

# **Capacidades estatales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la atención de los servicios institucionales asociados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA.**

**Jhoana Riascos Riascos**

## **RESUMEN**

El artículo analiza las capacidades estatales, en términos operacionales, físicos, financieros y fiscales, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, para prestar los servicios asociados a jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA-. Se analizan datos de la operación física del ICBF, la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG y los proyectos de inversión de dicha entidad, con el propósito de dimensionar las fortalezas y debilidades del cumplimiento de las funciones del ICBF en el marco del SPRA.

## **Palabras clave**

ICBF, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Nueva Gestión Pública, capacidades estatales.

## **ABSTRACT**

The article analyzes the state capacities, in operational, physical, financial and fiscal terms, of the Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, to provide the services associated with young people linked to the System of Criminal Responsibility for Adolescents -SRPA-. Data from the physical operation of the ICBF, the implementation of the Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG and the investment projects of said entity, with the purpose of assessing the strengths and weaknesses of the fulfillment of the ICBF functions within the framework of the SPRA.

## **Key words**

ICBF, Criminal Responsibility System for Adolescents, New Public Management, state capabilities.

## **INTRODUCCIÓN**

La Ley 1098 del 2006 crea el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en cabeza del ICBF y bajo la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA (Decreto 1885 de 2015). Con esto, se busca la aplicación del enfoque de justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño, de los adolescentes entre los 14 y 18 años que cometen hechos punibles.

Pese al enfoque restaurativo y preventivo del modelo, persisten altos índices de reincidencia delincencial, donde uno de cada cinco adolescentes reincide en algún tipo de delito (ICBF, 2016). Desde 2006 hasta el 2018 han ingresado al SRPA más de 251.000 adolescentes infractores, de los cuales, siguiendo la tasa de reinserción de 20,2% para 2016 (Ríos, Ríos, 2018), se podría plantear que al menos 50.000 adolescentes habrían incurrido en la reincidencia delincencial. Esto evidencia una separación entre el propósito del sistema y el efectivo cumplimiento de las medidas orientadas a la resocialización. En este sentido se hace necesario analizar la capacidad institucional del ICBF, en su rol de cabeza del sistema, para prestar los servicios institucionales relacionados con el SRPA. En este marco, el artículo parte de la pregunta ¿En qué medida la gestión institucional del ICBF responde a los propósitos del SRPA, orientados a partir de la Ley 1098 de 2006?

La hipótesis del artículo es que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene limitaciones de capacidad estatal para la prestación de servicios asociados al SRPA, derivadas de falencias en las dimensiones físico, fiscales y financieras.

Bajo este marco, el objetivo general del artículo es analizar las capacidades estatales del ICBF en la implementación del proceso de prestación de servicios a adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Para esto, el artículo presenta en una primera parte los aspectos teóricos y metodológicos que guían la investigación, desarrollando las bases teóricas de la Nueva Gestión Pública, los conceptos de capacidades estatales y los principios básicos del SRPA. En el segundo apartado se analizan las capacidades físicas, en clave de la relación entre lineamientos de atención y la red física disponible. En el tercer apartado se caracterizan las potencialidades y limitaciones de la capacidad operacional del Instituto, a la luz de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. En el cuarto apartado se hace un análisis sintético de las capacidades financieras y fiscales, a partir del análisis programático de los proyectos de inversión relacionados, así como la fuente de financiación. Finalmente, se formulan algunas conclusiones.

## 1.ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

El marco teórico de la investigación se fundamenta en dos ejes: el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes-SRPA- y la categoría de capacidades estatales. El primer eje está ligado a la discusión sobre infancia y adolescencia, que ha guiado el desarrollo del Código del Menor de 1989 y su posterior derogación con el Código de Infancia y Adolescencia.

El segundo eje se enmarca en los preceptos teóricos de la Nueva Gestión Pública, su incorporación en los procesos de gestión en Colombia y, sobre todo, su materialización en la categoría de capacidades estatales, la cual también ha sido abordada desde otras perspectivas.

### **Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes: Antecedentes y enfoque normativo.**

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes está reglamentado en el libro II de la Ley 1098 de 2006, mediante la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia. Allí se dispone que *“El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes es el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible”* (Ley 1098, 2006)

En 2005 se oficializó el interés para la reforma del Decreto-Ley 2737 de 1989, que reglamentaba el Código del Menor. La iniciativa fue publicada oficialmente en la Gaceta del Congreso No.128, bajo la presentación del proyecto de Ley #215 de 2005 Senado, # 85 de 2005 Cámara, promovida por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y 27 congresistas. La justificación del proyecto se guió por la necesidad de adecuar la legislación colombiana a lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

El actual Código del Menor se fundamenta en la *teoría de la situación irregular* que inspiró las primeras legislaciones del siglo XX sobre la niñez y que se concentra en responder, de manera exclusiva, a los problemas de menores de edad en situaciones de riesgo o de vulneración efectiva de sus derechos. Bajo esta concepción, la legislación para proteger a los niños, niñas y adolescentes sólo opera cuando son víctimas de violencia, de explotación, de inasistencia alimentaria o de abandono, entre otras problemáticas. Se trata de una perspectiva que, si bien reconoce la existencia de realidades sociales que afectan a algunos niños y deben ser resueltas, no contempla la protección de los derechos de los menores de edad como una acción sistémica y permanente, en la que concurren responsabilidades compartidas por la familia, la sociedad y el Estado, y políticas públicas de prevención y

reafirmación de esos derechos, además de las medidas para atender la población infantil en circunstancias irregulares.(Congreso de la República, 2005, gaceta 128, p2)

Frente a esta necesidad de actualizar una Ley pensada en marcos teóricos desactualizados, el proyecto de Ley propone un enfoque normativo basado en la teoría de la protección integral, desarrollada por la Convención de los Derechos del Niño, la cual *reconoce a los niños, niñas y adolescentes de manera amplia, como personas autónomas, titulares de derechos y deberes, que deben ser protegidos de manera integral y persistente, no sólo cuando son vulnerados o incumplidos* ( Congreso de la República, 2005, gaceta 128, p2). En el mismo sentido, se piensa un marco relacional entre Familia-Estado-Sociedad, para la protección de los derechos de la niñez, el cual sería fortalecido a partir de herramientas institucionales (instrumentos de planeación y lógicas de articulación entre instituciones), guiadas por disposiciones internacionales vinculantes para el Estado colombiano como la Convención de La Haya sobre Adopción Internacional, los Convenios 132 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo, el Protocolo Opcional a la Convención de los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño contra la Prostitución y Pornografía Infantil.

La aprobación de esta iniciativa se dio el 11 de agosto de 2006, luego de sortear nueve debates en el Congreso de la República y de suscitar acuerdos entre sectores políticos de diversa naturaleza ideológica. La materialización de esta iniciativa es la Ley 1098 de 2006, por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Posteriormente se expide el Decreto 4840 de 2007, el cual adecua el marco institucional para el desarrollo de las disposiciones del citado código. Igualmente, cabe señalar que la Ley 1098 de 2006 ha sido objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual ha expedido veintisiete sentencias, en las cuales ha declarado inexecutable algunos artículos, ha ordenado articulación normativa y se ha inhibido de pronunciarse en la mayoría de los casos (Universidad de los Andes, 2020).

El fin del SRPA es la aplicación de medidas diferenciadas a los adolescentes, que sea conforme con la idea de protección integral y que garantice justicia restaurativa, verdad y reparación. Estos elementos configuraron en su momento un nuevo enfoque en el tratamiento de las cuestiones penales para adolescentes, el cual puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Consideración de los adolescentes como imputados con especial tratamiento.

- Las medidas que se les impongan a los adolescentes tienen carácter pedagógico, protector y restaurativo.
- Garantía del debido proceso en un sistema acusatorio, diferenciado del sistema de adultos.
- Las medidas de internamiento del adolescente se realizan en establecimientos a cargo del ICBF.
- El proceso es oral, con mediación, concertación e igualdad de oportunidades.
- La privación de la libertad es de carácter excepcional.
- Se reconoce el derecho de las víctimas.
- La inmediatez y la conciliación se deben aplicar como mecanismos preferentes. (Consejo Superior de la Judicatura, S.F)

Para garantizar la protección integral de los adolescentes incluidos en el SRPA, se contempla la articulación de distintas entidades del orden nacional y territorial, articuladas entre sí mediante el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, contemplado en el Decreto 1885 de 2015. En el siguiente gráfico se muestran las distintas entidades que intervienen en el SRPA:

Ilustración 1 Esquema Institucional del SRPA



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2016)

Sobre el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes cabe señalar, que busca consolidarse como la instancia para la coordinación y articulación interinstitucional, fijando parámetros técnicos para el seguimiento y evaluación del SRPA. Igualmente, esta instancia tiene como fin la orientación de políticas públicas relacionadas con la responsabilidad penal para adolescentes, así como la definición de criterios para el desarrollo del principio de corresponsabilidad, la garantía del interés superior del niño y la implementación del modelo de justicia de carácter restaurativo. El Sistema Nacional de Coordinación está presidido por el Ministro de Justicia (o su delegado) y conformado por: el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, el Ministro de Educación Nacional o su delegado, el Ministro de Cultura o su delegado, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o su delegado, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, el Fiscal General de la Nación o su delegado, el Director del ICBF o su delegado, el Director de la Policía Nacional o su delegado, el Director del Sistema Nacional de Juventud o su delegado (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Como puede verse, la composición tanto del SRPA como del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, responde a una lógica de articulación interinstitucional, que es concordante con los principios rectores de la Ley 1098 de 2006, particularmente con la teoría de la protección integral al menor. Cabe señalar que el SRPA, está enfocado a la investigación y juzgamiento de personas entre los 14 y 18 años de edad (adolescentes) de conformidad con lo establecido en la Ley 1098 de 2006.

La teoría de la protección integral al menor ganó visibilidad en el mundo académico a inicios de la década de 1990. Parra (2016) establece como punto de transformación en las concepciones tradicionales del enfoque de agenda pública sobre niños, niñas y adolescentes, la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989, pues esta se centra en los derechos universales definidos en el marco de los derechos humanos, y sienta las bases del discurso moderno sobre la infancia. En otras palabras, la centralidad se encuentra en los derechos al bienestar, al desarrollo y a la recreación, a una crianza respetuosa y a la protección integral. De esta manera, esta concepción aboga por que el Estado reoriente la acción pública hacia políticas que garantizaran la protección integral de los adolescentes, como medida para la materialización de sus derechos. Igualmente, esta concepción señala la necesidad de promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus derechos a ser escuchados y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta, así como a expresar libremente su opinión sobre el ejercicio de sus derechos y sobre la vida personal, familiar política y social.

El enfoque de derechos en infancia, tiene que ver con la incorporación de los Tratados Internacionales en materia de protección de niños y adolescentes, a los ordenamientos jurídicos de los Estados y las medidas desarrolladas para su materialización, como por ejemplo las políticas públicas, con la incorporación de los derechos humanos como elemento central en el diseño, implementación y evaluación de políticas. En este marco, las principales fuentes normativas se hallan en la Convención Internacional de Derechos del Niño, que reconoce la necesidad de que los niños, niñas y adolescentes tengan políticas públicas específicas, que aboguen por la garantía de sus derechos. (CEPAL, 2012).

Para Pautassi (2007) el enfoque de derechos en materia de infancia, tiene tres dimensiones: derecho a ser cuidado, a cuidar y al autocuidado. El derecho a ser cuidado se relaciona con las obligaciones de los padres a hacerse cargo de las necesidades materiales y de formación de sus hijos, para lo cual los ordenamientos jurídicos nacionales, a través de sus disposiciones sobre derecho de familia, desarrollan los criterios mínimos para que esto ocurra. El derecho a cuidar son las obligaciones a no interferir los servicios de guardería, no limitar acceso a salud y educación, entre otros. De otro lado, el autocuidado se enmarca dentro de las posibilidades materiales y de acceso a servicios, para ejercer el cuidado en condiciones de igualdad. Estas tres dimensiones deben tender a integrarse para una efectiva transversalización, garantizando el cuidado como derecho y obligación.

Según Solís (2003) además del cuerpo normativo internacional que da forma a los derechos de los niños (doctrina de derechos humanos, enfoque de niñez y adolescencia, Convención sobre Derechos del Niño), existen tres elementos transversales que integran el enfoque de derechos. El primero es la perspectiva socioeconómica, que reconoce la pobreza como problema estructural, así como considera la importancia de la igualdad de oportunidades como mecanismo para una garantía real de los derechos. En segundo lugar, está la perspectiva de género, que reconoce la existencia de un patriarcado que reproduce prácticas excluyentes hacia el género femenino desde la niñez. Finalmente, está la perspectiva generacional, la cual indica que existe en la sociedad un adultocentrismo que reproduce prácticas desiguales de poder hacia personas menores de edad.

Acuña (2012) alude que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes es un principio particular que está sustentado en los derechos reconocidos a estos grupos poblacionales. Ahora bien, para Chaparro (2013) el principio del interés superior<sup>1</sup> es de gran amplitud y obliga a las ramas del

---

<sup>1</sup> El artículo 44 de la Constitución, determina el principio del interés superior del menor. Esto obliga a que la familia, la sociedad y el Estado asistan y protejan al niño, en el propósito de la garantía de su desarrollo armónico e integral, materializando sus derechos.

poder público, así como a las autoridades e instituciones públicas y privadas, a los padres, a las personas responsables del cuidado de los niños, niñas y adolescentes. Este principio es un elemento transversal a las políticas públicas dirigidas a este grupo etario y a todas las medidas dirigidas la protección de sus derechos. (Acuña et al, 2010)

Para Mariño (2014) el marco normativo colombiano y las disposiciones internacionales permiten establecer sistemas restaurativos en materia penal, a través de la materialización de principios como el de la excepcionalidad y de figuras como la conciliación. Pese a que estas disposiciones existen y que algunas de ellas dan forma al SRPA, (Rodríguez, 2012) señala a través de su estudio que la materialización de las medidas restaurativas contempladas en el sistema, tienen grandes obstáculos para su materialización, derivados especialmente del desconocimiento sobre justicia restaurativa por parte de cada uno de los actores del modelo.

A manera de síntesis, cabe señalar que el SRPA supone una transformación en el tratamiento penal para adolescentes, instaurando un marco institucional, diseñado en función de la articulación entre distintas entidades de las tres ramas del poder público, mediante el establecimiento de una instancia de coordinación. Esto, responde a lo planteado por la diversa normatividad internacional y nacional, que señala la necesidad de avanzar hacia la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y la integralidad de sus derechos.

En cuanto a los estudios sobre la gestión del ICBF en relación con el SRPA, se destaca el de Martínez y Almanza (2016), quienes analizan las fallas administrativas de gestión frente a los centros de privación de libertad y las dificultades para garantizar una efectiva seguridad al interior de estos establecimientos. Estos elementos se analizan a partir de la aplicación de un modelo gerencial estructurado en 5 fases: organización para el mejoramiento, conocimiento del proceso, revisión de los problemas del proceso, mejoramiento del proceso y mediciones del proceso.

Otros estudios relacionados con el ICBF y su gestión administrativa son en su mayoría especializados y enfocados en componentes muy específicos. Pacheco (2018) analiza la información financiera y contable del ICBF regional Boyacá para la vigencia 2016, en donde identifica debilidades en materia de registro contable y de articulación entre obligaciones judiciales con cargos financieros. Por su parte, Ramírez, Aranceta y Montoya (2015) analizan las contradicciones del proceso de restablecimiento de derechos de adolescentes, en donde resaltan las dificultades para aplicar la Ley 1098 de 2006, debido a los cruces de funciones entre el ICBF y otras entidades, además del deficiente rol del Instituto en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.



Los tres textos mencionados anteriormente, son un insumo importante para establecer la relación entre gestión administrativa y cumplimiento de funciones misionales del ICBF. Sin embargo, están enfocados en aspectos muy concretos, lo que impide dimensionar de manera global, las fallas y potencialidades del Instituto en el cumplimiento de sus funciones misionales, y particularmente con lo referido al SRPA. En este marco, el presente estudio contribuye a superar esas limitaciones, integrando el análisis de múltiples variables (capacidades estatales) de manera disgregada.

### **Capacidad Estatal**

La administración pública en los últimos años ha estado profundamente influenciada por la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP). Este enfoque de la administración pública surgió como una respuesta a los retos que tenía el Estado para afrontar el cambio en el modelo de desarrollo, es decir para institucionalizar en el sector público las transformaciones que requería el nuevo modelo de desarrollo bajo un enfoque económico neoliberal (Aguilar, 2004).

La transformación del Estado se justificaba en la obsolescencia del modelo burocrático tradicional, y su incapacidad para tramitar eficientemente las crecientes demandas sociales. La forma tradicional burocrática implicaba un creciente uso de recursos, normalmente empleados en la contratación de un gran número de personal y en el desarrollo de masivas normas y procedimientos que derivaban en mayores tiempos para la provisión de bienes y servicios a la sociedad (Crozier y Friedberg, 1990).

La nueva forma de desarrollo impulsaba el papel del mercado en la dinamización de la economía y en la provisión de bienes y servicios públicos. De esta manera, el Estado debía ser reducido para evitar la interferencia en la expansión del mercado y modernizarse para enfrentar sus retos básicos, asociados principalmente a la seguridad y defensa, a la provisión de justicia y a la política monetaria y fiscal.

En este marco surgieron diferentes modelos de gestión pública, que propiciaban un marco de acción adecuado para el nuevo modelo de desarrollo. Para Osborne y Gaebler (1994) la “reinvención” del gobierno debe tener como principios básicos la separación entre toma de decisiones (público) y prestación de servicios (privados), los incentivos para la competencia en el servicio público, la transformación organizacional, la satisfacción de las necesidades del “cliente”, la descentralización del gobierno y el énfasis en el cambio a través de las fuerzas del mercado.

Desde la perspectiva del Estado posburocrático, Barzelay (1998) propone un esquema teórico que establece principios de nueva cultura organizacional, nuevas visiones operativas y de tecnologías administrativas. “El paradigma posburocrático requiere que se transite del concepto burocrático de

interés público a un concepto de resultados, medidos desde la valoración que dan a estos los ciudadanos. El paradigma posburocrático busca la calidad y la generación de valor, para lo cual se debe superar el enfoque de la eficiencia desligado de la eficacia.” (Chica, 2011, pp 63-64)

Desde el neoinstitucionalismo se han realizado aportes teóricos para entender el diseño institucional del gobierno en el modelo de desarrollo actual. El estudio de las instituciones como agentes de cambio y elementos que explican parte de las decisiones de los individuos, ha contribuido a establecer cómo se deben diseñar los incentivos para promover la productividad en las organizaciones, así como para formular proyectos orientados a desarrollar capacidades de aprendizaje, producción de conocimiento e innovación. (Martínez, 2002)

Estos aportes de las tres aproximaciones teóricas anteriormente expuestas, son en su mayoría incorporados en los principios y puntos propuestos por la NGP. Así mismo, las tres confluyen en que el Estado se ha visto abocado a realizar acciones para aumentar su capacidad y de esta manera realizar de una forma más eficiente sus funciones. De esta manera, el estudio de las capacidades estatales en el marco de la NGP, permite dimensionar de una manera integral las distintas tradiciones teóricas que explican el marco de la acción pública del modelo de desarrollo imperante en los últimos años.

Según Aguilar (2004) la NGP propició herramientas para la modernización del Estado, a través de las siguientes características:

- Énfasis en la observancia de la economía, la eficacia y la eficiencia en las operaciones administrativas.
- Rediseño de la estructura administrativa para que el Estado fuera más dinámico y con una administración más ligera.
- Descentralización de las decisiones
- Creación de agencias administrativas descentralizadas, sin configuraciones burocráticas.
- Distinción entre política y administración, abriendo la posibilidad para que los privados fueran contratados para la prestación de servicios, independientemente de su asociación al gobierno.
- Utilización de incentivos del mercado dentro de la administración pública y fuera de ella.
- Incorporación de expectativas de los clientes (ciudadanos) mediante lógicas de calidad que privilegian la operación por procesos que por funciones.
- Énfasis en la observancia de procedimientos para identificar pertinencia y coherencia en la operación.

- Incorporación de sistemas de medición y evaluación del desempeño.

De acuerdo a lo anterior, la NGP incorpora en el sector público las tecnologías administrativas y las formas de administración propias del ámbito de la empresa privada. Igualmente, establece un marco institucional adecuado para las necesidades del mercado y, sobre todo, para permitirle acceder a los privados a mejores condiciones de contratación y de esta manera, garantizar su participación en la provisión de bienes y servicios bajo formas de tercerización.

En Colombia, la NGP fue la base teórica para los procesos de reforma administrativa en la década de 1990. En la Constitución de 1991 se incorporaron tres recomendaciones concretas: el control interno en las entidades públicas, la garantía de la veeduría ciudadana sobre la gestión pública y la orientación hacia la evaluación de gestión y resultados. De otro lado, con la expedición de la Ley 498 de 1998, se formalizó la descentralización administrativa, se generaron incentivos a la gestión y se avanzó hacia la profesionalización de la administración pública (Quintanilla, 2017).

En lo referente a las apuestas programáticas del Estado Colombiano, Roth resalta:

“Esta misma perspectiva gerencial será claramente adoptada en el Plan Nacional de Desarrollo “La revolución pacífica” presentado por el Presidente Gaviria (1990-1994). Este Plan, en el contexto internacional de la crisis y desmoronamiento de los regímenes políticos socialistas y el fin de las dictaduras en América Latina y, en el plano interior, la expedición de la nueva Constitución de Colombia (1991), tendrá la impronta del “Consenso de Washington”, en tanto que recomendaciones de los organismos internacionales (FMI, BM), que apuntaban a un achicamiento de la burocracia estatal y a una reducción del ámbito de acción del Estado mediante la transferencia de ciertas funciones hacia el sector privado” (Roth, 2018, p44)

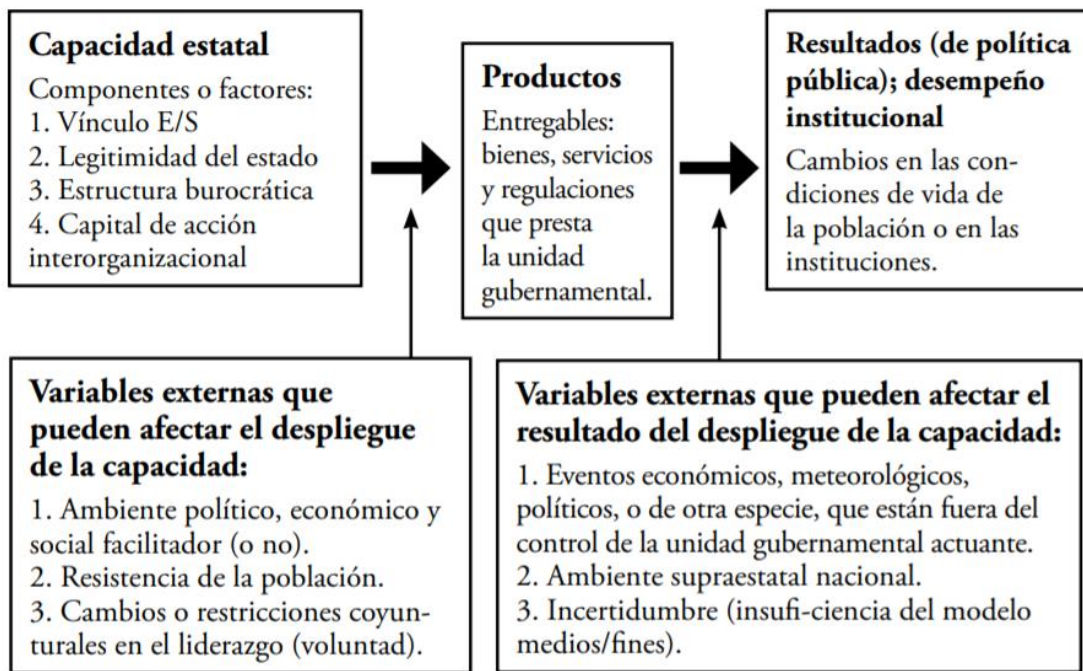
De esta manera, a partir de 1990 ha existido un consenso entre las distintas administraciones nacionales, acerca de la necesidad de aplicar la NGP para dinamizar la acción administrativa del Estado y hacerla funcional al modelo de desarrollo acordado (Vergara, 2018). En este sentido, uno de los aspectos fundamentales en los que el Estado ha enfocado sus esfuerzos, ha sido en incrementar la capacidad estatal de sus organizaciones, para que den respuesta de forma eficiente al cumplimiento de sus funciones misionales, asociadas normalmente a la provisión de bienes y servicios y la garantía básica de derechos.

El término de “capacidades estatales” ha sido abordado especialmente desde la ciencia política y la economía. En general, se presenta desde distintos enfoques que podrían clasificarse en dos grandes categorías. La primera son las denominadas perspectivas gerencialistas, las cuales hacen énfasis en

el desempeño y las capacidades administrativas, limitando su análisis a aspectos de gestión y dejando en un segundo plano elementos contextuales. Por su parte, las perspectivas no gerencialistas, incorporan elementos de orden institucional y político al análisis, es decir a diferencia de las perspectivas gerencialistas, las no gerencialistas leen también la capacidad estatal desde el ámbito relacional del Estado con su entorno (Completa, 2016).

Para efectos de esta investigación se entiende capacidad estatal “como aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, p29). Estas aptitudes implican dotaciones de recursos, competencias legales y de legitimidad, recursos organizacionales y de acción interorganizacional. Estos factores condicionan el logro de resultados del Estado en su dimensión nacional y territorial. De esta manera, las capacidades estatales, leídas bajo la óptica de la NGP, tienen una orientación a la generación de resultados, tal como se observa en la siguiente ilustración.

*Ilustración 2* Vinculo entre capacidades estatales y resultados



Fuente: Bertranou (2014)

Un modelo diferente al de Bertranou proponen Perry, García y Jimenez (2014), quienes consideran cuatro componentes de análisis para la estimación de las capacidades estatales:

- Capacidades fiscales: se refiere a las posibilidades de generación de recursos propios, a partir de impuestos.
- Capacidades financieras: están asociadas a las posibilidades de ahorro e inversión, que son necesarias para la prestación de los servicios.
- Capacidades físicas: se enfocan en la existencia y el valor de activos físicos y humanos, empleados en la provisión de servicios.
- Capacidades operacionales: son aquellas capacidades que posibilitan la inversión y utilización de los recursos físicos y financieros para proveer bienes y servicios de calidad, que respondan a las demandas de la sociedad.

Esta perspectiva es concordante con los postulados de la NGP, en el sentido de que se enfoca en aspectos de gestión desde una óptica gerencial, más que en elementos del entorno como las relaciones políticas, la cultura, entre otros, más propios de perspectivas no gerencialistas de las capacidades estatales. Esta concordancia permite para efectos analíticos, dimensionar las ventajas y límites de la operación de servicios estatales bajo la lógica de la NGP. Igualmente, es una perspectiva con variables claras y fáciles de operacionalizar en lo metodológico.

Finalmente, cabe señalar que hay un vacío en la literatura académica que aborda la relación de la capacidad del Estado para temas de justicia restaurativa, y en particular la justicia para adolescentes. Este elemento se constituye como una justificación adicional de la pertinencia de la investigación.

### **Metodología**

La investigación es un estudio de caso, que combina métodos cualitativos y cuantitativos para su abordaje. Las fuentes de información son en su totalidad primarias, derivadas de informes oficiales y datos abiertos. Esta metodología permite abordar el objeto de estudio desde su naturaleza y en relación con elementos de contexto, además de atender a la disponibilidad de recursos y fuentes de investigación.

La metodología empleada para la determinación de la capacidad estatal del ICBF en su propósito misional de atender a lo dispuesto en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, tiene los siguientes componentes:

- Para el estudio de las capacidades financieras y fiscales se realiza un análisis de los proyectos de inversión del periodo 2016-2019. La fuente de información para los proyectos de inversión son las fichas BPIN generadas por el Departamento Nacional de Planeación. Igualmente, se analizan las fuentes de financiación de los recursos de inversión.

- Para el estudio de las capacidades operacionales se realiza un análisis de los resultados del ICBF en el reporte FURAG 2019, el cual mide el estado de implementación de las 6 dimensiones y 17 políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG-.
- Para el estudio de las capacidades físicas se analizan los lineamientos que ha dispuesto el ICBF para la operación servicios relacionados con el SRPA.

## 2. CAPACIDADES FÍSICAS

Las capacidades físicas se enfocan en la existencia y el valor de activos físicos y humanos, empleados en la provisión de servicios. Esto implica la necesidad de entender la estructura de los servicios asociados al SRPA operados desde el ICBF, y su relación con los activos existentes en el nivel nacional y regional. Desde la óptica de los postulados de la NGP, las capacidades físicas contribuyen a la eficacia y eficiencia de las operaciones administrativas, puesto que garantizan las orientaciones generales de operación y las posibilidades físicas de prestación de los servicios.

La ICBF contempla dentro de su marco de gestión el proceso misional de protección. Éste, tiene como objetivo *“Liderar el diseño, actualización y desarrollo de planes, programas, proyectos y modalidades, asegurando actuaciones oportunas y con calidad, que restablezcan los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de inobservancia, amenaza, vulneración o en conflicto con la Ley.”* (ICBF, 2018, p1). El proceso de protección contempla tres ejes: Responsabilidad Penal para Adolescentes, Restablecimiento de Derechos y Adopciones.

En lo referente a Responsabilidad Penal para Adolescentes, el Instituto cuenta con lineamientos técnicos de atención a adolescentes en conflicto con la Ley. Estos lineamientos están compuestos por un documento de lineamiento modelo de atención, tres manuales, dos guías de proceso de atención, dos guías de requisitos para operadores, tres instructivos, un protocolo y sus correspondientes formatos.

El documento de lineamientos de modelo de atención, define la estructura del modelo en función de tres aspectos: niveles, componentes y fases.

Los niveles definen ámbitos y escenarios de intervención (con quiénes realiza la atención). Estos pueden ser:

- a) Personal: busca fortalecer las habilidades, valores y actitudes necesarios para resignificar el pasado, explicar la vinculación con el SRPA y proyectar un futuro deseado.
- b) Familiar: la familia como sujeto colectivo de derechos es fundamental para el acompañamiento del proceso del adolescente en conflicto con la Ley. En ese marco, se

realizan acciones enfocadas a la atención psicosocial y la reconstrucción de relaciones afectivas.

- c) Grupal: busca propiciar espacios colectivos de comunicación y ayuda, con el fin de minimizar relaciones de discriminación y exclusión.
- d) Contextual: desarrollar acciones que permitan acercar al adolescente a su entorno próximo, así como la generación de sinergia con actores comunitarios y empresariales que contribuyan a mejores oportunidades.

*Ilustración 3 Niveles de atención SRPA*



Fuente: ICBF (2020a)

El segundo aspecto contenido en los lineamientos de atención es el de componentes. Estos dan sentido y contenido al proceso de atención en función de logros y objetivos de cada adolescente. Los componentes definidos por los lineamientos de atención son:

- a) Trascendencia y sentido de vida: busca la confrontación entre conductas asociadas a la ilegalidad con la posibilidad de cambio y construcción de alternativas de una nueva vida.
- b) Fortalecimiento de vínculos: busca el desarrollo de vínculos y redes sociales de comunidad, que permitan el acompañamiento en el proceso y el desarrollo de capacidades emocionales.
- c) Autonomía desde lo pedagógico: atiende a la generación de relaciones de aprehensión del conocimiento para que en sus vivencias cotidianas se refleje una proyección de vida autónoma y responsable.

- d) Capacidad restaurativa: busca fortalecer la capacidad de reflexión sobre las consecuencias de actos ilegales, para que se logre asumir responsabilidades personales frente a los actos (ICBF, 2020)

Los niveles y los componentes de atención se desarrollan en distintas fases, las cuales corresponden al cuándo y cómo se define temporalidad en la atención y acciones a aplicar en función del proceso de cada adolescente. El modelo de atención contempla tres fases:

- a) Fase de aceptación-acogida: comienza con el ingreso del adolescente al programa de atención. se brinda la sensibilización para el inicio del proceso y se posibilitan los recursos para el mismo.
- b) Fase de permanencia: se desarrollan procesos pedagógicos, espirituales, deportivos y culturales que buscan mejorar las habilidades y destrezas de los jóvenes.
- c) Fase de proyección: establece los mecanismos para vincular las habilidades desarrolladas en la fase de permanencia y proyectar un proyecto de vida reconfigurado.

La gestión del modelo de atención, compuesto por los niveles, componentes y fases anteriormente descritos, pasa por una serie de elementos internos y externos al ICBF. De acuerdo con los lineamientos de atención, estos son:

- Rol del SNBF: el ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, articula las acciones interinstitucionales para la atención efectiva, integral y especializada a los adolescentes vinculados al SRPA.
- Articulación en el SRPA: busca integrar acciones de las distintas instituciones relacionadas en el SRPA, a través de instancias como los Consejos de Política Social, a fin de garantizar los recursos y acciones necesarias para la garantía de derechos, la protección y el restablecimiento de derechos de los adolescentes en conflicto con la Ley.
- Acciones de prevención, seguridad y vigilancia: establece los protocolos para la garantía de seguridad y custodia de los adolescentes que requieran traslado, con el fin de salvaguardar la seguridad y el orden. En estas acciones intervienen instituciones como la Policía Nacional, las Alcaldías, entre otras.
- Garantía de servicios de educación y salud: establece los roles de entidades nacionales como el Ministerio de Educación y el SENA, en los servicios prestados en las regionales, centros zonales y operadores del ICBF. Igualmente, prioriza junto a las EPS e IPS, las acciones correspondientes a la atención en salud de los jóvenes.



- Garantía de acceso a deporte, recreación, cultura y arte: establece la ruta para que el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Deporte y las autoridades territoriales converjan a través de sus acciones misionales, al desarrollo de programas y proyectos para el fomento al deporte, recreación y cultura de los jóvenes vinculados al sistema.
- Infraestructura: establece que los entes territoriales a través de sus planes de desarrollo, contemplan la construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura en la que se ofrece atención a los jóvenes del SRPA. (ICBF, 2020 a)

Para dar cumplimiento al modelo de atención anteriormente planteado, el ICBF cuenta con 33 sedes regionales y 214 centros zonales en todo el país. Adicionalmente, el Instituto cuenta con centros transitorios, centro de internamiento preventivo y centro de emergencia en procesos de responsabilidad penal. Los centros transitorios son los lugares donde los adolescentes son conducidos una vez aprehendidos por las autoridades hasta por un máximo de 36 horas. Los centros de internamiento preventivo son los lugares a donde se atiende a los jóvenes con presuntas conductas punibles, y que están según un juez de garantía en algún tipo de riesgo u obstaculizando la investigación. Finalmente, en los centros de emergencia son atendidos los adolescentes que requieren acciones de restablecimiento de derechos (ICBF, 2020 b).

De otro lado, en algunas unidades territoriales se cuenta con infraestructura especializada para la atención de jóvenes vinculados al SRPA. En Bogotá existen los Centros Forjar, operados por la Secretaría Distrital de Integración Social, los cuales siguen lineamientos del ICBF y tienen como objetivo la atención integral a jóvenes vinculados al SRPA y que no tienen medidas privativas de la libertad. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2019)

De acuerdo a lo anterior, la capacidad estatal del ICBF para operacionalizar el modelo de atención a adolescentes vinculados al SRPA, está relacionada no solo con su propia capacidad de infraestructura y servicios, sino también por la efectiva interrelación con entidades al nivel territorial, las cuales contribuyen mediante sus recursos a la provisión de otro tipo de centros de atención a jóvenes vinculados al SRPA, así como a la dotación de algunos centros del ICBF.

Esto tiene como consecuencia capacidades diferenciadas de operación a nivel territorial, pues en algunos departamentos con mayores capacidades técnicas y fiscales, es más probable la existencia de mejor infraestructura para la atención del modelo. Igualmente, aspectos como la capacidad de ejecución de recursos y la transparencia en la gestión de las entidades territoriales, se constituye en una variable que afecta la provisión efectiva de los elementos físicos necesarios para garantizarle una atención adecuada a los vinculados al SRPA.

Uno de los aspectos en que se evidencian las capacidades diferenciadas de operación del ICBF en sus regionales, tiene que ver con el número de contratistas y funcionarios de planta asignados a las regionales. A continuación, se presentan los casos de algunas regionales con poblaciones similares, disparidades en el número de vinculados al SRPA y diferencias importantes en el número de servidores públicos.

*Tabla 1 Relación regionales ICBF*

| <b>REGIONAL</b> | <b>NÚMERO DE HABITANTES</b> | <b>VINCULADOS SRPA 2007-2018</b> | <b>SERVIDORES 2018</b> |
|-----------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Córdoba         | 1 788 648                   | 1163                             | 362                    |
| Nariño          | 1 809 301                   | 8193                             | 268                    |
| Caquetá         | 496 262                     | 2242                             | 207                    |
| Chocó           | 515 166                     | 794                              | 236                    |
| La Guajira      | 1 040 193                   | 816                              | 264                    |
| Meta            | 1 016 672                   | 4133                             | 273                    |

Fuente: ICBF (2018)

La anterior tabla muestra algunas disparidades en las capacidades de las regionales, para atender a los vinculados del SRPA. Los departamentos de Córdoba y Nariño, con un número similar de habitantes, tienen grandes diferencias en el número de vinculados al SRPA, en donde Nariño reporta 7 veces más de vinculados que Córdoba y 94 servidores menos. Estas disparidades se repiten en departamentos con poblaciones similares, como son los casos de Caquetá y Chocó, y la Guajira y Meta.

Desde el inicio del SRPA en 2006 y hasta el 2018, fueron vinculados más de 251.000 jóvenes al Sistema. De estos, cerca del 58% no se encontraba estudiando ni trabajando, el 60% manifestó haber consumido drogas, los hogares de donde provienen presentan bajo logro educativo (86%), desempleo de larga duración (73%), analfabetismo (63%) y hacinamiento (51%) (DNP, 2019a). Estos datos muestran que, aunque haya una importante oferta de atención especializada por parte del ICBF y las entidades territoriales, es poco probable que se modifiquen las causas estructurales que favorecen el ingreso y la permanencia de los jóvenes en situaciones de conflicto con la Ley. Por lo que muchas veces las capacidades físicas de atención orientadas al restablecimiento y garantía de derechos, están supeditas a causas estructurales que terminan desbordando las posibilidades de una atención integral (nivel familiar y grupal) y que condicionan de manera definitiva el éxito del proceso.

Adicionalmente, la capacidad de atención del ICBF presenta problemas originados en factores tanto internos como externos al Instituto. Un análisis de Dejusticia (2017) sobre las sanciones a adolescentes en Medellín señala:

...De otra parte, las entrevistas nos permitieron identificar varios de los problemas en el funcionamiento del programa de sanciones, que a grandes rasgos se resumen en (i) la inestabilidad y ausencia de claridad en la contratación del ICBF a los operadores y la evaluación de sus resultados, (ii) la casi total ausencia en la ejecución de esfuerzos (y en la capacidad institucional) para el seguimiento de las sanciones, (iii) la carencia y precariedad de los programas dirigidos a la integración de los adolescentes a un entorno social de legalidad, (iv) la poca nitidez entre los programas administrativos de atención a adolescentes y los relativos al cumplimiento de sanciones judiciales, (v) la ausencia de contratación de profesionales dirigidos a manejar el consumo de drogas de adolescentes sancionados, y (vi) problemas de coordinación entre funcionarios judiciales, la policía nacional, y el ICBF y los operadores, policiales y administrativos. Todos estos problemas contribuyen a una situación de ineficiencia e insuficiencia de resultados, que a su turno está asociada con una percepción de los funcionarios de escasez de recursos económicos, por ejemplo, relativo al costo-cupo-niño-mes, o de recursos humanos, relativa por ejemplo a la insuficiencia de personal en el grupo de seguimiento del CESPAs para hacer seguimiento a las sanciones. (DeJusticia, 2017, pp 41-42)

De esta manera y a modo de síntesis, se puede afirmar que aunque el modelo de atención a jóvenes en conflicto con la Ley tiene lineamientos técnicos claros que en lo ideal promueven acciones interinstitucionales para la garantía y el restablecimiento de derechos, su capacidad física de concreción está supeditada a factores que superan el ámbito de intervención del ICBF y se insertan en lógicas macro como la capacidad de conseguir y ejecutar recursos por parte de entidades territoriales, las causas estructurales de pobreza en los hogares de los jóvenes vinculados al sistema (Molina, 2018) y las evidentes falencias para cumplir con las disposiciones judiciales. Estos elementos de orden estructural develan los límites de las tecnologías administrativas guiadas por la NGP, para lograr una efectividad en la operación de servicios, puesto que no intervienen causas de orden estructural.

Adicionalmente, las lógicas de operación del ICBF tales como la selección de operadores y los constantes cambios de personal, se constituyen como elementos que limitan su capacidad física de operación y contribuyen a falencias en la efectividad para la implementación y seguimiento del modelo de atención.

### **3.CAPACIDADES OPERACIONALES**

Las capacidades operacionales son aquellas que posibilitan la inversión y utilización de los recursos físicos y financieros para proveer bienes y servicios de calidad, que respondan a las demandas de la sociedad (Perry, García y Jimenez ,2014). Para el caso de las organizaciones públicas colombianas, la provisión de bienes y servicios está dada en función de su marco de gestión, el cual está orientado por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG-

En 2012 el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” del entonces presidente Juan Manuel Santos, estableció que el fortalecimiento institucional estaría guiado por las premisas teóricas del buen gobierno, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción (DNP, 2010). De esta manera, se formularon una serie de propósitos en temas como la rendición de cuentas, la estrategia de gobierno en línea, disposiciones sobre gestión contractual, entre otros aspectos, que serían dispuestos en un modelo único que aplicaría a todas las instituciones públicas.

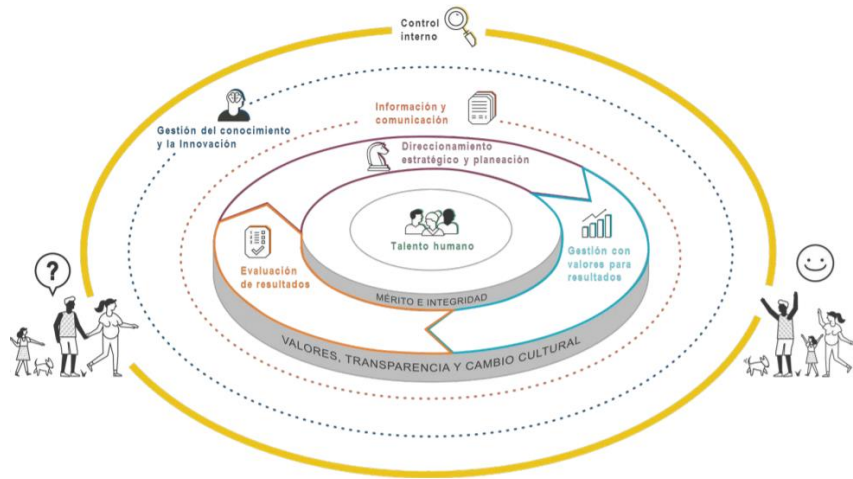
El MIPG fue reglado inicialmente mediante el Decreto 2482 de 2012, en el cual se establecieron lineamientos para la integración de la planeación y la gestión de las entidades públicas. Posteriormente, los lineamientos del modelo fueron cambiados con la expedición del Decreto 1499 de 2017, el cual determina la articulación de todos los sistemas y modelos de gestión y administración que venían implementándose en el país, así como los sistemas de gestión de calidad y de control interno para entonces vigentes.

Este modelo general, está orientado a mejorar el desempeño y los resultados de todas las entidades públicas, buscando satisfacer las necesidades y el goce efectivo de los derechos ciudadanos, a través de la generación de la cadena de valor público, transformando insumos en procesos que generan productos, los cuales se orientan hacia la consecución de resultados que permiten impactar las condiciones de vida de las poblaciones objetivo.

MIPG tiene seis principios: integridad, transparencia y confianza; orientación a resultados; articulación interinstitucional; excelencia y calidad; aprendizaje e innovación; toma de decisiones basadas en evidencia (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019). Estos principios se basan en las orientaciones teóricas de la NGP, alineando a la gestión y misión de las organizaciones públicas con la búsqueda de la eficiencia y la delimitación de funciones respecto al modelo de desarrollo imperante.

Estos principios son operativizados a través de siete dimensiones, tal como se muestra en la siguiente ilustración.

Ilustración 4 Dimensiones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión



Fuente: Departamento Administrativo de la Gestión Pública, 2019a

Cada dimensión tiene una o varias políticas, que persiguen fines diferenciados y que guían la manera en que se deben estructurar procesos, trámites y otras actividades relacionadas con lineamientos y normatividad de distinto índole. De esta manera, a través de las siete dimensiones y diecisiete políticas del modelo, el ICBF como organización pública, estructura su marco de acción y de gestión administrativa, que le permite el cumplimiento de sus fines misionales en general y por supuesto respecto del SRPA.

La forma de medir el avance de una entidad pública en la implementación del MIPG es el sistema FURAG. Cada año todas las entidades a nivel nacional y territorial, deben diligenciar un cuestionario que mide el cumplimiento y avance de los contenidos de cada una de las dimensiones y políticas del sistema. A continuación, se muestra la trayectoria de la evaluación del ICBF entre 2017 y 2019 en cada una de las siete dimensiones del modelo.

**Evaluación por dimensiones**

Tabla 2 Resultados implementación MIPG- Dimensiones

| DIMENSIÓN                                 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|
| Talento Humano                            | 82,2 | 77,7 | 96   |
| Direccionamiento Estratégico y Planeación | 83,8 | 90,4 | 93,2 |

| <b>DIMENSIÓN</b>                         | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Gestión con valores para resultados      | 87,7        | 83,1        | 94,8        |
| Información y comunicación               | 85,5        | 81,62       | 95,8        |
| Gestión del conocimiento y la innovación | 77,9        | 76,7        | 95,9        |
| Control interno                          | 85,4        | 84,2        | 96,6        |
| <b>ÍNDICE DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL</b> | 84,9        | 82,8        | 95,7        |

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2017, 2018,2019b)

Los anteriores datos indican un sustancial avance en la implementación del modelo en sus diferentes dimensiones. Se destaca el avance de dimensiones como la de gestión del conocimiento y la innovación, que tenía en 2017 una puntuación inferior a los 80 puntos y que para 2019 aumento 18 puntos, llegando a los 95,9.

De otro lado, cabe señalar que entre 2017 y 2018 todas las dimensiones, con excepción de direccionamiento estratégico y planeación, bajaron su puntuación. Este periodo coincide con el cambio de administración, que en condiciones tradicionales implica la renovación de gran parte del talento humano y el replanteamiento de formas de gestión y objetivos misionales.

Con el alto grado de implementación del MIPG en sus dimensiones, el ICBF demuestra una importante capacidad operativa para transformar insumos financieros en procesos que se orientan a la consecución de resultados. En el caso del SRPA, la implementación del modelo favorece la agilización de trámites administrativos, la articulación interna para la correcta provisión de bienes y servicios y en un nivel menos tangible, cuestiones como la gestión del conocimiento y la cultura de la retroalimentación, como generadores de cambio en la manera en que operan determinados servicios.

Para analizar en detalle la trayectoria de la implementación del MIPG y su relación directa con la capacidad operativa del ICBF, es necesario entender cuáles fueron los avances en las diecisiete

políticas del modelo. A continuación, se presentan los resultados para las vigencias 2017, 2018 y 2019.

*Tabla 3 Resultados implementación MIPG- Políticas*

| <b>POLÍTICA</b>   | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Control interno   | 85,4        | 84,2        | 96,6        |
| Defensa jurídica  | -           | 74          | 80,7        |
| Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos         | 78,3        | 71,9        | 76,8        |
| Gestión del conocimiento  | 77,9        | 76,7        | 95,9        |
| Gestión documental  | 81,3        | 69,1        | 84,1        |
| Gestión estratégica del talento humano                              | -           | 78,8        | 96,3        |
| Gestión presupuestal y eficiencia del gasto                         | 60,1        | 80,3        | 73,5        |
| Gobierno digital  | 84,4        | 85,2        | 92          |
| Integridad  | 86,6        | 71,4        | 84,6        |
| Participación ciudadana en la gestión pública                       | 90          | 83,3        | 96,3        |
| Planeación institucional  | 80,1        | 88,9        | 92,7        |
| Racionalización de trámites   | 70          | 89          | 88          |
| Seguimiento y evaluación del desempeño                              | 85,2        | 88,3        | 89,8        |
| Seguridad digital   | 80,1        | 89,1        | 94,8        |
| Servicio al ciudadano   | 80,8        | 87,4        | 96,3        |
| Transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción | 85,6        | 81,5        | 96,1        |

Fuente: Departamento Administrativo de la Gestión Pública (2017, 2018,2019b)

La anterior tabla muestra que entre 2017 y 2018 hubo disminución en la puntuación de 7 políticas, relacionadas con temas como gestión documental, integridad, entre otras. Sin embargo, al igual que con la tendencia de las dimensiones, entre 2018 y 2019 se presentaron grandes avances en la implementación del modelo. En este periodo se destaca el significativo avance en las políticas de transparencia (14.6 puntos porcentuales), integridad (13.2 puntos porcentuales) y gestión documental (15 puntos porcentuales).

Teniendo en cuenta los resultados de la vigencia 2019, las políticas con mayor grado de implementación son control interno, participación ciudadana, gestión del conocimiento, gestión estratégica del talento humano, servicio al ciudadano y transparencia. El alto grado de implementación de estas políticas indica la fortaleza institucional del ICBF para dar cumplimiento a varios de los preceptos de la NGP sobre una organización “ideal”: eficiencia del servicio al ciudadano, garantía de transparencia, retroalimentación orientada a la toma de decisiones y garantía de la participación ciudadana en la gestión.

De otro lado, cabe señalar la persistencia de algunas falencias administrativas en el ICBF. Las políticas de gestión presupuestal, fortalecimiento organizacional y defensa jurídica, señalan importantes rezagos en la manera como se manejan los recursos, se simplifican procesos para hacerlos más cercanos al ciudadano y se ejerce la defensa jurídica de una organización altamente expuesta a controversias judiciales.

En síntesis, cabe señalar que las capacidades operacionales del ICBF, que se dan en el marco del MIPG, muestran un alto grado de maduración, que se evidencia en la solidez del Instituto para temas como el servicio a la ciudadanía, la transparencia y la gestión del conocimiento. Sin embargo, hay serios rezagos relacionados con varios pilares de la gestión administrativa, tales como los temas presupuestales, judiciales y el fortalecimiento organizacional orientado a la simplificación de procesos.

Lo anterior tiene como principal matiz, las limitaciones del FURAG y del mismo MIPG, para medir las capacidades operativas en el nivel regional. Es decir, los resultados de la implementación del modelo están altamente concentrados en el nivel nacional, limitando la posibilidad de analizar cuáles



son las capacidades en las regionales y qué implicaciones tiene sobre la operación de servicios relacionados con el SRPA.<sup>2</sup>

Sin embargo, cabe resaltar que los resultados del FURAG permiten establecer que el Instituto ha avanzado en la implementación de un modelo de gestión que le dan una mayor capacidad para adelantar ciertos procedimientos relacionados con el SRPA que se gestan no solo en el nivel de las regionales sino también en el nacional. Este elemento contribuye a que sea más eficiente el tratamiento administrativo frente al SRPA lo que contribuye a su vez en mejores escenarios para la legitimidad del sistema.

#### **4. CAPACIDADES FINANCIERAS Y FISCALES**

Las capacidades financieras se refieren a las posibilidades de generación de recursos propios, a partir de impuestos. Por su parte, las capacidades fiscales están asociadas a las posibilidades de ahorro e inversión, que son necesarias para la prestación de los servicios. (Perry, García y Jimenez, 2014)

Antes del 2019 es ICBF contaba con dieciséis proyectos de inversión para toda la entidad, que abarcaban temas de infraestructura, desarrollo tecnológico, asistencia a primera infancia, familia, protección de la niñez, entre otros. No existía un proyecto de inversión exclusivamente enfocado en el SRPA. En promedio para el periodo 2016-2018, estos proyectos de inversión sumaban alrededor de los 5 billones anuales.

Desde la vigencia 2019 el ICBF cuenta con un proyecto de inversión dedicado exclusivamente a intervenir las problemáticas relacionadas con el SRPA, denominado “Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional”, con código BPIN 2018011000257. Este proyecto de inversión tiene como objetivo “Fortalecer la atención integral a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en presunta comisión de delitos y/o vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA)”. Con el proyecto se espera beneficiar a 113.811 personas anualmente, desde el 2019 hasta el 2022. (DNP, 2019 b).

Para el cuatrienio 2019-2022 el ICBF solicitó recursos por el orden de los 3.3 billones de pesos para la financiación del proyecto. Estos recursos están orientados al cumplimiento de las siguientes metas:

#### *Tabla 4 Proyecto de Inversión SRPA*

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que en el marco de la investigación se presentaron dificultades para la incorporación de datos “duros”, debido a la indisponibilidad de los mismos.

| <b>PRODUCTOS</b>   | <b>META<br/>CUATRIENIO</b>                            | <b>RECURSOS SOLICITADOS<br/>2019-2022</b> |
|--|---|---|
| Documentos de lineamientos<br>Técnicos   | Formular 17<br>documentos técnicos                    |   |
| Servicio de protección para el<br>restablecimiento de derechos<br>de niños, niñas, adolescentes y<br>jóvenes | Beneficiar 907.312<br>niños, niñas y<br>Adolescentes. |   |
| <b>TOTAL</b>   |   | <b>\$3.367.382.805.973</b>                |

Fuente: elaboración propia con base en datos ficha BPIN

Para el 2019 se solicitaron mas de 785.000 millones, para 2020 833.000 millones y para los próximos años el costo aumenta aproximadamente 27.000 millones al año.

Las fuentes de financiación del proyecto provienen en 100% de recursos propios, lo que hace depender la implementación del proyecto, a la capacidad del Instituto para generar y recaudar esos recursos. Para la vigencia 2019 fueron solicitados \$785.000.785.161 millones, de los cuales el Ministerio de Hacienda autorizó inicialmente \$748.311.039.737 millones y al final del año hubo una asignación vigente de \$793.80.793.011 millones. Esto indica una asignación real más alta de lo solicitada y de lo inicialmente autorizada por el Gobierno Nacional.

La financiación por fuente exclusivamente propias (mayoritariamente derivadas de aportes a parafiscales), tiene como principal implicación la dependencia a una serie de factores internos (riesgos de gestión) y externos (crisis económicas, impactos fiscales inesperados) que pueden ocasionalmente impactar las estimaciones de generación de recursos. Este elemento se constituye como un riesgo para la sostenibilidad de las acciones del Instituto en lo referente al SRPA.

Las capacidades fiscales del Instituto están limitadas por las disposiciones del Gobierno Nacional, en cuanto al techo de gasto, lo que depende del marco fiscal de mediano plazo y el tipo de política fiscal implementada. Estas limitaciones se constituyen como las principales restricciones de entrada, para la planeación de las acciones en materia de SRPA. Igualmente, señalan que las lógicas de centralización presentes en las decisiones de temas fiscales y financieros, contrarían los postulados de descentralización de la NGP.

## **5. CONCLUSIONES**

Esta investigación partió de la pregunta ¿en qué medida la gestión institucional del ICBF responde a los propósitos del SRPA, orientados a partir de la Ley 1098 de 2006? Frente a esto, se planteó como hipótesis que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene limitaciones de capacidad estatal para la prestación de servicios asociados al SRPA, derivadas de falencias en las dimensiones físico, fiscales y financieras.

Al establecer las generalidades del SRPA, se encontró que su implementación ha implicado un avance en la garantía de derechos de niños y adolescentes, cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de los Derechos del Niño, la cual reconoce a los niños, niñas y adolescentes de manera amplia, como personas autónomas, titulares de derechos y deberes, que deben ser protegidos de manera integral y persistente, no sólo cuando son vulnerados o incumplidos.

El fin de este Sistema es la aplicación de medidas diferenciadas a los adolescentes, que sea conforme con la idea de protección integral y que garantice justicia restaurativa, verdad y reparación de los jóvenes inmersos en hechos punibles. Para garantizar la protección integral de los adolescentes inmersos en el SRPA, se contempla la articulación de distintas entidades del orden nacional y territorial, articuladas entre sí mediante el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en cabeza del ICBF.

Una vez descritas las generalidades del SPRA, se procedió a analizar las capacidades estatales, a la luz de lo expuesto por Perry, García y Jimenez (2014) en torno a las variables físico, fiscales y financieras, las cuales están íntimamente ligadas a los postulados de la NGP en términos de eficiencia administrativa, descentralización, lógicas de evaluación y desempeño, tercerización de servicios a privados, entre otros. Esta teoría es concordante con los postulados de la NGP lo que se compagina con las lógicas de operación del sistema y de otro lado, permite por la claridad de sus postulados, realizar una fácil operacionalización de las variables en términos metodológicos.

Frente a las capacidades operacionales se evidenció el alto grado de implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG, que permite transformar insumos financieros en procesos que se orientan a la consecución de resultados y que a su vez se materializan en impactos positivos para los jóvenes vinculados al proceso. Pese a esto, subsisten dudas sobre las capacidades operacionales de las regionales y centros zonales del Instituto, ya que los análisis de la implementación del modelo están altamente concentrados en el nivel nacional y no permiten establecer el panorama detallado en el nivel descentralizado. Este hecho resalta que, aunque la implementación de tecnologías administrativas orientadas a la modernización de las organizaciones públicas (en este caso bajo MIPG) permite generar eficiencias en ciertos procesos, hay causas

estructurales como el acceso desigual a recursos según los territorios y la insuficiencia de inversiones en temas como infraestructura, que limitan la operación de los programas y develan los límites de las perspectivas gerencialistas de los problemas públicos.

Frente a las capacidades físicas, se destaca la claridad de los lineamientos para la atención del modelo, que están detallados y atienden en su integralidad a los principios del SRPA. Sin embargo, el cumplimiento de estos lineamientos está supeditado en gran medida a la intervención y dotación de centros de atención por parte de las entidades del orden territorial, quienes de manera diferenciada y atendiendo a sus capacidades fiscales y de gestión, son fundamentales para la provisión de los bienes necesarios que permiten la oferta de servicios a los jóvenes. Este hecho pone en discusión nuevamente, los límites de la utilización de las tecnologías administrativas de la NGP para generar simetrías (operaciones bajo estándares similares en todos los territorios) en las capacidades físicas de operación de un programa.

En lo referente a las capacidades financieras y fiscales se resaltan los beneficios de contar con un proyecto de inversión propio a partir de la vigencia 2019, que permite hacer una mejor formulación, implementación y seguimiento de las acciones necesarias para la operación de los servicios asociados al SRPA. Como principal limitación se encontró la alta dependencia de recursos propios por concepto de parafiscales, que dependen de variables exógenas y altamente volátiles como el mercado laboral y la gestión de otras instituciones para el recaudo de estos recursos. Esto supone altos riesgos para el cumplimiento de los fines del SRPA. En cuanto a la relación con los postulados de la NGP relacionados con mayor descentralización de decisiones y adaptar las burocracias para hacerlas más “ligeras”, la dependencia del SRPA a decisiones altamente centralizadas (por ejemplo, la definición de regla fiscal) visibiliza las contradicciones que afronta su concepción en cuanto a que su diseño si bien se basa en una visión “moderna” de la administración pública, está siendo estructuralmente limitado por lógicas tradicionales o “burocráticas” de administración (decisiones centralizadas).

De esta manera, se comprueba la hipótesis de que hay una limitada capacidad estatal del ICBF para la prestación de servicios a adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, ya que gran parte de estas capacidades están supeditadas a factores externos tales como la dependencia de recaudo de recursos externos, la articulación con una amplia gama de instituciones en los niveles nacional y territorial, y las causas estructurales de pobreza y exclusión de los jóvenes vinculados al sistema. De otro lado, las potencialidades de sus capacidades estatales

están dispuestas en adecuadas prácticas de gestión administrativa y en su consolidación como ente rector de un sistema pensado desde la lógica de garantía de derechos para niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, cabe señalar que la investigación evidencia la necesidad de avanzar hacia un análisis integral del SRPA, que permita establecer cómo las desigualdades territoriales en sus dimensiones sociales y económicas tienen implicaciones en la operación del sistema y en las dinámicas de cometimiento de delitos por parte de los adolescentes.

## **Bibliografía**

1. Acuña Vizcaya, J. F. (2012). *Tópica Jurídica: En el caso de la judicialización de adolescentes desvinculados del conflicto armado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
2. Acuña Vizcaya, J. F., García Gómez, C. M., & López Nieto, A. M. (2010). *La medida pedagógica como sanción en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes (Ley 1098 de 2006): Estudio socio jurídico*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
3. Aguilar, L. (2004). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
4. Alonso, M. Bifarello, M. (2003). *Políticas públicas para la infancia en Argentina: la deuda pendiente*. Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Noviembre.
5. Bertranou, J. (2014). *Capacidad estatal y judicialización de derechos sociales. Teoría y estrategia metodológica para su investigación*. En Pautassi L. (Dir.), *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Editorial Biblos
6. Bertranou, J. (2015). *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, pp 37-59.
7. CEPAL. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
8. Chaparro, V. (2013). *Justicia Penal Adolescente: Aproximación a las problemáticas de las sanciones*. En J. A. Gómez Gómez, *Nuevas perspectivas del Derecho Penal* (págs. 429-461). Bogotá: Editorial Ibáñez- Universidad del Cauca.

9. Completa, R. (2016).c estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76
10. Congreso de la República. (11, 08 y 2006). Artículo 139. [Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes]. *Ley 1098 de 2006*.
11. Congreso de la República. (2006). Gaceta número 128. Bogotá.
12. Congreso de la República. (diciembre 29 de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (Ley 489 de 1998). Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>
13. Consejo Superior de la Judicatura. (S.F). Contenido Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1559849/Contenido+Sistema+Penal+para+Adolescentes.pdf/08ff6d1e-21c4-40d0-a77c-947679157158>. Consultado el 19/05/2020
14. Corte Constitucional. (24 de septiembre de 2013) Sentencia T-671. [MP Gabriel Mendoza]
15. Crozier, M. Friedberg, E. (1990). El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva. México: Alianza Editorial Mexicana.
16. Decreto 1499 de 2017 (septiembre 11 de 2017). Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 (decreto 1499 de 2017).
17. DEJUSTICIA. (2017). Sanciones a adolescentes en el Distrito Judicial de Medellín. Disponible en: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_353.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_353.pdf) , consultado el 15/06/2020.
18. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). Resultados FURAG 2017. Bogotá. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNmI4NzIyZjEtMzllOS00NmY0LTk1MzQtMGYxMzZiOWY1ZTE2IiwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOjR9>
19. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019a). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Bogotá: DAFP.
20. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019b). Resultados FURAG 2018. Bogotá. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTg1ZjBhNWMyYTI1Zi00ZWRI1Tg0OTctOW>

NIZTc0ZTUyNjM5IiwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOjR9

21. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Resultados FURAG 2019. Bogotá. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMTZiZDU5MTQtMjNjNi00OTczLTg0ZjktMzRkNTkyYzg3ODdkIiwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOjR9>
22. DNP. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Bogotá: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Resumen%20Ejecutivo%20Ultima%20Version.pdf>
23. DNP. (2019a). Observatorio de Familias, Boletín 12. Bogotá: DNP.
24. DNP. (2019b). Ficha EBI proyecto 2018011000257. Bogotá: DNP.
25. ICBF. (2016). Subdirección de Responsabilidad Penal Consolidado Nacional. Bogotá: ICBF. Disponible en: [http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/proteccion/responsabilidad-penal/EstadC3%ADstic20SRPA\\_Corte20Abril.pdf](http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/proteccion/responsabilidad-penal/EstadC3%ADstic20SRPA_Corte20Abril.pdf)
26. ICBF. (2018). Caracterización del proceso de protección. Bogotá: ICBF
27. ICBF. (2020 a). Lineamientos técnicos del modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la Ley -SRPA. Bogotá: ICBF
28. ICBF. (2020 b). Oferta de servicios. Bogotá: ICBF. Recuperado de: <https://www.icbf.gov.co/portafolio-de-servicios-icbf>
29. Lozano, A. (2008). Aspectos sobre Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
30. Mariño, C. (2014). Justicia juvenil restaurativa como respuesta alternativa. En Política criminal y libertad. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
31. Martínez Aguilar, D. A., & Almanza, C. (2016). Fortalecimiento de la gestión del ICBF en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
32. Martínez, C. (2002). Neoinstitucionalismo y teoría de gestión. *Innovar*, 19, pp 9-16.
33. Ministerio de Educación Nacional. (2016). Lineamientos para la prestación del servicio educativo en el marco del sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
34. Molina, G. (2018). Causas de reincidencia en los delitos de los menores en el SRPA en la ciudad de Cartagena entre los años 2012 y 2015. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, Vol. X. No. 19: 126-155
35. Osborne, D. Gaebler, T. (1994). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

36. Pacheco, M. (2018). Análisis de información financiera y contable sobre la ejecución de presupuesto del ICBF regional Boyacá por la vigencia 2016 (tesis de grado). Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja.
37. Parra Cárdenas, A. (2016). Responsabilidad Penal de los Menores de Edad. Bogotá: Leyer Editores.
38. Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo N° 87, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
39. Perry, G., García, E., & Jiménez, P. (2014). State Capabilities in Colombian Municipalities: Measurements and Determinants. Universidad de los Andes; CEDE; CAF.
40. Presidencia de la República de Colombia (diciembre 3 de 2012). Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión (Decreto 2482 de 2012). Diario Oficial 48634 de diciembre 3 de 2012.
41. Presidencia de la República de Colombia (noviembre 27 de 1989). Por el cual se expide el Código del Menor (Decreto-Ley 2737 de 1989).
42. Presidencia de la República de Colombia (septiembre 21 de 2007). Por la cual se dictaminan disposiciones sobre las Comisarias de Familia (Decreto 4840 de 2007). Diario Oficial No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007
43. Presidencia de la República de Colombia (septiembre 21 de 2015). Por el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) y se dictan otras disposiciones (Decreto 1885 de 2015).
44. Quintanilla, D. (2017). La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
45. Ramirez, V;Aranceta, Montoya,F. (2015). contradicciones en el proceso de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia (trabajo de grado). Medellín: Universidad de Medellín.
46. Ríos, C. Ríos, C. (2018). El sistema de responsabilidad penal de adolescentes en Colombia desde un análisis económico del derecho. INCISO, 20 (1), pp 146-156.
47. Rodríguez, L. (2012). Análisis de la justicia restaurativa en materia de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia. Anuario de psicología jurídica, 22, pp 22-35.
48. Roth, A. (2018). Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.



49. Secretaría Distrital de Integración Social. (2019). ¿Qué son los Centros ‘Forjar’? Más de 2.600 jóvenes y adolescentes atendidos. Recuperado de: <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/93-noticias-infancia-y-adolescencia/3491-que-son-los-centros-forjar-mas-de-2-600-jovenes-y-adolescentes-atendidos>.
50. Solís, S. (2003). El enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales. Universidad de Costa Rica.
51. Universidad de los Andes. (2020). Congreso Visible Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-Ley/por-la-cual-se-expide/3576/#click>. Consultado el 1/05/2020.
52. Vergara, R. (2018). Planes nacionales de desarrollo y management público en Colombia (1958-2018), un estudio bajo la técnica cualitativa del análisis de contenido. *Económicas CUC*, 39 (2), pp. 129-14.