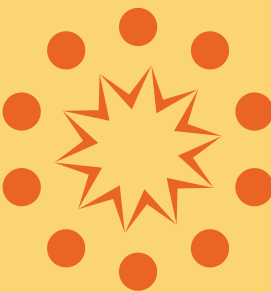


imagina



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



IMPLEMENTATION SCIENCE
COLLABORATIVE

URC

CASO DE ESTUDIO 2

Retos y lecciones aprendidas en el desarrollo de los Planes de Acción Departamentales para acabar con la VCN en Colombia

Este estudio de caso describe el proceso de desarrollo de los “Planes de Acción Departamentales”, en el marco del desarrollo e implementación del Plan de Acción Nacional de Colombia para acabar con la VCN.

Resumen

- El ICBF elaboró el documento “Directrices para la elaboración de planes de acción territorial”, que brindó instrucciones y recomendaciones técnicas y metodológicas para la elaboración de planes locales para acabar con la VCN.
- Las directrices fueron lo suficientemente flexibles como para dejar margen a los equipos locales para responder a las necesidades, los tiempos y los procesos de cada departamento mediante adaptaciones de la metodología sugerida.
- El ICBF prestó asistencia técnica y apoyo a los equipos locales a título individual, proporcionándoles recursos y estrategias para la preparación, aplicación y seguimiento de los planes de acción territoriales.
- El avance en el desarrollo y seguimiento de los planes de acción territoriales ha sido diferenciado: a la fecha de elaboración de este informe, algunos departamentos estaban realizando el seguimiento de las acciones del plan (Etapa 4), mientras que otros estaban diseñando la misión, visión y objetivos (Etapa 1). Esto ha supuesto que la asistencia técnica haya tenido que ser individualizada y responder a las necesidades es-

pecíficas de cada departamento y equipo local.

- Tanto el equipo del ICBF encargado de la asistencia técnica como los equipos de los gobiernos departamentales tuvieron limitaciones en cuanto a número de personal y continuidad, lo que generó importantes retos.

Proceso de desarrollo

El desarrollo de los planes territoriales se inició con la construcción del documento “Directrices para la elaboración de planes de acción territoriales en el marco de la Alianza Nacional para poner fin a la violencia contra los niños”. Estas directrices tenían entonces como objetivo proporcionar una caja de herramientas y comprometer a los organismos gubernamentales encargados de la política social a nivel departamental que posteriormente liderarían el proceso de elaboración del plan (por ejemplo, las secretarías departamentales de bienestar social, integración social, salud o planificación, entre otras). A lo largo de este proceso, los gobiernos departamentales contaron con el apoyo técnico de las oficinas regionales del ICBF, del equipo nacional del ICBF y de un consultor contratado específicamente para este proceso (Alianza Nacional, 2021). Los lineamientos fueron elaborados entre septiembre y diciembre de 2020, paralelamente a la elaboración del PNA. Los lineamientos propusieron 4 etapas y 20 pasos (Ver figura 1). Además, sugirieron una lista de partes interesadas que deberían participar en la elaboración del plan, e incluyeron recursos técnicos, como plantillas de presentación, una metodología para realizar consultas, tablas para enumerar las intervenciones, entre otros.

Figura 1. Cuatro etapas para elaborar los planes territoriales (adaptado del documento de directrices del ICBF)

Etapa 1: Preparación
<ul style="list-style-type: none"> • Paso 1.1: Socialización de la Alianza Nacional. • Paso 1.2: Mapeo de instancias y actores. • Paso 1.3: Análisis del contexto territorial. • Paso 1.4: Preparación de la propuesta de objetivos, misión y visión del plan de acción territorial. • Paso 1.5: Mapeo de programas, proyectos, acciones y estrategias. • Paso 1.6: Revisión de los instrumentos de planificación (Plan de Desarrollo y otros planes). • Paso 1.7: Buenas prácticas.
Etapa 2: Espacios de consulta y diálogo
<ul style="list-style-type: none"> • Paso 2.1: Proceso de construcción conjunta con entidades e instituciones. • Paso 2.2: Consulta con niños y adolescentes. • Paso 2.3: Diálogo con el sector educativo, padres y madres de familia. • Paso 2.4: Diálogo con organizaciones de la sociedad civil. • Paso 2.5: Grupos de trabajo con agentes. • Paso 2.6: Validación definitiva de los compromisos.
Etapa 3: Elaboración del plan
<ul style="list-style-type: none"> • Paso 3.1: Paso a paso para la construcción del plan de acción. • Paso 3.2: Estructura del plan de acción. • Paso 3.3: Documento del plan de acción. • Paso 3.4: Matriz del plan de acción.
Etapa 4: Estrategia de seguimiento y evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Paso 4.1: Aliados informan de sus esfuerzos, actividades y participantes • Paso 4.3: Taller de socialización de información consolidada sobre esfuerzos de implementación colectiva • Paso 4.2: Documentar avances en la matriz

Etapa 1: Preparación.

Los gobiernos departamentales realizaron un análisis de la situación de violencia en sus territorios utilizando las estadísticas nacionales y territoriales existentes, así como evaluaciones previas de necesidades y prioridades. En este proceso se contó con el apoyo de la Consejería Presidencial para la Infancia y la Adolescencia. También se realizó un mapeo de instancias de decisión y actores (con sus roles y competencias), así como un mapeo de programas, proyectos, acciones y estrategias, que se estaban implementando en el territorio en materia de prevención y atención de la VCN. Además, el gobierno departamental compartió información sobre la Alianza Nacional con potenciales interesados. En algunos casos, los equipos locales ya contaban, al menos parcialmente, con un mapeo de las instituciones puesto que ya estaban trabajando con ellas en otras actividades relacionadas con la prevención de la violencia. Finalmente, en esta primera etapa los equipos técnicos de los gobiernos departamentales con

la asistencia del ICBF elaboraron los objetivos, misión y visión de los planes de acción territoriales.

Etapa 2: Espacios de consulta, acuerdo y diálogo

Se realizaron reuniones de diálogo con los actores involucrados, incluyendo entidades gubernamentales (educación, salud, gobernación, alcaldía, defensoría del pueblo y otras que trabajan en protección integral), así como miembros de la sociedad civil (como líderes, indígenas, delegados de NNA, comunidad LGTBIQ+, entre otros). Algunas de estas instancias también fueron miembros del “Grupo de Trabajo de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar” (MPIIAFF).

Un entrevistado de un gobierno departamental comentó las dificultades de la participación de la sociedad civil. El representante narró que la convocatoria de actores no

gubernamentales fue desafiante porque no están claramente identificados o mapeados. Adicionalmente, este informante compartió el tema de que los niños, niñas y adolescentes no fueron convocados ni comprometidos en este proceso, aunque usualmente tienden a participar en otros espacios relacionados con el diseño de políticas públicas liderados por el ICBF.

Etapa 3: Elaboración del plan

Con base en lo propuesto en los diferentes espacios de diálogo (Etapa 2), se elaboró una primera versión del plan de acción territorial, consistente en un documento escrito y una matriz con las acciones priorizadas con sus respectivos responsables. Este documento y la matriz fueron enviados al equipo nacional del ICBF para su revisión y retroalimentación. Se hicieron los ajustes necesarios para tener una versión mejorada y se solicitó al líder del ICBF a nivel regional incluir la aprobación del plan de acción territorial en la agenda del MPIIAFF. En la reunión se socializó y aprobó el Plan, mediante la firma de un acuerdo.

El progreso en la elaboración de planes de acción territoriales fue heterogéneo. En el momento de redactar este informe, algunos departamentos disponían de una versión preliminar del documento. En otros casos, han avanzado en la definición de la misión, la visión y los objetivos del plan. En otros casos, los equipos territoriales están supervisando la aplicación del plan de acción territorial, ya que consiguieron tenerlo listo en 2021.

Etapa 4: Estrategia de seguimiento y evaluación

Las directrices para la elaboración de planes de acción territorial que se compartieron originalmente (en abril de 2020) no incluían un proceso relativo a la Etapa 4: “Estrategia de seguimiento, supervisión y evaluación”, y proponían únicamente dos recomendaciones generales. Las recomendaciones generales eran las siguientes:

- Se necesita llegar a acuerdos sobre las responsabilidades en cuanto al seguimiento de la ejecución de las acciones del plan. Debe ser el gobierno departamental quien lidere este proceso, teniendo en cuenta su papel general en el plan de acción territorial.
- Se debe considerar el papel del Ministerio Público en las acciones de seguimiento de la implementación del plan, teniendo en cuenta que tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría General de la Nación son las instituciones encargadas de la defensa y garantía de los Derechos Humanos. Por lo tanto, debido a las competencias de estos organismos, se podrían generar acciones de requerimiento a las entidades que no cumplan con los compromisos que se adquirieron en el plan.

En este punto, el ICBF planteó que en el futuro se iban a publicar lineamientos específicos para esta etapa. Los entrevistados de los territorios mencionaron que, una vez tuvieran el plan de acción territorial, harían seguimiento a su implementación de la siguiente manera: primero, la entidad líder del gobierno departamental solicitaría una presentación a cada aliado involucrado en la que se describiera la información básica de implementación de las actividades realizadas en el marco del plan de acción territorial (por ejemplo, número y tipo de actividades, participantes, etc.). Con base en esta información, el líder de gobierno alimentaría el plan de acción territorial y realizaría una presentación consolidada que sería compartida en las sesiones de trabajo entre el equipo de gobierno y los directores de las instituciones involucradas, para recibir retroalimentación grupal.

Aunque el plan de acción territorial está estructurado tanto por el documento escrito como por la matriz, en la práctica la herramienta que se utilizó activamente y se actualizó (basándose en la recolección de información durante los talleres de seguimiento) fue únicamente la matriz. (Véase el anexo 2). En el caso del departamento de Córdoba, como parte del proceso de seguimiento, se utilizaron las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para mantener una comunicación permanente entre el equipo de trabajo departamental. En particular, se creó un grupo de WhatsApp que integra a representantes de las instancias involucradas para mantenerse conectados, sostener la motivación en el trabajo, resolver dudas, entre otros.

Desarrollo de la capacidad local

A lo largo de todo el proceso de diseño, ejecución y seguimiento de los planes departamentales se aplicaron estrategias clave para reforzar las capacidades técnicas locales. En esta sección se describen las acciones más importantes para desarrollar las capacidades y proporcionar asistencia técnica y apoyo.

Asistencia técnica del ICBF a los departamentos

El trabajo de asistencia técnica a los departamentos comenzó después de la publicación de las directrices en 2021. El equipo de asistencia técnica del ICBF brindó orientación y apoyo a los gobiernos locales, inicialmente para definir una rutina de acción y un cronograma, y luego durante el proceso de diseño del plan de acción territorial. El número de sesiones de asistencia técnica fue variable en los territorios, de acuerdo con la demanda de cada departamento. Como parte de la asistencia, el ICBF compartió información, directrices, presentaciones, matrices, metodologías para talleres, etc. El ICBF elaboró una plantilla para la preparación de Planes de Acción Departamentales que sirvió de referencia a los equipos locales (véase el Anexo 1). El apoyo se prestó individualmente con cada

equipo departamental, y se ajustó a la capacidad, las condiciones y los progresos de cada uno. Primero, el equipo del ICBF intentó prestar asistencia de forma colectiva, es decir, celebrando reuniones en línea con representantes de diferentes departamentos al mismo tiempo. Este enfoque no funcionó porque el número de participantes era demasiado grande y se identificó que muchos de ellos no se comprometían ni participaban. Además, el tiempo durante las reuniones no era suficiente para conocer los detalles necesarios de cada departamento para proporcionar a cada equipo una orientación pertinente y específica.

Debido a la pandemia, el apoyo se prestó a distancia, mediante el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como Zoom, Teams y Meet. Para ello era necesario que los participantes de los departamentos tuvieran un acceso adecuado a Internet. En algunos casos, hubo varias dificultades para acceder a internet, por lo que las oficinas regionales del ICBF ofrecieron sus oficinas para realizar reuniones virtuales.

Curso de Coordinación de INSPIRE en Colombia (CICC)

El Curso de Coordinación de INSPIRE es un curso participativo e interactivo co-diseñado por el End Violence Lab, la Alianza Nacional y socios multisectoriales. Este curso tiene como objetivo desarrollar capacidades en funcionarios gubernamentales para la implementación, adaptación, monitoreo, evaluación y escalabilidad de las estrategias del modelo INSPIRE. El Curso de Coordinación INSPIRE Colombia (CICC) se dictó de manera virtual entre abril y junio de 2021. Los entrevistados consideraron que esta modalidad contribuyó a tener un mayor número de participantes por departamento. Originally, it was proposed that 2 persons per department would attend. No obstante, participaron hasta 4 representantes de cada gobierno departamental. Los participantes indicaron que el curso reforzó sus capacidades y el acceso a conocimientos y herramientas. Sin embargo, los informantes consideraron que debería haberse impartido antes de que comenzara la labor de asistencia técnica (y no cuando ya había empezado). De este modo, cuando se iniciara la asistencia técnica, el personal ya habría desarrollado y reforzado sus capacidades. Además, según un entrevistado, varias personas no querían avanzar en el proceso de elaboración del plan, argumentando que al ser participantes de la CCPI, aún estaban en proceso de aprendizaje y preferían terminarlo para iniciar el proceso de elaboración de los planes en sus departamentos.

Tissera, Maternowska y Fry (2021a y 2021b) realizaron una exhaustiva documentación y evaluación del proceso de la CCPI. Estos documentos describen detalladamente el proceso de construcción participativa y colaborativa y los resultados de la primera aplicación..

Participantes y funciones en el proceso de elaboración de los planes departamentales

- **Consultor ICBF:** preparación de los lineamientos, asistencia técnica y apoyo a los departamentos en la elaboración de sus planes de acción.
- **Referente nacional del ICBF:** apoyo técnico a los departamentos en la revisión y retroalimentación de los planes de acción territoriales.
- **Representantes de las oficinas regionales del ICBF:** apoyo técnico y acompañamiento a los departamentos para la elaboración y seguimiento de los planes de acción territoriales. Cada representante trabaja con un departamento, lo que implica asistencia técnica a todos los municipios que lo conforman.
- **Directores de instancias involucradas en el plan de acción territorial:** coordinación con el gobierno para la elaboración y seguimiento del plan de acción territorial.
- **Funcionarios del gobierno:** lideran el proceso de elaboración y seguimiento del plan de acción territorial, con el apoyo técnico del ICBF (a nivel regional y nacional) y de la Consejería Presidencial para la Infancia y la Adolescencia.
- **Sociedad civil** (por ejemplo: líderes, indígenas, delegados de los NNA, comunidad LGTBI, docentes) de cada departamento: contribuyen a la elaboración del plan de acción territorial mediante la presentación de sus percepciones y su participación en la toma de decisiones.

Retos y lecciones aprendidas

- **El trabajo colectivo entre el ICBF y otras entidades gubernamentales debe ser continuo. Para garantizar esta coordinación se requiere el compromiso político de los gobernadores y alcaldes de cada departamento.** Muchos gobiernos y partes interesadas del departamento (aunque no todos) mostraron su compromiso. Por ejemplo, al igual que en la elaboración del PNA, se esperaba que en cada departamento el proceso estuviera dirigido por la primera dama del departamento. Sin embargo, su participación fue limitada, tanto por parte de ella directamente como de las personas que delegó para que la representaran.
- **Los equipos en los gobiernos departamentales que asumen la responsabilidad de preparar el plan de acción territorial son limitados y la rotación es alta, por lo que es necesario considerar una evaluación continua y un refuerzo de los recursos humanos (en términos de número y capacidades).** Su disponibili-

dad es limitada porque en algunos casos tienen asignadas formalmente funciones no relacionadas con el desarrollo del plan de acción territorial y, sin embargo, intentan dedicarse a las tareas relacionadas con el plan. En otros casos, los funcionarios públicos sí tienen esta tarea incluida en sus funciones, pero están sobrecargados con otras responsabilidades diversas. Además, los equipos locales son reducidos (en algunos casos una sola persona) y tienen contrato laboral temporal de prestación de servicios (de 3 a 4 meses), lo que provoca una alta rotación y la llegada de nuevas personas. Además, en la mayoría de los casos no se realiza un adecuado traspaso de tareas e información, por lo que el proceso suele ser “traumático” (según los entrevistados). Por ejemplo, muchas personas de las gobernaciones que participaron en el CICC ya no hacían parte del equipo de gobierno cuando el ICBF los contactó para iniciar la asistencia técnica y por lo tanto tuvieron que trabajar con nuevos integrantes que carecen de la capacidad construida por los empleados anteriores. Otro caso mencionado es cuando se contrata a la misma persona para el cargo, pero después de una pausa de 1 o 2 meses lo que afecta el proceso.

- Dado que la alta rotación **se considera una de las principales dificultades, se sugiere encontrar mecanismos que garanticen la permanencia de los responsables durante todo el proceso de elaboración del plan.** Esto podría lograrse contratando personas por periodos más largos o involucrando únicamente personal permanente. **Se recomienda crear capacidades en los miembros de los equipos que permanecerán durante todo el proceso. En caso de rotación, se recomienda fortalecer el proceso de transferencia e inducción del nuevo personal.** Este escenario será inevitable cuando se produzca el cambio de autoridades gubernamentales debido a las próximas elecciones. En vista de esto, será esencial que el equipo actual organice y sistematice la información sobre los progresos realizados hasta ese momento para poder informar detalladamente a los nuevos responsables.
- Adicionalmente, una lección aprendida **muy importante es contar con un líder en cada gobierno local, dedicado exclusivamente a la elaboración del plan.** Una persona con conocimiento y experiencia en el tema, proactiva, sensible, con interés, vocación, compromiso y recursos para brindar acompañamiento y seguimiento, cara a cara, en cada territorio-municipio de la gobernación. Dicho líder deberá contar, al menos, con el apoyo de una persona (en condiciones adecuadas como las sugeridas anteriormente), para cumplir con las responsabilidades asignadas.
- El nivel de participación de las instituciones (tanto gubernamentales como no gubernamentales) ha sido variado, en algunos casos con un alto compromiso y en otros muy limitado, lo que hace difícil garantizar su compromiso. Según los comentarios de los respon-

sables de las gobernaciones, en algunos casos la razón fue que no priorizaron su participación y apoyo a la Alianza Nacional. Así, aunque algunas instituciones participan en las reuniones de trabajo, se percibe que sólo lo hacen como un acto de presencia pero sin una participación activa.

- El hecho de que las reuniones fueran virtuales, debido a la pandemia COVID-19, también se considera una barrera de participación, ya que no se pudo avanzar al ritmo que consideran que podrían haber tenido en condiciones de trabajo presencial.
- Se sugiere que en el mapeo de instancias y actores (paso 2 de la etapa 1) se identifique si existen antecedentes de trabajo conjunto entre cada institución y el gobierno. De ser así, es importante evaluar cómo funcionó en términos de asistencia a reuniones y participación activa, y otros elementos que permitan conocer la cultura de organización y relación de las instancias para proponer dinámicas de comunicación, diálogo y negociación adecuadas.
- Además, considerando que en la “Matriz para mapeo de interesados” se contempla listar uno o dos referentes de cada institución, sería pertinente solicitar a cada institución que asigne personas con interés, motivación y compromiso con el tema, así como con habilidades sensibles para el trabajo colaborativo. Esto puede contribuir a involucrar personas dispuestas a trabajar en un objetivo común y no sólo a dar a conocer los intereses específicos de la instancia que representan.
- **Se reconoce que la asistencia técnica del ICBF fue amplia y constante. Sin embargo, el número limitado de miembros del equipo y de recursos dificultó llegar a todos los departamentos por igual. Se deben hacer esfuerzos futuros para fortalecer el equipo en número y capacidad.** El equipo del ICBF no contaba con suficientes integrantes (un responsable que a veces tenía el apoyo de una o dos personas) ni con la capacidad operativa para que el acompañamiento fuera sostenido con todos los departamentos.
- Con los departamentos que tenían voluntad y capacidad técnica (equipo con experiencia en el tema, interés, disposición para dedicarse al proceso, etc.) y condiciones operativas para avanzar, el acompañamiento permitió mayores avances en el plan. **Es necesario incrementar los recursos para la asistencia técnica a los territorios, en particular, a aquellos que no cuentan con los recursos o las condiciones necesarias, por lo que requieren mayor seguimiento y apoyo. Además, se sugiere que la asistencia se mantenga individualizada, según los ritmos propios del departamento, y presencial, de forma que se visite el territorio y las poblaciones que,** según los participantes, demandan la presencia, al menos periódica, de las autoridades y/o representantes.

- **Los entrevistados expresaron su preocupación por la sostenibilidad de los planes debido a la falta de recursos para su puesta en marcha, por lo que es necesario realizar el cálculo de costes del plan y asegurar los recursos futuros en consecuencia.** Los entrevistados coinciden en que prevenir la violencia es una tarea compleja, por lo que es necesario realizar actividades e intervenciones permanentes. Sin embargo, señalan que el presupuesto ha sido recortado o no asignan lo que corresponde. Además de las limitaciones presupuestarias de las actividades que ya están en el campo, las limitaciones económicas tampoco permiten implementar nuevas acciones según el modelo INSPIRE en el que fueron capacitados los equipos de las gobernaciones. De esta forma, existe una brecha entre las necesidades que fueron identificadas en el proceso de elaboración de los planes y las acciones que se están desarrollando.

Metodología:

Objetivo: Describir las acciones llevadas a cabo en el desarrollo de los planes de acción territoriales, así como los retos y lecciones aprendidas.

Participantes: A partir de la sugerencia de miembros actuales y antiguos del ICBF, se contactaron equipos de cinco departamentos que se encuentran en diferentes etapas del proceso de diseño e implementación de planes de acción territorial. Al entrevistar a miembros de departamentos en diferentes etapas, el equipo de investigación podría recolectar diferentes experiencias y retos.

Departamento	Etapas de preparación del Plan
Córdoba	Etapas 4. Seguimiento de la implementación del plan
Vaupés	Etapas 2. Elaboración del plan (etapa inicial)
Chocó	Etapas 2. Elaboración del plan (etapa final)
Guajira	Etapas 2. Elaboración del plan (proceso en espera)
Meta	Etapas 2. Elaboración del plan

Fuente: Elaboración propia.

Recolección de datos:

Revisión documental: directrices, informes de los consultores que se encargaron de elaborar las PNA y asistencia técnica a los departamentos.

Entrevistas semiestructuradas con miembros de los gobiernos departamentales y de las oficinas regionales del ICBF, y con antiguos y actuales miembros del ICBF.

Referencias

Alianza Nacional contra la violencia hacia niñas, niños y adolescentes (2021). Plan Nacional de acción contra la violencia hacia la niñez y adolescencia en Colombia 2021-2024. <https://www.end-violence.org/sites/default/files/paragraphs/download/Plan%20Nacional%20de%20Accion%20-Columbia.pdf>

Alianza Nacional contra la violencia hacia niñas, niños y adolescentes. (s.f.). Lineamientos para la elaboración de los planes de acción territoriales en el marco de la Alianza Nacional contra la violencia hacia niñas, niños y adolescentes.

Tissera Luna, M., Maternowska, M.C., and Fry, D. (2021a). Colombia INSPIRE Coordination Course Documentation and Process Guide. End Violence Lab at the University of Edinburgh, Scotland.

Tissera Luna, M., Maternowska, M.C., and Fry, D. (2021b). Colombia INSPIRE Coordination Course Evaluation – Final report. End Violence Lab, University of Edinburgh, Scotland.

