

Mejoras y transformación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF

A partir de la experiencia y experticia alcanzada por la Alianza por la Niñez y nutriendo desde los conocimientos de las realidades territoriales en Colombia queremos poner a consideración del equipo de Gobierno 2022-2026 un análisis que recoge las perspectivas de la sociedad civil frente a la necesidad de mejorar o transformar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y sus implicaciones en lo nacional y en lo territorial.

Dada la prioridad establecida por el gobierno entrante de fortalecer o transformar el Sistema de Protección a la niñez, las organizaciones de la Alianza presentamos nuestro análisis y propuestas considerando el marco legal actual y las necesidades de rediseño de los servicios a la niñez y las familias:

1. Marco legal general del SNBF

La ley 7 de 1979 en su artículo 12. Promulga que el Bienestar Familiar es un servicio público a cargo del Estado y se prestará a través del "Sistema Nacional de Bienestar Familiar" que se establece en esta norma, determinando que corresponde al gobierno proyectar, ejecutar y coordinar la política en materia de Bienestar Familiar.

Así mismo en el artículo 13. Establece que son fines del Sistema de Bienestar Familiar:

- a)** Promover la integración y realización armónica de la familia.
- b)** Proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez;
- c)** Vincular el mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y del menor, al propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad.

Teniendo en cuenta normativa más reciente en la ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia, se mencionan más a profundidad elementos fundamentales del quehacer y la relevancia del SNBF para la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes. En el artículo 205 se establece que la rectoría del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los

mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.

Además de ello el artículo 206 menciona la existencia del Consejo Nacional de Política Social, como ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.

En resumen, en el ámbito nacional el ICBF ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Social y del Comité Ejecutivo del SNBF. En el ámbito departamental, distrital y municipal debe cumplir dos roles: por un lado, hacer la coordinación técnica de las mesas departamentales, municipales y distritales de infancia, adolescencia y familia, como coordinadoras del SNBF y, por otro, brindar asistencia técnica a los entes territoriales para el diseño y ejecución de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Con la finalidad de reglamentar lo ya expuesto en el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 se expide el decreto 936 de 2013 en el cual se establecen los esquemas de operación, los agentes, y las instancias, entre otros.

2. Análisis del SNBF

Dos organizaciones que hacen parte de la Alianza por la Niñez Colombiana: Aldeas Infantiles SOS y World Vision, han sido durante cuatro (4) años los representantes de la Sociedad Civil ante el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. La mayoría de las organizaciones pertenecientes a la Alianza son prestadoras directas de servicios de atención a la niñez, continuamente activando las rutas definidas para la garantía de los derechos de niños y niñas. Adicionalmente, algunas las organizaciones de la Alianza son operadoras del ICBF mediante contratos para la atención de población de infancia, adolescencia, juventud y familias.

Aspectos críticos:

- En sus 42 años de existencia, el SNBF no logra adoptar el modelo de protección integral adoptado en la Convención Internacional de Derechos del Niño y Código de la Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), continúa con secuelas del modelo de situación irregular.

- Es fundamental y urgente aclarar los roles y competencias de las entidades que confluyen para actuar como sistema. Hay un problema crítico de gobernanza.
- El Consejo Nacional de Política Social no ha liderado la Política Pública de niñez. Sólo ha sesionado dos veces en los últimos 8 años.
- El Comité Ejecutivo del SNBF convoca a las entidades responsables, representadas por asesores o directores de áreas técnicas misionales, con mucho conocimiento de las temáticas a tratar, pero sin capacidad de decisión. Dado que el SNBF tiene la responsabilidad de articular la prestación de los servicios, se requiere de capacidad ejecutiva para analizar el conjunto de servicios, proponer estrategias de articulación, determinar la destinación presupuestal para la prestación de dichos servicios de manera articulada, e implementarlos en articulación intersectorial.
- El ICBF tiene la responsabilidad de la coordinación del Sistema, pero no tiene los medios ni la posición para ejercerla. Incluso se queda corto para ser la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Social, por lo cual las sesiones y decisiones de este Consejo son escasas y de poca trascendencia.
- Ejemplos de lo anterior son los procesos para la formulación y diseño de la política para la Primera Infancia y la Política de Infancia y Adolescencia. Estos son los más significativos avances recientes en materia de política pública de niñez, pero han estado en cabeza y liderazgo de la Consejería para la Niñez y la Adolescencia que preside la Comisión Intersectorial para la primera infancia CIPI, y la mesa nacional de la política nacional de infancia y adolescencia.
- Es bien conocida la confusión en roles que esto ha generado entre la Dirección del SNBF y la Consejería, pero es también claro el resultado que ha tenido la Consejería Presidencial al liderar estos procesos dada su posición política y jerárquica para movilizar a todo el aparato estatal.
- Internamente en el ICBF, la Dirección del SNBF es un nombramiento de una dirección más de todas las que tiene a cargo, y pocas veces quienes han ocupado la Dirección General del ICBF han entendido y asumido la relevancia de ser ente rector del SNBF. Generalmente, se comprende que el SNBF es un área de articulación del ICBF con otras entidades, perdiendo la perspectiva estratégica.

- El Comité Ejecutivo del SNBF es la única instancia donde se destina específicamente un cupo para la participación de la sociedad civil. Aunque debería fortalecerse en cantidad de miembros para lograr una representación amplia de la sociedad civil (ONG, academia, sindicatos, asociaciones de madres comunitarias, asociaciones de padres y madres de familia) es importante mencionar que han reconocido la importancia de esta participación al resaltar las realidades de la población, promover la participación de las organizaciones sociales y ejercer un rol de monitoreo.
- En lo relativo a la capacidad de direccionamiento, el ICBF se encuentra desbordado en funciones y responsabilidades y desfinanciado en muchas de sus atenciones. No logra ejercer su labor como rector del SNBF, ni se le han dado los medios para que lo pueda lograr.
- El SNBF se encuentra desarticulado con los otros Sistemas, tales como el Sistema Nacional de Discapacidad, el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, el Sistema de Atención Integral y Reparación a las Víctimas, y el Sistema de Salud. Aún más grave, no están articulados bajo un sistema todos los servicios de protección a la niñez que requiere el restablecimiento de sus derechos y el apoyo a sus familias, conocido como *sistema o subsistema de protección*, pero inexistente formalmente. Para la correcta prestación de estos servicios de protección, se requiere articular con el Sistema de justicia, la defensoría del pueblo, la policía, la fiscalía, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre otras entidades.
- Falta información representativa sobre la situación de la niñez en el país, y sobre el acceso a los servicios. El Sistema Único de Información de la Niñez – SUIN no se encuentra actualizado, las últimas cifras con las que contaba eran de 2016. Además se encuentra desarticulado del Sistema de Seguimiento para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el cual logra un seguimiento nominal significativo y ha venido creciendo hacia infancia y adolescencia.
- La conformación del SNBF como dependencia del ICBF en lo nacional y lo territorial conlleva confusiones sobre su naturaleza, entendiéndose como una coordinación del ICBF en los territorios. La mayoría de los profesionales que lideran estas acciones están vinculados al ICBF por contratos de prestación de servicios, con momentos en el año en los cuales nadie está asumiendo ese rol.

Aspectos destacables:

- La estructura creada de manera territorial es positiva. Hay equipos en los departamentos que logran acciones conjuntas para diversos temas como nutrición, acciones de prevención de violencias, participación de la niñez y adolescencia, prevención de trabajo infantil.
- La Mesa Nacional de Participación ha logrado impulsar procesos de participación de la niñez y adolescencia, como el día del niño, niña y adolescente, el día del niño congresista o la semana de la Participación. Sin embargo conviene seguirla fortaleciendo en lo nacional y en lo local, se requiere avanzar también en la participación en Primera infancia, en el involucramiento intersectorial y en que la participación de niñas, niños y adolescentes sea vinculante.
- Las mesas de niñez indígena y afro fueron un excelente ejercicio de coordinación y acuerdo con comunidades étnicas, aunque en los últimos tres años han estado debilitadas.
- El SNBF cuenta con varias herramientas diseñadas para la participación, la articulación, la implementación de rutas integrales de atención que pueden ser aprovechadas de muy buena forma.

3. Propuestas para la transformación del SNBF

Los países que cuentan con un sistema nacional de protección o un sistema de servicios sociales, han elaborado una Teoría del Cambio que determina las situaciones que vive la niñez y las familias que dan origen a la activación de los servicios, y los resultados que dichos servicios deben lograr (la garantía de derechos). Se pueden resaltar 4 elementos clave de los sistemas de servicios sociales, que en Colombia no existen:

- El marco legal formaliza al sistema y determina una coordinación coherente con la arquitectura institucional.
- El presupuesto del sistema es asignado en coherencia con la cantidad de servicios que debe ofrecer, y la población a la que atiende. Se hace asignación presupuestal y análisis de la ejecución, de manera integral.

- Las entidades responsables de la oferta de servicios están obligadas a proveerlos en coherencia con lo determinado por la coordinación del sistema.
- El sistema de servicios sociales es ampliamente conocido por la población, su acceso se da por cualquiera de las entidades del estado que lo componen y provee servicios a todos los ciudadanos y ciudadanas que lo requieran. Para ello, sus funcionarios tienen una formación fuerte en enfoque de derechos humanos y priorizan el interés superior del niño o niña.

Algunos de los elementos fundamentales a mejorar, son:

- Aclarar la arquitectura institucional para reorganizar la coordinación del sistema y su alcance. El SNBF debe ser competente y en capacidad política, técnica y operativa para hacer recomendaciones vinculantes a entidades, determinar la priorización de recursos técnicos, administrativos y financieros para la garantía de derechos de la Niñez y contar con instancias de decisión del más alto nivel.
- El Sistema debe reformarse estableciendo un componente de monitoreo y vigilancia sobre sus acciones. Actualmente no se tienen índices que visibilicen su alcance o sus resultados.
- El SNBF debe tener suficientes mecanismos para escuchar a los territorios y las voces de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y familias y vincular la participación de ellas y ellos.
- El Comité Ejecutivo del SNBF debe tener una mayor articulación e integración de acciones de todo el Sistema, Se requiere articular con el sector justicia, con el Congreso de la República, y con otras entidades que tradicionalmente no se consideran parte, como Ambiente o Hacienda.
- La participación de la sociedad civil deberá constituirse en vinculante para la toma de decisiones que busquen promover acciones para la protección integral de la primera infancia, infancia, adolescencia y el fortalecimiento familiar en todo el ciclo de las políticas públicas. Reconociendo los diferentes roles de la misma:
 - Generación, innovación y transferencia de conocimientos en temas de protección integral y desarrollo
 - Incidencia en política pública
 - Veeduría y seguimiento a la garantía de derechos

- Prestación de servicios
 - Movilización social
- Es necesario fortalecer el personal técnico que trabaja dentro de la dirección del SNBF y establecer un número mayor de funcionarios, ya que actualmente alrededor del 90% son contratistas.
- En los territorios se requiere articulación con políticas sociales de autoridades territoriales y espacios de articulación más sólidos para generar intercambios de buenas prácticas.
- Desde los equipos territoriales también se reclama un fortalecimiento técnico en temas como:
 - Gasto público en niñez (mediciones locales)
 - Construcción y acompañamiento de rutas integrales de atención de primera infancia e infancia y adolescencia
 - Implementación de la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar
 - Fortalecimiento en los planes de acción de las instancias del SNBF.
- Es necesario fortalecer las Mesas de Infancia Adolescencia y Familia - MIAF y evitar la multiplicación innecesaria de comités que se presentan en los territorios, sobre todo en pequeños municipios donde el exceso de comités desgasta a los equipos y las personas son las mismas.
- El Comité Ejecutivo del SNBF y el CNPS deben tener una articulación y un mecanismo de acción eficiente con las MIAF, para atender con prioridad las situaciones críticas que se viven en los territorios.
- Promover la participación de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Política Social. Esto requiere modificar su conformación y se esperaría que se cree para por lo menos tres (3) miembros de las organizaciones de la sociedad civil, tales como ONG, Fundaciones, Asociaciones, Gremios, Universidades, Asociaciones de padres y madres de familia.
- La tarea más apremiante es que el Consejo Nacional de Política Social tenga una agenda clara con fechas establecidas e inamovibles y que se tome en serio su rol como Consejo directivo del SNBF.
- Fortalecer el rol de los representantes de la Sociedad Civil en el marco del SNBF. La sociedad civil en el SNBF, debe pasar de responder solamente a iniciativas del Gobierno, y otras agencias, a adoptar un

estilo proactivo, donde ella misma defina su agenda planteando iniciativas que considere apropiadas para fortalecer y garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

4. Subsistema de Protección

Las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran en situaciones de vulneración de derechos requieren un sistema preferente y eficiente que garantice sus derechos. El desarrollo debería llevar a que el sistema de servicios sociales tenga una gama de atenciones para aquellos niños, niñas, adolescentes y jóvenes que están en una escala de mayor riesgo, que les provea servicios urgentes y coordinados para ellos/ellas y sus familias, incluyendo la prestación de servicios de cuidados alternativos para los casos en que se requiera.

El funcionamiento correcto un sistema de servicios sociales debe prever la prioridad que tienen los niños y niñas que han perdido el cuidado de sus familias, o están en riesgo de perderlo, para ofrecer servicios de prevención de la separación familiar, cuidados alternativos de alta calidad, y reintegración familiar para evitar que crezcan en el sistema innecesariamente.

El actual sistema de protección en el ICBF es el conjunto de servicios que se prestan a los niños y niñas que, mediante la actuación de una autoridad administrativa, requieren tener sus derechos restablecidos. Este sistema no existe en la ley, sino que es producto de la necesidad práctica que ha conllevado al ICBF a dar orden a su oferta.

Dada la falta operativa y de coordinación del SNBF cuando un niño o niña tiene sus derechos vulnerados, el ICBF es la única entidad de carácter nacional que asume el caso, con atenciones que debe ser articuladas para dar acceso a los niños y niñas y sus familias a los servicios de otras entidades del Estado, con el fin de restablecer sus derechos. Como las demás entidades del Estado no asumen su rol como responsables del sistema, su oferta es insuficiente, ineficiente o inexistente. Ejemplos de ello es la necesidad de que los niños, niñas y familias accedan a atención psicológica y terapéutica, para lo cual requieren que los servicios de salud estén a su favor, o situaciones donde requieren llevar su caso a la justicia, para lo cual se necesitaría asesoría legal y eficiencia en la atención del sistema judicial; u otros casos en donde se requiere acceso a vivienda digna para poder

proveer un hogar evitando que les quiten a sus hijos o para lograr recuperarlos. Cuando la niñez ha sido vulnerada en sus derechos, se requiere de un estado articulado que responda en coherencia y pertinencia.

Consideramos que no existe un sistema de protección real en Colombia. Considerar al SNBF como si fuera el sistema de protección es igual que pensar que es igual al Sistema Nacional de Salud, o al de Educación. Esa confusión hace mucho daño a la población que requiere protección contra la violencia, la explotación, el abandono, la negligencia, y muchas otras vulneraciones.

De acuerdo con el estudio realizado por Aldeas Infantiles SOS “Implementación de las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de niños y niñas en Colombia – Tracking Progress Initiative – 2022 “Colombia necesita construir un verdadero sistema de protección de la niñez y la adolescencia, que capitalice los avances positivos logrados por el ICBF, y que realmente se articule en todos los niveles: municipal, departamental e intersectorialmente a nivel nacional”.

En el análisis realizado en este estudio, “no se logra identificar cómo en Colombia se ha definido y reglamentado un sistema de protección a la niñez. No existe un documento reglamentario que defina qué es el sistema de protección a la niñez, quienes lo componen, cuáles son las responsabilidades de cada entidad, cómo se articulan los servicios y se activan las ofertas, y como se financia dicho sistema.

Tampoco existe un mecanismo de determinación de servicios públicos a partir de las necesidades de la niñez, ni el monitoreo y la evaluación de este”...”El ICBF tiene el gran reto - dentro de la arquitectura institucional actual- de lograr que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar pueda liderar la determinación de unos servicios articulados de protección a la niñez y las familias que conformen un verdadero Sistema de Protección, con capacidad de involucrar a todas las entidades del gobierno, la definición del mismo, su financiación, reglamentación y posterior operativización”.

Por la especificidad que se requiere para este sistema y las articulaciones muy estrechas que deben existir con otras instancias del SNBF es necesaria la creación o definición de este sistema (o subsistema si se prefiere), para ello es necesario:

1. Organizar el Estado para garantizar derechos de niñez y adolescencia: Establecer el órgano o ente coordinador o rector; Determinar la arquitectura institucional donde debe estar alojado y asignar recursos.
2. Definir cuáles sus entidades o mecanismos de deliberación, concertación y formulación de las políticas y programas.
3. Debe tener capacidad de organización y articulación de diversos Ministerios, Institutos y Departamentos del Estado. La participación de las entidades debe ser a través de funcionarios con capacidad de decisión.
4. Debe estar estrechamente articulado con la operación de los servicios de protección brindados a niñas, niños y adolescentes con medias de restablecimiento de derechos, en condición de adoptabilidad y adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal.
5. Un sistema de justicia relacionado con el sistema de protección de la niñez: determinar los servicios que debe prestar el sistema de justicia, las articulaciones y roles, el desarrollo de capacidades de operadores jurídicos en el enfoque de niñez, y la correcta financiación. – Unidades Especiales de Justicia para la Niñez en la fiscalía, creadas por Ley, pero no reglamentadas y sin operación actual.
6. Definir claramente la Institucionalidad implementadora de las políticas y de atención directa de casos en todos los ámbitos territoriales. Incluida la articulación directa con las Comisarías de Familia y los Defensores y con la Policía de Infancia y Adolescencia.
7. Definir el mecanismo de articulación diferencial para niñas, niños y adolescentes con discapacidad.
8. Definir el rol para la prestación de servicios por entidades privadas: prever la articulación de las entidades privadas que están articuladas a las entidades gubernamentales a través de contratos consideradas “operadoras”.
9. Inclusión de actores no estatales y estructuras comunitarias: capacidades comunitarias como parte del sistema. Incluir estructuras participativas de niñas, niños y adolescentes y sus familias.
10. Diseñar un sistema único de información que permita identificar personas víctimas y victimarios, la atención recibida, las medidas tomadas por las distintas instancias, hacer seguimiento a la resolución

de las distintas situaciones, y evaluación del funcionamiento del sistema.

- 11.** Identificar fuentes de financiación y sostenibilidad para los centros donde se atienden las niñas, niños y adolescentes víctimas de vulneraciones y las infraestructuras destinadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- 12.** Articulación efectiva con el Sistema de salud para la atención a las víctimas en salud física y salud mental y acompañamiento continuo para las familias.

Este breve documento presentado como insumo de trabajo, queda en total disposición y uso de parte de ustedes. Si consideran necesario conversar al respecto estaremos atentos a reunirnos con quien se considere.

Para coordinar las reuniones estará a disposición Angélica Cuenca Gómez, Secretaria Ejecutiva de la Alianza. Celular: 3178873500 y correo: secretariaejecutiva@alianzaporlaninez.org.co