



MINSALUD



GOBIERNO DE COLOMBIA

# Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias

Bogotá, julio 2018

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 CUELLAR  
Ministra de Relaciones Exteriores

ENRIQUE GIL BOTERO  
Ministro de Justicia y del Derecho

GRISELDA JANETH RESTREPO GALLEGO  
Ministra de Trabajo

YANETH CRISTINA GIHA TOVAR  
Ministra de Educación Nacional

CAMILO SANCHEZ 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 MEJIA  
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 Montejó Espitia

### Ministerio del Trabajo

Paula Ojeda Ojeda

### Ministerio de Educación Nacional

Alfredo Olaya Toro

### Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

José Manuel Vasquez 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

### Departamento Nacional de Planeación

Hermes Niño Leal  
Jaime Rafael Vizcaíno Pulido  
Karla Bibiana Mora Martínez

## Contenido

Introducción.....	6
1. Antecedentes.....	7
2. Concepto de familias en la política .....	8
3. Enfoques de la política .....	9
3.1. Enfoque de Derechos Humanos .....	9
3.2. Enfoque de Curso de Vida.....	11
3.3. Enfoque de Capacidades .....	12
4. Situaciones y contextos .....	12
5. Objetivos .....	17
5.1. Objetivo general .....	17
5.2. Objetivos específicos.....	18
5.3. Principios de la política .....	18
6. Ejes, estrategias y líneas de acción.....	19
6.1. Eje 1.- Reconocimiento y protección social.....	19
6.2. Eje 2.- Convivencia democrática en las familias .....	20
6.3. Eje 3.- Gobernanza.....	21
7. Gestión nacional y territorial de la política.....	23
7.1. Arquitectura institucional.....	23
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 .....	32

## Introducción

Este documento presenta la “**Política 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 que se encuentren.

El documento contiene por un lado, los elementos claves que estructuran la política en 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 considera 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 incluye orientaciones relacionadas con 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/proteccionsocial/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 Familia<sup>1</sup>, abordan a la familia como un sujeto colectivo titular de derechos por sí mismo, y a sus integrantes como sujetos individuales de derecho. La ley citada consagra la unidad del individuo y la familia, y entiende a las familias como sujetos de los derechos que en ella misma se citan, 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 integrantes<sup>2</sup>, 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 diversidad étnica y cultural, y es reconocida además como una unidad sociológica incrustada 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 2010 se inició un proceso de análisis documental orientado a comprender la situación de las familias en el contexto nacional y de las entidades territoriales. 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

---

<sup>1</sup> 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 del 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.

<sup>2</sup> 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), en relación con las personas con discapacidad (Ley 1618 de 2013).

tema<sup>3</sup>. 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 la formación de talento humano que realizan algunas Instituciones de Educación Superior, y las orientaciones y recomendaciones de las Naciones Unidas en 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<sup>4</sup> y el conjunto de disposiciones internacionales.

## 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, se reconoce a las familias como sujetos colectivos de derechos, no integradas únicamente por vínculos de consanguinidad, sino por aquellos vínculos afectivos que la configuran como sistemas vivos, escenarios de cuidado, reconocimiento y

---

<sup>3</sup> Construcción del documento en Mesa Técnica Nacional liderada por Ministerio de Salud y Protección Social, proceso iniciado en 2010 conjuntamente con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación, 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.

<sup>4</sup> Mediante decreto 0280 de 2015, el Gobierno Nacional adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible y creó la comisión que hace seguimiento a su cumplimiento a través de estrategias nacionales.

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”<sup>5</sup>.*

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 constante 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

---

<sup>5</sup> 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.

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, impostergables e indelegables y se centran en la “dignidad humana” como su esencia. Su carácter integral, permite una visión holística 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 de colectivo derechos se fundamenta en lo establecido en la Ley 1361 de 2009, por lo cual las familias tienen derecho a<sup>6</sup>:

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

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

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 requieren 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 concrete 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 donde los sujetos se desarrollan. Constituye un análisis y reflexión permanente en torno a la trayectoria y la transformación 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 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)<sup>7</sup> 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

---

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

una de las personas que conforman la familia, hacia una comprensión longitudinal de las situaciones que comprende 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, y capaz de procurar el bienestar de otros<sup>8</sup>. 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.

## 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).

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

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)<sup>9</sup>, 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 han aumentado del 22,8% al 34,7% en este periodo. La tipología generacional señala la disminución de hogares multigeneracionales (con las tres generaciones), mientras que los hogares generacionales de sólo adultos mayores y los hogares sin niños han aumentado. Existe además un 0,12% de hogares biparentales conformados por 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, en relación a los tipos de familia, mostró datos de hogares según sus características, siendo para entonces un 11,2% de los hogares unipersonales, un 33,2% de hogares nucleares biparentales con hijos menores de 18 años, un 12,6% de hogares nucleares donde falta el padre o la madre, un 9,8% hogares de parejas sin hijos, y el 30% familias extensas, entre las cuales se encuentran las biparentales, monoparentales, parejas sin hijos, y el hogar con jefe y otros parientes. 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 año 2014 se identificó que el 19,1% de los hogares de la zona rural son unipersonales 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. En 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 2015<sup>10</sup>.

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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Datos de Prosperidad Social.

muestra una disminución de 13,1 puntos porcentuales frente a la cifra de 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 de 2012, es 1,45 veces superior a la incidencia de la pobreza monetaria urbana<sup>11</sup>. 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 condiciones de salud y educación; en 2015 se atendieron 2.580.240 familias, de los cuales el 25% son desplazados, 5% indígenas, 48% familias de Sisben, y el 22% está en el 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 (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 el año 1985 hasta el 2012. Esta cifra puede elevarse a 27.000 desaparecidos si se tiene 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. Para concluir que 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.

Los servicios de salud, educación, protección, justicia, recreación, entre otros, se establecen 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

---

<sup>11</sup> *Ibidem*

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 cuidado<sup>12</sup>, el descanso y la recreación.

En relación a la convivencia es importante señalar que quienes integran las familias comparten un proyecto vital de existencia, en el que se generan fuertes 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. Las relaciones funcionan 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 país<sup>13</sup>, 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

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> En desarrollo del artículo 42 de la Constitución Política, la 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.

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 al adulto mayor, dentro del contexto de violencia intrafamiliar, en los cuales el 38,42% de los casos fueron cometidos presuntamente por un hijo/a.

Cuando el ámbito familiar es hostil al desarrollo integral de sus integrantes, el Estado debe concurrir 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 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 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 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 poblacionales 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, corresponsables económicos, sociales y culturales y como interlocutores activos en la construcción social y horizontes de desarrollo.
- *Desde de la efectividad de las normas y políticas de familia:* Conocer y promover vías de acceso a la justicia, relevar los puntos de encuentro 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:

- **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.
- **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, socio - económico y 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, 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.

## 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 a ampliar el 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 desarrollo 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 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 integrantes, garantizando oportunidad y humanización en la atención.** De acuerdo con competencias institucionales e intersectoriales.

Línea 1B4. **Promoción y desarrollo de iniciativas de autogestión y de proyectos productivos para las familias.** Para 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- Autoreconocimiento de los derechos de las familias y de sus integrantes, desarrollo de relaciones democráticas a su interior.*

Se orienta al cambio de los imaginarios culturales y sociales basados 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 individuales, y colectivos 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 fortalezca 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 de 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 corresponsables 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 incidencia 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 a sus funciones y competencias. Inicia con la arquitectura institucional nacional y territorial, seguido de la gestión territorial de la política, 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; así como del nivel territorial, y 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 realizará 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 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, Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- 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 en la formulación de políticas públicas, planes, programas y proyectos dirigidos a la reducción de pobreza, la reducción de brechas y el 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 socio-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 en 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 técnicamente 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 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 converge el análisis y definición de la política social territorial:

- **Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Política Social.** De acuerdo con lo establecido en las normas vigentes<sup>14</sup>, 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 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

<sup>14</sup> 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, Decreto 936 de 2013.

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 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 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 de 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. Hacen seguimiento de la ejecución de acciones de la política 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 de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias a nivel territorial requiere de procesos de planeación que permitan que sus acciones se puedan ajustar a las condiciones de los territorios. Este proceso está mediado por procesos transversales de participación, movilización social y desarrollo de capacidades, que se articulan entre sí para 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 Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias<sup>15</sup>. 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 las dinámicas familiares en el territorio. Para ello es importante tener en cuenta estudios regionales y nacionales provenientes de diferentes fuentes (academia, las instituciones, la 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:** La formulación de los 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 propias 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 acciones deben ser coordinadas e integrales, de manera que involucren diferentes sectores corresponsables 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

---

<sup>15</sup> 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.

programas y estrategias dirigidas a las familias, así como la participación de las familias y comunidades. Dentro de este proceso, se debe 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, 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 puede 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 a 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 sujetos 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 se desarrollan procesos de: i. Capacitación; ii. Formación; y iii. Asistencia técnica territorial, teniendo en cuenta el desarrollo de capacidades para la gestión integral de la política.

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 análisis situacional de las familias.

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

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

La información aportada<sup>16</sup> 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 éstas 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 auto-reconocimiento de los derechos de las familias y de sus integrantes; el desarrollo de las relaciones democráticas a su interior; la promoción y formación de las familias para la protección de otras familias y la reivindicación de derechos para evitar la vulneración; y si se les consideraba como sujetos colectivos autónomos y agentes de desarrollo social y comunitario.

Eje 3 Gobernanza: en relación a la participación de las familias en la formulación de políticas relacionadas, en la institucionalidad y en el seguimiento y control de la política; la existencia de acciones puntuales que fomentaran 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 esta 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.

<sup>16</sup> 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.

2. Reconocimiento de los entornos en donde se desarrollan las familias respetando su historia, cultura y diversidad como escenarios vivos, promotores del desarrollo integral y del ejercicio de sus derechos. Además, reconocer los entornos escenarios 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 su situación de los derechos y por los territorios en donde vive en lo urbano, rural y disperso.
4. En situaciones de reparación, el abordaje es familiar 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, 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, de sus miembros, así como en lo social y 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 garantizar 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 a la oferta 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 forma que se genere 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.
9. Identificar y analizar de forma permanente 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 de 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](http://www.icbf.gov.co).
- Consejo de Estado, S. T. (11 de Julio de 2013). *Sentencia del 11 de julio de 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 de 2015). *Tipologías de Familia en Colombia: Evolución 1993-2014*. Recuperado el 9 de agosto de 2016, de [www.observatoriodefamilia.dnp.gov.co](http://www.observatoriodefamilia.dnp.gov.co).
- DPS. (2016). *Prosperidad Social*. Recuperado el 25 de 06 de 2016, de [http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Documents/Familias%20Beneficiadas-Incentivo%20Liquidado\\_2015.xls](http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Documents/Familias%20Beneficiadas-Incentivo%20Liquidado_2015.xls)
- Forensis, I. N. (1 de Noviembre de 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](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 de 2016, de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/bastaya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Martínez, M. I. (mayo de 2008). Trayectorias escolares y laborales de jóvenes de sectores popular . (C. d. Nacional, Recopilador) México. Recuperado el 15 de 08 de 2015, de [departamentos.cinvestav.mx/.../MIGRTrayectoriasescolaresylaboralesdejovenesdesector](http://departamentos.cinvestav.mx/.../MIGRTrayectoriasescolaresylaboralesdejovenesdesector) e...
- 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 de 2010). ARes64/133. (A/66/&62-E/2011/4). Obtenido de [undocs.org/A/66/62](http://undocs.org/A/66/62)
- Naciones Unidas, A. G. (11 de Noviembre de 2011). Preparativos y celebración del vigésimo aniversario del Año Internrnacional de Famili 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.