



**El futuro  
es de todos**

**Gobierno  
de Colombia**

# **MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL**

para las políticas públicas dirigidas a la primera infancia,  
infancia, adolescencia y las familias

Junio, 2020



**INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR  
FAMILIAR (ICBF)**

Lina Arbeláez

**Directora Instituto Colombiano de Bienestar  
Familiar (ICBF)**

Liliana Pulido Villamil

**Directora del Sistema Nacional de Bienestar  
Familiar**

Andrés Alejandro Camelo Giraldo

**Subdirector de Articulación Territorial**

Nicolás Fernández de Soto

**Subdirector de Articulación Nacional**

**Desarrollo y redactó**

Edith Zulima Rojas G.

**Equipo técnico ICBF**

Marta Ariza

Nataly Restrepo

Edith Zulima Rojas G.

Documento de consulta

Última versión: Junio, 2020

**CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA  
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (CPNA)**

Carolina Salgado Lozano

**Consejera Presidencial**

Diana Ibeth Urueña Mariño

**Asesora**

Natalia Quiñones Andrade

**Asesora**

**Equipo técnico CPNA**

Betty Sánchez Sarmiento



## Contenido

Introducción .....	5
Marco general del Modelo de Gestión Territorial (MGT).....	7
1. ¿Qué es el Modelo de Gestión Territorial (MGT)? .....	8
2. Objetivos.....	9
Bases del Modelo de Gestión Territorial .....	11
1. Territorialización de las políticas públicas.....	12
a. Ejecución de las estrategias planteadas en el PND 2018 - 2022.....	23
b. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....	24
c. Enfoque territorial, poblacional, de género, acción sin daño, curso de vida, diferencial e interseccional.....	26
d. Conexión con la ruralidad.....	29
2. Competencias diferenciadas.....	30
3. Capacidades institucionales. ....	31
Funcionamiento del Modelo de Gestión Territorial (MGT) .....	32
1. Institucionalidad .....	32
2. Operación del MGT.....	32
Momento A. Autovaloración de capacidades territoriales .....	33
Momento B. Articulación Nación - Territorio .....	36
Momento C. Desarrollo de procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales. ....	36
Momento D. Seguimiento y monitoreo de la gestión intersectorial .....	37
Eje transversal: Participación ciudadana y comunitaria.....	38
Referencias.....	40



## Lista de siglas, acrónimos y abreviaturas

CIPI	Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia
CPS	Consejo de Política Social
CPNA	Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia
CPS	Consejo de Política Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MGT	Modelo de Gestión Territorial
PHVA	Planear – Hacer – Verificar – Actuar
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIA	Política Nacional de Infancia y Adolescencia
PNAFF	Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento Familiar
RPC	Rendición pública de cuentas
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SPBF	Servicio Público de Bienestar Familiar
SUIN	Sistema Único de Información de la Niñez del SNBF



## Introducción

El Gobierno Nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, propone una política social moderna basada en el desarrollo social para la equidad, donde es fundamental situar a la niñez colombiana y a las familias en el centro de las decisiones.

Bajo este propósito, se ha enunciado para el cuatrienio la línea de acción “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la infancia hasta la adolescencia”, la cual busca crear condiciones para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y así prevenir y resolver las situaciones de violencia y vulneración de derechos que los afectan, mediante la vinculación del Estado, las familias y la sociedad.

Para orientar esta línea se han definido los siguientes objetivos: (1) optimizar el diseño institucional que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales en torno a la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; (2) ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejorar la focalización y consolidar los proyectos de vida; (3) crear las condiciones para anticipar y resolver las violencias y vulneraciones contra niñas, niños y adolescentes; (4) fortalecer las capacidades de las familias para promover su corresponsabilidad en el desarrollo integral de sus integrantes, en particular de la niñez.

En este marco, se reconoce a las políticas públicas dirigidas a la primera infancia, infancia, adolescencia y al apoyo y fortalecimiento familiar, como un bloque central y orgánico de la política social de Colombia, que a partir de sus enfoques, orientaciones técnicas y conceptuales, son fundamentales para gestión intersectorial en el marco de la atención integral de las niñas, los niños y los adolescentes, dado que permiten el desarrollo de acciones organizadas, concurrentes y coordinadas de los sectores nacionales y locales, sociedad, comunidades, organizaciones y empresa privada.

Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo define la importancia de desarrollar un modelo de gestión territorial para la implementación de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias, a fin de renovar la rectoría y el esquema de operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para aumentar su eficiencia y eficacia, y así optimizar las instancias para la coordinación de las políticas públicas en los ámbitos nacional y territorial. Por lo que se puntualiza que:

Este modelo se enfocará en los departamentos, las principales ciudades capitales y los municipios priorizados en el desarrollo de este PND, con enfoque territorial y conexión a la ruralidad. La dirección del SNBF se vinculará a las acciones de la línea D del Pacto por la Descentralización, de tal manera impulse las decisiones que desarrollen las capacidades



institucionales, técnicas y financieras de los gobiernos territoriales, además de su liderazgo y autonomía. Se definirán competencias diferenciadas de cada uno de los sectores y niveles de gobierno.<sup>1</sup>

A partir de lo anterior, para el Gobierno Nacional resulta fundamental desarrollar, con base en un proceso de co-construcción con los diferentes agentes e instancias, la implementación del Modelo de Gestión Territorial (MGT) en el marco de la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Por ello, este documento de trabajo presenta consideraciones generales para la estructuración del Modelo, su implementación y desarrollo a partir de la coordinación nacional y el fortalecimiento de las capacidades para el cumplimiento de responsabilidades territoriales en lo referente a la protección, el desarrollo y la atención integral de las niñas, los niños, los adolescentes, y las familias.

---

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Retos, estrategias y metas Todo lo que no le han contado del Plan”, 2019, 272–73, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Resumen-2018-2022.pdf>.



## Marco general del Modelo de Gestión Territorial (MGT)

Con el fin de garantizar la protección integral de las niñas, los niños, los adolescentes y las familias, en Colombia por medio del Código de la Infancia y la Adolescencia se ha incorporado integralmente lo contenido en la Constitución Política y en los Tratados o Convenios Internacionales de Derechos Humanos ratificados, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño, en lo relativo buscar el interés superior de las niñas, los niños y adolescentes como “imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”(art 201).

Por ello, se ha definido que las políticas públicas de infancia y adolescencia son una herramienta fundamental que permiten garantizar la protección integral de esta población, toda vez que, a partir de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos, y estrategias, aseguran la prevalencia de los derechos de la niñez.

En ese marco, a nivel nacional se ha formulado la política de Estado para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, y la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias; las cuales, armonizadas con las políticas locales, se ejecutan en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, para hacer efectivo el Servicio Público de Bienestar Familiar que, acorde al Artículo 3 del Decreto 2388 de 1979, es el “conjunto de actividades del Estado, encaminadas a satisfacer en forma permanente y obligatoria, las necesidades de la sociedad colombiana, relacionadas con la integración y realización armónica de la familia, la protección preventiva y especial del niño, niña o adolescente garantizando sus derechos”.

A partir de lo anterior, resulta relevante propender por acciones que, con enfoque territorial, poblacional, de género, acción sin daño, curso de vida, diferencial e interseccional, continuamente conlleven a la prestación de un mejor servicio público que, en el marco de políticas públicas nacionales y locales, se desarrolle de manera oportuna y eficiente para cumplir en forma integral y permanente con el reconocimiento, la garantía, la protección y el restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como la prevención de su amenaza o vulneración y el fortalecimiento de las familias.

Para lograr lo anterior, el Gobierno Nacional se ha propuesto desarrollar en el cuatrienio 2018 - 2022 un Modelo de Gestión Territorial para la implementación de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias, en consonancia con las estrategias planteadas en el PND.



## 1. ¿Qué es el Modelo de Gestión Territorial (MGT)?

Antes de indicar qué es el Modelo de Gestión Territorial (MGT) en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, es de señalar que un modelo de gestión hace referencia, según Waissbluth & Larraín (2009), a un “conjunto de definiciones clave[s] que es necesario visualizar desde un inicio, respecto de cómo la organización (o el Estado) creará valor (público o privado)”<sup>2</sup>.

En este sentido, un modelo de gestión para la implementación de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias implica definir el conjunto de elementos necesarios que permiten guiar el accionar de un gobierno y las instituciones públicas que lo componen, con el fin de generar resultados observables y medibles en la garantía de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y al apoyo y fortalecimiento familiar.

Adicional a esto, si se busca que el modelo se desarrolle en el marco de la gestión territorial, este debe propender por procesos que consoliden un accionar gubernamental desde lo local para mejorar el desempeño de la gestión y función de todas las entidades estatales que implementan políticas públicas y prestan el Servicio Público de Bienestar Familiar -SPBF, a través de un reconocimiento de las capacidades locales, la generación de un trabajo articulado e intersectorial, y en el marco del liderazgo y autonomía de las entidades territoriales. Esto teniendo en cuenta que:

“[Un] modelo, en suma, es el *qué, para quién, quién y cómo* se desarrolla la función pública. No se trata únicamente de definir políticas públicas, asignar recursos y legislar al respecto, sino también de asegurar la eficacia en la ejecución, el impacto de las mismas, y la posterior evaluación y retroalimentación”<sup>3</sup>.

Por tanto, el desarrollo y consolidación de un Modelo de Gestión Territorial (MGT) parte de asegurar la adecuada implementación de las políticas públicas en el ciclo de gestión PHVA (Planear – Hacer – Verificar – Actuar); el cual en Colombia ha sido incorporado en el desarrollo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual es:

“(…) un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Mario Waissbluth y Fernando Larraín, “Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado”, 2009, 541.

<sup>3</sup> Waissbluth y Larraín, 542.

<sup>4</sup> “Decreto 1499 de 2017”, consultado el 29 de junio de 2020, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>.



En este marco de orientación de la gestión pública, donde se plantea hacer los procesos sencillos y eficientes al interior de las entidades y así facilitar la articulación interinstitucional, el MGT debe ser un marco de referencia para la gestión de las políticas públicas a nivel territorial que permita generar acciones organizadas, concurrentes y coordinadas en la protección, el desarrollo y la atención integral de la primera infancia, infancia, adolescencia y las familias.

Lo cual implica lograr la territorialización de las políticas públicas nacionales, la generación de capacidades locales para la armonización de dichas políticas de acuerdo con cada contexto regional y municipal, y la movilización de cambio en aquellos fenómenos que atañen a la niñez, la adolescencia y las familias que se logra a través del fortalecimiento institucional y la participación social.

Por ello, en el ciclo de gestión pública el MGT inicia con la definición en el Plan de Desarrollo de las problemáticas prioritarias que se deberán atender en cada territorio, en concordancia con las políticas públicas -acorde a lo indicado en el Artículo 204 de la Ley 1098 de 2006-; continúa con un esfuerzo de planificación y presupuestación con miras a guiar la gestión institucional para la implementación de acciones intersectoriales, intencionadas y efectivas que permitan la garantía de los derechos de las niñas, los niños, los adolescentes y las familias en cada uno de sus entornos, y con el desarrollo de una gestión para orientada a resultados. Y finalmente, cierra el ciclo con el seguimiento y evaluación del desempeño institucional en la garantía de derechos.

A partir de lo anteriormente planteado, el Modelo de Gestión Territorial **es el conjunto de elementos necesarios para generar y fortalecer capacidades institucionales del ámbito territorial en vía de lograr la adecuada formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia, la infancia, la adolescencia y al apoyo y fortalecimiento familiar.**

## 2. Objetivos

1. Fortalecer las capacidades institucionales: administrativas, técnicas y financieras de las entidades, para generar resultados observables y medibles frente a la protección integral de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y las familias, de acuerdo con las particularidades del territorio.
2. Desarrollar en el ciclo de gestión pública prácticas que conlleven al liderazgo y autonomía de las entidades territoriales en la implementación de las políticas públicas.
3. Facilitar y garantizar la efectiva participación de las niñas, los niños y los adolescentes en la planeación, gestión y evaluación del accionar gubernamental frente a la protección integral de la niñez y las familias.



4. Promover y fortalecer las capacidades ciudadanas para la participación y movilización social en el ciclo de gestión pública frente a la protección integral de la niñez y las familias.
5. Promover la coordinación entre entidades públicas del orden nacional y territorial para mejorar su gestión y desempeño en el marco de la implementación de políticas públicas.



## Bases del Modelo de Gestión Territorial

El Modelo de Gestión Territorial parte de las responsabilidades que tienen el Presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, acorde con el Artículo 204 de la ley 1098 de 2006; adicional, a las responsabilidades que tienen en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, las cuales están presentes en el Decreto 936 de 2013, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, y las establecidas por la Ley 1804 de 2016 y sus decretos reglamentarios.

A partir de dichas responsabilidades el Modelo retoma los principios rectores expresados en el artículo 203 de la Ley 1098, tales como: el interés superior del niño, niña o adolescente; la integralidad y articulación de las políticas; la prioridad de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia; la complementariedad; la prioridad en la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia; y la financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública. Así como también las bases conceptuales, técnicas y de gestión desarrolladas por la política de Estado para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, y la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, y líneas de política, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

Al tomar todos estos elementos, resultan fundamentales definir las bases que permitirán que habilitarán y guiarán la operación del Modelo. Por ello, se han definido tres elementos que, interconectados e intercomunicados, serán el marco de referencia para guiar la implementación territorial de las políticas públicas dirigidas a la protección, el desarrollo y la atención integral de la niñez y las familias, a partir del liderazgo y autonomía territorial. Estos elementos base son:

- Territorialización de las políticas públicas.
- Competencias diferenciadas.
- Capacidades institucionales.



Figura 1. Elementos base del MGT



Fuente: Elaboración propia (2019).

## 1. Territorialización de las políticas públicas

El primer elemento para lograr implementar las políticas públicas dirigidas a la primera infancia, la infancia, la adolescencia y al fortalecimiento familiar, y las estrategias planteadas en el PND, se relaciona con la materialización de las condiciones institucionales que permiten la prestación del servicio público de bienestar familiar de manera pertinente, diferencial, oportuna y eficiente en cada territorio.

Para lograr esto, tanto la política de Estado para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” como las políticas nacionales de Infancia y Adolescencia 2018-2030, y de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, respectivamente, junto con las líneas de política pública, han contemplado su *gestión territorial* como un elemento indispensable que permite generar una especialización de la arquitectura institucional, incremento de capacidades institucionales, la promoción de la descentralización y autonomía territorial, y una adecuada planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, recursos y resultados (Ver tabla 1 y tabla 2, donde se presentan de manera diferenciada los elementos de gestión territorial en las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias, líneas de política, respectivamente).

Frente a este proceso de generación de condiciones institucionales es importante desarrollar procesos de territorialización de las políticas públicas en relación con los planes, programas, proyectos y estrategias que se implementan en el marco de la protección integral por diferentes agentes; estos procesos de territorialización implican:



“(…) promover su construcción de manera concertada y articulada entre instituciones del Gobierno central y local y los diferentes actores del territorio. Esta acción concertada permitirá construir políticas públicas en correspondencia con las características y condiciones especiales de cada territorio, a fin de contribuir a reducir las brechas territoriales”<sup>5</sup>.

En este sentido, en el marco del MGT la territorialización de las políticas públicas y líneas de política nacionales debe ser un principio orientador que promueva un diálogo de los agentes de los diferentes ámbitos territoriales, con el fin de llevar a cabo acciones que respondan a las características y condiciones especiales de cada territorio; dado que ello permitirá i) desarrollar una gestión intersectorial para ampliar la atención integral de la primera infancia, a la infancia y adolescencia, y ii) el fortalecimiento de las capacidades de las familias para promover su corresponsabilidad en el desarrollo integral de sus integrantes, donde cada actor involucrado reconozca su papel<sup>6</sup>.

Para contribuir a estos propósitos, y en el marco de procesos de co-construcción y cooperación, es importante anotar los avances del fortalecimiento Institucional y la cooperación técnica que ya se desarrollado entre la nación y los territorios, especialmente en la implementación de la Estrategia de Atención Integral a la primera infancia. Toda vez que se generó un esquema de cooperación que tuvo como base los fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre , y desde el año 2016 la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” (Ley 1804 de 2016), que aseguran una armonización de los enfoques para la acción desde un trabajo territorial llevado a cabo desde el enfoque de gestión intersectorial para la atención integral basado en resultados.

A partir de ello, y con el propósito de generar condiciones de bienestar en todos los territorios, se han considerado los siguientes aspectos para generar procesos de articulación y concertación: ejecución de las estrategias y objetivos planteados en el PND, la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), atención integral, la ampliación de los enfoques territorial, poblacional, diferencial, interseccional, género, acción sin daño, curso de vida y el desarrollo de la conexión con la ruralidad.

---

<sup>5</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, “Guía metodológica para territorializar la política pública”, 2018, <https://www.transparencia.gob.co/instituciones/capres/documents/256062/download>.

<sup>6</sup> Crf., Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” Objetivo 2. Ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejora la focalización y consolidar proyectos de vida Objetivo 4. Fortalecer las capacidades de las familias para promover su corresponsabilidad en el desarrollo integral de sus integrantes, donde cada actor involucrado no solo reconozca su papel



Tabla 1. Elementos de gestión territorial en las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias.

Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia	Política Nacional de Infancia y Adolescencia <sup>7</sup>	Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias <sup>8</sup>
<p>La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de “Cero a Siempre”, contempla dentro de sus líneas estratégicas la gestión territorial como “las acciones de fortalecimiento para la ejecución de la Política en los territorios con miras a la especialización de la arquitectura institucional, el incremento de las capacidades de los servidores públicos locales, la promoción de la descentralización y autonomía territorial”, acorde al Artículo 9 de la Ley 1804 de 2016.</p> <p>Así mismo, en el artículo 7 de la ley 1804, inscribe la gestión intersectorial para la atención integral, como la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local, así como otros actores de la sociedad, se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia, a partir de lo que ellos y ellas requieren. Este mecanismo es fundamental de la implementación de la</p>	<p>La gestión territorial de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia implica contar con un ajuste institucional adecuado y pertinente, que permita garantizar la atención integral, promover la movilización y participación social y contar con un esquema de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, recursos y sus resultados.</p> <p>La Política busca fortalecer las capacidades de gestión de los diferentes niveles territoriales en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordenando procesos y herramientas,</li> <li>2. Identificado y desarrollando incentivos que -respetando y afirmando su autonomía- faciliten y promuevan los avances de los territorios en <b>materia</b> de garantía de derechos de este grupo poblacional, especialmente en la fase de implementación del ciclo de la gestión pública;</li> </ol>	<p>La implementación y gestión de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias a nivel territorial requiere de procesos participativos de planeación, movilización social y desarrollo de capacidades que permitan que sus acciones se puedan ajustar a las condiciones de los territorios para apoyar y acompañar el desarrollo de las familias, promover las transformaciones sociales y culturales necesarias para el ejercicio de los derechos de las familias y de sus integrantes.</p> <p>a. Planeación de la Política: Las entidades territoriales podrán armonizar sus acciones, estrategias y programas definidos como prioridades territoriales y sus metas dirigidas a las familias a partir de los ejes, estrategias y líneas de acción de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias.</p>

<sup>7</sup> Gobierno de Colombia, “Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 - 2030”, 2018, [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica\\_nacional\\_de\\_infancia\\_y\\_adolescencia\\_2018\\_-\\_2030\\_0.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica_nacional_de_infancia_y_adolescencia_2018_-_2030_0.pdf).

<sup>8</sup> Tomado del capítulo 7- Gestión nacional y territorial de la política, de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias. Tomado del capítulo 7- Gestión nacional y territorial de la política, de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias. Gobierno de Colombia, “Política pública nacional de apoyo y fortalecimiento a las familias, 2015-2025”, 2018, 23–30, [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica\\_de\\_familia.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica_de_familia.pdf).



Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia	Política Nacional de Infancia y Adolescencia <sup>7</sup>	Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias <sup>8</sup>
<p>política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, dado que se enfoca en la ejecución de las prioridades establecidas por cada entidad territorial en la herramienta de gestión como es la Ruta Integral de Atenciones.</p> <p>Para el desarrollo de estos enfoques, se debe contar con dos elementos<sup>9</sup>:</p> <p><b>1. Fortalecimiento institucional y de capacidades de los actores locales.</b> Esto se brinda a partir de la “asesoría y acompañamiento especializado, integral y articulado a los equipos departamentales, distritales y municipales, así como a la institucionalidad presente en los territorios para cualificar su gestión respecto a la contextualización, desarrollo y seguimiento de la Estrategia”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cooperación técnica, que constituye un elemento facilitador del diálogo entre el orden nacional y el territorial y que propicia una construcción</li> </ul>	<p>3. Apoyando la identificación de los requerimientos de complementariedad, subsidiaridad, concurrencia y coordinación entre los distintos niveles de la administración, de asistencia técnica por parte de los distintos sectores, en el marco de una mayor articulación intersectorial e intersistémica.</p> <p>4. Reconociendo los avances territoriales, se requiere armonizar o ajustar los aspectos planteados en la Política Nacional.</p> <p>Para el caso de los territorios que aún no tienen una política estructurada, se tendrá que plantear una ruta de acompañamiento para su formulación, en la cual se pondrán a disposición las orientaciones metodológicas que desde el SNBF se han entregado a los territorios para que avancen en esta responsabilidad territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis situacional y focalización: es necesario reconocer y actualizar las estructuras y dinámicas familiares en el territorio.</li> <li>• Formulación de planes territoriales: La planeación debe estar conectada con el análisis de la situación y, a su vez, con los planes de desarrollo, los planes de vida y de salvaguarda indígenas, los planes de reubicación y retorno y los propios de cada grupo poblacional. Debe, igualmente, establecer indicadores de gestión y asignar recursos con fuentes definidas que garanticen la sostenibilidad y continuidad de la implementación de la Política.</li> <li>• Implementación de la Política: en este proceso es importante definir rutas integrales para la gestión de las acciones de fortalecimiento familiar desde los principios de la protección integral (reconocimiento, promoción, garantía, restablecimiento de derechos). La</li> </ul>

<sup>9</sup> Desarrollado a partir de Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión (2013, pp. 255-259) Desarrollado a partir de Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión (2013, pp. 255-259) Gobierno de Colombia, “Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión”, 2013, 255–59, <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>.



<b>Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia</b>	<b>Política Nacional de Infancia y Adolescencia<sup>7</sup></b>	<b>Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias<sup>8</sup></b>
<p>conjunta de la política en la que todos cooperan y ganan.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Los diálogos territoriales, que son escenarios de encuentro intersectorial entre el nivel nacional y local en los cuales se analizan conjuntamente las necesidades y alcances de la cooperación técnica y se establecen acuerdos de trabajo.</li><li>• El acompañamiento técnico directo en temas específicos de acuerdo con necesidades y procesos en curso de cada territorio.</li><li>• La revisión y formulación de recomendaciones a documentos, propuestas o esquemas desarrollados por las entidades territoriales mediante las cuales solicitan apoyo por parte de equipos técnicos de las entidades del orden nacional.</li><li>• Las pasantías como mecanismo para enriquecer la mirada técnica a partir del intercambio con otros territorios y la posibilidad de compartir saberes y experiencias ya probadas.</li><li>• El apoyo por parte de personas expertas en temas puntuales para dar orientaciones en cualquiera de las etapas del ciclo de la política pública de primera infancia del departamento, distrito o municipio.</li></ul>		<p>implementación de estas acciones requiere la formación permanente del talento humano involucrado en la ejecución de programas y estrategias dirigidas a las familias, así como la participación de las familias y comunidades. Dentro de este proceso, se deben considerar atenciones y actuaciones intersectoriales y poblacionales, que permitan integrar rutas y redes de atención integral a las familias, propiciando la calidad y la oportunidad desde los diferentes sectores de manera articulada.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas: el seguimiento y evaluación de los programas orientados a las familias, así como el fortalecimiento de sus capacidades, deben estar basados en la estructuración de indicadores y metas acordes a los propósitos de la política, que puedan ser revisados periódicamente en las instancias de decisión y orientación. Esta información es la base para desarrollar los procesos de rendición pública de cuentas, en los cuales es fundamental la</li></ul>



Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia	Política Nacional de Infancia y Adolescencia <sup>7</sup>	Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias <sup>8</sup>
<p><b>2. Promoción de la descentralización y autonomía territorial.</b> Para promover la descentralización y la autonomía territorial es primordial tener en cuenta las diferentes competencias entre los órdenes departamental y municipal en este propósito, así como avanzar hacia mayores niveles de articulación de las entidades desconcentradas del orden nacional (regionales y zonales).</p> <p>Por ello es importante tener en cuenta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las administraciones departamentales constituyen un aliado principal de la Estrategia en el acompañamiento y la cooperación técnica a sus municipios. Son una instancia que contribuye a adaptar la línea técnica de la Estrategia a la realidad territorial, así como apoyar los procesos de fortalecimiento de capacidades de planeación, ejecución y seguimiento, y la cualificación del talento humano de los municipios.</li> <li>A los municipios por su parte les corresponde el papel de diseñadores y ejecutores de su propio plan de atención integral y de otros programas y proyectos que</li> </ul>		<p>comunicación e interacción constante con la ciudadanía.</p> <p>b. Procesos transversales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participación y movilización social: Generar procesos participativos de base en la formulación de los planes y programas, que tengan como protagonistas a las familias y comunidades y a los actores institucionales con competencia en la materia. El proceso participativo debe estar orientado a promover el control social, la evaluación de la gestión pública y el cumplimiento de la política de acuerdo con los compromisos establecidos.</li> <li>Desarrollo de capacidades: se deben desarrollar las capacidades del talento humano encargado de la gestión de la política a nivel nacional y territorial, para lo cual se sugiere la implementación diferenciada de los siguientes procesos: i. Capacitación, ii. Formación y iii. Asistencia técnica territorial.</li> </ul> <p>Lo anterior, requiere definir el perfil del talento humano existente en los territorios (institucionales, sociales, comunitarios) con el rol de apoyo y fortalecimiento de las familias; así</p>



<b>Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia</b>	<b>Política Nacional de Infancia y Adolescencia<sup>7</sup></b>	<b>Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias<sup>8</sup></b>
<p>contribuyan a la atención integral de la primera infancia. Por ello se debe trabajar en el fortalecimiento de las capacidades municipales de planeación y ejecución, dado que es allí donde se concretan las atenciones a las niñas, los niños y sus familias y donde se pone en operación la Ruta Integral de Atenciones.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• En el orden nacional corresponde trabajar en el reconocimiento de grados de autonomía a las entidades encargadas de la atención integral en los territorios, para que puedan resolver creativamente situaciones en favor de los derechos de los niños y niñas.</li><li>• Reconocer a las comunidades como legítimas interlocutoras, con una enorme riqueza de saberes a propósito del cuidado de la niñez y así como al talento humano propio de algunas poblaciones y culturas.</li></ul>		<p>como orientar los contenidos temáticos necesarios, de acuerdo con las realidades y el análisis situacional de las familias.</p>

Fuente: Elaboración propia (2020) a partir de cada una de señalado en las políticas públicas.



Tabla 2. Elementos de gestión territorial en las líneas públicas.

Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)	Línea de política pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador	Línea de política pública para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes –ESCNA- 2018 – 2028
<p>Dimensión de riesgo relacionada con capacidad institucional: este factor pretende revelar la fortaleza o vulnerabilidad institucional del territorio para afrontar amenazas, no solo en lo relacionado directamente con el reclutamiento, sino también con otras dinámicas sociales y económicas. Las variables de este factor se relacionan con la eficiencia fiscal, prioridad del gasto e ingresos corrientes, entre otras.</p> <p>Generar mecanismos de articulación intersistémica, tanto en orden nacional como en el territorial, para la ejecución de las acciones de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados en el marco de la política.</p> <p>Uno de los retos más importantes de la administración pública es la articulación entre los sistemas de coordinación de las diferentes políticas, lo cual debe darse tanto en el orden nacional como en el territorial.</p>	<p><b>Eje 1: Fortalecimiento de la arquitectura Institucional</b></p> <p>En el marco de la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes, su reconocimiento, prevención y restablecimiento, exigen en un conjunto procesos de adecuación, fortalecimiento y creación de condiciones institucionales pertinentes para la atención integral de niños, niñas, adolescentes y sus familias, con especial énfasis en la prevención y erradicación del trabajo Infantil y la protección integral al adolescente trabajador.</p> <p>La acción integral y articulada intersectorialmente exige revisión, adecuación y fortalecimiento de la arquitectura institucional para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger al adolescente trabajador, lo que hace necesario armonizar y construir una línea común de acciones, en este caso institucionales, que involucre a todos los actores.</p>	<p><b>EJE 1. Arquitectura institucional y gestión de la política pública.</b> Corresponde a todos los ordenamientos institucionales de los cuales dispone el Estado para el cumplimiento de su obligación de brindar protección integral a niñas, niños y adolescentes frente a la explotación sexual comercial.</p> <p>Las acciones para dar cumplimiento a este eje son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear centros de acogida y refugio por parte de las entidades territoriales y acceso a oferta educativa pertinente. Los organismos de control dispondrán de un mecanismo de seguimiento especializado.</li> <li>2. Generar mecanismos que garanticen la atención en salud (física y mental) de las niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial y trata con fines sexuales adscritas a esquemas de protección judicial.</li> <li>3. Realizar análisis normativo y jurisprudencial, en el marco del “Subcomité de Acceso a la Justicia a las Víctimas de Violencia Sexual”- comité ampliado de</li> </ol>



**Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)**

En el caso de la política de prevención de reclutamiento, utilización, uso, y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados, resulta necesario contar con un esquema de coordinación y articulación intersistémica de la política que aborde las dificultades de desarticulación para su ejecución nacional y territorial.

La articulación intersistémica es un recurso técnico para la coordinación y organización de la gestión intersectorial e interinstitucional. Surge de reconocer la necesidad de integrar operativamente las distintas acciones de las instituciones que participan en la CIPRUNNA, así como de generar sinergias locales entre el Estado y la sociedad, y maximizar la coordinación con las diversas instancias locales.

Esta forma de relacionar ámbitos del ordenamiento territorial, agentes, instancias e instrumentos de gestión pública implica una triple labor. La primera, es el desarrollo de procesos interadministrativos mediante los

**Línea de política pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador**

Para esto, es fundamental realizar los ajustes y adecuaciones a que haya lugar, tanto sectorial como intersectorialmente, en un sentido de complementariedad y búsqueda del logro de la finalidad última que se centra en la promoción y garantía de los derechos en clave del logro de desarrollo integral.

Los sujetos –objetivo de esta política – constituyen el centro de la gestión y la finalidad de las adecuaciones a que haya lugar; en este caso, niños, niñas, adolescentes en trabajo infantil y sus familias. Con el fin de prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger al adolescente trabajador es necesario armonizar y construir una línea común de las acciones institucionales; para esto, se requiere enmarcar todas las actuaciones en una estructura institucional que permita el uso eficiente y eficaz de los recursos, de manera articulada y uniforme.

El eje se enfoca en la resolución de tres entornos problemáticos a través de cinco

**Línea de política pública para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes –ESCNA- 2018 – 2028**

seguimiento implementación Ley 1719 de 2014 – mecanismo articulador para las violencias de género, con la participación de la academia y la sociedad civil para determinar los vacíos que aún persisten en la judicialización de conductas relacionadas con explotación sexual comercial de la niñez en diferentes contextos, con el fin de proponer iniciativas legislativas que los subsanen.

4. Fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de servicios diferenciados en salud sexual y reproductiva para garantizar la respuesta y atención especializada en salud (mental y física) de las víctimas de explotación sexual comercial y trata con fines sexuales de niñas, niños y adolescentes.

5. Generar mecanismos de articulación entre programas de atención de las víctimas del ICBF y los servicios diferenciados en salud.

6. Impulsar la participación de diferentes agentes del SNBF en la veeduría y el seguimiento a los planes y acuerdos de acción territoriales contra la explotación sexual comercial y la trata de niñas, niños



**Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)**

cuales se avance en la gestión intersectorial a partir de la articulación de metas, de producto y resultado en las políticas y planes que ordenan y concretan la gestión preventiva.

La segunda, es el desarrollo de procesos mediante los cuales se busque organizar la acción pública, para los cuales se requiere una respuesta institucional sinérgica y coordinada, que garantice la protección de la niñez.

La tercera son procesos de coordinación nación-territorio y territorio-territorio, a partir de las competencias territoriales, de concurrencia, subsidiaria y residual, y la prevención.

En este sentido, la articulación intersistémica configura la propuesta de territorialización de la política de prevención de reclutamiento, la cual se ejecuta a través de Equipos de Acción Inmediata (EAI) presentes en los territorios, quienes desde sus responsabilidades legales se encargan de activar las rutas de prevención en sus tres

**Línea de política pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador**

estrategias clave. Estas son: 1) La integración de los objetivos de prevención y erradicación en los planes de desarrollo territorial, 2) La articulación de esfuerzos intersectoriales, 3) La gestión territorial por parte del Gobierno Nacional, 4) La creación o fortalecimiento de los CIETI y 5) La unificación de toda la normativa relacionada.

**i. Objetivo**

Articular las acciones institucionales en torno a la prevención y erradicación del trabajo infantil y a la protección del adolescente trabajador y su familia, en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal.

En este eje, las instituciones son la base para realizar todas las acciones dirigidas a prevenir el trabajo infantil, restablecer los derechos de los niños y niñas que actualmente están trabajando, proteger al adolescente trabajador y fortalecer a sus familias. Para esto, se debe lograr una armonización

**Línea de política pública para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes –ESCNNA- 2018 – 2028**

y adolescentes con fines sexuales desde las coordinaciones y/o secretarías técnicas de las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia; de los Comités Locales de Prevención y Erradicación de la ESCNNA; y de los Comités Locales de Lucha contra la Trata de Personas.

7. Incluir en los planes de desarrollo una línea específica para la prevención y atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial y trata de personas con fines de explotación sexual, con asignación de recursos específicos para el fortalecimiento del talento humano, medios logísticos para garantizar el traslado y acompañamiento a las víctimas, la creación de centros de acogida y refugio, atención especializada, y acceso a la oferta educativa pertinente, monitoreo y evaluación de los procesos, y resultados de la política, entre otros.

8. Impulsar la participación de redes familiares, comunitarias, institucionales, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas, organizaciones y plataformas juveniles en la veeduría y el seguimiento a los planes y acuerdos de



**Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)**

momentos<sup>84</sup>, y articular las competencias de las instituciones de acuerdo con el principio de corresponsabilidad. En este sentido, es deber de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en su rol de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, fortalecer estos equipos.

La articulación intersistémica como modelo de gestión, pretende ser una respuesta eficiente para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes a partir de dos premisas. En primer lugar, el reconocimiento explícito, por parte de las diferentes entidades de que la coordinación y la corresponsabilidad son las medidas para superar los obstáculos de la respuesta estatal. En segundo lugar, la armonización legal entre los lineamientos de cada sistema, tanto en sus principios orientadores, como en los procesos operativos, que se traducen en impactos territoriales.

**Línea de política pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador**

interinstitucional, que, articulada y coordinada intersectorialmente, fortalezca a los agentes del SNBF involucrados, en función del objetivo de la presente política, para garantizar la protección integral a los niños, niñas y adolescentes.

**Línea de política pública para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes –ESCNNA- 2018 – 2028**

acción territorial contra la explotación sexual comercial y la trata con fines sexuales comerciales de niñas, niños y adolescentes.

9. Definir e implementar estrategias de comunicación y difusión que garanticen que la participación de niñas, niños, adolescentes y sus familias, impacten los desarrollos territoriales frente a la ESCNNA e incidan en los nuevos planes de desarrollo territorial.

10. Desarrollar acciones de seguimiento a casos desde los subcomités de judicialización en los que participen los jueces, fiscales, policía judicial, defensoría del pueblo y procuraduría; así como en los subcomités de atención en los que participen los sectores salud, protección, educación y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia (2020) a partir de cada una de señalado en las líneas de política pública.



### a. Ejecución de las estrategias planteadas en el PND 2018 - 2022.

El PND ha presentado, para construir una verdadera equidad, una Política Social Moderna dirigida a cerrar las brechas de manera transversal y que inicia por las niñas, los niños, los adolescentes y las familias; por ello, ha definido dos líneas de acción del Pacto por la Equidad, las cuales son: “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la infancia hasta la adolescencia” y “Familias con futuro para todos”, un conjunto de estrategias que resultan ser un aspecto fundamental para tenerse en cuenta en el marco de la consolidación de acciones que respondan a las características y condiciones especiales de cada territorio en materia de la protección integral.

Frente a la línea “Primero las niñas y los niños”, la cual busca que a 2030 Colombia sea un país donde las niñas, niños y adolescentes crezcan protegidos de la violencia, se desarrollen plena y armónicamente, y gocen de todos sus derechos, el PND (2019) ha trazado las siguientes estrategias que, de manera complementaria, se fortalezcan la atención integral desde la primera infancia hasta la infancia y la adolescencia, donde se vincule toda la acción del Estado para que a cada uno se le garantice sus derechos a la familia, salud, nutrición, educación, identidad, protección y sexuales y reproductivos. Entre ellas se tiene en cuenta:

- Poner en marcha una estrategia contra las violencias y vulneraciones de derechos que afectan la niñez, con mecanismos de protección que anticipen tales problemáticas.
- Ampliar la atención integral (educación, nutrición, atención en salud, formación de familias y protección) desde la primera infancia hasta la adolescencia.
- Implementar una estrategia para la superación de la pobreza infantil, para resolver de raíz los problemas que vive la niñez.
- Crear la Estrategia de Desarrollo Naranja, para el desarrollo de talentos en arte, deporte y ciencia y tecnología.
- Afianzar las capacidades de las familias, pues son los entornos más directos para el desarrollo y bienestar de la niñez.

Articulado con lo anterior, en la línea de “Familias con futuro para todos”, la cual busca fortalecer las capacidades de las familias y la gestión de la política social moderna con centro en ellas, se han planteado como estrategias:

- Implementar la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias.
- Poner una política social moderna con centro en las familias.
- Consolidar una oferta social que permita el fortalecimiento de las capacidades de las familias.



- Dar respuesta y prevenir los casos de violencia de pareja contra la mujer con especial énfasis en zonas rurales a través del fortalecimiento de la línea 155 y rediseño de las Comisarías de Familia.
- Identificar con el ICBF las familias con alto riesgo de vulneraciones y atenderlas para promover su desarrollo y evitar la institucionalización de niñas, niños y adolescentes.
- Potenciar los centros Sacúdete como punto de encuentro de los jóvenes, sus familias y la comunidad para el trabajo conjunto y el uso del tiempo libre.
- Construir, en el marco de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, una estrategia nacional contra las violencias que afectan a la niñez bajo el liderazgo del ICBF, y con instituciones involucradas, incluidos a Ministerio de Salud y Ministerio de Justicia.
- Adoptar herramientas tecnológicas para prevenir vulneraciones y violencias, y actuar en "tiempo real", con acceso a la Fiscalía y a jueces de garantías lo que incluye el *big data* y el acceso las 24 horas del día a distintas tecnologías como teléfono o aplicación (app).
- Generar rutas y atenciones territoriales para la prevención, atención y seguimiento a uniones tempranas y violencias basadas en género.

## b. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Agenda de Desarrollo 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “son el producto de un consenso general en torno a un marco medible para alcanzar niveles mínimos que garanticen la prosperidad, el bienestar de las personas y la conservación del ambiente”<sup>10</sup>, por ello el Gobierno Nacional consciente de la importancia que tiene esta agenda global en el desarrollo local en Colombia, ha alineado el Plan Nacional de Desarrollo con las metas e indicadores trazados para el país.

El PND está principalmente enfocado en el objetivo número 10, en la derrota de las desigualdades, por ello el foco de concentración es el concepto de equidad. Ese enfoque en la equidad es porque la justicia social es relevante y necesaria, por lo que se requiere derrotar la pobreza extrema y brindar el mayor acceso posible de bienes y servicios a la población más vulnerable, especialmente, a las niñas, niños y adolescentes quienes son los más vulnerables a los impactos de vivir en situación de pobreza.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Documento CONPES 3918”, 2018, 2, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>.

<sup>11</sup> <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-Cumbre-sobre-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible-ODS-190924.aspx>



Para lograr este propósito, se requiere desarrollar una agenda integral, que desglose y profundice en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en términos de la primera infancia, infancia, adolescencia y las familias, y que se enmarque en ese concepto de equidad, dado que permite comprender que el crecimiento debe ser incluyente e inclusivo.

Por ello, es de identificar que en 11 de los 17 ODS se encuentran acciones relacionadas con la protección integral de las niñas, los niños, los adolescentes y las familias, lo cual se traduce en 48 metas de país frente a temas relacionados con: 1. El fin de la pobreza; 2. Lograr la seguridad alimentaria, 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos, 4. Educación inclusiva, equitativa y de calidad; 5. Igualdad de género y eliminación de las violencias; 6. Disponibilidad de agua y saneamiento, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Asentamientos humanos que sean inclusivos, seguros, resilientes; 16. Consecución de paz, justicia e instituciones sólidas y 17. Alianzas para lograr los objetivos.

Cumplir cada uno de las metas trazadas como país, requiere un coordinación y articulación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales; por ello en el marco del cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), “se encuentra la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para promover acciones transversales, la capacidad del Gobierno para cuantificar los avances de las metas propuestas y la alineación de la agenda con los instrumentos de política territoriales (...)”<sup>12</sup>; lo cual, en el marco del desarrollo integral de las niñas, niños y familias, depende de la materialización de las condiciones humanas, materiales, sociales que lo posibiliten a partir de convocar a todas y cada una de las administraciones locales, autoridades étnicas, instituciones públicas, privadas, de cooperación internacional y de la sociedad civil, a trabajar en torno a ese propósito común, a alinearse con las prioridades relativas a las niñas, niños y adolescentes de cada territorio, y a hacerlo de manera articulada e intersectorial.

Colombia ha reafirmado su compromiso con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que en cada acción del Modelo de Gestión Territorial se debe reafirmar con convicción ese compromiso que permita transitar hacia la Colombia de equidad que logra materializar los derechos de las niñas, los niños, los adolescentes y familias, a partir de una gestión basada en resultados.

---

<sup>12</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2.



Figura 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) <sup>13</sup>

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



### c. Enfoque territorial, poblacional, de género, acción sin daño, curso de vida, diferencial e interseccional.

Dada la importancia de comprender las características y condiciones especiales de cada territorio, es importante tener como referentes conceptuales, técnicos y metodológicos los diversos enfoques que deben tenerse en cuenta en la definición, implementación, asignación de recursos, ejecución, evaluación y retroalimentación del conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar el desarrollo, la atención y la protección integral de las niñas, los niños y los adolescentes.

Con base en lo anterior, y a partir del Lineamiento de inclusión de la primera infancia, infancia y adolescencia en los planes de desarrollo territorial (2016) y de los enfoques de la Política Nacional de infancia y adolescencia 2018-2030<sup>14</sup>, a continuación, se presentan las definiciones conceptuales de los enfoques territorial, poblacional, acción sin daño, género, curso de vida, diferencial e interseccional, que se deben ahondar en el desarrollo de las acciones intersectoriales en el marco del Modelo.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, “Materiales de comunicación”, *Desarrollo Sostenible* (blog), consultado el 29 de junio de 2020, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/news/communications-material/>.

<sup>14</sup> “Lineamiento inclusión primera infancia en planes de desarrollo territorial”, 2016, <http://centrodocumentacion.deceroasiempre.gov.co/sites/data/Categoria1/documentoscategoria1/23%20Lineamiento%20inclusi%C3%B3n%20primera%20infancia%20en%20planes%20de%20desarrollo%20territorial.pdf>.



### *Enfoque territorial*

El territorio es un espacio no solo físico, es un escenario que contiene y determina relaciones entre diferentes actores sociales, que se interrelacionan con el propósito de adelantar proyectos, alcanzar objetivos de desarrollo y construir activamente su identidad colectiva. Así mismo el territorio es el resultado de formas de transmisión y adquisición de conocimiento, prácticas sociales y culturales, lenguajes, sentimientos, construcción de identidades, formas de ser y estar en el mundo, es el escenario donde se da la convivencia, se construye ciudadanía y se genera la calidad de vida donde las niñas, los niños y los adolescentes hacen parte y son protagonistas del territorio.

En la medida en que el territorio ofrezca condiciones para que las niñas, los niños y los adolescentes ejerzan sus derechos, se logrará avanzar en la reducción de las inequidades, el fortalecimiento de la capacidad productiva y la consolidación de las relaciones sociales en el presente y el futuro.

Por ello, los Planes de Desarrollo Territoriales deben contener compromisos dirigidos a esta población, que permitan favorecer la garantía de sus derechos precisamente donde viven y se desenvuelven de manera cotidiana.

### *Enfoque poblacional*

El enfoque poblacional es una orientación conceptual, técnica y metodológica que busca entender las dinámicas demográficas y poblacionales como procesos necesarios para la toma de decisiones que sean pertinentes en la planeación territorial.

Entre los componentes para tener en cuenta para analizar las características del colectivo poblacional, que son dinámicas en el tiempo, se encuentran:

- Volumen o tamaño de la población.
- Dinámica de crecimiento de la población.
- Composición de la población.
- Distribución.
- Movilidad.

### *Enfoque de género*

El enfoque de género es una mirada de “análisis de los diferentes fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales a partir del reconocimiento de las diferencias de comportamientos, oportunidades, creencias, responsabilidades y roles asignados a cada



uno de los sexos”<sup>15</sup>. En este enfoque, el género es una “categoría de análisis que permite describir las características de las experiencias vitales que comparten y diferencian a las mujeres y los hombres y que presta especial atención a los papeles asignados a unos y otras.

De igual modo, en este enfoque, el género es una categoría conceptual y operativa que nos permite comprender, explicar y transformar las relaciones de inequidad, dominación, discriminación y violencia, que existen entre los hombres y las mujeres, niñas, niños y adolescentes, no sólo a partir del sexo sino a partir de la edad, la etnia, la clase, la orientación sexual, identidad de género, entre otros aspectos<sup>16</sup>.

Es por ello que, el enfoque de género invita a analizar la relación entre los conceptos, creencias y prácticas construidos socialmente y culturalmente acerca de mujeres, hombres, feminidades y masculinidades, para identificar, comprender y transformar las relaciones inequitativas y de dominio que se establecen entre los sexos y géneros.

### *Enfoque Acción sin daño*

El enfoque de Acción sin Daño -ASD-, es la expresión de la humanización en la atención, se trata de un conjunto de argumentos teóricos, políticos y prácticos hacia el reconocimiento de las diferencias, de la diversidad cultural, social e histórica en que se fundan las identidades de género y etnia, la ASD se orienta a la revisión de las acciones, las intervenciones, los prejuicios en razón de las identidades, la revisión de los mensajes éticos implícitos en el ejercicio de las relaciones de género y etnicidad, y la responsabilidad en la promoción de acciones más incluyentes y justas<sup>17</sup>.

### *Enfoque de curso de vida*

El curso de vida se refiere al conjunto de trayectorias que tiene una persona y su familia, de acuerdo con los roles que desarrolla a lo largo de su vida (hijo, madre, trabajador, esposa, jubilado, etc.), las cuales están marcadas por las experiencias acumuladas, las transiciones y los momentos significativos.

### *Enfoque diferencial*

El enfoque diferencial reconoce que el curso de vida es distinto para cada persona, según sus condiciones particulares y las situaciones y contextos en los que interactúa. Por ende, implica visibilizar y valorar esta diversidad en el diseño e implementación de las políticas

---

<sup>15</sup> Cfr., Trazando una ruta para motivar reflexiones las violencias basadas en género. Pg. 7.

<sup>16</sup> Cfr., Trazando una ruta para motivar reflexiones las violencias basadas en género. Pg 7-8.

<sup>17</sup> Cfr., Lineamiento técnico relacionado con violencias asociadas al conflicto armado a las que están expuestos niños y niñas en primera infancia en Colombia (2016)



públicas, así como promover que se elimine cualquier discurso o práctica discriminatoria basada en las diferencias.

Se fundamenta en los principios de igualdad, diversidad, interculturalidad, integralidad, participación e inclusión, por lo que enfatiza en la necesidad de evidenciar, profundizar o ajustar la oferta de atención dirigida a las niñas, los niños, los adolescentes y a sus familias, de acuerdo con sus diferencias individuales y colectivas en cuanto a: género, etnia, discapacidad, especial protección (víctimas) y orientación sexual.

El enfoque diferencial de la interculturalidad, se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo.<sup>18</sup>

### *El enfoque Interseccional*

Es una perspectiva analítica, para vincular en interdependencias un conjunto de variables que configuran a los sujetos y su subjetividad. “Esto debido a que como premisa estructural sustenta que las personas viven identidades múltiples, las cuales se forman de las relaciones sociales, la cultural, la historia (...)”<sup>19</sup>.

Asumiendo las propuestas vigentes de la política de infancia y adolescencia, en este ordenamiento de comprensión de enfoques, se considera la interseccionalidad complementaria al enfoque diferencial, para vincular un conjunto de variables que configuran a los sujetos y su subjetividad<sup>20</sup>.

## d. Conexión con la ruralidad.

En el marco de la agenda rural del Plan Nacional de Desarrollo, se propone que el desarrollo de las políticas públicas rompa la visión tradicional de la separación entre la población que vive en las cabeceras urbanas y la que vive por fuera de ellas (lo urbano y lo rural). Por ello, presenta dos postulados frente a la ruralidad colombiana:

- 1) La ruralidad es diversa, según las categorías de ruralidad. Hay una ruralidad cercana a las grandes ciudades, otra en torno a las ciudades intermedias y pequeñas, y otra ruralidad que es dispersa. Todas son distintas y se requieren políticas que tomen en cuenta esas diferencias.

---

<sup>18</sup> Fuente: Artículo 4.8 de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

<sup>19</sup> Cfr., Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado – PAPSIVI - <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Documento-Marco-papsivi-2017.pdf>

<sup>20</sup> Cfr., Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030



- 2) Asimismo, reconoce que la conectividad entre los municipios rurales y las ciudades grandes o intermedias (vínculos urbanos rurales) es un mecanismo para fomentar el desarrollo rural, a partir de la consolidación de los territorios funcionales. En especial señala el rol principal que tienen estas ciudades como nodos de desarrollo en la generación de oportunidades para sus habitantes rurales y la población de los municipios aledaños.

En este sentido, implementar las políticas públicas dirigidas al desarrollo y la atención integral de la niñez y las familias, y las estrategias planteadas en el PND, con una conexión a la ruralidad implica garantizar el acceso a los servicios sociales de calidad a la población vulnerable del campo; esto a partir de promover capacidades institucionales que comprendan la diversidad de la ruralidad y el desarrollo de articulaciones que generen esquemas asociativos para garantizar el acceso a los servicios.

## 2. Competencias diferenciadas

La ley 1454 de 2011 en el artículo 26 ha definido que “se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales”. Teniendo en cuenta esto, resulta relevante que en el marco del funcionamiento del MGT se tenga en cuenta de manera diferenciada las competencias que, frente a la protección integral de las niñas, los niños, los adolescentes y las familias, son exclusivas de las entidades territoriales, las que son compartidas entre dos o más niveles de gobierno y aquellas que son atribuibles al Gobierno Nacional.

Lo anterior permite que se asegure mayor eficiencia en los procesos, procedimientos y la articulación efectiva de actividades y recursos de los diferentes ámbitos de gobierno para garantizar la satisfacción de los derechos de la niñez y las familias. A partir, del esquema de competencias definidas por la normatividad vigente para cada nivel de gobierno y sector, así como de aquellas transversales que estén inmersas en el régimen de competencias y afecten los recursos de las entidades territoriales.

Adicional a que, al identificar la titularidad de las competencias, se logra materializar el desarrollo de los principios rectores del ejercicio de competencias, como el de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, acorde a lo señalado por el artículo 26 de la ley 1454 de 2011 y en relación con lo desarrollado en el artículo 209 de la Constitución Política.

Por tanto, en cada uno de los desarrollos del MGT se deben contemplar las competencias diferenciadas sectorial y por nivel de gobierno que se dan en materia de protección integral de las niñas, los niños, los adolescentes y las familias, dado que esto habilitará el funcionamiento del Modelo como herramienta del SNBF que busca asegurar la implementación territorial eficaz de las políticas públicas dirigidas al desarrollo y la atención integral de la niñez y las familias en el marco del ciclo de gestión pública.



### 3. Capacidades institucionales.

Para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos, y estrategias desarrollados en el marco de las políticas públicas dirigidas a la niñez, la adolescencia y las familias, es necesario partir de las capacidades institucionales con las que cuentan las entidades territoriales, dado que estas son las que permiten establecer y alcanzar los objetivos específicos en el marco de la gestión pública. Es de indicar que:

(...) la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema <sup>21</sup>.

En este sentido, en el marco del MGT resulta fundamental potencializar las capacidades con las que cuentan las entidades territoriales, toda vez que son las movilizadoras de acciones al interior de las entidades para generar, asignar y usar recursos humanos, materiales y financieros eficientemente en la ejecución de las políticas públicas, y también permiten el desarrollo de redes de interacción con otros actores internos y externos corresponsables en el desarrollo y la protección integral de la niñez y las familias.

Por tanto, conocer y desarrollar las capacidades institucionales permite, que el accionar del gobierno -local o nacional- y las instituciones públicas que lo componen, se transforme para que *“los funcionarios y directivos se orienten permanentemente a la calidad y efectividad del servicio, creando culturas organizacionales dirigidas a la creación de valor más que al restringido cumplimiento de la norma”* <sup>22</sup>. Este proceso de transformación logra la generación de valor público<sup>23</sup>, que en el marco de la protección integral de la niñez colombiana significa convertir en una práctica diaria la garantía de los derechos de las niñas, los niños, los adolescentes y las familias en la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar.

---

<sup>21</sup> Angélica Rosas Huerta, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, *Política y cultura*, núm. 30 (enero de 2008): 119–34.

<sup>22</sup> Waissbluth y Larraín, “Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado”, 542.

<sup>23</sup> “Valor público: cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. (Tomado del documento “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público” elaborado por el BID y el CLAD, 2007)” (Función Pública, 2018b). Función Pública, “Orientaciones para promover la participación ciudadana”, 2018, <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Orientaciones+para+promover+la+participaci%C3%B3n+ciudadana+en+los+procesos+de+diagn%C3%B3stico+y+planeaci%C3%B3n+de+la+Gesti%C3%B3n+P%C3%ABblica+-+Versi%C3%B3n+1+-+Julio+2018.pdf/365690c6-9a09-f451-2602-b86d9d27d361?download=true..>



## Funcionamiento del Modelo de Gestión Territorial (MGT)

Con el propósito de que el Modelo de Gestión Territorial (MGT) se desarrolle, implemente y funcione en el ciclo de gestión pública, se deben contemplar los siguientes elementos para su funcionamiento:

### 1. Institucionalidad

Debido a que el Modelo de Gestión Territorial (MGT) es la herramienta del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que busca asegurar la implementación territorial eficaz de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral y la atención integral de la niñez y las familias en el marco del ciclo de la gestión pública, este debe basar su operación en la arquitectura institucional del mismo Sistema, es decir, en el conjunto de agentes e instancias de coordinación y articulación existentes, que relacionados buscan dar cumplimiento a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, acorde con lo establecido en el Decreto 936 de 2013, el cual se encuentra recompilado en el Decreto 1084 de 2015.

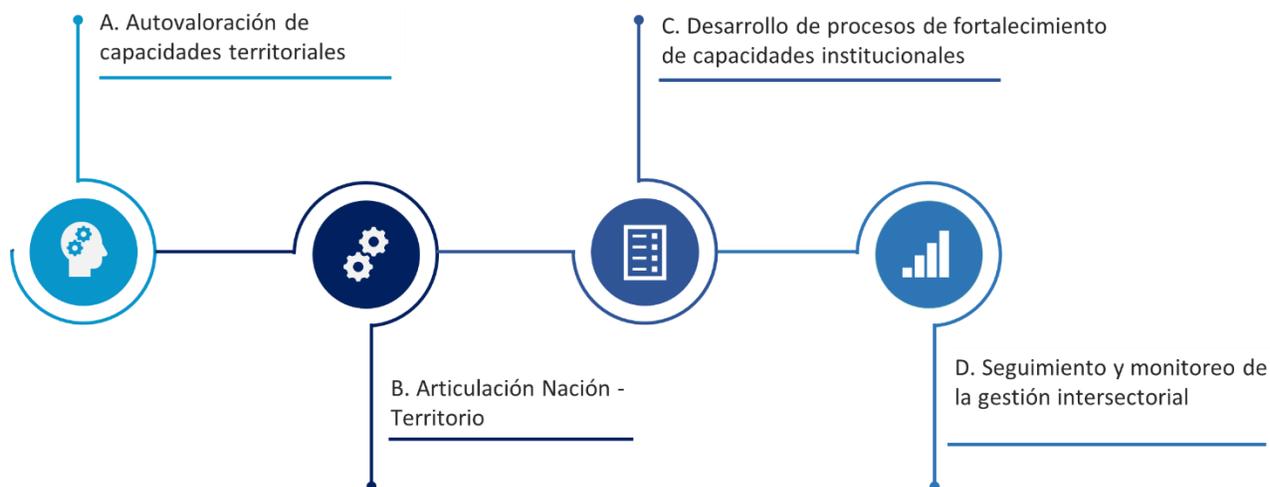
### 2. Operación del MGT

Con el propósito de promover gobiernos territoriales capaces y efectivos en la implementación de las políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento a las familias, se ha establecido un proceso de generación de valor público, con un trabajo desde el enfoque de gestión intersectorial, que en cuatro momentos permita de manera articulada e intercomunicada generar y fortalecer capacidades institucionales del ámbito territorial para lograr la adecuada formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a las niñas, los niños, los adolescentes y las familias.

Los cuatro momentos son (i) Autovaloración de capacidades territoriales, (ii) Articulación Nación territorio, (iii) Desarrollo de procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales y (iv) Seguimiento y monitoreo de la gestión intersectorial para la atención integral; los cuales agrupan las acciones, prácticas e instrumentos que desarrollan las capacidades de los agentes y las instancias del SNBF, y recogen los aspectos más importantes que permiten poner en el centro de las decisiones a las niñas, los niños, los adolescentes y las familias.



Figura 3. Proceso del MGT



Fuente: Elaboración propia (2020).

## Momento A. Autovaloración de capacidades territoriales

El objetivo de este momento es identificar las *capacidades de gestión*<sup>24</sup> en las entidades territoriales para que, a partir de la formulación de un plan de acción, se puedan establecer acciones de planeación que conduzcan al mejoramiento continuo en el marco de la gestión de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de las niñas, los niños, los adolescentes y las familias.

En este sentido, para identificar y posteriormente impulsar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales para la gestión de las políticas públicas dirigidas a la niñez y al fortalecimiento familiar, a partir de los lineamientos establecidos por el Comité Ejecutivo del SNBF, se han identificado aquellas capacidades relacionadas con la gestión que permitan “coordinar la intervención del Estado, organizar y mejorar la oferta de atención, promover la participación social y el seguimiento de las políticas y garantizar su sostenibilidad en el tiempo”<sup>25</sup>

Es de indicar que dichas capacidades se han agrupado en cuatro líneas de gestión, las cuales han sido desarrolladas y consolidadas en diferentes lineamientos generados y aprobados por el Comité Ejecutivo del SNBF, y en la Ley 1804 de 2016 para agrupar los componentes y orientaciones de las políticas públicas nacionales dirigidas al desarrollo de la niñez y las familias, y que

<sup>24</sup> “Competencias necesarias de una organización para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” (Función Pública, 2018a). “Competencias necesarias de una organización para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” Función Pública, “Glosario Sistema de Gestión - Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG - Versión 3”, 2018, [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2ljUBdeu/view\\_file/34392838..](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/34392838..)

<sup>25</sup> Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF, “Lineamiento de orientaciones para la inclusión de la primera infancia, infancia, adolescencia y las familias en los planes de desarrollo territorial”, 2020, 45.



recientemente se han presentado en el *Lineamiento de orientaciones para la inclusión de la primera infancia, infancia, adolescencia y las familias en los planes de desarrollo territorial*<sup>26</sup>.

1. **Arquitectura institucional:** esta línea contempla las acciones de fortalecimiento para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas dirigidas a la niñez y la adolescencia con miras a la especialización de la arquitectura institucional, es decir, al fortalecimiento de las capacidades de los agentes del SNBF y a la promoción del liderazgo y dinamización de las instancias de decisión, operación, desarrollo técnico y participación.

A través de esta línea se busca generar y consolidar las condiciones requeridas de estructura, capacidad institucional y financiera para sostener, en el largo plazo, las acciones para el desarrollo y la protección integral de las niñas, los niños, los adolescentes y las familias, de acuerdo con las particularidades propias de la población y su contexto en todo el país.

2. **Gestión para la atención integral:** tiene el objetivo de coordinar, en los territorios, la oferta de los sectores para brindar atención integral con calidad y pertinencia a las niñas, los niños, los adolescentes y las familias. Se han construido Rutas Integrales de Atención para que departamentos y municipios orienten la gestión, cualifiquen la oferta respondiendo a la implementación de los enfoques de las políticas y los atributos de la atención integral (pertinente, oportuna, flexible, diferencial, continua, complementaria)<sup>27</sup> y cuenten con instrumentos que sirvan de referente para orientar las intervenciones de las autoridades territoriales.
3. **Participación y movilización social:** es el conjunto de acciones desarrolladas entre actores gubernamentales, de la sociedad civil y niñas, niños, adolescentes y familias, dirigidas a generar transformaciones culturales e influir en la evolución de imaginarios sociales en torno a la niñez y las familias. Hace énfasis en consolidar los procesos de diálogo intercultural, intergeneracional e incidencia de niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones en todos los ámbitos de su vida, con especial atención en la gestión pública; y en potenciar la concurrencia de actores sociales e institucionales en torno a la garantía de los derechos de la niñez.
4. **Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento:** esta línea comprende acciones dirigidas a perfeccionar y poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación de los diferentes aspectos de la política pública, que posibiliten el registro sistemático de información y contribuyan a mejorar la calidad y pertinencia de la atención brindada. Dichas acciones requieren del fortalecimiento de estrategias para la ampliación, producción,

<sup>26</sup> SNBF, 44.

<sup>27</sup> Ley 1804. Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero A Siempre. Artículo 4





(departamental y municipal) que hacen parte del Sistema SNBF, en relación con las capacidades institucionales necesarias para la gestión de las políticas públicas.

## Momento B. Articulación Nación - Territorio

El objetivo de este momento es articular de manera eficiente los diferentes agentes, instancias y ámbitos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con base en el desarrollo de estrategias que potencien el ejercicio de coordinación y la interacción de los agentes desde una articulación multinivel y multiactor.

Esto se sustenta principalmente en lo indicado en la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual incorpora el interés superior y la prevalencia de derechos de niñas, niños y adolescentes, al señalar en el Artículo 44 la obligación corresponsable del Estado, la familia y la sociedad civil de asistirlos y protegerlos, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos; y que en el artículo 209 define que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Así mismo respondiendo a la ley 1804, art 7 a lo referido a la gestión intersectorial para atención integral, se fortalecerán las acciones organizadas, concurrentes y coordinadas, a través de la cual los sectores estatales de orden nacional y local, y otros actores se articulan para lograr la atención integral, teniendo como base y partiendo de las realidades territoriales, poblacionales, culturales, sociales y económicas de los territorios.

En este sentido, resulta relevante potencializar la articulación de las entidades nacionales y territoriales encargadas de implementar las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias, por medio de acciones puntuales que de manera coordinada conlleven a la garantía de derechos e implementen los enfoques de las políticas en el marco de la gestión.

Para el desarrollo de este momento, en el marco del Modelo de Gestión Territorial se ha determinado desarrollar **planes de articulación territorial** que vinculen las prioridades territoriales con las acciones de asistencia técnica brindadas desde nivel nacional para la generación de acciones conjuntas entre entidades territoriales y entidades nacionales, lo cual ha sido identificado tanto en el **instrumento de autovaloración** como en el **instrumento de oferta**

## Momento C. Desarrollo de procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales.

Este momento buscará impulsar decisiones que desarrollen las capacidades institucionales, técnicas y financieras de los gobiernos territoriales, además de su liderazgo y autonomía, con el fin de



lograr los resultados propuestos y materializar las decisiones de la planeación territorial en el marco de la gestión de las políticas públicas; esto a partir de procesos de fortalecimiento que permitan obtener, potenciar y mantener las habilidades que posibilitan en la gestión pública la protección integral de la niñez y las familias, acorde con las funciones y competencias que han sido asignadas a cada ámbito de gobierno.

Para lograr este propósito, el desarrollo del momento se debe promover gobiernos territoriales más capaces y efectivos, según lo enmarca la línea D “Gobiernos territoriales capaces y efectivos” del Pacto por la descentralización, a partir de acciones que conduzcan a:

“(1) fomentar las capacidades de gestión fiscal para promover el fortalecimiento de los ingresos; (2) promover la eficiencia en el gasto público territorial; y (3) mejorar y articular los mecanismos de asistencia técnica para fortalecer la gestión y la capacitación del talento humano”<sup>28</sup>

Lograr estos resultados implica la gestión eficiente de los recursos tanto técnicos como financieros disponibles y, habitualmente, el trámite y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución <sup>29</sup>, por lo que los procesos de fortalecimiento deben propender por acciones que materialicen la gestión intersectorial de las políticas públicas.

Para el desarrollo de este momento, es fundamental implementar lo consignado en los **planes acciones y de articulación territorial**.

## Momento D. Seguimiento y monitoreo de la gestión intersectorial

Este momento de operación del Modelo de Gestión Territorial busca propender para que las entidades territoriales desarrollen ejercicios que permitan el seguimiento y monitoreo de la gestión intersectorial, para así mejorar la efectividad de la gestión y planeación basada en evidencias con la cual puedan tomar decisiones en el marco de las políticas públicas para la población objeto.

Este momento irá acompañado por procesos que permitan que las entidades territoriales generen y dispongan de información cuantitativa y cualitativa relativa a la situación de la niñez y las familias de sus territorios, para mejorar la efectividad de su gestión y planeación basada en evidencias en el marco de las políticas públicas para esta población objeto.

La consecución de este objetivo permitirá garantizar una continua disponibilidad de información de calidad a lo largo del ciclo de gestión de las políticas públicas, dado que esto se constituye en un

---

<sup>28</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Retos, estrategias y metas Todo lo que no le han contado del Plan”, 1135.

<sup>29</sup> Función Pública, “Orientaciones para promover la participación ciudadana”.



insumo que permite diagnosticar los problemas de la sociedad y hacerle seguimiento a las acciones de política que se implementen para dar solución a las necesidades locales.

Con el propósito de que las entidades territoriales cuenten con información para orientar las decisiones en el marco de las políticas públicas, de manera informada y actualizada, es necesario poner a disposición de las entidades territoriales instrumentos, lineamientos y documentación de carácter técnico que sirva como referente para que se adopten y adapten, de acuerdo con sus capacidades y a su contexto institucional, acciones que aseguren la disponibilidad, la calidad, la accesibilidad, el uso de la información relativa a la niñez y las familias.

En el ámbito territorial, el desarrollo de este momento se deberá generar a partir de la herramienta de autovaloración de capacidades institucionales, que cuenta con una sesión de seguimiento al Plan de Acción, la cual permite la observación constante de la evolución y desarrollo del proceso, y en el marco de la ruta de gestión, se da principalmente frente al cumplimiento de las actividades de los agentes de acuerdo a sus competencias, las cuales son medidas mediante el establecimiento de metas, indicadores y el cumplimiento de la acción priorizada en el territorio.

Adicionalmente, desde el ámbito nacional, para la consolidación del Modelo de Gestión Territorial, se consolidará un **Índice de capacidad institucional**, que permite la medición de las capacidades institucionales (técnicas, administrativas y financieras) de las entidades territoriales para la gestión de las políticas públicas como también del estado de avance y efectividad de los mecanismos del modelo de manera integrada. Este índice se hace mediante un procedimiento estadístico que realiza lo siguiente:

- En primer lugar, se recolecta información de las entidades territoriales sobre la implementación de las políticas (registros administrativos).
- La información se captura a nivel nacional y luego se procesa estadísticamente y se calcula el Índice de capacidad institucional.
- Se genera información para fortalecer la toma de decisiones en materia de gestión institucional y formulación o ajustes de las políticas.

### Eje transversal: Participación ciudadana y comunitaria.

Se considera necesario que en el marco del MGT se propenda por acciones que promuevan y garanticen la participación e incidencia de la ciudadanía y las comunidades en el ciclo de la gestión pública, esto teniendo en cuenta que:

“Las entidades del Estado tanto de orden nacional como territorial tienen la obligación de generar procesos de participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública, además,



deben facilitar la intervención de la ciudadanía en las decisiones que los afectan, y garantizar los escenarios para que los ciudadanos accedan en igualdad de condiciones a los medios que satisfagan sus derechos”<sup>30</sup>

Para ello, se considera fundamental lograr la provisión de información a los ciudadanos que le permitan cualificarse para la exigibilidad de los derechos y la generación de un diálogo intergeneracional en el marco de la protección integral de las niñas, los niños y los adolescentes, y el apoyo y fortalecimiento a las familias.

Las acciones relacionadas con este mecanismo deben enfocarse en:

- Promoción de la participación de las niñas, niños y adolescentes: En el marco del PND se ha indicado que se consolidarán las mesas de participación de niñas, niños y adolescentes, involucrándolos en las instancias y espacios de toma de decisiones que les conciernen.
- Movilización social como “proceso colectivo y participativo de acciones cuya finalidad es promover, contribuir e impulsar, propuestas orientadas hacia la promoción de derechos”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Función Pública, “Orientaciones para promover la participación ciudadana”.

<sup>31</sup> Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF, “Lineamiento de movilización social para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia”, 2017, [https://www.icbf.gov.co/system/files/lineamiento\\_de\\_movilizacion\\_social\\_vf.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/lineamiento_de_movilizacion_social_vf.pdf).



## Referencias

- Bernal, Raquel, y Adriana Camacho. “La importancia de los programas para la primera infancia en Colombia”, 2010. [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2010-20.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2010-20.pdf).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. “Documento CONPES 3918”, 2018. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>.
- Decreto 1499 de 2017. Consultado el 29 de junio de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>.
- Departamento Nacional de Planeación. “Pacto por Colombia, pacto por la equidad Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Retos, estrategias y metas Todo lo que no le han contado del Plan”, 2019. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Resumen-2018-2022.pdf>.
- Función Pública. “Glosario Sistema de Gestión - Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG - Versión 3”, 2018. [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2ljUBdeu/view\\_file/34392838](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/34392838).
- . “Orientaciones para promover la participación ciudadana”, 2018. <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Orientaciones+para+promover+la+participaci%C3%B3n+ciudadana+en+los+procesos+de+diagn%C3%B3stico+y+planeaci%C3%B3n+de+la+Gesti%C3%B3n+P%C3%ABlica+-+Versi%C3%B3n+1+-+Julio+2018.pdf/365690c6-9a09-f451-2602-b86d9d27d361?download=true>.
- Gobierno de Colombia. “Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión”, 2013. <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamientos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>.
- . “Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 - 2030”, 2018. [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica\\_nacional\\_de\\_infancia\\_y\\_adolescencia\\_2018\\_-\\_2030\\_0.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica_nacional_de_infancia_y_adolescencia_2018_-_2030_0.pdf).
- . “Política pública nacional de apoyo y fortalecimiento a las familias, 2015-2025”, 2018. [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica\\_de\\_familia.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica_de_familia.pdf).
- Naciones Unidas. “Materiales de comunicación”. *Desarrollo Sostenible* (blog). Consultado el 29 de junio de 2020. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/news/communications-material/>.
- Rosas Huerta, Angélica. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Política y cultura*, núm. 30 (enero de 2008): 119–34.
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. “Guía metodológica para territorializar la política pública”, 2018. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/256062/download>.
- Sistema Nacional de Bienestar Familiar. “Lineamiento inclusión primera infancia en planes de desarrollo territorial”, 2016. <http://centrodocumentacion.deceroasiempre.gov.co/sites/data/Categoria1/documentoscategoria1/23%20Lineamiento%20inclusi%C3%B3n%20primera%20infancia%20en%20planes%20de%20desarrollo%20territorial.pdf>.



- SNBF, Sistema Nacional de Bienestar Familiar. “Lineamiento de movilización social para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia”, 2017. [https://www.icbf.gov.co/system/files/lineamiento\\_de\\_movilizacion\\_social\\_vf.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/lineamiento_de_movilizacion_social_vf.pdf).
- . “Lineamiento de orientaciones para la inclusión de la primera infancia, infancia, adolescencia y las familias en los planes de desarrollo territorial”, 2020.
- Unicef. “Inclusión social”. Consultado el 29 de junio de 2020. <https://www.unicef.org/colombia/inclusion-social>.
- . “Informe anual 2017”, 2017. <https://www.unicef.org.co/informe2017/es/pdf.pdf>.
- Waissbluth, Mario, y Fernando Larraín. “Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado”, 2009, 541–59.