiento que se presentan en el territorio nacional. La atención a poblaciones indígenas y la asistencia de los Defensores de Familia a las audiencias en juicios en el sistema de responsabilidad penal y la atención de los casos de restablecimiento de derechos, son algunos ejemplos críticos que muestran la necesaria realización de un estudio de cargas para determinar los perfiles y número de personas requeridas para atender a la población que diariamente demanda de los servicios del ICBF.

Tanto las Direcciones Regionales como los Centros Zonales cuentan con profesionales especializados como trabajadores sociales, psicólogos y nutricionistas que atienden diferentes poblaciones, como las comunidades indígenas; sin embargo, algunas veces se ven enfrentados a barreras culturales con dichas comunidades, incluso con el tema del manejo de lenguas nativas. Esta situación es identificada como problemática por los Directores Regionales que tienen influencia sobre las comunidades, quienes sugieren la importancia de contar con profesionales que no sólo conozcan del enfoque diferencial étnico, sino que también pertenezcan a dichas comunidades y que manejen su idioma.

Por su parte y como se expuso anteriormente, los Defensores de Familia consideran que el personal para atender a todas las labores de verificación de derechos, seguimiento a casos PARD y asistencia a audiencias judiciales para garantizar derechos de los NNA, no es suficiente y plantean que se presentan problemas de salud física y psicológica.

En algunos casos pareciera como si el personal disponible no fuera proporcional al tamaño del territorio que deben atender los Centros Zonales, lo que hace pensar incluso

en la necesidad de evaluar si es posible tener más Centros Zonales en algunas regiones del país cuyas características hacen que el acceso sea difícil, o incluso reevaluar la ubicación de algunos Centros Zonales, sobremanera por considerarse que la principal consecuencia de esta situación es la falta de atención a solicitudes de restablecimiento de derechos.

> *"...Uno mira el mapa de Bolívar y eso así nada más le dice a uno que, de ocho Centros Zonales, hay tres que están cruzados por vías fluviales. Ya ahí con eso hay que pensar que no son suficientes dos, yo me voy a ir por mucho más. Porque es que no es posible atender, o sea no estamos llegando, pero estamos dejando de atender solicitudes de restablecimiento derechos."* (Entrevista en Bolívar, 2019).

Aunado a esto, es posible constatar que se generan problemas de ansiedad en los Defensores de Familia como consecuencia de tener que cumplir con una gran cantidad de funciones.

> *"Y a veces toca con dos (2) colegas del área de psicología, que nunca salen, que están apoltronados ahí en las "sillitas". Y es que toca hacer mucho trabajo de campo y eso tiene que ver ya mucho con las particularidades de la profesión. Y sería algo que podría estructurarse en los perfiles de los profesionales. El trabajo de campo no es exclusivo del área social." (*Entrevista en Risaralda, 2019).

Para finalizar, en relación con el recurso humano, que se desarrolla en el capítulo 7, vale la pena llamar la atención sobre una particularidad de Valle del Cauca con respecto a la falta de oferta de nutricionistas (falta que también se da a nivel nacional por otras razones). En esta región, la primera promoción de nutricionistas se graduó en 2019 puesto que este pregrado no existía anteriormente en el departamento. encuesta

Pese a lo anterior, y si bien se percibe un ambiente laboral muy complejo para el desarrollo de las funciones de los Defensores de Familia, estos identifican como un incentivo positivo para el desarrollo de sus funciones el hecho de tener primas de ley, los cuales son otorgados por el ICBF en cumplimiento de la normatividad laboral existente.

8. GESTIÓN DE CALIDAD

Para comenzar y contextualizar la información recabada mediante el trabajo de campo cualitativo, se dará una mirada breve a los factores que conforman el concepto de calidad, desde la perspectiva normativa del ICBF.

Lo primero, es identificar el Sistema Integrado de Gestión -SIGE- y definirlo a partir del Manual del Sistema de Gestión del ICBF. Este Sistema 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".

8.1. La calidad como fundamento del SIGE

La calidad es uno de los cuatro ejes del SIGE[40], que 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". En este sentido, la Resolución 11980 de diciembre de 2019, establece que el Eje de Calidad está liderado por la Dirección de Planeación y Gestión de Control, a través de la Subdirección de Mejoramiento Organizacional, cuyas funciones son: promover la sostenibilidad y ajuste del modelo de operación por procesos; orientar el desarrollo de estrategias para el mejoramiento continuo; apoyar el fortalecimiento de la calidad de servicios ofrecidos por el ICBF; liderar la gestión de riesgo; y definir las competencias requeridas en cada eje, entre otras.

Ahora bien, en aras del mejoramiento continuo de los procesos, se crea la Estrategia Permanente de Innovación y Cambio Organizacional -ÉPICO- y se designa un equipo para su implementación. El Artículo 23 de la resolución ya mencionada, describe al Equipo Promotor Épico Regional y de Centro Zonal como colaboradores designados por el líder SIGE Regional, que apoyan la implementación y robustecimiento del Modelo del Planeación y Sistema Integrado de Gestión en lo regional y zonal. Las responsabilidades de este equipo son: motivar para el mejoramiento y cultura institucional; proponer iniciativas, a partir de lecciones aprendidas y experiencias exitosas de cada proceso para la mejora del modelo; promover la gestión del conocimiento y la innovación en el ICBF; y promover la entrega oportuna de los reportes del SIGE a cargo del Grupo o Centro Zonal, entre otras.

8.2. Los líderes ÉPICO en los Centros Zonales

Durante la recolección de información cualitativa, 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.

[40] Los cuatro ejes del SIGE son: Calidad, Ambiental, Seguridad y Salud en el Trabajo, y Seguridad de la Información.

"No, de hecho, nos indicaron que no se podía tener exclusivo [líder ÉPICO], como tampoco la del sistema nacional… Si uno habla de todo lo que el ICBF debe articular, sí debería existir una persona que esté en lo local permanentemente. Pero acá toca: sumercé vaya a discapacidad, sumercé vaya a no sé qué, sumercé vaya a si se más, yo voy a tal cosa...". (Entrevista en Bogotá, 2019)

"Él [líder ÉPICO] es el que apoya en esa parte que a veces digamos no se logra cumplir un adecuado seguimiento por la carga que él tiene, porque como no es una figura que esté establecida para el Centro Zonal". (Entrevista en Bogotá, 2019)

En este sentido, se presentan dos factores a tener en cuenta. Uno, el perfil que tiene y/o que debería tener el líder ÉPICO en los Centros Zonales. Y dos, 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.

"… Hay otra persona que es Johana, que es una técnica. Ella es la épico, ella hace parte del SIM, hace el seguimiento al proceso de Relación con el Ciudadano que son quejas, peticiones y reclamos, que son TAE que es una tarea distinta a lo de Protección netamente. Entones, ella hace eso. Cómo épico, pues tiene la tarea de todo lo que son acciones de mejora y las tareítas que de ahí se derivan…" (Entrevista en Bogotá, 2019)

La información recabada en campo determinó que, para algunos funcionarios, la FERIA ÉPICO debe replantearse en tanto que disminuye el tiempo de dedicación a los procesos de atención e intervención con los NNA. Estas ferias están diseñadas para que, en los diferentes niveles, los equipos ÉPICO realicen una actividad creativa que transmita y facilite la comprensión del Sistema integrado de Gestión. Los entrevistados aducen que sienten con ello una "presión indebida" en cuanto a la asistencia y dedicación a su preparación se refiere.

8.3. Tiempos vs. Calidad

Cumplir con los tiempos establecidos en el restablecimiento de los derechos de los NNA, 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.

"La verdad, es que no es coherente... Porque es que una cosa es tener que cumplir con los indicadores y la atención con calidad que se puede brindar a ese usuario, y no es de pronto uno como que correr a tener que subir la información y no prestar un buen servicio, una

buena atención, recolectar una buena información para poder elaborar un buen informe que le va a servir a ese niño, niña o adolescente o a su familia…" (Entrevista en Cauca, 2019)

Por otro lado, en las entrevistas se manifiesta que, en algunos casos, la premura del tiempo para la verificación hace que las entrevistas sean superficiales, lo que conlleva nuevas citaciones o visitas para ampliarlas, sometiendo así a los usuarios a rememorar hechos dolorosos y entorpeciendo desde un comienzo la efectividad de las intervenciones.

"Y pensándolo yo desde el usuario, es complejo el tener que desgastar emocionalmente a un usuario con que yo voy y hago una verificación, pues para verificar debo hacer una entrevista sobre toda su vivencia intrafamiliar. Yo vengo, hago el informe, lo paso a una Defensoría, pero si por la premura o algo, omito o no indagué, viene una segunda, tercera y hasta más entrevistas para ese usuario y tener que volver a tocar el tema, tener que volver a explicar, tener a veces, incluso, que remover historias y vivencias dolorosas". (Grupo Focal PARD en Valle del Cauca, 2019)

También se evidenció en campo que los tiempos de espera para la atención, debido al volumen de citas, afecta el bienestar de los niños durante la estadía en los Centros Zonales, pues lloran y se cansan durante las largas esperas, más aún si se tiene en cuenta que la mayoría de las instalaciones de los Centros Zonales no cuentan con espacios adecuados para los niños, ni con material lúdico que minimice los efectos negativos de la extensa estadía.

Asimismo, la espera en los CAIVAS afecta la atención de casos de carácter sensible, en tanto que son víctimas que requieren intervención oportuna y adecuada.

"A nosotros nos llega en una tercera parte, los casos en vivo, es decir, recién ocurrida, y no tenemos capacidad ni siquiera para atenciones y mucho menos para atención sensible. Y eso implica que sea una revictimización… nada más las esperas que tienen que sufrir… la espera con hambre porque lo vamos a atender hasta las 6 de la tarde". (Entrevista en Bolívar, 2019)

En otro sentido, la tardanza en la aprobación de viáticos es considerada por la mayoría de entrevistados como un obstáculo para el cumplimiento de los tiempos en el desarrollo de los PARD, lo cual afecta directamente la calidad de dichos procesos. Uno de los entrevistados comentó que le trámite de viáticos puede demorarse desde su solicitud hasta la recepción del dinero, incluso dos meses. En este punto, el tiempo de la verificación se ha sobrepasado, perjudicando no solo a los funcionarios, sino principalmente la oportunidad de aquellas acciones que contrarresten la vulneración de los derechos a de los NNA.

Un tema recurrente que sale a la luz en las entrevistas es la calidad del desarrollo de los PARD vs. el tiempo que demandan las tareas administrativas, como es el registro en el SIM (asociado al cumplimiento de los indicadores), la elaboración de oficios, etc.

"En el tema del SIM. Porque es que hay que tener en cuenta algo: alimentar el SIM en cada una de las peticiones con los componentes que indica, quita tiempo. Y ese tiempo es el que no le estamos imprimiendo u otorgando a lo que sí debería el Defensor: priorizar que es el

fondo del restablecimiento de los derechos, que es estar en la coyuntura real para restablecer y garantizar derechos…" (Entrevista en N. de Santander, 2019)

La afectación de la calidad del desarrollo de los PARD en cuanto a la falta de tiempo para llevar a cabo la intervención con las familias se refiere, es otro de los aspectos sensibles para los entrevistados. Poder interactuar con el núcleo familiar de los NNA coadyuva en el mejoramiento de las condiciones del entorno del NNA y, por ende, del restablecimiento de sus derechos. Las acciones dirigidas hacia este propósito son mínimas debido al poco tiempo disponible para ello.

"… No hacemos un buen trabajo con familia por el tiempo, pero no porque no estemos en la capacidad de hacerlo. Por eso a veces hay unos reintegros fallidos, porque no se hizo un buen trabajo por parte del equipo. O sea, por la cantidad, no se está llevando un buen proceso. Porque bueno, lo de la parte legal es muy bonito, que esté todo antes de vencerse los términos; que estén las actuaciones ahí, pero ¿dónde está lo que nosotros realmente nos interesa de fortalecer y darle habilidades a los padres para ser mejores? Entonces en eso a veces sí fallamos". (Entrevista en Nariño, 2019)

El cumplimiento de los tiempos y de los indicadores demanda también tiempo libre los funcionarios. De esta manera, la falta de descanso puede acarrear problemas de salud a mediano y largo plazo.

"Ahora tengo que llegar a mi casa… y quién sabe hasta qué hora… La Defensora necesita insumos para fallar en la mañana. ¿Dónde y cuándo descanso? ¿Y si me llevó tres o cuatro?" (Entrevista en Bolívar, 2019)

8.4. Niveles de satisfacción de los usuarios

Un indicador de calidad es el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios del ICBF. En la adecuada atención (o en una atención de calidad) intervienen variables como la oportunidad, la comunicación, el buen trato y la pertinencia.

La oportunidad es un atributo relacionado directamente con el tiempo adecuado, ya sea de espera para ser atendido o el tiempo en el que una solicitud es resuelta a satisfacción. La comunicación, por su parte, involucra claridad y completitud. El buen trato, es respeto verbal y actitudinal. Y la pertinencia de la atención se da en términos del tipo de acciones y decisiones tomadas frente a la resolución de solicitudes.

En virtud de ello, la calidad o ausencia de ésta en cada variable mencionada, revierte en la experiencia del usuario y conforma su conjunto personal de percepciones.

La *percepción* puede ser entendida (tomando algunos elementos definidos por Niklas Luhmann) como la capacidad de procesar, a través de los sentidos, la información que se recibe del exterior. Decanta esta información, enmarcándola en el tiempo y el espacio y, principalmente, en las experiencias previas, positivas o negativas, y en las expectativas construidas a partir de referentes individuales y colectivos. Dicho esto, puede afirmarse que la percepción es subjetiva.

Lo anterior se precisa en pro del análisis de la información arrojada por el trabajo de campo cualitativo que se presenta a continuación. Por una parte, se expone la percepción que los usuarios entrevistados tienen del servicio prestado en los Centros Zonales. Y, por otra, la percepción de los usuarios registrada en las encuestas de satisfacción y las PQRS.

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.

En complemento, bajo 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"[41] 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 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.

Complementario a lo anterior, algunos usuarios entrevistados consideran que la calidad de la atención del ICBF es mejor que en los juzgados, en cuanto al trato y la

[41] La encuesta fue aplicada a 1665 personas a nivel nacional.

pertinencia de las acciones allí adelantadas se refiere. En consecuencia, algunos usuarios optan por desistir de la demanda instaurada.

De otro lado, entre las opiniones negativas de los usuarios entrevistados, se encuentra el caso de un usuario de Bolívar que manifiesta que los funcionarios en la Defensoría de Familia omitieron brindarles información con respecto a instrucciones sobre los procedimientos a seguir.

Y en Ipiales, particularmente, se presentó una situación con un usuario que no se encuentra satisfecho con las gestiones realizadas por el ICBF, ya que ha invertido tiempo y dinero en asistir a citas fallidas, dado que los funcionarios, según el entrevistado, le dieron instrucciones erradas.

> *"Como llegó otra trabajadora social, ella fue la que dijo que no y ya me van a quitar a la niña. Ese día fui a la cita y, en la reunión que tuvimos, yo le dije que me tocaba llevar una orden y ella me dijo que allá me atendían sin la orden porque ella era amiga de no sé quién. Ese día fui y perdí la ida porque no me atendieron y mi hija perdió clases"*. (Entrevista en Nariño, 2019)

Desde otra óptica, la de los funcionarios, existen otros aspectos que inciden negativamente en la calidad de la atención a los usuarios.

De la carencia de personal y del reducido tiempo con el que cuentan los Defensores de Familia y sus equipos, surgen estrategias cuestionadas por los entrevistados, en las que se adoptan medidas grupales para la realización de las conciliaciones. Estas acciones colectivas pueden incidir negativamente en la efectividad del proceso de conciliación, violando la privacidad y confidencialidad a las que tienen derecho los usuarios. Por consecuencia, la calidad y la efectividad de los procesos se ve menoscabada. Allí, la comunicación directa que debe haber entre funcionario – usuario no cumple con los principios de claridad y pertinencia y, por ende, pierde credibilidad.

> *"… Hay una cosa que el Instituto se inventó, pero que a mí no me llama la atención, y son las conciliaciones grupales. Se me hace que eso termina siendo como un abuso con el usuario porque no existe la posibilidad de la asesoría o del contacto directo con el servidor público o con el conciliador para direccionarle unos acuerdos. Se le dan las charlas generales… muy generales, pero en el momento en el que la pareja está tratando de llegar a acuerdos, que es el punto más álgido, no está la intervención del profesional. Pero, en fin, muchos Centros Zonales hacen eso por la necesidad, por las fechas tan largas para hacer las audiencias".* (Entrevista en Bogotá, 2019)

Frente a la falta de privacidad en los espacios de las Defensorías de Familia, es claro que la confidencialidad y seguridad de la información son vulneradas. En consecuencia, los funcionarios acuden a códigos de lenguaje, como estrategia (aunque no eficaz) de protección de la información, 'intentando' no afectar a los usuarios.

"Y desafortunadamente, aquí todos terminan enterándose de todo. ¿Nosotros qué hacemos? Creamos lenguajes entre nosotras… Entonces no decimos abuso sexual, decimos es código blanco, o sea, cosas por el estilo que el usuario dice, ¿qué es código blanco? Ves, ese tipo de lenguaje nos ayuda, pero no dan la seguridad de la información que se requiere, pero si nos la piden". (Entrevista en Bogotá, 2019)

La calidad de la atención a los usuarios en los Centros Zonales se ve afectada también por las frecuentes ausencias de los Defensores de Familia, ya que deben asistir a juzgados y Fiscalía, entre otros, para cumplir con las diligencias en las que cada ente requiere de su presencia.

"Y la otra dificultad es que con mucha frecuencia se cancelan esas citas de atención a la gente. Con todo lo que ello implica y que la gente se va de una vez en la Coordinación a quejarse de que hace un mes le dieron una cita y viene hoy y no está el Defensor. ¿Por qué? Porque el Defensor me lo están citando con mucha frecuencia de la Fiscalía y de los Juzgados para atender procesos que tienen que ver con restablecimiento de derechos… En el hospital también con mucha frecuencia necesitan al Defensor para que vaya al caso de un niño". (Entrevista en N. de Santander, 2019)

Como otro tercer y último vector de análisis de niveles de satisfacción de los usuarios, se presenta lo siguiente:

En relación con la calidad del servicio y de acuerdo con la Guía de Gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias del ICBF, los PQRS tienen como propósito el "mejoramiento del proceso Relación con el Ciudadano, teniendo en cuenta que el ciudadano es el eje de la gestión institucional y la razón de ser de la administración pública", a través del establecimiento de parámetros "para la adecuada atención, clasificación, registro, direccionamiento y seguimiento de peticiones que son presentadas por los ciudadanos a través de los diferentes canales de atención".

Consecuentemente, los ciudadanos usuarios de los servicios de ICBF emplean estos espacios comunicando al ICBF su experiencia en el uso de los servicios institucionales ofertados, mediante las PQRS.

En este punto debe retomarse el significado de *percepción*, ya que las peticiones, quejas y reclamos son indicadores de la *percepción* que los usuarios experimentan sobre la calidad de los servicios prestados por el ICBF o por cualquier organización. En concordancia, en la página web del ICBF se pueden hallar los informes de PQRDS y Solicitudes de Acceso a la Información, clasificadas por mes y correspondientes a los últimos años. Para efectos de este informe, se consultaron los reportes de diciembre de 2019.

El informe define las **quejas** como "la información puesta en conocimiento del Instituto por posibles conductas irregulares de los servidores, ex servidores públicos y colaboradores, en el ejercicio de sus funciones públicas". El total de quejas interpuestas fue 208.

Dicho lo anterior, el mayor número de quejas durante el mes de diciembre de 2019 se realizó en torno a los PARD y Atención al Ciudadano:

PARD: 19 usuarios indicaron que existió "incumplimiento u omisión de actuaciones dentro del debido proceso", debido a la falta de oportunidad en la gestión y/o respuesta en los términos de ley. Además, 18 ciudadanos manifestaron "incumplimiento en el trámite oportuno de los procesos administrativos que adelantan los Defensores de Familia". Asimismo, "refieren que, en algunos puntos del ICBF, no se les ha brindado atención por parte de los profesionales que intervienen en los procesos". De otro lado, 18 usuarios manifestaron "maltrato al ciudadano", haciendo referencia a la "apatía y falta de cordialidad".

Atención al ciudadano: en este ítem, 15 personas reportaron "maltrato al ciudadano".

El boletín también indica que los Centros Zonales que presentaron mayor número de quejas fueron: Engativá, Usme, Kennedy y Rafael Uribe (Bogotá), Villavicencio 2 y Pasto 1.

En cuanto a los **reclamos**, el informe establece que son "reportes realizados por los usuarios al presentarse la suspensión injustificada o la prestación deficiente de cualquiera de los programas y servicios a cargo y en nombre del ICBF". El total de reclamos presentados fue 458.

Los servicios sobre los cuales se presenta un mayor número de reclamos y que se relaciona con el área de Prevención, son Hogares Comunitarios de Bienestar y Hogares Sustitutos.

Hogares comunitarios de bienestar: 55 reclamos estuvieron relacionados con el "incumplimiento de obligaciones contractuales", frente a "irregularidades y falta de personal idóneo para el cuidado de los niños y niñas".

Hogares sustitutos: 29 ciudadanos reportaron maltrato a NNA, en razón a su exposición a alguna "agresión física, verbal o psicológica en los centros de atención que tienen a cargo su cuidado y educación". Igualmente, indicaron que "los niños son dejados sin la supervisión adecuada".

En Atención al Ciudadano, por su parte, 36 identifican "incumplimiento de obligaciones contractuales".

Y, para terminar, las **sugerencias** son "propuestas presentadas por cualquier persona, orientadas al mejoramiento continuo o el reconocimiento en la atención y prestación de los servicios del ICBF". Se recibieron 55 en total, cuyo 62% corresponde a felicitaciones y agradecimientos; el 22% a sugerencias con respecto a los trámites del ICBF; el 9% a condiciones de infraestructura física y tecnológica; y 5% al recurso humano.

Vinculado con los anteriores resultados, el ICBF propende por el fortalecimiento del SIGE y el cumplimiento de los objetivos institucionales, a través de acciones correctivas y controles para la mitigación de riesgos.

8.5. Recomendaciones

- Como primera medida, debe aclararse que las recomendaciones en torno a la calidad de los procesos y a la adecuada implementación del SIGE en sus cuatro ejes, son las construidas para cada uno de los demás procesos y niveles del modelo que ocupa este estudio, pues los ajustes, mejoras e innovaciones llevados a cabo, impactan directamente en la calidad de los servicios, particularmente, en la atención de los NNA como interés superior del ICBF.
- Sin embargo, existen algunos factores particulares a tener en cuenta para el mejoramiento de los procesos y procedimientos.

- 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.

  "… Tantos usuarios que vienen y yo pienso que no da abasto tanto esfuerzo de un solo Defensor. Por lo menos, de momento le toca salir a la Defensora que tiene mi caso. ¿Y por qué otro Defensor no sale y se toma el momento, le cubre el espacio y se les resuelve las inquietudes o los problemas a los otros usuarios? …" (Entrevista en Bolívar, 2019)

- 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 [42] 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.

- En este sentido, deben establecerse procedimientos claros para el desarrollo de las responsabilidades del ÉPICO, lo que permitiría organizar mejor los tiempos de las actividades vinculadas. Para ello, un manual sería la herramienta idónea que

[42] 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".

no solo contemple las responsabilidades, sino la metodología, es decir, el “cómo” desempeñar su rol.

- En adición, para designar al líder ÉPICO en los Centros Zonales, se debe tener en cuenta la carga laboral de dicho colaborador, con el propósito de asumir con calidad las responsabilidades del despliegue de la Estrategia Permanente de Innovación y Cambio Organizacional -ÉPICO-.

9. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Además de la situación actual de insuficiencia de personal para brindar una adecuada atención a los asuntos y población propia de su resorte, 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 Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar (Instituto) 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 poder participar en capacitación toda vez que representa costos de oportunidad importantes dada la urgencia y cantidad de represamiento de trabajo.

Por lo anterior, la manifestación de problemas relacionados con la atención en capacitación, asistencia técnica, e inclusive la necesidad de refuerzo en la formación profesional de algunos funcionarios de los ETI (mediante programas de postgrado como la especialización o los diplomados por ej.; los cursos, el acompañamiento y los portales), resulta inmediata, como también su corolario reflejado en probables dificultades en la calidad, oportunidad y magnitud de la atención a la población objetivo. Evidentemente, una manera de mejorar la atención la constituye el incremento de la productividad y calidad de los servicios, lo cual supone hacer inversiones en intervenciones orientadas a incrementar el capital humano[43].

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 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.

[43] El capital humano refiere a la convergencia de talento personal (i.e., personas dotadas de conocimientos, habilidades y competencias que son reforzados, actualizados y recompensados de forma constante), la cultura organizacional, la estructura organizacional y estilo de liderazgo por parte de la dirección. Se subraya la participación de la cultura, la estructura organizacional y el estilo de liderazgo (que puede ser autoritario o democrático, por ej.), porque el talento tomado aisladamente ni florece ni crece, por el contrario se marchita y muere.

Frente a tal situación, 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 (e.g., 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.

En adición, dentro de la oferta orientada a incrementar los resultados del factor trabajo se pueden señalar además de la capacitación en modalidad presencial, la oferta provista por la Escuela del ICBF, la cual comprende la oferta de capacitación virtual, los cursos en línea, el acceso a herramientas interactivas (tales como la ofrecida en los cursos de programas de diseño y web), y las tutorías existentes entre estudiantes y tutores. Adicionalmente, como recién se mencionó, el Instituto también cuenta con unos espacios de consulta y participación tales como los GET y el Proyecto PEA. Frente a tal oferta de aprendizaje los resultados de este trabajo señalaron que si bien se han verificado unos avances bien importantes, lo cierto es que existe un margen de maniobra bien amplio para explotar y mejorar las formas de intervención actual. Por ej., es necesario reajustar varios aspectos de la oferta de capacitación (afinar los instrumentos de detección de necesidades de capacitación, reajustar el esquema de oferta virtual como también proporcionar una orientación bien significativa a los funcionarios para que participen en el uso de los diferentes medios y se capaciten, y en últimas incrementen su talento). En particular la capacitación debe ser reforzada por especialista en comunicación; según la literatura sobre el tema, cualquier comunicación tiene 3 pilares básicos: la información (que se recopila en documentos o en la página web del Instituto), la transmisión de dicha información y la recepción o compresión del material transmitido. En general, estos procesos internos son muy comprehensivos en el primer pilar, pero se olvidan de la transmisión y la comprensión, pues se dan por descontados. El proceso de transmisión requiere conocer perfectamente los perfiles de la audiencia para nivelar (normalmente hacia abajo) el mensaje que se quiere enviar. Solo de esta forma se puede esperar que el último aspecto (recepción) se manifieste, se comprenda y se interiorice en cada persona. Puesto que los dos últimos pilares de la comunicación no han sido parte de la estrategia de Gestión de Conocimiento del Instituto, este aspecto tiene una gran oportunidad para mejorar.

Complementariamente, un tema que merece una consideración aparte dada la incidencia positiva en el desempeño del factor trabajo, corresponde a la asistencia técnica de los grupos de asistencia de las direcciones regionales. Ante tal forma de atención en campo se señaló que la asistencia suministrada por dichos grupos todavía tiene mucho

espacio para mejorar, en vista de que su incidencia en el personal atendido dista significativamente de ser la óptima. Para el particular, se subrayó que dicho grupo más que tener un enfoque de soporte abiertamente colaborativo, ha presentado una actitud de supervisión.

En suma, actualmente el ICBF cuenta con una cantidad importante de herramientas y espacios para el aprendizaje de sus funcionarios y consecuentemente para ir mejorando progresivamente la atención a la población objetivo de las intervenciones misionales. Sin embargo, se evidencia una gran cantidad de dificultades que impiden que los recursos invertidos tengan los resultados deseados, razón por la cual existe mucha evidencia que reclama ajustes. Si bien éstos se pueden realizar de múltiples formas, la propuesta es considerar un enfoque integral, sistémico, que responda a las exigencias actuales y que también utilice el instrumental conceptual y metodológico actual con el fin de poder estructurar un esquema adecuado de atención de oferta en medias y demás intervenciones orientadas a potenciar el talento humano así como las sinergias derivadas del trabajo en equipo, en particular las derivadas del intercambio de conocimiento tácito, las cuales permiten la construcción de conocimiento, y representan de suyo escenarios y oportunidades de aprendizaje.

Entonces, una forma de poder entender la situación actual de las actividades y demás formas e intervención dirigida a potenciar el talento humano está representada por el paradigma conocido como Gestión del Conocimiento, GC. En dicho paradigma, el papel y desempeño del trabajo es central para entender la creación de conocimiento al interior de las organizaciones –llámense públicas, privadas o mixtas-, como también entender la interacción con los demás en el trabajo como un espacio de aprendizaje (y de nuevo) como el lugar donde se genera el cambio y la innovación y concomitantemente la riqueza material.

Dado lo anterior, el presente capitulo tiene como objetivo presentar un análisis de resultados referentes a las intervenciones orientadas al incremento del talento humano, en particular en lo referido a la GC (oferta de capacitación, espacios de intercambio de experiencias laborales y demás espacios de aprendizaje), practicada en el Instituto, a partir de la información recabada en terreno. De forma correspondiente también tiene como fin presentar las respectivas recomendaciones de mejoramiento.

La exposición del presente capitulo está estructurada en seis secciones del cual esta introducción representa la primera parte. La segunda expone un modelo genérico con el fin de que sirva de referente conceptual y se puedan contrastar varios aspectos de las intervenciones verificadas encuadradas dentro del esquema actual de operación de la oferta (de capacitación y demás herramientas y espacios orientados al aprendizaje) con lo que sería un esquema “ideal”. El tercer apartado analiza los resultados recabados en terreno, para el particular se examinan los aspectos más relevantes de las intervenciones del ICBF orientadas a potenciar el talento humano y mejorar los resultados del factor trabajo. La cuarta sección presenta una valoración del esquema actual que está operando

en el ICBF. La quinta parte presenta las conclusiones, y la sexta expone las concomitantes sugerencias de mejoramiento.

9.1. Gestión del conocimiento: un esquema genérico

9.1.1. Aspectos conceptuales GC

Con el fin de abordar las prácticas relacionadas con la GC se precisa que la Gestión del Conocimiento es la "creación, identificación, integración, recuperación, capacidad para compartir y utilización del conocimiento dentro de la empresa" (Chiavenato, 2009: 402). En sí, lo que se pretende es orientar a la organización vía la GC para que produzca conocimiento, lo aproveche, lo difunda, lo aplique y se lucre con él (Ibídem). Igualmente, con el fin de poder instaurar un sistema de GC se debe alinear la educación de las personas con los objetivos estratégicos de la organización. De cualquier modo, si se pretende establecer un sistema de GC en una organización se debe verificar la existencia de varios factores dentro de los que se cuentan contar con una infraestructura tecnológica de conocimiento, tener una cultura organizacional orientada al conocimiento, existir una armonización del lenguaje (para facilitar la comunicación, v.g. para poder buscar y hallar fácilmente algún contenido sobre un tema específico), verificarse una relación directa entre la GC y las estrategias de desarrollo de la organización, existir un esquema de incentivos para producir y compartir el conocimiento (e.g., bonificar la solución de problemas y la respectiva socialización), entre otros. La falta de cualquiera de los anteriores factores constituye una barrera a la instauración de un sistema de GC y sobremanera a su funcionamiento adecuado.

9.1.2. Aspectos prácticos

Cuando se considera pasar de una organización tradicional, entendida como una que no cuenta con un sistema de GC, a una con dicho sistema, es necesario realizar un cambio de enfoque, de dirección, todo lo cual supone llevar a cabo cambios categóricos, esencialmente de redirección estratégica. Al respecto, el progreso ocurrido entre la concepción y diseño hasta el funcionamiento autónomo de tal sistema comporta una evolución que se puede exponer concisamente en tres etapas bien diferenciadas: i) una inicial en la cual áreas de la atención de las necesidades de capacitación (gestión de la capacitación y el conocimiento en el departamento de RH) y las de tecnología (operadas en el departamento de sistemas) que inicialmente se desarrollan separadamente (en departamentos funcionales bien diferenciados), con el transcurso del tiempo terminan empalmándose; ii) una segunda en la cual una vez establecida una base tecnológica inicial y establecidas unas competencias para el personal, el sistema se complejiza por lo cual es necesario crear un área especializada, independiente, de suerte que son necesarios muchos ajustes, v.g., hay necesidad de preparar trabajadores para las nuevas

necesidades; iii) una tercera en la cual el sistema ya está maduro, cuenta con ambientes activos para la interacción de comunidades, se produce aprendizaje y se genera conocimiento, por lo tanto se propicia la existencia del móvil esencial de cambio e innovación.

Con el fin de ofrecer ilustrar el desarrollo de lo que es un sistema de GC desde su concepción y montaje hasta su consolidación y logro de autonomía, a la vez de que sirva de modelo para contrastar las actividades y demás medidas ejecutadas actualmente por el ICBF en lo atinente al logro del desarrollo profesional de los empleados, y el correspondiente mejoramiento de la prestación de servicios, a continuación se exponen muy sucintamente las principales fases que supone el proceso de establecer y mantener un sistema de GC. En suma, dicho esquema ayudará a contrastar lo que el Instituto actualmente tiene y realiza con lo que, en teoría, preceptivamente debería alcanzar y realizar.

Figura 1. EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO



Tomado del documento: Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público. (2002). Peluffo M., Catalán E.

9.1.2.1. Primera fase de la evolución de un sistema de GC

En la primera etapa hay que considerar la superación de varias barreras que obstaculizan la cimentación y consolidación de un sistema de GC. Para el caso, se deben abordar las dificultades del lenguaje y aspectos de la cultura que impiden tal empresa; superar obstáculos tales como la resistencia cultural (miedo al cambio), la inmadurez tecnológica y la inmadurez del sistema, entre otras. Igualmente, hay que construir o acumular capital intelectual, entendido como la combinación de los activos inmateriales que permiten funcionar a la empresa u organización dentro de un contexto determinado

de cambio para alcanzar niveles de desarrollo más estables en el tiempo. Complementariamente, se debe hacer una identificación del conocimiento tácito (el cual evidentemente hace la diferencia entre equipos de trabajo). Además, se deben desarrollar proyectos de Gestión del Conocimiento, con los cuales se busca capturar, diseminar o difundir y crear conocimiento nuevo; con todo, el principal efecto es provocar nuevas formas de pensar o de analizar el entorno, como también estructurar los elementos que componen el conocimiento. Como tipos de proyectos de GC se tienen: (a) identificación de competencias; (b) almacenes de conocimiento; (c) elaboración de herramientas y contenidos de conocimiento; (d) acceso y transferencia de conocimiento; (e) creación de entornos favorables al conocimiento; (f) producción del conocimiento para la elaboración de un producto determinado; y (g) medición del capital intelectual. Como ejemplos de este tipo de proyectos se tienen *Gestión de las competencias* (identificación de competencias organizacionales e individuales, capacitar por competencias, administrar el know-how, etc.); y *Gestión de las TICs* (implementación de la base tecnológica común, incorporación de redes, utilización del Internet, y sus derivados).

9.1.2.2. Segunda fase de la evolución de un sistema de GC

Por su parte, una segunda etapa comporta la realización de varias actividades. Como prerrequisito a la instalación de un sistema de GC se deben *alinear las perspectivas de competencias del personal con las de la tecnología de GC*, i.e., se deben ajustar las competencias a la tecnología que se va a usar; correlativamente, la tecnología que se va a instaurar no debe alejarse mucho de las competencias que puede adquirir el personal. Por su parte, el montaje del sistema de GC supone la realización de varias actividades, dentro de las que se cuentan las siguientes. En primer lugar, *se diseña e implementa una arquitectura del conocimiento*, lo cual supone el establecimiento de servidores, redes, PC's intranet, etc, como también la determinación de la estructura del conocimiento (i.e., cómo va a ser la estructura de las bases del conocimiento, las formas de adquisición de conocimiento externo, y la captura de conocimiento interno y filtrado, entre otras). En segundo lugar, *se hace el montaje de la infraestructura de apoyo para los recursos del conocimiento o espacio de aprendizaje*, la cual está representada por recursos que permiten almacenar conocimiento tácito (e.g., en forma de archivos sobre mejores prácticas o lecciones aprendidas), bancos de documentos, bases de datos, Páginas Amarillas de Expertos, conectividad con otros centros de información, etc. En tercer lugar, se verifican actividades orientadas a la captura del conocimiento y la correspondiente participación del mismo entre integrantes del espacio de aprendizaje, para lo cual la existencia de factores facilitadores, como las relaciones entre los colaboradores, constituye un factor esencial.

Complementariamente, una vez montado el sistema de GC, se debe determinar el nivel y las dimensiones del conocimiento organizacional. Para su mejoramiento y actualización deben confirmarse: la codificabilidad (el conocimiento tácito debe ser codificado); la transferibilidad, propiedad referente al "grado en el cual el conocimiento puede ser enseñado a nuevos trabajadores por medio de un curso o en el puesto de

trabajo"; la complejidad, la cual refiere a la extensión de "los múltiples tipos de competencias que se necesitan para desarrollar dicho conocimiento o capacidad" (v.g. cantidad de experticia necesitada para producir un bien o servicio); la dependencia sistémica, entendida como nivel del conexiones entre personas, grupos, experiencias, necesario para que ese conocimiento se desarrolle); finalmente, el sistema debe contar con la propiedad de ser observable en el sentido de mostrar el grado de relación entre el conocimiento explícito y el conocimiento tácito que tenga un determinado producto o servicio (i.e., facilidad para estudiar o analizar el producto y reproducirlo a través de los mecanismos que tiene la organización para la difusión del mismo –catálogos, etc.).

Otros factores que se deben tener en cuenta corresponden a: formación de trabajadores del conocimiento (como profesores, investigadores, administradores de proyectos de GC, y el respectivo GC); identificación de las competencias estratégicas (combinación de dimensiones cognitivas, emocionales, de contexto, etc.); e implementación de proyectos específicos de GC, representada en almacenes de conocimiento, y otros tipos de proyectos tales como los referenciados más arriba.

9.1.2.3. Tercera fase de la evolución de un sistema de GC

De otro lado, una vez el sistema ya está en pleno funcionamiento, la siguiente fase corresponde a la etapa de aprendizaje como fundamento y fuente de cambio e innovación. En ésta, el diseño se centra en las comunidades de prácticas y en los ambientes donde se desarrolla su actividad, se transfieren ciertas funciones fuera del sistema que generan menos valor y se centran en aquellas que producen conocimiento. Como característica de dicha fase, se tiene que al estar maduro el GC y funcionar mediante comunidades de conocimiento, altamente interconectadas en la cual cada parte desarrolla una tarea específica en relación con el conocimiento y el pensamiento, ya se cuenta con la formación de determinadas competencias para el autoaprendizaje, claro, una vez verificadas la alineación entre los intereses individuales y colectivos de los ciudadanos, y el hábito por el trabajo y el aprendizaje compartido

Las actividades de esta fase corresponden a la implementación y el suministro de soporte a las comunidades de prácticas en los sistemas de innovación; el fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje y las comunidades de prácticas; también, la formación de profesionales para un sistema de GC

9.2. Gestión del conocimiento en las defensorías del ICBF

9.2.1. Actividades y formas de atención establecidas según lineamientos institucionales

Con el fin de exponer los resultados recabados en terreno acerca de las distintas acciones llevadas a cabo por las defensorías del Instituto en materia de capacitación y formación de los servidores, en este apartado se exponen las directrices que están

pautadas con el fin de que sirvan de referencia y contraste con los resultados de lo hallado en terreno, asunto que se expondrá en el apartado inmediatamente siguiente.

De forma preliminar, se señala que existen unos esquemas claros y concretos para realizar la atención a los funcionarios: los hay para capacitación propiamente dicha, como también para inducción, entrenamiento y reinducción. Es decir, el ICBF cuenta con unas directrices ordenadas y esquematizadas de atención; empero, la práctica consuetudinaria usualmente difiere de lo establecido (tal como fue la evidencia de lo experimentado en campo).

En la actualidad las acciones y demás actividades de capacitación y entrenamiento el ICBF las realiza en la modalidad presencial y la modalidad virtual (mediante la Escuela del ICBF), bajo unas directrices determinadas normativamente (esquema pedagógico de R. Gagne para la modalidad presencial y el *e-learning* para la modalidad virtual). En suma, el Instituto tiene unos esquemas bien determinados para la atención de la capacitación y el entrenamiento para el personal de carrera administrativa.

Así las cosas, se indica que el proceso de suministro de capacitación cuenta con esquemas definido, los cuales tienen unas etapas manifiestas en cuanto a las etapas o fases del aprendizaje tanto para lo presencial como para lo virtual. Para lo presencial se considera un enfoque pedagógico compuesto por nueve fases (Esquema de Robert Gagné), a saber: i) fase de motivación (ganar la atención e informar a los participantes acerca de los objetivos del aprendizaje), ii) fase de aprehensión (en la cual se evocan los conocimientos previos), fase de adquisición (presentación del contenido y guía en el aprendizaje), iii) fase de retención (alude al almacenamiento en la memoria), fase de recordación (recuperación de lo adquirido, i.e., la práctica propiamente dicha), fase de generalización, fase de ejecución y fase de retroalimentación (de refuerzo).

Por su parte, la atención en el ámbito virtual también tiene su propio esquema de desarrollo el cual se compone de cinco etapas: i) etapa de análisis (de necesidad, público destinatario, temática y costos), ii) de diseño (estrategias pedagógicas y de entrega de contenido), iii) de desarrollo (de contenidos y de recursos didácticos), iv) de implementación (montaje e instalación en plataforma de la Escuela del ICBF, y la gestión de las actividades de autoformación y con tutor), y v) la de evaluación.

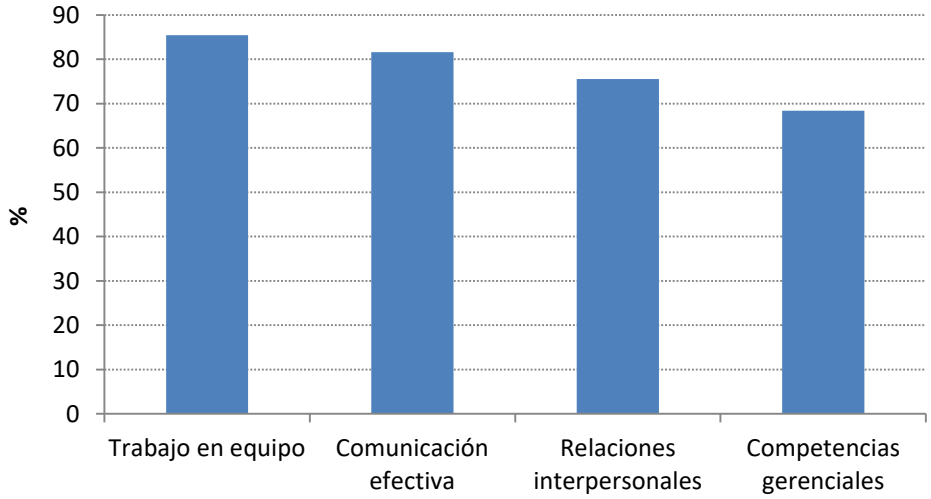
La parte contemplada para la atención en materia de inducción se reduce a la evaluación de las necesidades o baches que tenga el nuevo servidor, como también a la evaluación en conocimiento y entrenamiento en herramientas de intranet, internet; también abarca la evaluación en comprensión y aplicabilidad en normatividad legal y administrativa como también de procedimientos, guías y protocolos, objetos de área. Para la atención de esto aspectos, se tienen bien definidas las formas y enfoques pedagógicos, los cuales están encuadrados dentro de la metodología llamada *estudio de caso*, la cual toma en cuenta el contexto institucional y territorial propio de donde se va a desenvolver el nuevo funcionario. Lo anterior se complementa con el denominado *post-test* para

establecer si la atención logró o no cerrar las brechas ante todo en conocimiento. De dichos resultados se constituyen los elementos y demás acciones tendientes a ajustar de forma continua el programa.

9.2.2. Actividades y formas de atención practicadas

De forma preliminar, se puede indicar que en general la información recabada en terreno ofreció respaldo mayoritariamente a impresiones preliminares tales como una posible falta de pertinencia de parte de la oferta de capacitación. Empero, también es de señalar que en algunos casos opiniones preliminares que se pudieran tener y que fueran consideradas razonables fueron discrepadas por la información obtenida en terreno (si bien dichos casos no fueron la regla). Por ej., darse por sentado que los funcionarios tuvieran un conocimiento básico pero satisfactorio acerca del entramado institucional dentro del cual funciona el ICBF, y que en tal sentido no existieran necesidades de capacitación en esta materia, todo lo cual fue objetado en modo alguno por la evidencia recabada. Comparablemente, otro aspecto verificado en similar sentido fue el del perfil percibido para ocupar el cargo de coordinador zonal, para el cual las competencias gerenciales no obtuvieron un apoyo apreciable (hecho que a priori podría considerarse fundamental). Para el particular, se señala que, según la percepción sentida en terreno, no se consideró que las capacidades administrativas fueran decisivas para poder gestionar un CZ. Por contraste, la información recabada dejó entrever que las competencias más importantes para este este puesto correspondieron a trabajo en equipo (85,4%) y comunicación efectiva (81,6%). Por su parte, las competencias gerenciales si bien fueron reconocidas como competencia importante (68,4%), no tuvieron tanta relevancia como las anteriores, incluida la comparación con la competencia de relaciones interpersonales (75,5%).

Figura 2. Principales competencias para ser coordinador zonal



Fuente: Fedesarrollo (2020), Encuestas aplicadas

En general, en terreno se adujeron formas de atención en capacitación practicadas en las modalidades que el Instituto tiene pautadas. i.e., se atiende mediante oferta de capacitación en la modalidad virtual (Escuela del ICBF), y también en forma presencial. Según los resultados, la cuantía, forma y tipo de atención recibida por parte de los usuarios presentó una dispersión de opiniones y percepciones bien acentuada; en modo alguno también fue perceptible una disconformidad con la forma de asignación de los beneficiarios de las capacitaciones (vale decir, se manifestó preferencia por algunas personas al momento de asignar capacitación notable: "siempre se envían a los mismos"); por ejemplo, en unos casos se señaló que las capacitaciones fuera de la ciudad de trabajo resultan atrayentes para bastantes funcionarios, empero, en algunos casos se declaró que éstas estaban "tomadas" por ciertas personas:

> *"[…] hemos notado varios compañeros ahora último y hemos visto que están haciendo muchas capacitaciones en Bogotá, en Cali, en varias partes y lastimosamente vemos que siempre mandan a los mismos [...]".* Entrevista en Popayán (2019).

En adición, se presentó una dispersión de actitudes y valoraciones frente a la capacitación virtual per se, como también frente a la capacitación en las condiciones que actualmente afronta el personal de planta objeto de atención de las defensorías (pues muchos funcionarios señalaron que no tenían tiempo para asistir a capacitación). De cualquier modo, lo percibido en terreno no mostró un consenso. Por contraste, lo que si se evidenció de forma preponderante fue la necesidad inaplazable de hacer unos ajustes bien profundos a las formas de atención, v.g., algunas capacitaciones deben hacerse de forma presencial, no virtual.

Por su parte, las otras formas de atención que reciben los funcionarios de las defensorías en forma de asistencia técnica de parte de las direcciones regionales, se percibieron correctivas (casi que conminatorias) todo lo cual deja entrever la práctica de un enfoque incongruente con la filosofía de trabajo colaborativo por parte de algunas personas de los grupos de asistencia técnica de las direcciones regionales. Igualmente, también se señaló falta de concordancia en las asesorías dadas por diferentes instancias del ICBF lo cual genera desconcierto en algunos funcionarios:

> "*No puede ser posible que la regional tenga […] una asistencia técnica y la regional Cauca tenga otra asistencia técnica desde otra visión, y la regional Bogotá tenga otra visión respecto a asistencia técnica […] no puede ser, porque es que el instituto es uno solo y tenemos que hablar un mismo idioma, […] por eso nosotros nos atrevemos a decir […] que el instituto inventa mucho, porque es que cada uno quiere legislar es a su manera".* Entrevista en Cali (2019).

9.2.2.1. Atención en capacitación

Pertinencia de la oferta

Aunque la programación de la capacitación para los funcionarios se hace con base en los resultados de encuestas virtuales realizadas a los mismos funcionarios, tal cual se señala en los PIC, en general, no existe un consenso acerca de la pertinencia de la oferta suministrada, sobretodo en la modalidad virtual: de un lado una proporción bien importante de funcionarios indicó que era pertinente, y la parte complementaria señaló que no. En el caso de las personas que manifestaron desajuste de la oferta con lo necesitado, se señaló que buena parte de la oferta suministrada no resulta útil para muchos de los temas que manejan las defensorías.

Adicionalmente, se indicó que mucho de lo ofertado es repetitivo, o las temáticas son muy generales: "[…] las capacitaciones que se dan son muy sectorizadas, o virtuales, […] en temáticas muy generales, mas no en lo que hacemos a diario en Protección, por ejemplo, la cuestión de las fichas, hay una nueva versión, entonces tenemos algunos insumos […]". Paralelamente, también se aludieron necesidades de capacitación en temas básicos, tanto que no deja de sorprender que se haga alusión a dicho tema o que efectivamente no se ofrezca este tipo de instrucción.

> *"[…] es que uno maneja al pie de la letra de pronto los procesos de violencia sexual [pero si le…] preguntan a uno "¿qué son los CDI? […] entonces todo el mundo se queda como "Dios mío, ¿qué me preguntó? (sic) uno no sabe qué va a responder. Entonces si capacitaciones [sobre todo lo relacionado con…] las instituciones, para luego uno tener un mínimo de conocimiento de qué se manejan en las otras dependencias […]".* Entrevista en Buenaventura (2019)

Existe en muchos funcionarios de las defensorías el sentir de que existe una sobrecarga de oferta virtual a expensas de la presencial. En particular, se destaca que el punto más importante corresponde al hecho de que muchos aspectos de la temática que manejan no pueden ser apropiadamente abordados mediante instrucción virtual. Por lo anterior, ofrecer capacitación por un canal inapropiado v.g., virtual en lugar de uno interactivo como el presencial, desmejora significativamente la calidad.

En consonancia, un punto pendiente y central dentro de la agenda de capacitación del ICBF corresponde a la determinación de cuáles son o deben ser los canales más efectivos para ofrecer determinados tipos de capacitación, puesto que no es lo mismo ofrecer instrucción sobre temas formales (exposición de fórmulas) que exponer temas jurídicos, de argumentación significativamente más compleja que la requerida por una temática formal en la cual las cosas son o no son. Por caso, el abordaje de dicha temática supone un ejercicio casuístico o argumentativo, situacional o de discusión, preparación que no se puede alcanzar por la vía del auto-didactismo.

"Siento que la demanda de las problemáticas que manejamos no es para autoformación, ni para que nos formemos entre nosotros. Yo he debatido mucho eso; no debe ser entre nosotros, porque ya tenemos un sesgo de la visión que tenemos frente a muchas cosas; un externo, más allá de decirnos cómo hacer, es como refrescar conocimientos". Entrevista en Dosquebradas (2019).

En términos generales, no se percibió un consenso u opinión predominante frente a la pertinencia de la oferta de capacitación en el Instituto (i.e., de si es o no pertinente); por contraste, lo que si se advirtió fue una disparidad de razones frente a las formas por las cuales la oferta no es pertinente (en los casos donde no se consideró pertinente a la oferta). En bastantes casos se manifestó que la oferta de capacitación está muy recargada hacia el modo virtual, muy aglutinada en la Escuela del ICBF, y que mucha de la oferta crónicamente es la misma: "[… le voy a contar, yo me inscribí a un curso de esos virtuales, lo mismo, tengo la misma percepción de ellas, habían muchos […] eso está más trillado, cosas que nada que ver, tiempo menos". Por lo demás, se percibió que la oferta de instrucción más allá de pretender actualizar en determinada necesidad usualmente no presenta novedad alguna (solo se capacita para actualizar, fue el sentir de algunos funcionarios).

"*[…] últimamente se han limitado las capacitaciones de la sede regional, […] máximo 3 veces al año y yo veo los mismos [instructores] siempre y las mismas capacitaciones, en cuanto a las actualizaciones es lo único que cambia y ya, pero que venga [...] un psicólogo, un trabajador social especialista en algún tema de la Sede el Nacional, casi nunca […]".* Entrevista en Puerto López (2019).

Por otra parte, se percibió que no hay un debido aprovechamiento de la capacitación en parte por considerar que los potenciales usuarios no reciben la orientación adecuada. En tal sentido, usan el servicio por cumplir con los requisitos, "por puro trámite", pero no por la necesidad de suplir un vacío instructivo, que les suministre la sensación de ir en la dirección formativa correcta a la vez que los habilite no solo para ofrecer un mejor servicio y ser más eficientes, sino también para tener la posibilidad de una promoción en el empleo. En casos como estos, ni el Instituto ni el funcionario están haciendo nada; de hecho, tal situación les supone a ambos un costo de oportunidad importante en términos de tiempo, recursos e inclusive de expectativas. Así las cosas, dentro de la agenda de la oferta de capacitación del ICBF queda pendiente el asunto de la orientación sobre temas de instrucción como parte de la oferta de capacitación.

"salió el curso virtual y entonces hay que hacerlo, es obligatorio y si no lo hace entonces ahora últimamente está saliendo un disciplinario, o algo así, entonces digamos […] voy a hacer ese curso porque estoy obligado […]". Entrevista en Granada (2019).

Como se puede apreciar, son muchos los factores implicados en la oferta de capacitación. Unos aluden a las condiciones en las cuales se debe ofrecer y recibir la atención (v.g., la recepción de lo virtual demanda ambientes no proclives a la interrupción, o a la distracción del usuario); otros a los modos en los cuales se deben presentar ciertos tipos de temas, por ejemplo, los temas que requieren algún tipo de argumentación o que

son situacionales (dependen de la situación considerada). También, la oferta de capacitación debe orientar a los potenciales usuarios, sobre todo a los desubicados y a los más apáticos (claro también está el elemento compulsivo pero el problema es que este instrumento es menos efectivo que una buena persuasión).

9.2.2.2. Calidad de la instrucción impartida

Esquema presencial

En cuanto a la calidad de la oferta de capacitación se verificaron varias objeciones; unas relacionadas con la calidad de las mismas presentaciones (unas presentaciones consisten en hacer una presentación colmada de diapositivas, leída; presentaciones que por otro lado no concitan la atención del público).

Otra cuestión que ha sido objeto de reparos corresponde a la práctica de la difusión de la capacitación mediante la replicación que los funcionarios beneficiados por la recepción original deben de hacer. Al respecto se señalaron varias cuestiones. De un lado, la posibilidad de trasmitir e incluir gazapos que se pueden pasar de forma involuntaria, habida cuenta de no dominar el tema, todo lo cual termina multiplicándose, y por tanto afectando de forma pronunciada la calidad de la capacitación además de asentar errores. Además, el ejercicio de capacitar influye en la receptibilidad que tenga el público; para el caso, si la persona no tiene competencias pedagógicas, o inclusive un interés demostrativo, tal situación termina afectando la aceptabilidad del educando, incluso puede ocasionar desmotivación (indiferencia o aburrimiento).

Descontando la posible falta de autoridad del expositor (y la concomitante influencia en el público), la realización de una capacitación satisfactoria, dependiendo la complejidad del tema, requiere la disponibilidad de actitudes y herramientas analíticas adicionales de tal suerte que se puedan resolver adecuadamente las dudas e inquietudes de la audiencia. Por lo demás, algunos funcionarios manifestaron tener aversión o prevención a la capacitación recibida mediante la estrategia de réplica. En realidad, se percibió que los funcionarios no se sienten apropiadamente tratados mediante este tipo de capacitación, como también se indican que cualitativamente no es lo mismo, pues aducen que no es lo mismo recibir de primera mano la instrucción.

> *"[el] Centro Zonal puede decir que tiene 20 psicólogos, por ejemplo, pero de esos 20 van 5. Entonces luego repliquen…Pero no es lo mismo replicar a que todos recibamos la información de primera mano, con los ejercicios, las actividades, el material y la información dada, es decir, todos deberíamos recibir la misma capacitación, no por sectores […]".* Entrevista en Palmira (2019).

Esquema virtual

Como observación preliminar, se señala que el éxito de la formación impartida virtualmente depende del grado de afincamiento cultural del autoaprendizaje y la

autoformación, como también de la actitud frente a los dispositivos virtuales. En suma, el producto, resultado e impacto del aprovechamiento de la instrucción virtual dependen en buena medida de la internalización de una cultura de la autoformación y de lo virtual. Por otro lado, encaminarse sesgadamente a una oferta de instrucción virtual sin tener en cuenta el contexto cultural, institucional o del mismo grado de conectividad de la población objetivo, por ej., y sin hacer las debidas diligencias para ayudar a remover dicho tipo de barreras, muy posiblemente puede redundar en un ejercicio que además de inefectivo puede resultar dispendioso.

Al margen de las consideraciones que algún segmento de los usuarios pueda tener, se subraya que la modalidad virtual de capacitación presenta muchas bondades tanto para usuarios, en este caso los funcionarios del ICBF, como para la misma entidad. En el caso de los usuarios, la posibilidad de obviar el desplazamiento físico y sus concomitantes costos, así como la posibilidad de tomar la instrucción en cualquier momento, constituyen beneficios bien importantes para el receptor de la instrucción. Empero, dicha forma de recepción también puede representar desventajas para el capacitando por cuenta de la ausencia de interacción, y posiblemente de otros factores (como los psicológicos, e.g., sentirse frente a una guía inerte, por contraposición a lo que sucedería estar frente a una persona) que inciden en la motivación y la atención de lo tomado.

De otro lado, en el caso del Instituto la oferta y uso de la instrucción virtual le permiten economizar costos bien significativos frente a lo que sería la atención de una misma cantidad de público (así como los beneficios de llegar potencialmente a una cantidad ilimitada de personas), como también liberar gastos en desplazamientos y viáticos que usualmente tiene que suministrar a los funcionarios de regiones diferentes al lugar de recepción de la instrucción, sobremanera en tiempos de austeridad fiscal.

En cuanto a la calidad del aprendizaje ofertado virtualmente, se señalaron varios factores que lo afectan. Preliminarmente, se señalan dos aspectos. En primer lugar, se destaca el papel de la calidad de la conexión que debe procurar el sitio receptor, sobremanera en los servicios de asistencia técnica mediante las videoconferencias. Al respecto, se indicó que la calidad de la conexión afecta concluyentemente la calidad de la instrucción. En segundo lugar, también inciden protuberantemente el tipo de espacio y el tiempo elegido: el tipo de espacio toda vez que la capacitación tomada en el sitio de trabajo no está exenta de interrupciones, factores de distracción, inclusive efectos en las relaciones interpersonales dado el hecho de que el personal atosigado de trabajo, muchas veces urgente, puede interpretar dicho ejercicio como una indiferencia o indolencia hacia el equipo, todo lo cual incide en la disposición para tomar la capacitación en el trabajo. Asimismo, no es lo mismo tomar la capacitación en horas hábiles que en tiempo extra-laboral; en el primer caso, existe la presión por adelantar el trabajo pendiente sobre todo si esta acumulado para el equipo y si es urgente. Por otro lado, cuando la capacitación se toma a deshoras, se advierte por parte del capacitando que está comprometiendo tiempo privado para asuntos laborales, cuya duración debería ser remunerada. En suma, dos

escollos sobresalen al tomar la capacitación virtual en el trabajo: de un lado se percibe presión (externa o de los otros) para que no se tome en horas laborales, de otro, dado que ese tiempo debe ser reconocido como ocurre con la modalidad presencial, entonces lo apropiado es tomarla en horas hábiles (presión interna).

Por otro lado, se advirtió que otro factor que influye en la calidad del resultado consiste en la necesidad de recibirla en un ambiente apropiado, para el caso se indica que su recepción en el Instituto durante las horas laborales supone interrupciones, y no está exenta de distracciones, todo lo cual limita la recepción del servicio. Además, como se indicó dado el ambiente laboral de equipo y dadas las condiciones de sobrecarga laboral y urgencia de entrega, para algunos funcionarios resulta injustificable e intolerable aplazar las tareas y realizar la capacitación, todo lo cual termina por generar resentimiento y animosidad entre los que se capacitan y algunos miembros de las defensorías; empero, se destaca que la capacitación es necesaria dado su impacto en la productividad del trabajo.

> *"Yo me inscribí a este curso, ahí dice que el coordinador le da a uno las horas. Sí, el coordinador se las puede dar, el problema es que uno no se las toma porque para mí me parece muy difícil, lo digo personalmente, no es que sea molesta, que yo veo que de pronto mi compañero está haciendo el curso virtual de 2 a 4, cuando yo me estoy reventando atendiendo usuarios".* Entrevista en Granada (2019).

Además de lo anterior, buena parte de la instrucción virtual se ha percibido como la puesta a disposición una cantidad de material sin orden ni concierto. En tales términos, el usuario no percibe valor agregado entre lo ofertado y lo que podría hallar ordinariamente en otros sitios de Internet, razón por la cual se siente solo, sin acompañamiento, posiblemente con sentimientos de inseguridad, todo lo cual termina representando un factor de desmotivador (ello sin perjuicio de desviarse del ejercicio, en vista de la posibilidad de tener que buscar información relacionada en otros sitios, y terminar visitando sitios con diferente temática): "Se ha perdido muchísimo la parte de capacitación, sobre todo por áreas como la hacían hace años atrás; ahora todo se convirtió virtual, todo se convirtió en mandar los materiales vía internet […]". Es más, en el caso de verificarse una actividad programada que supone el concurso de un instructor, se ha observado una insuficiente calidad, por ejemplo, porque se percibe que las presentaciones se reducen a presentar una sucesión de diapositivas leídas por el instructor, sin que se le incremente valor agregado.

> "*[…] el Instituto decidió capacitarnos a través de videoconferencias a las cuales a veces tenemos acceso, otras veces no; tenemos acceso y mala conectividad y la calidad de las capacitaciones a través de videoconferencias son muy... son malas […] porque [lo que hacen…] es pasar unas diapositivas y una persona hablando ahí y uno sin poder conceptuar, [además…] porque desde el CZ no se puede preguntar, sino en la Regional".* Entrevista en Ocaña (2019).

9.2.2.3. Asistencia técnica

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 auditoria que a personal de soporte técnico, encaminada más al reproche que al apoyo de los compañeros de trabajo: "Y se ve [que] el grupo de asistencia técnica en la regional como que es palabra de Dios, […] te puedo decir que ese es el sentir de mis compañeros […] entonces los niveles de estrés son supremamente altos". Ante tal tipo de sentires, es posible considerar un examen particular acerca del tipo de trato, dada no solamente la posible parquedad de resultados sino también los efectos negativos que puede estar originando este tipo de atención.

> *"[…] nosotros aquí tenemos mucho trabajo, movernos […] implica que la Defensoría va a estar quieta por un día […] y te voy a decir […], las capacitaciones que antes nos daban desde el nivel nacional y desde el mismo nivel regional por parte de asistencia técnica […] eran revisiones, cuestionamientos, si me entiende, entonces opte [por…] no ir más, porque yo no voy a ir […] para que me regañen".*

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. Consecuentemente, se plantea el reto de atención a todos los CZ de tal suerte que ninguno adolezca de una atención deficiente. Es claro, está pendiente en la agenda del ICBF evaluar en profundidad qué es lo que está ocurriendo, cuáles son las causas de este fenómeno, y precisar las acciones del caso para subsanar este tipo de problemas. Al respecto se advierte una posible reingeniería en términos de reorganización del trabajo, lo cual sin embargo amerita un examen más atento.

En relación con la aprensión que se ha erigido ante los grupos de asistencia técnica de las regionales, dada la reiterada actitud "auditora", se ha planteado que una forma de ayudar a resolver el problema de empatía consiste en hacer que de alguna manera el personal que pase a las direcciones regionales haya pasado por los CZ con el fin de que los funcionarios de los grupos de asistencia de las regionales puedan hacerse un contexto ajustado a las condiciones reales de los centros, al tipo de situaciones a las que se ven enfrentados, al tipo de personal con que cuentan y a la misma estructura organizativa bajo la cual han de operar. Se considera que una medida de este tipo ayudaría a modular los conceptos y opiniones del personal de las regionales y de paso modificar la actitud en el sentido que las relaciones serían más de colaboración que de supervisión.

Por lo demás, también se ha destacado que las capacitaciones de los grupos de asistencia técnica han sido muy genéricas, dadas de forma más virtual que personal, por

oposición a la necesidad de recibir una capacitación bien específica; para el particular algunas defensorías han planteado la necesidad de instrucción en cuestiones muy prácticas, usuales, que tienen que ver con lo realizado consuetudinariamente por éstas pero que reiteradamente no pueden ejecutar o lograr de forma apropiada. Complementariamente, también se recalcó que la atención que se le diera a los funcionarios de los CZ cuente con espacios adecuados para una atención más personalizada, menos rígida, habida cuenta el hecho de que los funcionarios de los CZ no pueden atender en sus respectivas sedes por tener personas que por cuestiones de atención, se encuentran allí y por tanto no es posible una verificación de las condiciones ambientales para suministrar y recibir una capacitación ajustada.

9.2.2.4. Espacios para el intercambio de experiencias, el aprendizaje e instancias de consulta

Como se sabe, el concepto de comunidad de práctica es un concepto importante dentro de la estrategia de gestión de la capacitación con miras a aprovechar el conocimiento de los empleados y demás *stakeholders* dentro de una organización, sobre todo para aprovechar el conocimiento generado para poner en práctica. Entonces, con base en la anterior consideración, a continuación, se exponen las instancias grupales particulares que estarían fungiendo como espacios para ayudar a generar conocimiento y en general para apoyar efectivamente las labores misionales de los ETI. Empero, la exposición inicia con una consideración muy breve de lo que son las comunidades de práctica habida cuenta su papel tan importante en la generación de conocimiento desde la organización y para la organización, conocimiento que en todo caso está orientado a ser aplicado.

Sucintamente, las comunidades de práctica tienen como móvil el desarrollo de las capacidades de sus miembros, tanto como la formación e intercambio de conocimientos; por lo demás, a sus miembros los une el entusiasmo, el compromiso y la identificación con el conocimiento del grupo. De modo específico, las comunidades de práctica se establecen a partir de la necesidad de gestionar los aprendizajes de las personas que hacen parte de la organización, las prácticas profesionales en general las experiencias. Por lo demás, el vocablo *práctico* dentro del “comunidades de práctica”, alude al conocimiento explícito y también al registro de lo tácito, i.e., a la teoría y práctica. Complementariamente, el término participación tan constitutivo del concepto de comunidades de práctica, se utiliza para describir la experiencia de los actores que se comprometen activamente en proyectos sociales.

Como tal, la finalidad de una comunidad de práctica es hacer explícita la transferencia informal de conocimiento (ante todo, a través de la socialización del conocimiento tácito –compartiéndolo para hacerlo en modo alguno explícito), mediante una estructura que permita adquirir más conocimiento a través de las experiencias compartidas entre los participantes. Con todo, se subraya que un objetivo bien claro entre sus miembros es aplicar lo aprendido. Así las cosas, la participación en este tipo de

comunidad supone la identificación de tendencias, la participación de ideas, el poder evitar errores y producir nuevos conocimientos y sinergias, lo cual contribuye a la generación conjunta de soluciones.

Dentro desde la perspectiva del conocimiento colaborativo, existen varios tipos de asociaciones los cuales se pueden caracterizar según el tipo de finalidad perseguida y la forma de cohesión entre sus miembros. Grosso modo, se puede hacer una caracterización muy sucinta señalando que existen grupos, equipos y comunidades. Entonces, tanto para grupos como equipos, se indica que el móvil de unión corresponde a personas organizadas unidas para lograr un objetivo específico; sin embargo, en el caso de los grupos los integrantes se relacionan para compartir información y tomar decisiones, en el cual lo que pretende se puede entender como una suma de contribuciones (aunado a la obligación de mantenerse por requisitos del trabajo). Por su lado, unas personas forman un equipo para realizar una tarea específica (unidos para lograr ciertos objetivos), en cuyo caso se da una coordinación de esfuerzos lo cual da lugar al desarrollo de sinergias.

Con todo, dentro de las comunidades de práctica está presente el reto de estimular de forma efectiva el compartir el conocimiento por parte de sus miembros (evidentemente, en la medida que lo compartan en tal relación directa surgen las posibilidades de generación del conocimiento). Puntualmente, dicho reto consiste en cambiar la mentalidad de las personas que cuenta con tal conocimiento y que de alguna manera es necesario ponerlo al servicio de la organización. Es claro, usualmente se observa que la gente no quiere compartir sus mejores prácticas, sus mejores ideas, sus mejores activos, por miedo a perderlos; su principal fuerza dentro del grupo, o dentro de la organización lo constituye precisamente la tenencia de dichas habilidades, de dichos “secretos”. Por lo demás, a las personas les gusta pensarse a sí mismas como expertas en un cierto tema.

En adición, se plantea la necesidad de proponer un estímulo adicional referido a le necesidad de fomentar un esfuerzo adicional, representado en convencer a las personas que laboran todo el día para esforzarse un poco más y usar el correspondiente tiempo para compartir sus mejores ideas y prácticas, y publicarlas en Internet. En suma, la organización, en este caso el Instituto, debe empezar por considerar este tipo de acciones (que la gente comparta efectivamente el conocimiento) si ha de considerar efectivamente la generación de conocimientos, en particular si ha de aprovechar óptimamente este tipo de espacios.

En relación con los espacios que estimulen el intercambio de experiencias, de conocimiento, se señala que actualmente existen dos espacios que ayudan a originar elementos que dan soporte a los conceptos y demás elementos utilizados en el quehacer misional para la debida atención de la población objetivo del ICBF: los Grupos de Estudio y Trabajo GET, y los Comités Consultivos. Adicionalmente, el Instituto cuenta con una estrategia de aprendizaje denominada Proyecto de aprendizaje en equipo utilizada con el fin de que con iniciativa de los funcionarios participantes se planteen proyectos de

capacitación con base en el análisis de problemas institucionales o de retos para el cumplimiento de metas y resultados institucionales del empleado.

Con todo, se subraya que ni los espacios GET ni los Comités Consultivos se pueden considerar instancias o espacios tales como las comunidades de prácticas, si bien estos espacios –los GET y los comités- permiten el intercambio de experiencias y ayudan a dar soporte técnico a los conceptos y al tratamiento de situaciones específicas. Al respecto, los GET y la asistencia a los comités es obligatoria, lo cual contrasta con una de las características de las comunidades de prácticas consistente en que la participación en tales espacios es *voluntaria*.

Entonces, por considerarse elementos clave que ayudan a dar cuenta de la gestión del conocimiento en el ICBF, se exponen a continuación lo que son los Grupos de Estudio y Trabajo –GET-, lo que son los Proyectos de Aprendizaje en Equipo (PAE), y los comités consultivos.

Grupos de estudio y trabajo GET

Los Grupos de Estudio y Trabajo GET son espacios para que los funcionarios los miembros de los ETI puedan recibir capacitación y a la vez compartir experiencias acerca de asuntos relacionados con su quehacer misional. Dicho grupo se reúne periódicamente (una vez por mes), y su participación es obligatoria. Las actividades que allí se realizan están determinadas por la temática que aborde cada sección de los temas misionales gruesos del ICBF, a saber: abuso sexual, atención al ciudadano, denuncias, defensorías, etc. La dinámica consiste v.g., en invitar especialista o funcionarios de otras entidades para que compartan sus experiencias sobre la temática de su especializada. Con esto se pretende que los funcionarios adquieran conocimientos sobre su campo de acción y subsidiariamente sobre otras cuestiones que si bien no son de su resorte funcional si hacen parte de las labores misionales del Instituto.

Tal como ha ocurrido con las percepciones acerca de diversos temas, de lo hallado en campo se advirtió que las opiniones acerca de los GET no son unánimes. De un lado, se señala que evidentemente son espacios que ayudan a la formación profesional. Sin embargo, también se señaló que los grupos deberían enfocarse más a los asuntos de las labores misionales de los participantes. En efecto se ha indicado que tal espacio se utiliza para cuestiones ajenas a lo misional de los grupos, lo que ha redundado en percepciones muy negativas acerca de estos grupos: se han convertido en una carga laboral adicional, en un obstáculo que impide la realización de actividades misionales, productivas, en tanto que sirve para consumir tiempo valioso a los equipos.

> *"Y los grupos de estudio se convirtieron en eso […] no son para fortalecer los equipos en los en lo misional, sino que los grupos de estudio se convirtieron para seguir metiendo más sistema integrado de gestión entonces es uno allá, viendo y viendo cosas de gestión […] los grupos de estudio sí tienen que ser debería casi prohibirse que en un grupo estudien [...], otro tema distinto de misional".* Entrevista en Popayán (2019).

Más aún, los cuestionamientos acerca del uso que se le dan a los GET refieren al hecho de que al ser obligatorios y al estar en la práctica desviando al personal de su labor misional, son altamente negativos no solo para el desempeño misional de los ETI sino también para el mismo ICBF. En últimas en este caso se verifican problemas de organización y cumplimiento por parte de las debidas autoridades –los que tienen el deber de cumplir el mandato de los GET-, todo lo cual representa un asunto pendiente de ajuste dentro de la agenda de la gestión del conocimiento y fortalecimiento del talento humano del ICBF.

"en la regional utiliza un espacio que se llaman grupos de estudio como su nombre lo indica dice grupo de estudio, debería ser un espacio de enriquecimiento profesional […] pero estos espacios son como un espacio prácticamente como obligatorio que se da cada mes, […] de alguna manera uno siente que está perdiendo su tiempo […] en donde se sientan netamente a revisar una agenda y unas exposiciones [ajenas a la temática]". Entrevista en Bogotá (2019).

Proyectos de Aprendizaje en Equipo (PAE)

Por su parte, tal y como se señaló más arriba, los Proyectos de Aprendizaje en Equipo (PAE) constituyen una estrategia de capacitación institucional; se estableció para enfrentar adecuadamente los retos o dificultades para el cumplimiento de metas institucionales de desarrollo, y los resultados institucionales del empleado; para el particular, se formulan propuestas de capacitación por grupos de empleados, conformados en equipos, las cuales deben integrar los proyectos de aprendizaje.

Para el caso, las propuestas se hacen de forma grupal en la cual cada grupo –equipo- formula su plan de aprendizaje y con base en estos sus integrantes formularán los planes individuales, a saber. Primero, Plan de Aprendizaje de Equipo: a partir de problemas, preguntas e inquietudes relacionadas con su entorno y su gestión laboral, el equipo se traza unos objetivos de aprendizaje. Segundo, Plan de Aprendizaje Individual, en el cual cada uno de los miembros del equipo, en consonancia con los objetivos colectivos, deberá establecer sus propios objetivos de aprendizaje y deberá clarificar de qué manera va a contribuir a los objetivos del equipo.

Comités consultivos

Los comités Consultivos son instancias a las cuales se acude periódicamente (cada quince días) las cuales sirven de soporte para ayudar a esclarecer situaciones particulares y en general para poder elaborar conceptos más estructurados técnicamente. En particular, evalúa casos particulares, v.g. un proceso, de recomendación sobre cómo proceder sobre el mismo. Igualmente, son instancias de decisión acerca de cómo organizar ciertas actividades que requieren actuación concertada dado que implican a más actores distintos a los equipos ETI y en general a las defensorías de familia.

En general, las percepciones acerca de la instancia consultiva fueron bastantes positivas, sobre todo por el mismo reconocimiento acerca de las limitaciones técnicas de los ETI.

9.2.3. Requerimientos técnicos

Las funciones de los Defensores de Familia se encuentran establecidas por Ley y no por especialidad, lo cual implica que independientemente de la forma de organización que tengan los CZ para la distribución de las Defensorías, se actualice en todos los temas de su competencia como autoridad administrativa, de tal manera que cuando se realicen las rotaciones necesarias en el tipo de especialidad, se cuente con información actual para asumir los asuntos que le sean encomendados. Estas estrategias de actualización deben vincular necesariamente a los profesionales de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios de la Defensoría en los aspectos pertinentes al ejercicio de su rol en los procesos.

Consecuente con lo anterior, es importante que los Defensores de Familia se mantengan actualizados en relación con la normativa aplicable tanto al proceso administrativo, así como con los relacionados con los trámites extraprocesales y del SRPA, puesto que algunos presentan dudas o realizan su propia interpretación en relación con la aplicación del Código de la Infancia y la Adolescencia, las normas relativas a la conciliación, el Código General del Proceso, el Código de lo Contencioso Administrativo e inclusive con el Código de Procedimiento Penal. Por lo anterior, adquiere plena relevancia la necesidad de revisar las estrategias con las cuales el Instituto provee el soporte técnico oportuno y contundente que requieren las Autoridades Administrativas, máxime el hecho que otras instancias, como las altas cortes, pueden proferir fallos que inciden en las actuaciones de estas autoridades.

Asimismo, existe también la necesidad de soporte no solo a la Defensoría, sino a las Coordinaciones Zonales y Grupos de Asistencia Técnica (o de Protección cuando es aplicable). Claramente, el soporte debe ayudar a atender las solicitudes sobre las cuales se concluye que no procede la apertura de un PARD o no corresponden a un trámite de Atención Extraprocesal o de una inobservancia, ello en razón a que se trata de situaciones que ameritan acciones de asistencia y asesoría a la familia, en el sentido de que es necesario determinar el alcance de la posible intervención y qué le compete al ICBF y qué es de competencia de otras entidades del SNBF.

De otra parte, también se verificó en terreno que los equipos interdisciplinarios no cuentan con herramientas y soporte técnico que hagan viable y oportuna la búsqueda de familia extensa en los procesos de restablecimiento de derechos que adelantan las Defensorías de Familia.

En cuanto a los lineamientos de ruta de actuaciones, modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la Ley y adopciones que se encuentran vigentes, se observa que los mismos se encuentran desactualizados en relación con normas como la Ley 1878 de 2018, la 1996 de 2019 y la Resolución 11199 de 2019. En general, las actualizaciones que se realicen de estos lineamientos requieren estrategias de implementación consistente, suficiente y oportunas, que lleguen tanto las Defensorías de

Familia, como a las Coordinaciones de los Centros Zonales, los Grupos de Asistencia Técnica y de Protección, así como también a otros actores relevantes en los asuntos de protección, de acuerdo con su competencia.

Otro aspecto relevante en el marco de los procesos que adelantan las Defensorías de Familia, es la importancia de contar con mecanismos formales de cooperación con otras entidades que pueden proporcionar tanto información (pruebas) como servicios que beneficien a los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Al respecto, no se encuentra suficiencia en la asistencia técnica como tampoco en las alternativas viables de acceso a medios tecnológicos como sistemas de información.

Derivado del contexto actual, existe la necesidad de dar a conocer normativa y línea técnica a los Grupos de Asistencia Técnica, Coordinaciones Zonales y a las Defensorías de Familia, en relación con la crisis migratoria venezolana en las diferentes condiciones en que esta se presenta y que tienen impacto en los niños, niñas y adolescentes de esta nacionalidad y consecuentemente en la operación del ICBF. (Empero, dicho conocimiento no solo debe compartirse en las zonas de frontera.)

> *"Y que las directrices no son claras, entonces por ejemplo yo fui a una capacitación, aquí tenemos digamos como 3 niños de mamitas venezolanas, una que está en sustituto y la mamá se fue y la dejó y una bebé que nació acá e ingresó al mes por negligencia por la mamá y todos son venezolanos entonces fui a una capacitación y dicen los niños de papás venezolanos no se pueden declarar en adoptabilidad y si los papás se pierden qué hacemos y los términos de la ley están corriendo…Pero después salió otra directriz, que decía [otra cosa]… entonces no hay claridad… dice [que] como el niño fue nacido [en Colombia], pero sus papitos son venezolanos, entonces ya adquieren la nacionalidad y habían dicho que no ¿entonces?"* (Entrevista en Bogotá, 2019)

Existe la necesidad de fortalecer a las Regionales, Centros Zonales y Defensorías de Familia en relación con los criterios de aplicación del mecanismo para la ampliación de términos derivado del artículo 208 de la Ley 1955, reglamentado mediante la Resolución 11199 de 2019, manteniendo el carácter transitorio de las medidas, establecido tanto en la Ley 1098 como en la 1878.

Las capacitaciones no se replican a los profesionales del ETI, por los profesionales del centro zonal que pueden asistir a ellas. Sin embargo, cuando estas se replican, no se realizan de manera adecuada. Por tal razón, se debe establecer una estrategia que facilite la socialización y apropiación del conocimiento brindado por la entidad.

Si bien el perfil básico de los defensores de familia está determinado, es importante que se establezca la necesidad de que éstos se actualicen en áreas como medios probatorios, código de procedimiento administrativo y código general del proceso, entre otros. Correlativamente, dado que se observó que en el marco de los procesos derivados del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, las instancias intervinientes como Fiscales, Jueces, y Policía, con frecuencia desconocen los roles del ICBF en cabeza de los Defensores de Familia y los Equipos Técnicos Interdisciplinarios,

se considera conveniente vincularlos en estrategias de formación conjuntas y de cooperación entre entidades.

9.3. Valoración del esquema de Gestión del Conocimiento practicado en las defensorías de familia del ICBF

Respecto al esquema de Gestión del Conocimiento implementado por el Instituto se indica que no se cuenta con un esquema medianamente similar al que fue expuesto en la segunda sección de esta capitulo. Evidentemente, se cuenta con un suministro de capacitación, ofertado en los términos expuestos más arriba, en los cuales se señaló que la detección de las necesidades de capacitación se basa, en parte, en unas encuestas virtuales que hace el ICBF a los servidores públicos.

Es claro, en la actualidad el Instituto está implementando la denominada Escuela del ICBF la cual pone a disposición de los funcionarios un número de recursos: suministra una oferta de cursos en línea, coloca a disposición herramientas interactivas, ofrece espacios de interacción tutor-estudiante, como también tiene montado un sistema de evaluación (seguimiento a los estudiantes), etc.

Entonces, de conformidad con lo evidenciado, el Instituto cuenta con un agregado de herramientas, que, al no estar debida y suficientemente coordinadas, no permiten afirmar que el ICBF cuente con un sistema de GC; al menos no en la parte de soporte tecnológico en los términos tan sencillos –de poca complejidad- como los del segundo apartado de este capítulo.

Como muestra de lo anterior, considérense espacios nominalmente orientados a fortalecer la capacidad técnica de los funcionarios tal como los grupos GET, pero que terminan en algunos casos desviándose de su misión. En sentido similar, se debe considerar el fomento participativo de los funcionarios en el sentido de formar comunidades de práctica dado el hecho de que este tipo de organizaciones desempeñan un papel decisivo en la generación de conocimiento (caso en el cual el Instituto no cuenta con estimulo alguno orientado a la estructuración y mantenimiento de estos grupos). Por contraposición el Instituto si mantiene grupos como los GET los cuales al ser formados de forma obligada o para determinados objetivos no presentan el mismo tipo de dinámicas que las comunidades.

Manifiestamente, la cuestión es que un sistema adecuado de GC no está constituido exclusivamente por un sistema cuyos elementos son solo de soporte tecnológico. También es necesario incluir unos aspectos tan igual de importantes, posiblemente más complejos, tales como el establecimiento de una cultura organizacional proclive a los valores que demanda una organización que debe producir y utilizar conocimiento: cultura del aprendizaje, todo lo cual supone a su vez la observancia de determinados valores, actitudes, y formas de trabajo. Para el caso, considérese la importancia de tener una cultura del auto-aprendizaje, lo cual supone que v.g., no

solamente se ha de recibir capacitación en horas de trabajo sino que por iniciativa propia los funcionarios buscan espacios dónde capacitarse y utilizar las herramientas provistas por el mismo Instituto. Amén de lo anterior, también se debe considerar que la GC comporta la necesidad de establecer lo que son propiamente dichos ambientes de aprendizaje.

En general, lo que se quiere subrayar es que, 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 GC. 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.

Por otra parte, de los hallazgos en campo se han evidenciado dificultades de distinto orden con la oferta y participación en capacitación. De un lado, no es muy clara la forma cómo el Instituto determina las necesidades de capacitación más allá de hacer una consulta virtual a los funcionarios. Por ej., se debe examinar el papel que juegan las evaluaciones de desempeño de los funcionarios en la formulación o detección de necesidades de capacitación, o si por oposición, dicha herramienta no es muy eficaz habida cuenta el hecho de que casi todos los funcionarios salen bien librados de la prueba en tanto que hay evidencias objetivas y de percepción de que el Instituto no está respondiendo adecuadamente, sobre todo en una misión tan trascendental como lo es la protección a los NNA. Además, este hecho pone de presente que se deben examinar elementos adicionales de la gestión del talento humano, en particular los relacionados con el fortalecimiento del capital humano, vale decir, examinar la evaluación de desempeño en tanto herramienta de detección de necesidades de capacitación, prioritariamente, la orientada a que los funcionarios con deficiencias técnicas cumplan adecuadamente sus funciones y quehaceres misionales.

Asimismo, se debe procurar por mantener una coherencia en cuanto a la formulación de los planes institucionales estratégicos toda vez que se debe considerar la realización de una intervención de tipo holístico, de tal suerte que los esfuerzos hechos en una dirección no sean contrarrestados por otro tipo de acciones. Por ejemplo, se debe solucionar el problema de la insuficiencia de personal en las defensorías. Sin soluciones para este tipo de dificultades las acciones orientadas a estructurar un sistema de GC no resultan coherentes, como tampoco verosímiles.

9.4. Conclusiones

Actualmente el Instituto no cuenta con lo que podría ser razonablemente llamado un sistema de GC. Por contraposición, con lo que sí cuenta es con un conjunto de

herramientas que, si bien han sido concebidas para ayudar a fortalecer el talento humano, no cumplen cabalmente su misión. De hecho, algunas como los GET, no se apegan decisivamente a su función misional; otros componentes orientados hacia el fortalecimiento del talento humano como la oferta de capacitación acusan problemas de pertenencia y de calidad, ello sin contar que algunas veces se pone en evidencia una deficiencia del soporte tecnológico (interrupción de video conferencias).

En el caso de las defensorías de familia, la situación de insuficiencia de personal incide decisivamente en el fortalecimiento del talento humano, y en lo que sería su eventual participación en la estructuración, montaje e implementación de un sistema de CG. Es claro, en la actualidad el estado de cosas imperante relacionado con la situación y condiciones del personal de las defensorías es muy complejo, sobre todo para cuestiones de fortalecimiento del capital humano, habida cuenta de que cerca de las dos terceras partes del personal no son de carrera administrativa, y por lo mismo no pueden acceder a las medidas que tome el Instituto en tal sentido (v.g., en capacitación). Esta situación pone de presente una dificultad muy seria que debe ser prioridad de la agenda del Instituto no solo en lo relacionado con el fortalecimiento del personal sino también por efectos de atención adecuada a la población objetivo.

Por lo inmediatamente anterior, si bien se reconoció la importancia capital de participar en los programas de capacitación y demás actividades de fortalecimiento técnico de los funcionarios (como la participación en los GET), se percibió en campo una apatía acentuada a la participación en este tipo de espacios sobremanera por hechos como la obligación de tener que cumplir unos términos so pena de tener que afrontar una sanción disciplinaria. Claramente, la obligación de tener que participar en espacios que no se utilizan para el fortalecimiento del talento humanos tal como ocurre en algunos grupos GET supone cargas adicionales a los ETI, cargas que en todo caso representan menor efectividad, calidad y eficiencia en la atención verificada.

Por su parte, se debe abordar el tema de la calidad de la capacitación y en general procurar evaluar también la de espacios como el GET, o la estrategia de los Proyectos de Aprendizaje en Equipo en tanto estrategia para detectar y desarrollar actividades de capacitación. Es decir, frente a este tipo de estrategias están pendientes las correspondientes evaluaciones; i.e., evaluación de los espacios GET, evaluación de la pertinencia y calidad de la capacitación ofertada, la oferta de la Escuela del ICBF, etc. Complementariamente, se debe examinar el concomitante soporte tecnológico (problemas de conectividad, etc.) y la capacidad de trasmisión y recepción de los contenidos de estas estrategias.

Los resultados acerca de las actitudes y desempeño de por parte de funcionarios abordados en campo dejaron entrever dificultades con la participación en los cursos virtuales de capacitación, dificultades relacionadas con problemas de horario (i.e., que a pesar de que el coordinador zonal se compromete a suministrar el tiempo para que se tome adecuadamente, en la práctica no se puede realizar dada la sobrecarga de trabajo y la urgencia de entrega). Es decir, el Instituto debe mantener la coherencia entre los planes de fortalecimiento del recurso humano y los de la situación actual del personal, puesto

que tal coherencia agrava la situación actual, de por sí bastante maltrecha para los ETI y en general para el personal de las defensorías.

Otro fenómeno que prevaleció en campo fue la necesidad de cualificar la capacitación para los ETI dado el tipo de problemas y población atendida. En concreto, la capacitación requerida dista significativamente a la que se le debe proveer a un funcionario que requiere saber p. ej., cómo ejecutar apropiadamente una técnica determinada. En absoluto. La cuestión con el personal ETI refiere, entre otros, a la necesidad de estarse capacitando continuamente en cuestiones relacionadas con el cambio de normatividad y con la necesidad de fortalecer técnicamente los conceptos que dan soporte a las providencias y demás determinaciones de los DF. Para el particular, se percibió en campo que cierto tipo de capacitación no es posible adquirirla con medios didácticos, *on line* o simplemente mediante soporte virtual, toda vez que el tipo de necesidad que debe cubrir se debe tratar desde otra perspectiva. Es más, situaciones de este tipo indican protuberantemente la necesidad de fortalecer el recurso humano mediante atención en formación continua, por contraposición a considerar mayoritariamente la estrategia de capacitación. Es decir, como estrategia de fortalecimiento del capital humano se sugirió en terreno la necesidad de considerar el fomento a los diplomados, la participación de los funcionarios en programas de postgrado y los seminarios nacionales y/o regionales.

De forma complementaria, se evidenciaron problemas de suministro de capacitación en particular la ofrecida mediante la estrategia de la replicación. Al respecto, en este capítulo se mencionaron varias dificultades que supone esta estrategia tales como la calidad de la capacitación ofrecida (por los “multiplicadores”) y la misma actitud de receptibilidad que puedan levantar los ocasionales capacitadores entre la audiencia. Claramente, este tipo de estrategias de oferta deben ser examinadas a cabalidad.

Dentro de los asuntos más acentuados que se percibieron en campo referentes a la gestión del conocimiento se aludió a la atención provista por los grupos de asistencia técnica de las direcciones regionales. En particular, se señalaron actitudes de reproche y de auditoria para con el personal atendido. Es claro, esta es una situación bastante seria por cuanto primero, no se está cumpliendo el objetivo de asistir a las personas, toda vez que se queda en el “diagnostico”, y, segundo, de forma concomitante se puede estar disuadiendo a algunos funcionarios de la solicitud del servicio (i.e., los funcionarios que no acuden al servicio razonablemente pueden seguir cometiendo los mismos errores con las correspondientes consecuencias).

Finalmente, se evidenció otro problema bastante serio relacionado con el suministro de asistencia técnica de los grupos de las direcciones regionales, representada en el hecho de que los CZ de mayor tamaño y complejidad terminan empleando todo el recurso con el resultado que los CZ de menor tamaño y complejidad no pueden hacer uso de este servicio tan primordial.

9.5. Recomendaciones

- Frente a la situación actual del ICBF en lo concerniente al manejo de lo que en términos prácticos es el esquema de la Gestión del Conocimiento, así como temas relacionados, a continuación, se señalan las siguientes 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. Se subraya: mientras esto no sea posible, no son viables las intervenciones que se realicen tendientes a fortalecer los ETI de las defensorías.

- En segundo lugar, el ICBF debe propender por resolver la alta tasa de personal no perteneciente a la carrera administrativa habida cuenta el hecho que el personal provisional no pueda acceder a la capacitación. Claramente, este es un punto prioritario dentro de la agenda del ICBF en lo relacionado con el fortalecimiento del talento humano de las defensorías.

- En tercer 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 cuarto 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.

- Otro aspecto importante referido a las acciones orientadas a fortalecer la capacidad técnica de los funcionarios está relacionado con los escollos que han planteado en diversas ocasiones los funcionarios alusivos a la necesidad del cambio de enfoque (y posiblemente de actitud) por parte del personal de los grupos de asistencia técnica de las Direcciones Regionales. Puntualmente, se

podría considerar el hecho, tal cual fue sugerido en terreno, de incorporar personal de los CZ, o funcionarios que hayan pasado por tales espacios, a los grupos de asistencia. 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. El caso es que se deben formular e implementar medidas tendientes a que todos los CZ puedan acceder a los servicios de dichos grupos.

- Finalmente, existe la necesidad imperiosa de ir construyendo un sistema de GC. 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. En realidad, la gestión del conocimiento no es un cumulo de herramientas tanto virtuales como presenciales. En absoluto. La cuestión es cómo estructurar desde ahora un sistema de tal complejidad y envergadura, razón por la cual es imperativo que se definan unos lineamientos de política estratégicas en la cual se impliquen de forma decisiva al personal directivo para darle un posicionamiento estratégico al tema.

- Por su parte, desde ya se pueden ir concibiendo estrategias tendientes a estimular la generación de espacios para la creación y aplicación del conocimiento dentro del Instituto. Como ejemplo concreto, se pueden considerar estímulos tendientes a encontrar soluciones a determinados problemas, de tal suerte que las personas autoras no solo sean reconocidas sino con dicho estimulo expongan la forma cómo plantearon y desarrollaron las correspondientes soluciones, y de esta manera circule el conocimiento y pueda ser aprovechado por el personal no solo el participante en dichos espacios, sino también el del resto del Instituto.

Referencias

Chiavenato, Idalberto (2009). *Comportamiento Organizacional. La dinámica del éxito en las organizaciones.* Estados Unidos: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2015). Resolución 9198 de 2015. Diario oficial No. 49.699. Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016). *Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados*. Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017). *Lineamiento técnico del modelo para la atención de los niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados*. Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017). *Guía de constatación.* Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017). *Modelo enfoque diferencial*. Bogotá. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/estatuto_defensor.htm

Lusthaus Charles (2002), Evaluación Organizacional Marco para mejorar el desempeño

Tristan, B., & Purdie, T. (2014). *The Process Improvement Handbook.* Estados Unidos: McGraw Hill Education.

Weber, Max (2014). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.