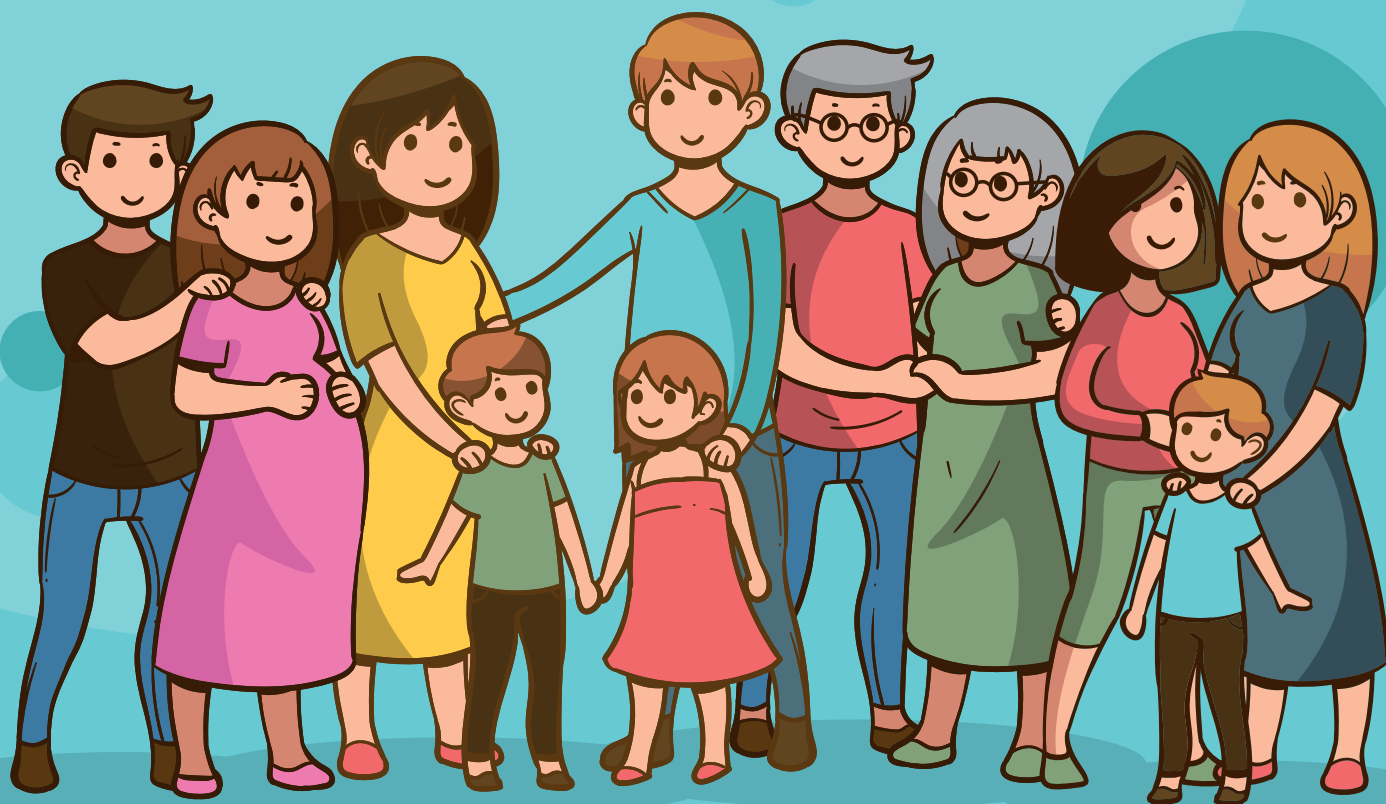


POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE APOYO Y FORTALECIMIENTO A LAS FAMILIAS



MINSALUD



GOBIERNO DE COLOMBIA

.....

ISBN

Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias

Oficina de Promoción Social
Dirección de Promoción y Prevención
Ministerio de Salud y Protección Social

Bogotá, D. C. – Colombia, 2018

© Queda prohibida la reproducción parcial o total de este documento, por cualquier medio escrito o visual, sin previa autorización del Ministerio de Salud y Protección Social.

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

Ministro de Salud y Protección Social

LUIS FERNANDO CORREA SERNA

Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios (e)

CARMEN EUGENIA DÁVILA GUERRERO

Viceministra de Protección Social

GERARDO LUBÍN BURGOS BERNAL

Secretario General

ELKIN DE JESÚS OSORIO SALDARRIAGA

Director de Promoción y Prevención

JUAN PABLO CORREDOR PONGUTÁ

Jefe de Oficina de Promoción Social

.....
Este documento se elaboró con el apoyo de las siguientes entidades

MARÍA CRISTINA TRUJILLO DE MUÑOZ

Consejera Presidencial para la Primera Infancia

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

Ministra de Relaciones Exteriores

ENRIQUE GIL BOTERO

Ministro de Justicia y del Derecho

GRISelda JANETH RESTREPO GALLEG0

Ministra de Trabajo

YANETH CRISTINA GIHA TOVAR

Ministra de Educación Nacional

CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

JUAN SEBASTIÁN ROZO RENGIFO

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

Ministra de Cultura

LUIS FERNANDO MEJÍA ALZATE

Director del Departamento Nacional de Planeación

NEMESIO ROYS GARZÓN

Director del Departamento para la Prosperidad Social

KAREN CECILIA ABUDINEN ABUCHAIBE

Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Equipo técnico

Ministerio de Salud y Protección Social

ANA MARÍA PEÑUELA POVEDA
JOSUÉ LUCIO ROBLES OLARTE
AMANDA VALDÉS SOLER
SONIA MILENA MORENO PÁEZ
MARÍA CECILIA MALDONADO FISCHER
SARA INÉS OCHOA CELY
ANA MARGARITA OLAYA FORERO
LIGIA GALVIS ORTIZ

Comisión Intersectorial para la Primera Infancia

CLAUDIA MILENA GÓMEZ DÍAZ

Ministerio de Relaciones Exteriores

LAURA MONTEJO ESPITIA

Ministerio del Trabajo

PAULA OJEDA OJEDA

Ministerio de Educación Nacional

ALFREDO OLAYA TORO

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

JOSÉ MANUEL VÁSQUEZ LEAL
LUIS ARIEL LOMBANA SOSA

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

LUISA FERNANDA VÉLEZ LÓPEZ

Ministerio de Cultura

MOISÉS MEDRANO BOHÓRQUEZ
NUBIA PIEDAD SUTA MOYA

Departamento para la Prosperidad Social

SOL INDIRA QUICENO FORERO

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

PEDRO QUIJANO SAMPER
MARTHA YANETH GIRALDO ALFARO
SANDRA GABRIELA BURGOS LÓPEZ
GINNA PAOLA GIL CHIBUQUE
JANETH ALEMÁN SÁNCHEZ
EARL DOUGLAS LÓPEZ CORCHO
ADRIANA CAMBEROS MORENO

Corrección de estilo, diagramación y diseño

Oficina Asesora de Comunicaciones

Grupo Imagen Corporativa

Edición junio 2018

CONTENIDO

Introducción	7
1. Antecedentes	8
2. Concepto de familias en la Política	10
3. Enfoques de la Política	11
3.1. Enfoque de Derechos Humanos	11
3.2. Enfoque de Curso de Vida	12
3.3. Enfoque de Capacidades	13
4. Situaciones y contextos	14
5. Objetivos	19
5.1. Objetivo general	19
5.2. Objetivos específicos	19
5.3. Principios de la Política	19
6. Ejes, estrategias y líneas de acción	20
6.1. Eje 1- Reconocimiento y protección social	20
6.2. Eje 2- Convivencia democrática en las familias	21
6.3. Eje 3- Gobernanza	24
7. Gestión nacional y territorial de la Política	23
7.1. Arquitectura institucional	24
7.2. Gestión de la Política a nivel territorial	26
7.3. Lecciones aprendidas en la gestión programática orientada a las familias	29
7.4. Orientaciones para gestionar los programas de fortalecimiento de las familias	30
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

Introducción

Este documento presenta la **“Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias”**, construida en desarrollo de lo previsto en la Ley 1361 de 2009, conjuntamente con entidades del nivel nacional y territorial, de los sectores público y privado, la sociedad civil y la academia, bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social.

Como política nacional pretende, desde la perspectiva de derechos, brindar orientaciones generales para la acción del Estado en torno a la comprensión, movilización social y gestión política, con miras a promover el apoyo y fortalecimiento de las familias en términos de desarrollo humano y social en todos los territorios del país, asumiendo a las familias como sujetos colectivos de derechos y agentes de transformación en un sentido amplio, plural y diverso.

En ese sentido, la Política enmarca un horizonte de sentido y genera orientaciones para las acciones y el ordenamiento de las respuestas programáticas del Estado, la sociedad y demás actores sociales y comunitarios para la promoción y reconocimiento de las capacidades y posibilidades de agenciamiento de todas las familias colombianas y extranjeras que habitan en el territorio colombiano, independientemente de su conformación, dinámicas y situaciones en las que se encuentren.

El documento contiene, por un lado, los elementos clave que estructuran la Política con relación a los antecedentes tanto normativos como del proceso de construcción participativa, la concepción de familia desde la cual se plantea movilizar su acción, los enfoques sobre los



cuales posteriormente se consideran las situaciones y contextos de las familias. Lo anterior permite señalar la apuesta de política con sus objetivos y principios, y los ejes con estrategias y líneas de acción. Finalmente, se incluyen orientaciones relacionadas con la arquitectura institucional y los procesos de gestión territorial, las lecciones aprendidas sobre los programas nacionales y territoriales orientados a las familias y unas orientaciones generales para el desarrollo de programas.

Esta Política está acompañada de un documento técnico que profundiza en sus contenidos conceptuales, situacionales y normativos, el cual está disponible en <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/promocion-social/Paginas/Familia.aspx>. ■

1. Antecedentes

La normatividad en torno a las familias en Colombia se puede analizar a partir de tres categorías ordenadoras: (i) la familia como sujeto colectivo de derechos, (ii) la familia desde el pluralismo y la diversidad y (iii) la familia como agente de transformación y desarrollo.

En primer lugar, los desarrollos normativos basados en la Constitución Política y la Ley 1361 de 2009 de Protección Integral a la Familia¹ abordan a la familia como un sujeto colectivo titular de derechos por sí mismo, y a sus integrantes como sujetos individuales de derecho. Se consagra, la unidad del individuo y la familia mientras que la Constitución la define como titular de derechos al señalar que “el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia” (Artículo 42 de la C.P.). Lo anterior se complementa con el rol de actor corresponsable de la garantía de los derechos de sus integrantes², de manera que se configura para la familia una doble condición, tanto de sujeto titular de derechos como de corresponsable de los derechos de quienes la conforman.

En segundo lugar, la familia es contemplada en la Constitución y su jurisprudencia bajo los principios de pluralismo y Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, y es reconocida, además, como una unidad sociológica inmersa en la realidad social del país. Debido a ello, el Estado está obligado a reconocer, promover y proteger todas las formas de organización familiar, lo cual



permite hablar de las familias en plural y de sus diferentes formas, tanto en términos de estructura como de dinámicas relacionales.

Finalmente, de acuerdo con el orden jurídico nacional e internacional (Naciones Unidas A. G., 2011), se entiende a la familia como un agente político con capacidad de agencia, cuya importancia radica en su aporte a la transformación y el desarrollo social y económico.

Con base en estas premisas y en cumplimiento del mandato de la Ley 1361 del 2009, desde el 2010 se inició un proceso de análisis documental orientado a comprender la situación de las familias en el contexto nacional y de las entidades te-

1. Esta protección integral que prodiga la Constitución se asegura mediante la implementación de un sistema de garantías, cuyo propósito es reconocer la importancia de la institución familiar en el contexto del actual Estado Social de Derecho y hacer realidad los fines esenciales que la orientan, entre los que se destacan: la vida en común, la ayuda mutua, la procreación y el sostenimiento y educación de los hijos. Sentencia T-840 de 2010. Corte Constitucional.

2. La corresponsabilidad de las familias con los derechos de sus integrantes se reconoce con los derechos de niños, niñas y adolescentes (Ley 1098 de 2006), para las personas adultas mayores (Ley 1251 de 2008), de las mujeres víctimas de violencia (Ley 1257 de 2008), con relación a las personas con discapacidad (Ley 1618 de 2013).

rritoriales. En este proceso se realizó una amplia consulta intersectorial con expertos del nivel nacional y territorial, que incluyó la revisión de estudios internacionales y nacionales, datos de situación poblacional con énfasis en familia, normatividad y jurisprudencia nacional y la experiencia del Estado sobre este tema³. En particular, se acogieron como referentes principales la jurisprudencia nacional sobre el concepto y las características de las familias, los marcos conceptuales y teóricos utilizados en los procesos de formación de talento humano que realizan algunas instituciones de educación superior, así como, las orientaciones y recomendaciones de las Naciones Unidas con relación a la importancia de las familias como agentes de desarrollo social (Naciones Unidas, A/67/61-E/2012/3, 2012).

A lo largo de este proceso, se ha realizado una reflexión permanente sobre el abordaje de las familias, considerando que en ellas confluyen integrantes con diversas características de acuerdo con su momento en el curso de vida, sus particularidades y sus condiciones sociales y culturales, lo cual define respuestas a partir de la articulación

del Estado y la sociedad, en torno a la realización y protección de sus derechos, el reconocimiento de la diversidad familiar, el fortalecimiento de sus capacidades y posibilidades de agenciamiento y la potenciación de su aporte al desarrollo social.

La propuesta de contenidos de esta política ha sido enriquecida en los procesos de consulta, revisión y validación con profesionales de diversas entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales, la academia y la sociedad civil organizada. Los aportes se han dado en aspectos centrales del concepto de familia, el reconocimiento de su pluralidad y diversidad, las responsabilidades del Estado y la sociedad en su protección integral, su trayectoria histórica y la necesidad de rescatar prácticas y acciones para la protección de sus derechos y la promoción de su desarrollo. Sus propósitos se han encaminado a aportar a los principales compromisos de política establecidos en el país, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴ y el conjunto de disposiciones internacionales. ■

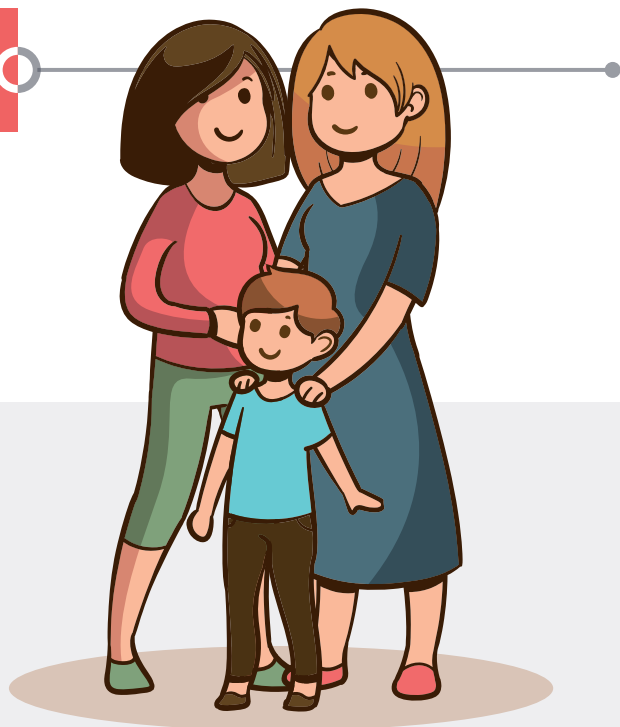


3. Construcción del documento en Mesa Técnica Nacional liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social, proceso iniciado en el 2010 conjuntamente con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

4. Mediante Decreto 0280 de 2015, el Gobierno Nacional adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y creó la comisión que hace seguimiento a su cumplimiento a través de estrategias nacionales.

2. Concepto de familias en la Política

La Política de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias asume a las familias desde una perspectiva pluralista, amplia e incluyente, de acuerdo con su consideración social e histórica y su realidad en el país.



Teniendo en cuenta los aspectos jurídicos, conceptuales y éticos del concepto, reconoce a las familias como sujetos colectivos de derechos, no integradas únicamente por vínculos de consanguinidad, sino por aquellos vínculos afectivos que las configuran como sistemas vivos, escenarios de cuidado, reconocimiento y desarrollo, comprendidas desde la pluralidad y la diversidad. En este sentido, tiene en cuenta las interpretaciones que han hecho las altas cortes de la Carta Política y define sus acciones en particular, en el marco de la Sentencia del 11 de julio de 2013 del Consejo de Estado - Exp. 19001-23-31-000-2001-00757-01 (Consejo de Estado, 2013), en la cual se afirma que la familia es:

“... una estructura social que se constituye a partir de un proceso que genera vínculos de consanguinidad o afinidad entre sus miembros. Por lo tanto, si bien la familia puede surgir como un fenómeno natural producto de la decisión libre de dos personas, lo cierto es que son las manifestaciones

de solidaridad, fraternidad, apoyo, cariño y amor, lo que la estructuran y le brindan cohesión a la institución”⁵.

Las familias se conciben en esta Política como:

- **Sujetos colectivos de derechos** con capacidad de agencia. Las familias son una unidad en razón a sus vínculos de afecto y a la convivencia. Son agentes corresponsables de los derechos de sus integrantes y mediadoras con el Estado y la sociedad para su garantía.
- **Agentes transformadores** que al desarrollar capacidades en los diversos escenarios de la vida cotidiana para asumir autonomía y responsabilidad, aportan al desarrollo de los proyectos de vida individual de sus integrantes, así como al desarrollo social y comunitario.
- **Sistemas vivos** que actúan como redes de vínculos y relaciones en cons-

5. El concepto de “familia” como institución en el marco de este documento se asume como una estructura de orden social, con permanencia de su identidad a través de cambios y transformaciones en el tiempo y contextos.

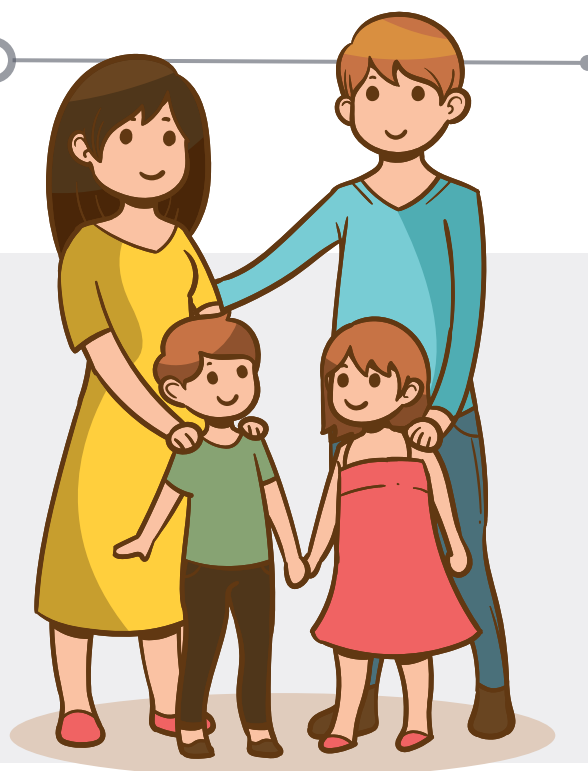
tante proceso de autorregulación y desarrollo, que tienen en cuenta los conflictos como inherentes y las crisis como oportunidades para potenciar sus capacidades y recursos.

La Política comprende que las familias son sujetos colectivos de derechos, que

transitan por los diferentes entornos en los que se encuentran y donde sus integrantes se desarrollan, y que actúan como agentes de transformación social debido a su capacidad de potenciar el desarrollo tanto de cada uno de sus miembros, como a nivel colectivo y social. ■

3. Enfoques de la Política

El sentido plural y complejo de la familia exige un abordaje holístico que reconozca una fundamentación desde enfoques comprensivos y pertinentes. Esta Política hace énfasis en los siguientes enfoques, sin desconocer otros que pueden ser apropiados para la gestión del ejercicio colectivo e individual de los derechos:



3.1. Enfoque de Derechos Humanos

Comprende principios universales y el fundamento de las garantías jurídicas que implica la acción del Estado y la sociedad como generadores de condiciones que garanticen el ejercicio de los derechos por parte de todas las personas. Los derechos humanos son inherentes a la condición del ser humano, son inalienables, indivisibles, interdependientes, imposterables e indelegables, y se centran en la "dignidad humana" como su esencia. Su carácter integral permite una visión holís-

tica de los seres humanos en su carácter individual o colectivo, atendiendo a sus posibilidades de desarrollo.

El enfoque de derechos plantea el reconocimiento de la familia como un sujeto colectivo y titular de derechos, así como de sus integrantes, y reconoce la importancia de la diada persona-familia como unidad, poniendo de manifiesto el compromiso estatal en torno al respeto, reconocimiento, garantía, promoción, protección, restitución y exigibilidad de los derechos.

El carácter de sujeto colectivo derechos se fundamenta en lo establecido en

la Ley 1361 de 2009, por lo cual las familias tienen derecho a⁶:

1. Una vida libre de violencia.
2. La participación y representación de sus miembros.
3. Un trabajo digno e ingresos justos.
4. La salud plena y la seguridad social.
5. La educación con igualdad de oportunidades, garantizando los derechos de asequibilidad, adaptabilidad, accesibilidad y aceptabilidad, en condiciones de universalidad, equidad, calidad y gratuidad.
6. La recreación, cultura y deporte.
7. La honra, dignidad e intimidad.
8. La igualdad.
9. La armonía y unidad.
10. Recibir protección y asistencia social cuando sus derechos son vulnerados o amenazados.
11. Vivir en entornos seguros y dignos.
12. Decidir libre y responsablemente el número de hijos.
13. La orientación y asesoría en el afianzamiento de la relación de pareja.
14. El respeto y libertad en la formación de los hijos de acuerdo a sus principios y valores.
15. El respeto recíproco entre sus miembros.
16. La protección del patrimonio familiar.
17. Una alimentación que supla sus necesidades básicas.
18. El bienestar físico, mental y emocional.
19. Recibir apoyo del Estado y la sociedad para el cuidado y atención de las personas adultas mayores.

Inmerso en el enfoque de derechos, se encuentra el enfoque diferencial, el

cual se fundamenta en el principio de igualdad y no discriminación y se orienta al reconocimiento y restablecimiento de los derechos de aquellos colectivos, grupos o personas y familias que han sido vulnerados social, cultural e históricamente en razón de su pertenencia étnica, la discapacidad o por situaciones como el conflicto armado.

Este enfoque permite reconocer la coexistencia de diversas especificidades intrafamiliares, para las cuales se requiere la realización de acciones afirmativas como mecanismo para garantizar el goce efectivo de los derechos en condiciones de igualdad. Estas condiciones particulares, personales o colectivas deben darse en contextos sociales y culturales, en un marco de reconocimiento y de respeto de la diversidad como fundante de las relaciones democráticas que concreten los postulados de derechos humanos.

Asimismo, el enfoque de género como categoría descriptiva, analítica y política permite comprender la manera como los procesos sociales, culturales e históricos definen los roles, identidades, espacios y comportamientos que han sido asignados a lo femenino y masculino en las familias. Su comprensión permite generar estrategias dirigidas a identificar, analizar y transformar las diferencias y desigualdades que existen entre hombres y mujeres en el ámbito familiar.

3.2. Enfoque de Curso de Vida

Este enfoque reconoce el proceso continuo del desarrollo a lo largo de la vida, considerando los diferentes entornos en los que los sujetos se desarrollan. Constituye un análisis y reflexión permanente en torno a la trayectoria y la trans-

6. Además de estos, se encuentran también los establecidos en las leyes 1346 de 2009 y 1618 de 2013 sobre personas con discapacidad.

formación de la vida de las personas, reconociendo la incidencia de múltiples condiciones históricas, sociales, culturales, biológicas y psicológicas. El análisis se centra en la trayectoria vital, comprendida como el proceso que se vive a lo largo de la vida, “que puede variar y cambiar de dirección, grado y proporción” (Martínez, 2008)⁷ por sucesos vitales o momentos significativos que provocan fuertes modificaciones y cambios drásticos en el curso de vida. Estos sucesos pueden ser positivos o negativos, o estar asociados a la transición de ciertos momentos de la vida, no necesariamente previsibles o predeterminados.

El Enfoque de Curso de Vida ofrece una mirada integral del desarrollo humano y de las diferentes formas de organización familiar que adoptan las personas, a partir de la comprensión de diferentes dinámicas y múltiples variables que explican la situación de vida de las personas individualmente y en familia. Este enfoque trasciende el abordaje transversal de la situación y el estado de desarrollo de cada una de las personas que conforman la familia, hacia una comprensión longitudinal de las situaciones que comprenden la dinámica de los procesos familiares.

3.3. Enfoque de Capacidades

Este enfoque comprende las capacidades como libertades humanas (Sen, 2000), lo cual implica necesariamente contar con las condiciones adecuadas para ejercerlas. Las capacidades humanas se entienden en términos de la disposición para el ejercicio de las libertades y la realización de los derechos. Este enfoque está inmerso en la perspectiva del desarrollo humano, que reconoce como

fundamental la “capacidad de los sujetos para elegir y actuar”.

Se centra en la concepción de la persona como sujeto con capacidad de agenciamiento de su propia vida, capaz de procurar el bienestar de otros⁸. Para que esto sea posible, es necesario el compromiso del Estado para generar condiciones, escenarios de desarrollo y oportunidades a las familias, reconociendo sus capacidades como potencialidades para el desarrollo de sus integrantes y de la sociedad.

Si bien es un reto la incorporación de estos enfoques en la comprensión de la realidad de las familias y la definición de acciones por parte del Estado, es un propósito avanzar hacia una aplicación simultánea de los distintos enfoques en el marco de la interseccionalidad, con el fin de lograr un abordaje más integral de la realidad social y generar soluciones más pertinentes para transformar las condiciones de vida de la población. ■



7. Estas trayectorias pueden comprender variedad de ámbitos o dominios como el trabajo, la escuela, la vida reproductiva, la migración, etc. Son interdependientes, se pueden leer a nivel individual y están conectadas con trayectorias de los colectivos a los que pertenecen.

8. Ibidem.

4. Situaciones y contextos

Las familias en Colombia se encuentran en contextos que varían por la cultura, la geografía, la situación económica, entre otros, con influencia en sus dinámicas y relaciones internas, así como en sus relaciones con la comunidad y la sociedad en general. Además de la presencia de grupos étnicos (pueblos indígenas, afrocolombianos o afrodescendientes, raizales y el pueblo Rrom), el país ha enfrentado en este nuevo siglo cambios económicos y sociales que inciden en la conformación de las familias, como es la transición demográfica, con el descenso en la fecundidad y el número de hijos por mujer; la revolución femenina con el ingreso al mercado laboral, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de mortalidad y la desnutrición infantil, el incremento de la violencia radicalizada con el conflicto armado y el narcotráfico y sus efectos en la sociedad, entre otros (Gaviria, 2010).

Las cifras existentes sobre las diferentes formas familiares ratifican esta realidad social. De acuerdo con el análisis de la evolución de las tipologías de familia en Colombia, realizado por el DNP (Departamento Nacional de Planeación, 2015)⁹, los datos muestran la diversidad y surgimiento de nuevas formas familiares en el país, siendo el hogar monoparental el de mayor presencia al pasar de 20,6 % al 28,0 %. Los hogares sin hijos, aumentan del 9,0 % en 1993 a un 14,3 % en 2014, al tiempo que los hogares con jefatura femenina del 22,8 % al 34,7 %, en este mismo periodo. La tipología generacional señala la disminución de hogares multigeneracionales (con las tres generaciones), mientras que los hogares generacionales de solo adultos mayores y los hogares sin niños han aumentado. Existe, además, un 0,12 % de hogares biparentales conformados por



9. El estudio se basa en el análisis de Ullmann, Maldonado Valera, y Rico (2014) para mostrar el comportamiento de las formas familiares en América Latina a partir de tres tipologías de hogares: a) Tipología de estructura familiar: basada en la relación de parentesco, b) Tipología generacional: basada en la edad de los miembros y c) Tipología de ciclo de vida: basada en la relación de dependencia.

parejas del mismo sexo, de acuerdo con cálculos realizados a partir de la Encuesta de Calidad de Vida 2014.

En 2015, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, con relación a los tipos de familia, mostró datos de hogares según sus características, así: hogares unipersonales (11,2 %), hogares nucleares biparentales con hijos menores de 18 años (33,2 %), hogares nucleares donde falta el padre o la madre (12,6 %), hogares de parejas sin hijos (9,8 %) y familias extensas, entre las cuales se encuentran las biparentales, monoparentales, parejas sin hijos y el hogar con jefe y otros parientes (30 %). Finalmente, el 3,2 % de los hogares se clasifica como familia compuesta por parientes y no parientes (Ministerio de Salud y Protección Social- Profamilia, 2015). Así mismo, en el Censo Nacional Agropecuario realizado en el 2014 se identificó que el 19,1 % de los hogares de la zona rural es unipersonal frente al 11,1 % reportado en el Censo de población del 2005.

Estos datos señalan la necesidad de reconocer las diversas formas de organización familiar que existen en el país y, por tanto, la necesidad de contar con servicios sociales de educación, salud, vivienda, entre otros, que den cuenta de estas formas y dinámicas familiares y propendan por su protección y fortalecimiento.

En términos de pobreza, vulnerabilidad e inequidad social para las familias, se tiene que en los últimos 5 años el porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria disminuyó 10,2 puntos porcentuales, al pasar de 30,4 % en 2010 a 20,2 % en 2015. Con relación a la pobreza monetaria, el porcentaje de personas en situación de pobreza disminuyó 21,9 puntos porcentuales durante los últimos 14 años, pasando de 49,7 % en 2001 a 27,8 % en 2015¹⁰.



Las diferencias en las condiciones de vida materiales en las familias rurales son más profundas con relación al acceso y calidad de los servicios de salud, educación y recreación. Al analizar los indicadores de pobreza monetaria se tiene que en 2015 la pobreza multidimensional en el campo alcanzaba el 40 %, cifra que si bien muestra una disminución de 13,1 puntos porcentuales frente a la del 2010 (53,1 %), es casi dos veces superior a la incidencia registrada en las cabeceras. Por la misma vía, el 40,3 % de la población en las áreas rurales se encontraba en pobreza multidimensional en 2015, cifra que si bien muestra una reducción de 21,4 puntos porcentuales frente al dato del 2012, es 1,45 veces superior a la incidencia de la pobreza monetaria urbana¹¹. Otra de las características diferenciales entre las familias rurales y urbanas es la violencia, la cual contribuye a profundizar la brecha en la calidad de vida del campo y las zonas urbanas.

A través del Programa Más Familias en Acción, el cual se orienta a entregar un apoyo económico a familias con niños menores de 18 años de edad, en situación de vulnerabilidad, para mejorar sus

10. Datos de Prosperidad Social.

11. Ibidem

condiciones de salud y educación, en el 2015 se atendieron a 2.580.240 familias; de estas, 25% desplazadas, 5% indígenas, 48% pertenecientes al Sisbén, y 22% del programa Unidos (DPS, 2016).

Otra de las situaciones que ha afectado gravemente a las familias, y que es necesario reconocer, es el conflicto armado en el que los civiles han sufrido los mayores daños. En Colombia, según el Centro de Memoria (Histórica., 2013), el número de muertes mediante asesinatos selectivos que se han dado de manera cotidiana, selectiva y silenciosa lejos de los centros urbanos puede llegar a las 150.000 víctimas, lo que significa que 9 de cada 10 muertes violentas en el conflicto armado se han cometido de esta manera. El Registro Único de Víctimas de la Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas reporta 25.007 casos de desaparición forzada ocurridos desde 1985 hasta el 2012. Esta cifra puede elevarse a 27.000 desaparecidos si se tienen en cuenta los casos documentados por organizaciones de derechos humanos y familiares de víctimas, desde la década de los setenta. En cuanto al desplazamiento forzado, las familias llegaron a las ciudades una a una, con sus pertenencias al hombro, a engrosar los barrios marginales, a veces a pedir limosna, sin saber cómo sobrevivir en el mundo urbano. En el mismo informe se sostiene que entre 1958 y el 2012 murieron 220.000 personas como consecuencia del conflicto armado.

Este escenario de conflicto armado, ha producido transformaciones en las dinámicas y estructuras familiares, afectándolas por más de 50 años, por lo que se constituye en uno de los contextos de lectura obligatoria, a la luz de los procesos de paz, y cuyas victorias se han expresado en cese al fuego, en una propuesta de acuerdo en plena negociación con

todos los actores sociales que deben ser escuchados y el reconocimiento de la necesidad de hacer transformaciones en la intervención estatal en ciertos sectores como la ruralidad, que sin duda pasan por lograr que la familia sea el centro de estos procesos.

La integralidad de la atención en salud, educación, protección, justicia, recreación, entre otros, se establece como medios para hacer realidad los derechos de las familias. La relación de las familias con el Estado asegura la eficacia de las políticas públicas de los integrantes del grupo familiar y de la política para las familias propiamente dicha.

Uno de los temas centrales es la conciliación entre los tiempos de la producción económica y los tiempos dedicados a las familias, teniendo en cuenta que las labores de cuidado, entre otras, son desarrolladas mayoritariamente por mujeres, las cuales no solo cuidan a sus familiares enfermos o dependientes sin apoyo económico, sino a otros no familiares. La Encuesta Nacional del Uso del Tiempo –ENUT (Dane, 2014) señala que el mayor tiempo dedicado a estas actividades es realizado por mujeres entre 25 a 44 años de edad, con 8 horas y 49 minutos; es decir, 3 horas y 2 minutos más que el total, y 6 horas y 16 minutos más que los hombres (2,4 veces más tiempo).

Son múltiples los factores que explican las tensiones entre los tiempos de la reproducción individual y social, y las soluciones que se proponen para establecer un equilibrio entre el tiempo del trabajo, el de las familias, el tiempo de la escolaridad, del cuidado¹², el descanso y la recreación.

Con relación a la convivencia, es importante señalar que quienes integran las familias comparten un proyecto vital de existencia, en el que se generan fuertes

12. El cuidado va más allá de la crianza en la medida que abarca también el autocuidado y la atención a las personas e integrantes de la familia, en situación de dependencia.

sentimientos de pertenencia y se establecen intensas relaciones de intimidad, reciprocidad, solidaridad y dependencia. Por ello, las familias se constituyen en el principal apoyo y base del sostenimiento de sus integrantes desde el nacimiento o desde la acogida de los individuos.

Es por esto que en las relaciones familiares se desarrollan procesos de confianza activa lo que quiere decir una forma de abrirse al otro, mostrarse; esa es la condición básica de la intimidad. Para Anthony Giddens (Giddens, 2000), las relaciones entre las personas y al interior de las familias parten del ejercicio entre iguales con los mismos derechos y obligaciones, en las que cada persona tiene respeto y quiere lo mejor para el otro; están basadas en la comunicación y en entender el punto de vista de la otra persona. Hablar o dialogar es la base para que las relaciones funcionen mejor si en ellas, se crea confianza y esta se construye día a día.

Las tensiones generadas por la convivencia muchas veces no logran resolverse a través del diálogo, con lo cual se agudizan las situaciones de violencia, las cuales son incompatibles con el respeto a la dignidad de las personas cualquiera sea el momento de su curso de vida.

De acuerdo con las normas vigentes en el país¹³, la violencia intrafamiliar tiene que ver con cualquier acto de abuso verbal, psicológico, físico o de cualquiera otra índole, de un miembro de la familia sobre otro. Hay violencia intrafamiliar entre los cónyuges, contra la infancia y la juventud, contra las personas adultas mayores, contra las personas con discapacidad y otras personas que integran el grupo familiar.

En general, los tipos de violencia intrafamiliar son la violencia verbal, el maltrato

psicológico, la violencia física, el abuso económico y el abandono. Los factores asociados a la probabilidad de respuesta violenta al interior de las familias se relacionan con frecuencia con la falta de autocontrol por parte del agresor, las presiones sociales, el estrés, el alcohol y estados asociados al consumo de sustancias psicoactivas. La violencia intrafamiliar se manifiesta en todos los niveles socioeconómicos y para todos los niveles de educación de las personas.

En datos oficiales (Forensis, 2015), en 2015 se practicaron en Colombia 10.435 dictámenes por violencia contra niños, niñas y adolescentes, de los cuales el 32,88% fue cometido por el padre y el 30,69 % por la madre. Por violencia de pareja se presentaron 47.248 casos y por violencia entre otros familiares 14.899. Las mujeres son las víctimas más frecuentes en todos los tipos de violencia intrafamiliar. Se registraron 1.651 casos de violencia contra adultos mayores, dentro del contexto de violencia intrafamiliar, cometidos presuntamente por un hijo/a en un 38,42 %.

Cuando el ámbito familiar es hostil al desarrollo integral de sus integrantes, el Estado debe actuar con medidas de protección adecuadas para garantizar y restablecer los derechos de las víctimas de la violencia intrafamiliar y fortalecer las capacidades de las familias en la comunicación y resolución pacífica de conflictos.

En cuanto a la participación social de las familias en los procesos de incidencia política, se han presentado experiencias en escenarios de control social y veeduría, desde la participación individual de sus integrantes. En especial, la participación social de las mujeres como cabeza de familia ha sido importante en las transformaciones de condiciones de vida y en el acceso a servicios de salud, educación y vivienda, especialmente en zonas rurales y urbanas

13. En desarrollo del Artículo 42 de la Constitución Política, el cual prohíbe todo tipo de violencia al interior de la familia, se expidió la Ley 294 de 1996, posteriormente modificada parcialmente por la Ley 575 de 2000, el Decreto 252 de 2001 y la Ley 1257 de 2008. Esta última norma, relacionada con la prevención y sanción de las diferentes formas de violencia contra las mujeres, es reglamentada por los Decretos 4463, 4796, 4798 y 4799 de 2011. Igualmente, la Ley 599 de 2000 o Código Penal en su Artículo 229 establece el delito de violencia intrafamiliar.

marginadas, lo cual se traduce en el empoderamiento de las familias para acceder a servicios que garanticen los derechos colectivos y de sus integrantes.

A partir de lo anterior, se identifican los siguientes retos y puntos de análisis para ampliar la comprensión de la situación de las familias:

- Desde las formas familiares en el país: conocer y reconocer la diversidad de las familias en la realidad nacional y territorial, contrarrestando situaciones de exclusión y discriminación en la formulación de políticas públicas, y en el diseño e implementación de la oferta de servicios, incidiendo en procesos de garantía y en el ejercicio de los derechos de las familias y sus integrantes.
- Desde las relaciones internas y el desarrollo de capacidades: reconocer y fortalecer los vínculos afectivos, de solidaridad, la democracia para gestionar su propio desarrollo, su proyecto de vida colectivo y el de sus integrantes individualmente considerados.
- Desde la diversidad y la cultura: reconocer y favorecer la inclusión social y la valoración de la diversidad étnica y cultural propia de cada territorio y grupo poblacional, que posibilite el desarrollo de condiciones de desarrollo y equidad para las familias en los diferentes contextos sociales y culturales.
- Desde las relaciones con los agentes externos: reconocer a las familias como titulares de derechos, responsables económicos, sociales y culturales y como interlocutores activos en la construcción social y de horizontes de desarrollo.
- Desde la efectividad de las normas y políticas de familia: conocer y promover vías de acceso a la justicia, relevar los puntos de encuen-

tro y construcción intersectorial y estudiar las formas de inclusión en procesos de gestión de las políticas públicas.

- Desde las características territoriales: fortalecer la gestión del desarrollo del colectivo familiar desde el reconocimiento de las características y oportunidades en las cuales transcurre su vida cotidiana en el territorio. Este reto implica la identificación de las brechas y diferencias territoriales y la formulación de ofertas de programas y servicios acordes y pertinentes a la realidad territorial y cultural existente.

Se requiere de la articulación de esfuerzos institucionales, comunitarios y sociales para el reconocimiento de la diversidad familiar para la construcción de relaciones democráticas y en la implementación de estrategias dirigidas a la apropiación y promoción de aportes al crecimiento y desarrollo social.

Los procesos participativos constituyen un principio de acción transversal desde la formulación de la política y para la generación de apuestas contextualizadas en los territorios, orientadas al reconocimiento de las familias como sujetos colectivos de derechos, con capacidades y posibilidades de agenciamiento y transformación. ■



5. Objetivos

5.1. Objetivo general

Reconocer, promover y fortalecer las capacidades de las familias como sujetos colectivos de derechos y protagonistas del desarrollo social.

5.2. Objetivos específicos

1. Reconocer a las familias en su diversidad y pluralidad en condiciones de equidad e inclusión.
2. Promover relaciones democráticas en las familias como agentes de transformación social.
3. Gestionar a nivel nacional y territorial, las capacidades institucionales para garantizar los derechos de las familias.

5.3. Principios de la Política

En coherencia con los enfoques, los principios que orientan las acciones y ejes de la Política, tanto los señalados en la Ley 1361 de 2009, como los acordados en el proceso de formulación, son los siguientes:

- **Universalidad.** Todas las familias tienen derecho a la atención del Estado.
- **Protección integral.** El Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales, en corresponsabilidad con la sociedad, deben brindar protección a la familia desde lo administrativo, lo social, lo económico y lo legal.
- **Solidaridad.** Entre los integrantes de las familias, la sociedad y el Estado se darán apoyo mutuo para garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades.
- **Diversidad.** Reconoce y desarrolla el componente identitario y de derechos culturales de las familias y sus integrantes.
- **Pluralismo.** En la promoción de espacios de inclusión y participación de las familias como ejercicio democrático de los derechos.
- **Corresponsabilidad.** Los sectores público y privado y la sociedad compartirán y concertarán responsabilidades para desarrollar acciones articuladas que protejan a la familia y potencien su desarrollo integral.
- **Participación.** Las familias participarán en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos que promuevan su desarrollo integral.
- **Atención preferente.** El Estado y la sociedad priorizarán las acciones que minimicen o superen la vulnerabilidad de las familias, en el contexto del Estado Social de Derecho.
- **Dignidad humana.** Las familias y sus integrantes tienen derecho a una vida digna y segura. La dignidad es inherente al ser humano, implica el respeto y la valoración de toda persona y no se puede renunciar a ella.
- **Equidad.** Todas las familias y sus integrantes merecen un trato justo y proporcional sin distinción de su edad, género, cultura, pertenencia étnica, creencias o condición social, psíquica o física. Implica un tratamiento igualitario entre las generaciones.

6. Ejes, estrategias y líneas de acción

Para el cumplimiento de los objetivos de la Política, en coherencia con la garantía de los derechos de las familias, se definen tres ejes centrales que agrupan estrategias y líneas de acción.

6.1. Eje 1- Reconocimiento y protección social

Este eje se orienta al reconocimiento de las familias y sus diversas formas por parte del Estado y la sociedad, para que sean partícipes de la elaboración y gestión de la Política y se logre garantizar el acceso a bienes y servicios destinados a su desarrollo integral. Tiene en cuenta los aspectos que brindan a las familias los agentes externos y de los cuales deriva la seguridad en términos de protección social que necesitan para el ejercicio de sus derechos y responsabilidades con sus integrantes.

Estrategia 1A- Reconocimiento de la diversidad y pluralidad familiar

Se orienta al fortalecimiento de representaciones y prácticas culturales que favorezcan el reconocimiento y valoración de la diversidad familiar, tanto en su conformación como en sus dinámicas internas. Sobre este proceso se instalan las condiciones propicias para la generación de relaciones familiares y comunitarias, democráticas y plurales.

Línea 1A1. **Reconocimiento de la diversidad familiar, en el ejercicio de los derechos colectivos e individuales.** Servicios con criterios incluyentes y diferenciales de las formas familiares.

Línea 1A2. **Entornos protectores y pacíficos que propicien el desarro-**

llo familiar y comunitario. Estrategias para que los diferentes escenarios y entornos permitan el desarrollo y protección de las familias.

Línea 1A3. **Oferta de bienes y servicios existentes para las familias.** Articulación e integración de programas.

Estrategia 1B- Protección social para la calidad de vida de las familias

Se orienta a la armonización de las políticas poblacionales, territoriales y sectoriales con programas, proyectos y estrategias de protección social, dirigidas a las familias y a sus integrantes, para su acceso a servicios sociales relacionados con salud, educación, vivienda, entre otros.

Línea 1B1. **Protección laboral de los integrantes de las familias.** Responsabilidad de las empresas y entidades sobre la efectividad del sistema de seguridad social (salud, pensión, riesgos laborales) para el integrante que esté vinculado laboralmente.

Línea 1B2 **Estrategias para la conciliación de los tiempos laborales y familiares.** Para el beneficio de los vínculos y responsabilidades familiares en armonía con las responsabilidades laborales.

Línea 1B3. **Rutas de atención integral a las familias para el acceso a bienes y servicios de las familias y sus inte-**

grantes, garantizando oportunidad y humanización en la atención. De acuerdo con los desarrollos y competencias institucionales e intersectoriales.

Línea 1B4. **Promoción y desarrollo de iniciativas de autogestión y de proyectos productivos para las familias.** Con el fin de apoyar la economía familiar y el fortalecimiento de vínculos al interior.

6.2. Eje 2- Convivencia democrática en las familias

Se orienta a la consolidación de las familias para la gestión libre y autónoma de su desarrollo integral y el ejercicio de sus derechos y de las personas que la integran. Implica la construcción de relaciones democráticas, el fortalecimiento de capacidades y habilidades en el manejo adecuado de conflictos y la construcción de proyectos de vida familiares en espacios de convivencia armónica.

Estrategia 2A - Autorreconocimiento de los derechos de las familias y de sus integrantes y desarrollo de relaciones democráticas al interior de estas

Se orienta al cambio de los imaginarios culturales y sociales basados en las relaciones inequitativas de género, etnia o curso de vida, y entre generaciones al interior del grupo familiar, y hacia la construcción de relaciones fundadas en el reconocimiento de la autonomía, el respeto, la confianza y la participación.

Línea 2A1. **Construcción de imaginarios familiares y sociales fundados en relaciones democráticas.** Superación de imaginarios culturales basados en autoritarismo.

Línea 2A2. **Proyectos de vida individual y colectiva de las familias, orientados al desarrollo y la transformación social.** Programas que apoyen a las familias en la construcción y desarrollo de proyectos integrales.

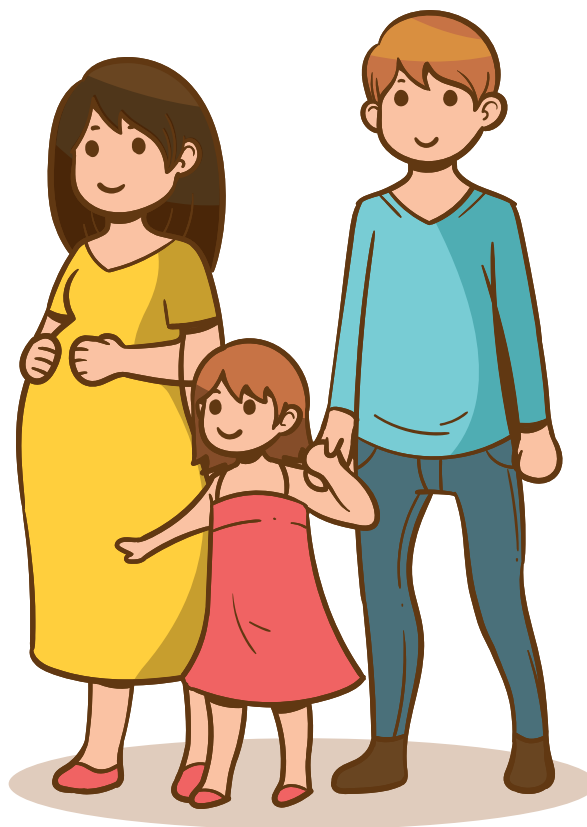
Estrategia 2B - Familias que protegen y previenen la vulneración de los derechos

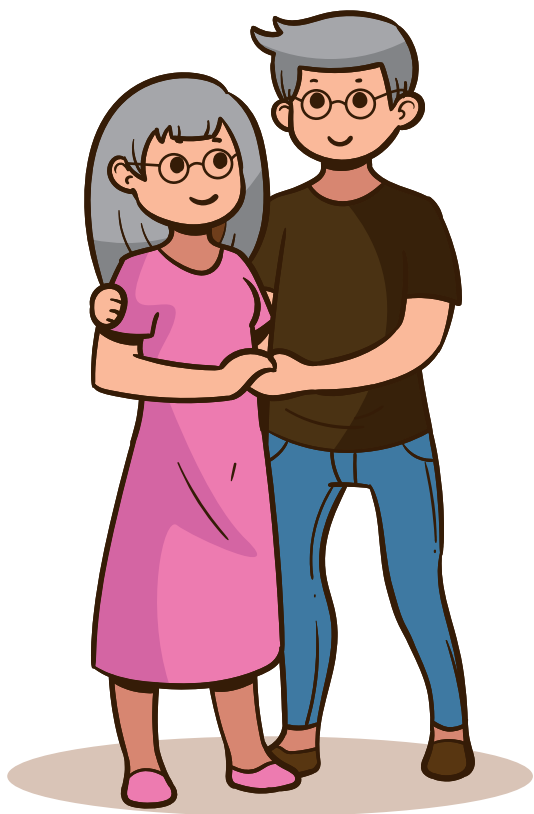
Se orienta a la prevención de la vulneración y al restablecimiento de los derechos individuales y colectivos de las familias. Tanto al interior de las relaciones familiares, como en la relación con agentes externos y la comunidad, frente a los derechos de integrantes de las familias.

Línea 2B1. **Programas y estrategias de prevención de la vulneración de derechos en las familias.** Estrategias de información, educación y comunicación.

Línea 2B2. **Programas y estrategias para la protección de los derechos de las familias y de sus integrantes.** Fortalecimiento y creación de programas articulados e integrales de atención e intervención.

Línea 2B3. **Desarrollo de capacidades de las familias para la convivencia, la comunicación, la solidaridad intergeneracional y la resolución de conflictos.**





Estrategia 2C - Familias como sujetos colectivos autónomos y agentes de desarrollo social y comunitario

Se orienta al fortalecimiento de la capacidad de agencia de las familias, para la transformación de su entorno y consolidación de redes sociales y comunitarias, a partir de acciones de formación y orientación que fortalezcan los procesos de construcción social, apoyo (social y comunitario) y control social.

Línea 2C1. **Participación de las familias en el diseño, implementación y evaluación de programas, proyectos y servicios.**

Línea 2C2. **Estructuración y consolidación de redes de apoyo familiar y comunitaria.** Fortalecimiento de vínculos afectivos y sociales.

6.3. Eje 3- Gobernanza

La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo

prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Natera, 2004). Este estilo de gestión de las políticas se caracteriza por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales para la toma de decisiones.

Este eje promueve la gestión de esta Política, a partir de la generación de espacios de participación organizada de la sociedad civil en torno a las realidades de las familias, sus intereses y capacidades, las dinámicas sociales y las instancias de gestión.

Estrategia 3A - Promoción de la participación social

Promueve la generación de procesos participativos en la formulación de planes y programas, que tengan como protagonistas a las familias y comunidades, los actores institucionales y territoriales. Tiene en cuenta la promoción del control social, asociado a procesos de evaluación pública que siguen el cumplimiento de la gestión de la política de acuerdo con los compromisos establecidos.

Línea 3A1. **Familias protagonistas en el desarrollo de la política.** Formación para la generación de conocimiento y apropiación de la política.

Línea 3A2. **Estrategias de seguimiento de la gestión pública.** Acciones de control social y otras estrategias de participación y veeduría.

Estrategia 3B-. Gestión intersectorial

Se orienta a identificar y concretar la concurrencia de los agentes responsables para la gestión de la Política, a través de acciones programáticas para las familias.

Promueve la identificación y fortalecimiento organizacional nacional y territorial para la gestión y desarrollo de

la Política, en espacios de articulación y coordinación, a través de acciones programáticas que respondan a la interseccionalidad de derechos y en coherencia con las normas relacionadas.

Línea 3B1. **Articulación y coordinación nacional y territorial para gestión de la Política.** Instancias de gestión (mesas, comités con capacidad técnica y de decisión).

Línea 3B2. **Promoción de la coherencia y desarrollos normativos con relación a la garantía de derechos de las familias.** Elaboración de ajustes normativos que faciliten el ejercicio de los derechos de la familia.

Estrategia 3C - Gestión del conocimiento, seguimiento y evaluación

Se orienta a la generación de conocimiento de las realidades de las familias en contexto y a la identificación de la in-

cidencia de las acciones de la Política, a partir de la asistencia técnica y el uso de sistemas de información y seguimiento tanto de las situaciones de las familias como de la gestión de la Política.

Línea 3C1. **Seguimiento y evaluación al cumplimiento de los objetivos de la Política.** Elaboración de indicadores y uso de sistemas de información.

Línea 3C2. **Identificación y análisis de las realidades de las familias en contexto.** Revisión de datos, estudios, sistemas de información y realización de investigaciones sobre familia.

Línea 3C3. **Gestión de la política de familia basada en la evidencia.** Desarrollo de programas.

Línea 3C4. **Desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de la Política.** Formación y asistencia técnica al recurso humano encargado de la gestión de la Política. ■

7. Gestión nacional y territorial de la Política

Este capítulo muestra las responsabilidades institucionales y sectoriales para gestionar la Política de acuerdo con sus funciones y competencias. Inicia con la arquitectura institucional nacional y territorial, seguida de la gestión territorial de la Política y de la identificación de las principales lecciones aprendidas como insumo para orientar su implementación nacional y territorial.



7.1. Arquitectura institucional

La Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias se estructura sobre el Sistema Nacional de Bienestar Familiar como soporte institucional para su apropiación e implementación. En este marco, se identifican las responsabilidades institucionales en torno a la gestión de la Política tanto a nivel nacional, con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado, como a nivel territorial y de los sectores de la sociedad civil y el sector privado. Igualmente, se identifican los procesos para desarrollar las capacidades de los sujetos de derechos, las instituciones y las comunidades y la forma en que se realizarán el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la Política.

Dado que el país está organizado como un Estado Social de Derecho unitario, descentralizado en el orden territorial, se establece también un conjunto de orientaciones para gestionar la Política en el marco de la autonomía y descentralización territorial, a través de los instrumentos de planeación vigentes.

a. A nivel nacional

La instancia máxima decisora de la Política de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias es el Consejo Nacional de Política Social, conformado por el presidente de la República y los ministerios y departamentos administrativos relacionados con los derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, según Decreto 936 de 2013.

Así mismo, sin excluir las competencias de otros sectores e instituciones del nivel nacional, los Ministerios de Salud y Protección Social, Educación, Cultura, Trabajo, Relaciones Exteriores, Justicia y

del Derecho, Vivienda, Ciudad y Territorio, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación (DPN), el Departamento para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

- Formulan programas y lineamientos teniendo en cuenta los principios, ejes y líneas de acción de la Política.
- Generan movilización social y priorización en la agenda pública de acciones tendientes al fortalecimiento de las familias.
- Dan cumplimiento a lo establecido en la Ley 1361 de 2009 (Día de las Familias y otros).
- Brindan asistencia técnica territorial y apoyan la realización de estudios que den cuenta de la situación de las familias.

Además de las anteriores funciones, de manera específica:

- **El Ministerio de Salud y Protección Social:** lidera la formulación de la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias y convoca la Mesa Técnica Nacional de Familia para la coordinación intersectorial de la Política a nivel nacional y de lo dispuesto en la Ley 1361 de 2009.
- **El Departamento para la Prosperidad Social:** lidera el sector de inclusión social y reconciliación en el cual se encuentra adscrito el ICBF. Aporta a la formulación de políticas públicas, planes, programas y proyectos dirigidos a la reducción tanto de la pobreza como de brechas y al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones.

- **El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:** desarrolla las acciones que garantizan el acceso a servicios públicos sociales, sanitarios y a una vivienda digna, con espacios adecuados para el crecimiento y cuidado de los miembros de las familias, en convergencia social y comunitaria. Brinda acompañamiento social en desarrollo de los programas de vivienda gratuita con miras a la adaptación del entorno.
- **El Ministerio de Cultura:** articula y coordina los programas orientados al fomento y reconocimiento de la diversidad cultural de las familias y comunidades.
- **El Ministerio de Trabajo:** brinda orientaciones que garanticen la armonización entre la vida laboral y la vida familiar, y con relación a las acciones de cuidado al interior.
- **El Departamento Nacional de Planeación:** i) Lidera el Observatorio de Política de Familia en articulación con la academia y la sociedad civil, de manera que permita brindar información sobre las familias y aportar elementos al seguimiento y desarrollo de la Política de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias. ii) Articula con otros observatorios poblacionales y sociales y con las unidades académicas para la promoción y desarrollo de estudios sobre el tema. iii) Apoya la creación y fortalecimiento de observatorios regionales, con participación de las entidades territoriales, en cumplimiento de la ley, que aporten al desarrollo de los programas y estrategias territoriales.
- **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:** i) Apoya técnicamen-

te el desarrollo y seguimiento de la ejecución de la Política a nivel nacional y territorial y a través de la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). ii) Articula con las diferentes políticas poblacionales y sociales para fortalecer sus programas orientados a las familias, logrando la armonía con las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia. iii) Apoya la recolección de información sobre los programas y acciones dirigidos a las familias a nivel nacional y territorial. iv) Brinda asistencia técnica al interior del ICBF, así como a las entidades territoriales para la implementación de los programas y proyectos dirigidos a las familias en el marco de la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar.

- **Coldeportes:** impulsa las acciones de recreación y deporte para la generación de convivencia, bienestar y calidad de vida de las familias y comunidades.

b. A nivel territorial

Se reconocen las siguientes instancias de articulación vigentes en las que convergen el análisis y la definición de la política social territorial:

- **Consejos departamentales, distritales y municipales de política social.** De acuerdo con lo establecido en las normas vigentes¹⁴, estas instancias realizan el seguimiento a la ejecución de los programas territoriales de fortalecimiento familiar y de los servicios orientados a las familias en el marco de la Política. En ellas se toman las decisiones que se requieren para garantizar su

14. Las normas vigentes que orientan las actuaciones de consejos departamentales, distritales y municipales de política social son: Decreto 1137 de 1999, Ley 1098 de 2006 y Decreto 936 de 2013.

cumplimiento en armonía con los planes de desarrollo de la entidad territorial. Son las instancias de decisión y orientación territorial del SNBF.

- **Mesas departamentales, distritales y municipales de infancia, adolescencia y familia.** Estas instancias señaladas en el Decreto 936 de 2013 actúan como escenarios de operación de carácter permanente, las cuales sesionan según las necesidades determinadas por el plan de acción del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en cada jurisdicción. Están encargadas de coordinar la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, en consonancia con los planes departamentales y municipales de desarrollo.

“También hacen parte del SNBF las instancias de desarrollo técnico, encargadas de movilizar políticas relacionadas con temas específicos de niñez y familia, como por ejemplo las relacionadas con erradicación y prevención del trabajo infantil, atención integral a la primera infancia, prevención del reclutamiento, utilización o violencia sexual en el marco del conflicto armado, responsabilidad penal para adolescentes, entre otras”. (Comité Ejecutivo del SNBF, 2016, pág. 38). En tal sentido, también aportan al desarrollo técnico de la Política las mesas o comités departamentales, distritales y municipales de discapacidad y de justicia transicional, entre otros escenarios relacionados con grupos poblacionales de los integrantes de las familias, como adulto mayor, grupos étnicos, entre otros.

Cabe señalar que en reconocimiento del sentido amplio y diverso de las familias, si bien estas no se refieren exclusivamente a familias con niños y niñas, existe en la constitución y la normatividad vigente un carácter vinculante en torno a

la obligación estatal de la prevalencia de los derechos de la niñez. Sin embargo, se debe promover un abordaje integral e intergeneracional que exige la atención integral a las familias, reconocidas también como sujetos colectivos de derecho y no objetos de atención.

7.2. Gestión de la política a nivel territorial

Reconociendo que los departamentos:

- Desarrollan programas acordes con los ejes de la Política.
- Brindan asistencia técnica a nivel local, distrital y municipal.
- Conforman observatorios regionales con el apoyo técnico del Observatorio Nacional de Política de Familia.
- Articulan acciones con la academia y organizaciones sociales.
- Incluyen y adoptan en los planes de desarrollo territorial, y en los planes de acción, los programas y estrategias, acordes con la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias.
- Hacen seguimiento de la ejecución de acciones de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias a través de las instancias de articulación definidas.

Y, los distritos y municipios:

- Articulan las acciones de los diferentes sectores de la administración municipal con las entidades del orden departamental y nacional que hacen presencia en sus respectivas jurisdicciones, para garantizar el desarrollo de programas orientados a las familias.

- Desarrollan programas y proyectos en torno a las familias.
- Generan espacios de participación con familias y comunidades.
- Apoyan el fortalecimiento de redes comunitarias y sociales.
- Realizan acciones de celebración del Día nacional de la familia y hacen seguimiento a la ejecución de acciones de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias a través de las instancias de articulación definidas.
- Aportan al conocimiento de las situaciones de las familias en coordinación con la sociedad civil y la academia, y en desarrollo de los observatorios regionales.

La implementación y gestión de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias a nivel territorial requiere de procesos participativos de planeación, movilización social y desarrollo de capacidades que permitan que sus acciones se puedan ajustar a las condiciones de los territorios para apoyar y acompañar el desarrollo de las familias, promover las transformaciones sociales y culturales necesarias para el ejercicio de los derechos de las familias y de sus integrantes.

a. Planeación de la Política

Las entidades territoriales podrán armonizar sus acciones, estrategias y programas definidos como prioridades territoriales y sus metas dirigidas a las familias a partir de los ejes, estrategias y líneas de acción de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias¹⁵. Esta armonización implica considerar todo el ciclo de la gestión pública en su conjunto:

- **Análisis situacional y focalización:** en primer lugar, es necesario reconocer y actualizar las estructuras y dinámicas familiares en el territorio. Para ello, es importante tener en cuenta estudios regionales y nacionales provenientes de diferentes fuentes (academia, instituciones, sociedad civil), que permitan comprender las situaciones que afrontan las familias, así como los análisis promovidos desde los observatorios regionales de familia. Debe primar la construcción participativa en la comprensión y análisis de situación, dando un papel protagónico a las familias como sujetos de los procesos estatales y públicos orientados a su fortalecimiento.
- **Formulación de planes territoriales:** es un paso fundamental para promover el reconocimiento de las familias como sujetos de derecho y como centro y sujeto de la atención integral. Por tanto, implica promover y sostener la participación protagónica de las familias en la definición de las acciones a desarrollar. Para ello, se requiere su reconocimiento y representatividad de la diversidad, en un marco de democracia deliberativa y en lógica de construcción colectiva.

La planeación debe estar conectada con el análisis de la situación y, a su vez, con los planes de desarrollo, los planes de vida y de salvaguarda indígenas, los planes de reubicación y retorno y los propios de cada grupo poblacional. Debe, igualmente, establecer indicadores de gestión y asignar recursos con fuentes definidas que garanticen la sostenibilidad y continuidad de la implementación de la Política. Las

15. Se sugiere, para el desarrollo de programas, contemplar las recomendaciones internacionales (Naciones Unidas) para la atención de las familias dirigidas a: i. estrategias de superación de la pobreza en las familias, ii. Desarrollo de estrategias de conciliación de tiempos para el trabajo y para la familia y iii. Encuentros intergeneracionales.

acciones deben ser coordinadas e integrales, de manera que involucren diferentes sectores responsables de su ejecución.

- **Implementación de la Política:** en este proceso es importante definir rutas integrales para la gestión de las acciones de fortalecimiento familiar desde los principios de la protección integral (reconocimiento, promoción, garantía, restablecimiento de derechos). La implementación de estas acciones requiere la formación permanente del talento humano involucrado en la ejecución de programas y estrategias dirigidas a las familias, así como la participación de las familias y comunidades. Dentro de este proceso, se deben considerar atenciones y actuaciones intersectoriales y poblacionales, que permitan integrar rutas y redes de atención integral a las familias, propiciando la calidad y la oportunidad desde los diferentes sectores de manera articulada.
- **Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:** el seguimiento y evaluación de los programas orientados a las familias, así como el fortalecimiento de sus capacidades, deben estar basados en la estructuración de indicadores y metas acordes a los propósitos de la política, que puedan ser revisados periódicamente en las instancias de decisión y orientación. Esta información es la base para desarrollar los procesos de rendición pública de cuentas, en los cuales es fundamental la comunicación e interacción constante con la ciudadanía.

b. Procesos transversales

- **Participación y movilización social:** la participación, como uno de los

principios de la política y como acción estratégica en la garantía de los derechos de las familias, permite que la sociedad logre la apropiación, reconocimiento y empoderamiento de tales derechos a nivel individual y colectivo. En este sentido, se deben generar procesos participativos de base en la formulación de los planes y programas, que tengan como protagonistas a las familias y comunidades y a los actores institucionales con competencia en la materia.

Esta acción requiere el desarrollo de estrategias comunicativas, pedagógicas y metodológicas con enfoque familiar, comunitario y de redes, que pueden hacer uso de medios tecnológicos de comunicación y lúdicas y artísticas de formación. El proceso participativo debe estar orientado a promover el control social, la evaluación de la gestión pública y el cumplimiento de la política de acuerdo con los compromisos establecidos.

- **Desarrollo de capacidades:** se requiere la generación de procesos de formación y empoderamiento de las personas, familias y comunidades sujetos de derecho y de la atención integral. Por tanto, se deben desarrollar las capacidades del talento humano encargado de la gestión de la política a nivel nacional y territorial, para lo cual se sugiere la implementación diferenciada de los siguientes procesos: i. Capacitación, ii. Formación y iii. Asistencia técnica territorial

Lo anterior, requiere definir el perfil del talento humano existente en los territorios (institucionales, sociales, comunitarios) con el rol de apoyo y fortalecimiento de las familias; así como orientar los contenidos temáticos necesarios, de acuerdo con las realidades y el análisis situacional de las familias.

7.3. Lecciones aprendidas en la gestión programática orientada a las familias

El gobierno, tanto nacional como territorial, ha gestionado programas de atención y apoyo a las familias en las últimas tres décadas, desde diferentes ámbitos de protección de derechos, superación de pobreza, entre otros.

Durante el 2016, se realizó un inventario de programas nacionales dirigidos al fortalecimiento de las familias, teniendo en cuenta su relación con los ejes de esta Política y la identificación de las principales lecciones aprendidas como insumo para orientar su implementación nacional y territorial.

La información aportada¹⁶ permitió identificar la correspondencia de los programas con los ejes y estrategias de la Política de la siguiente manera:

Eje 1 - Reconocimiento y protección social: se preguntó por el reconocimiento de los programas de la diversidad y pluralidad de las familias, el desarrollo de acciones para la conformación de estas como entornos protectores y de acciones orientadas a la protección social para la calidad de vida de las mismas.

Eje 2 - Convivencia democrática en las familias: se indagó si los programas fomentaban el autorreconocimiento de los derechos de las familias y de sus integrantes, el desarrollo de las relaciones democráticas al interior de estas, la promoción y formación de las familias para la protección de otras familias y la reivindicación de derechos para evitar la vulneración. Del mismo modo, si se les consideraba como sujetos colectivos autónomos y agentes de desarrollo social y comunitario.

Eje 3 - Gobernanza: hace referencia a la participación de las familias en la formulación de políticas relacionadas con la institucionalidad y el seguimiento y control de la Política. Está enmarcada en la existencia de acciones que fomenten el desarrollo de capacidades en las familias, así como por fuentes de financiación, responsables de la ejecución, espacios de coordinación y la interseccionalidad para la gestión de los programas. Finalmente, se preguntó por la actualización de la información de las situaciones de las familias y por el seguimiento a los resultados de los programas.

Producto de este ejercicio y de sus resultados, se identifican las siguientes lecciones aprendidas:

1. La adecuación de las respuestas programáticas está mediada por el reconocimiento de la situación de los derechos colectivos de las familias. Esta situación orienta el “qué” y el “cómo” gestionar atendiendo a la diversidad, la titularidad de los derechos de las familias en el territorio, la respuesta social de las instituciones y los sectores público, privado, sociedad civil, comunidad, entre otros, y los “qué” y “cómo” del proceso de exigibilidad de los derechos de las familias a los garantes de los mismos.
2. Reconocimiento de los entornos en los que se desarrollan las familias respetando su historia, cultura y diversidad. Además, identifica los espacios para la entrega de las atenciones y la gestión de la salud y el bienestar familiar.
3. Las atenciones y los servicios a las familias son diferenciados por la situación de sus derechos y por los territorios en donde viven (urbano, rural y disperso).

16. Se obtuvo información de 30 programas de 8 entidades nacionales (Ministerios de Salud y Protección Social, Vivienda, Trabajo, Tics, Agricultura, Justicia y Prosperidad Social e ICBF) a través de una matriz con categorías de identificación y descripción.

4. En situaciones de reparación, el abordaje es familiar y trasciende la entrada meramente individual, en tanto las familias son sujetos colectivos de derechos.
5. Las acciones para la gestión de la política de familias están incluidas, sin excepción, en los instrumentos de planeación nacional y territorial, iniciando por el programa de gobierno, seguido del plan de desarrollo, los planes operativos, el plan de inversión, entre otros.
6. El seguimiento y la evaluación son instrumentos de política básicos para ajustar objetivos, ejes estratégicos, mecanismos de gestión y calidad de la atención de los programas.
7. La rendición de cuentas es el mecanismo de control social más potente de la ciudadanía, es allí donde sus gobernantes comparten los resultados de su gestión en el desarrollo de capacidades de las familias como sujetos colectivos de derechos y protagonistas del desarrollo propio y del de sus miembros, tanto en lo social como en lo comunitario.

7.4. Orientaciones para gestionar los programas de fortalecimiento de las familias

Como punto de partida para la gestión de las acciones y programas orientados a las familias en el territorio, en el marco de lo planteado por la Política, se considera relevante:

1. Desarrollar mecanismos de participación de las familias en las fases de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, planes, programas y servicios dirigidos al reconocimiento y fortalecimiento familiar.
2. Generar y apropiar orientaciones técnicas y programáticas para ga-

rantizar la universalidad en el ejercicio de los derechos consagrados al colectivo familiar y gestionar una focalización integral de los recursos dirigidos a familias en condición de vulnerabilidad.

3. Fortalecer la arquitectura y funcionalidad institucional e intersectorial para la gestión de las políticas públicas, planes y programas dirigidos a las familias.
4. Realizar los ajustes y fortalecer la gestión integral de la oferta dirigida a las familias.
5. Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y servicios, de tal manera que se generen evidencias para la toma de decisiones de la oferta programática dirigida a las familias.
6. Favorecer el desarrollo de políticas, planes, programas y servicios de carácter integral que partan de la participación de las familias e integren componentes de fortalecimiento de las capacidades ciudadanas basadas en el pluralismo y la diversidad.
7. Fortalecer la articulación nación-territorio y la gestión descentralizada para la generación de capacidades locales de formulación, implementación, evaluación y sostenibilidad de la oferta.
8. Integrar y armonizar a las políticas, planes, programas y servicios dirigidos a las familias los objetivos, metas e indicadores acordados por el país para el cumplimiento de la Agenda a 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
9. Identificar y analizar permanentemente las fuentes de recursos públicos y privados para el logro de los objetivos de la política nacional de las familias y promover su crecimiento y sostenibilidad. ■

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

Comité Ejecutivo del SNBF. (10 de octubre del 2016). Lineamientos para la inclusión de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar en los planes territoriales de desarrollo. Obtenido de www.icbf.gov.co.

Consejo de Estado, S. T. (11 de julio del 2013). Sentencia del 11 de julio del 2013, (exp. 19001-23-31-000-2001-00757-01). (C. E. Botero, recopilador) Bogotá, Colombia.

DANE. (2014). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo Libre.

Departamento Nacional de Planeación. (Noviembre del 2015). Tipologías de Familia en Colombia: Evolución 1993-2014. Recuperado el 9 de agosto del 2016, de www.observatoriodefamilia.dnp.gov.co.

DPS. (2016). Prosperidad Social. Recuperado el 25 de junio del 2016, de http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Documents/Familias%20Beneficiadas-Incentivo%20Liquidado_2015.xls.

Forensis, I. N. (1 de noviembre del 2015). Instituto de Medicina Legal y CF. Obtenido de http://www.medicinalegal.gov.co/el-instituto/-/asset_publisher/4Of1Zx8ChtVP/content/forensis-2015-informacion-estadistica-sobre-violencia-en-colombia.

Gaviria, A. (2010). Cambio social en Colombia durante la segunda mitad del Siglo XX. CEDE- Uniandes.

Giddens, A. (2000). Anthony Giddens (De "Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas" (Vol. Capítulo 4). Madrid, España: Taurus.

Histórica, C. N. (2013). CentrodeMemoriaHistórica.gov.co. Recuperado el 21 de agosto del 2016, de CentrodeMemoriaHistórica.gov.co: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>.

Martínez, M. I. (mayo del 2008). Trayectorias escolares y laborales de jóvenes de sectores populares . (C. d. Nacional, recopilador) México. Recuperado el 15 de agosto del 2015, de departamentos.cinvestav.mx/.../MIGRTrayectoriasescolaresylaboralesdejuvenesdesectore...

Ministerio de Salud y Protección Social-Profamilia. (2015). Resumen Ejecutivo - Encuesta Nacional de Demografía y Salud- ENDS Colombia 2015. Bogotá: CTP All Solutions S.A.S.

Naciones Unidas, A. G. (29 de noviembre del 2010). ARes64/133. (A/66/62-E/2011/4). Obtenido de undocs.org/A/66/62

Naciones Unidas, A. G. (11 de noviembre del 2011). Preparativos y celebración del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia en 2014. (A/67/61-E/20123).

Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Obtenido de Universidad Carlos II de Madrid-Departamento de Ciencia Política y Sociología: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/590/>.

Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Madrid: Planeta.



Ministerio de Salud y Protección Social

Línea gratuita: **01 8000 96 00 20**

Conmutador **3305000**

www.minsalud.gov.co

 @MinaSaludCol  @MinaSaludCol  minsaludcol



LÍNEA DE
PROTECCIÓN A
NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES.
DENUNCIA • EMERGENCIA • ORIENTACIÓN

Línea gratuita nacional ICBF:
01 8000 91 80 80
www.icbf.gov.co

 ICBFColombia  @ICBFColombia  @icbfcolombiaoficial