

POLÍTICA PÚBLICA PARA EL APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LAS FAMILIAS EN ANTIOQUIA

DOCUMENTO TÉCNICO



ELABORADO POR:
GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
GOBERNADOR
LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ

GERENCIA DE INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD
GERENTE
ERICA RAMÍREZ PÉREZ

PROGRAMA FAMILIAS EN CONVIVENCIA
LÍDER
LEIDY TATIANA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

CON EL APOYO DE:
MESA DE FAMILIAS DE ANTIOQUIA

Asesora
OLGA CECILIA LOPERA BONILLA

MEDELLÍN
2019



**Gerencia de
Infancia,**
Adolescencia y Juventud





Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

OBJETIVOS

PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

NOCIÓN DE FAMILIA Y HOGAR

ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

- ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS
- ENFOQUE DE CURSO DE VIDA
- ENFOQUE DE CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES
- ENFOQUE DIFERENCIAL
- ENFOQUE TERRITORIAL

EJES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

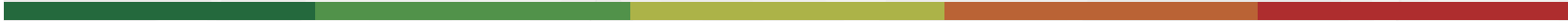
- RECONOCIMIENTO Y ATENCIÓN INTEGRAL
- CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA EN LAS FAMILIAS
- GOBERNANZA

ORIENTACIONES PARA LOS TERRITORIOS

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

- REFERENTES NORMATIVOS
- LECTURA SITUACIONAL DE HOGARES EN ANTIOQUIA
- LAS VOCES Y MIRADAS DE LAS FAMILIAS EN ANTIOQUIA





Introducción

El Artículo 42 de la Constitución Política Colombiana consagra a la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Dentro de este grupo humano los lazos afectivos, de solidaridad y ayuda mutua propenden al respeto recíproco entre todos sus integrantes y a una convivencia democrática, siendo deber del Estado y la sociedad garantizarle una protección integral.

En cumplimiento del deber constitucional de protección integral se han formulado diversas políticas públicas del orden nacional, departamental y municipal enfocadas en los individuos que integran las familias según su condición, situaciones o etapa de la vida. Entre ellas están las dirigidas a la primera infancia, a los niños, niñas y adolescentes, a la juventud, a las personas en edad de envejecimiento y vejez, a los pueblos indígenas, a las comunidades negras o afrodescendientes, a la inclusión social de las personas con discapacidad, a la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia, entre otras¹.

A partir de la expedición de la Ley 1361 de 2009 - Ley de Protección Integral a la Familia (modificada por la Ley 1857 de 2017)², se le otorga a la familia el derecho de participación en los procesos de construcción de políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo a sus vivencias y necesidades de manera que el sector público, el privado y la sociedad, desarrollen de acuerdo al principio de universalidad y corresponsabilidad acciones que protejan a la familia, permitan su desarrollo integral, minimizando su vulnerabilidad dentro del contexto del Estado Social de Derecho³ y la provean de mecanismos eficaces para garantizar el ejercicio pleno sus derechos.

¹Contraloría General de Antioquia. Informe Definitivo Evaluación Política Pública comunidades negras y afro. Vigencia 2016. Documento inédito. Pág. 13.

²Ley 1361 de 2009 (modificada por la Ley 1857 de 2017). Artículos 3 (principios) y 4 (derechos)

³"El Estado social de derecho se construye sobre los principios de legalidad, de separación de poderes y de formación democrática del poder político"(...) "La democracia solo puede existir y fortalecerse dentro de una organización política que pueda ser caracterizada como Estado social de derecho. Este, a su vez, solamente puede organizarse a partir de formas de participación que, de una parte, trasciendan la simple toma de decisiones por mayoría en el ámbito político y, de otra, que garanticen decisiones respetuosas de los derechos humanos, en particular, de los derechos de las minorías y de los grupos sociales más vulnerables". (Bedoya, 2013) (págs. 14 y 15).



En desarrollo de esta Ley, la Política Pública Nacional para las familias colombianas 2012-2022 del Ministerio de Salud y Protección Social reconoce a la familia como un sujeto colectivo de derechos, agente de la construcción de relaciones democráticas a su interior y partícipe activo en la transformación y desarrollo social, por lo cual el Estado está en la obligación de "proveer a las familias y a sus integrantes herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática", en consecuencia la familia tiene el deber de utilizar dichas herramientas para ser eficazmente "el instrumento protector por excelencia de sus integrantes" (Congreso de la República, 2009) y de exigir a los demás sujetos políticos el cumplimiento de las obligaciones que les son propias.

Se tiene entonces el reto de formular la presente **Política Pública para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias en Antioquia** como una guía de trabajo que brinde orientaciones a las diferentes entidades territoriales, de manera que estas puedan implementar en forma coordinada con el Departamento, planes de acción destinados a potenciar las capacidades y recursos de las familias como sujetos colectivos de derechos y deberes.



Antecedentes

Las Políticas Públicas son "(...) las acciones de gobierno que buscan cómo dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad, las cuales se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas sociales que son plasmados como compromisos en los planes de desarrollo. Además, la política pública debe estar fundamentada con información de calidad, teniendo en cuenta a la comunidad, basada en un diagnóstico de la situación inicial, contando con la voluntad política para impulsarla y comprometiendo recursos para su ejecución" (Contraloría General de Antioquia, 2016).

Se entiende como Política Familiar los “Lineamientos dirigidos a todas las familias a fin de propiciar ambientes favorables que permitan su fortalecimiento” y es “deber del Estado proveerlas de herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática, de manera que los programas de atención a la familia y a sus miembros prioricen su unidad y la activación de recursos para que funcione como el instrumento protector por excelencia de sus integrantes” Ley 1361 de 2009 - Ley de Protección Integral a la Familia (modificada por la Ley 1857 de 2018).

La Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, establece que "La instancia máxima decisoria de la Política de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias es el Consejo Nacional de Política Social, conformado por el Presidente, los ministerios y departamentos administrativos relacionados con los derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias según Decreto 936 de 2013. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

A nivel Departamental siendo la Gerencia de Infancia, Adolescencia y Juventud la encargada de coordinar las políticas, programas y proyectos dirigidos a buscar la protección integral de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en el Departamento y la responsable de implementar el Programa Familias en Convivencia, creado en el Plan de Desarrollo Departamental Antioquia Piensa En Grande, es el organismo que actualmente lidera la gestión de la **Política Pública para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias en Antioquia**.

Esta Gerencia en su labor de coordinación de la política pública, planeó una metodología de trabajo dividida en tres etapas: formulación, implementación, monitoreo y seguimiento.



En la etapa de formulación se ha buscado el acercamiento, la reflexión y el entendimiento de las inquietudes, necesidades, expectativas y realidades de las familias de Antioquia, desarrollándose el componente participativo y de representación para escuchar sus voces, a través de la implementación de las siguientes estrategias: creación de la Mesa de Familias de Antioquia, generación de una Consulta Ciudadana, encuentros en las nueve regiones, a través de Diálogos de Saberes, creación de la Red de Regiones y la realización de tres Foros y dos Coloquios Departamentales.



- **La Mesa de Familias de Antioquia** es una instancia de articulación y participación abierta e incluyente, integrada por diversos sectores del gobierno, la sociedad civil, entidades tanto públicas como privadas y del tercer sector⁴ que trabajan por las familias en Antioquia.

Las acciones de la Mesa han sido lideradas por la Gerencia de Infancia, Adolescencia y Juventud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, direccionadas por una Secretaría Técnica colegiada y ejecutadas por tres comisiones de trabajo que agrupan a las 58 entidades que participan en la Mesa de la siguiente forma:

La Comisión Gestión del Conocimiento: direcciona las construcciones académicas que sobre el tema de Familia se realizan en la Mesa, la **Comisión Gestión Interinstitucional:** promueve estrategias entre agentes de los diferentes ámbitos territoriales, para incidir en acciones orientadas desde la Mesa y la **Comisión Gestión de la Comunicación:** gestiona la creación, diseño y ejecución de estrategias de comunicación y participación de la Mesa.

- **La Consulta Ciudadana** fue realizada en forma virtual y presencial contando con los aportes de 834 personas, que participaron a la luz de sus propias vivencias familiares.

- Otra estrategia implementada desde la Gerencia de Infancia, Adolescencia y Juventud a través del Programa de Familias en Convivencia, fue la realización de 28 **Diálogos de Saberes** por medio de encuentros subregionales que contaron con la participación de 915 personas, entre servidores públicos, representantes de familias, niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de recoger las voces y miradas de familias que habitan las nueve subregiones que conforman el Departamento, para conocer directamente sus realidades, necesidades, problemáticas, fortalezas y esperanzas.

- En el desarrollo de los diálogos de saberes, se eligió un representante de cada región, con quienes posteriormente se creó la **Red de Regiones** que tiene como objetivo generar información a partir del trabajo en red, lo que permite contribuir a la comunicación entre las comunidades, el sector público y privado.

⁴El tercer sector o sector social lo conforman: las ONG, las entidades sin ánimo de lucro – ESAL, como fundaciones, corporaciones y asociaciones, las iglesias, los partidos y organizaciones políticas, los sindicatos, juntas de acción comunal, gremios, asociaciones de padres de familia, ciudadanos particulares, entre otros.



- También se realizaron Tres **Foros y dos Coloquios departamentales**, en los cuales participaron más de 900 personas. Estos espacios sirvieron para dar a conocer lineamientos, investigaciones y experiencias que posibilitarán fortalecer el trabajo con las familias en los territorios y poder escuchar los aportes de diferentes actores en la construcción de la política pública.

Basándose en información estadística, en la atenta recolección y escucha de las voces y miradas de las familias del Departamento, en los resultados de las encuestas de opinión de la ciudadanía, en el análisis del bloque de constitucionalidad y de la normatividad vigente, así como en el trabajo conjunto con las personas e instituciones que se han unido a la Mesa de Familias de Antioquia, se ha logrado construir el presente Documento Técnico, soporte de la Política Pública para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias en Antioquia.



Objetivos

Los siguientes son los objetivos de la Política Pública para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias en Antioquia.

Objetivo General

Reconocer a las familias del Departamento de Antioquia como sujeto colectivo de derechos y deberes, apoyándolas mediante acciones de atención integral y fortaleciéndolas en su convivencia democrática para propiciar su desarrollo integral.

Objetivos Específicos

1. Garantizar a las familias una atención integral por medio de la coordinación de acciones de las instituciones públicas, que tienen a su cargo planes, programas y proyectos con y hacia las familias.
2. Promover relaciones de solidaridad, cooperación, respeto, equidad y ayuda mutua entre los integrantes de las familias, que fomenten la convivencia democrática.
3. Implementar estrategias de cooperación entre las instituciones, entidades y personas de los diferentes sectores, para apoyar y fortalecer a las familias.



Principios de la Política Pública

Como conjunto de normas que orientan la Política Pública para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias en Antioquia se han definido los siguientes Principios, los cuales en conjunto son su punto de partida y el fundamento del reconocimiento de las familias como sujetos colectivos de derechos y deberes.

- **Universalidad:** la presente Política Pública es para todas las familias del Departamento de Antioquia, por lo tanto, cada una de ellas tiene derecho a la atención y protección del Estado sin distinción de condición socioeconómica, política, credo, organización familiar, origen étnico, lugar de residencia, jefatura y orientación sexual de sus integrantes.
- **Equidad:** todas las familias y sus integrantes tienen el derecho a recibir un trato y atención justos y proporcionales a sus condiciones y capacidades.
- **Diversidad:** reconoce la pluralidad de las familias desde su particular forma de origen, conformación y patrones socioculturales.
- **Dignidad humana:** el Estado debe reconocer, respetar y valorar la dignidad inherente a toda persona como sujeto individual de derechos y de la familia como sujeto colectivo de derechos.
- **Atención preferente:** es la que se reconoce a las familias que tienen características y condiciones especiales y diferenciadas, por encontrarse más expuestas a la vulneración de sus derechos fundamentales, así como a circunstancias de pobreza, inequidad y violencia.
- **Protección integral e integradora:** articulación de acciones dirigidas al reconocimiento, garantía, prevención y restablecimiento de los derechos de las familias.
- **Participación:** cada familia es un agente activo, tanto en forma individual como en asociación con otras familias, en la construcción, ejecución seguimiento y control de políticas, planes, programas y proyectos que promuevan su desarrollo integral.
- **Corresponsabilidad:** es la responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y las familias en la ejecución de acciones encaminadas al apoyo y fortalecimiento de las familias.



- **Solidaridad:** tanto el Estado como la sociedad y las familias están obligados al mutuo apoyo para que cada familia tenga cubiertas las condiciones mínimas de una vida digna y se les garanticen sus derechos.
- **Concurrencia:** implica el proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales a efectos de mejorar la calidad de vida de las familias por medio de la coordinación de planes y programas dirigidos a brindarles una atención integral en forma eficaz y eficiente. Ninguna instancia del Estado podrá sustraerse de su responsabilidad.
- **Eficiencia del gasto público:** quienes tengan a su cargo el manejo y destinación de los recursos públicos, deben realizar una planeación responsable que derive en la inversión y ejecución de acciones concretas, que logren una efectiva atención integral para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias.



Noción de Familia y Hogar

La familia tiene múltiples definiciones según la ciencia que la aborda y el propósito puntual de la descripción que de ella se hace, por lo tanto, definir a la familia se convierte en una reflexión en constante cambio que se va ajustando a las vivencias, realidades, contextos y natural evolución de este grupo humano.

En la construcción de la noción de familia para la **Política Pública para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias en Antioquia**, se realizó un ejercicio de participación, a través de la Mesa de Familias de Antioquia, en la cual se escucharon y tomaron en cuenta las diversas opiniones y posturas de los asistentes a las reuniones ordinarias y extraordinarias, que debieron convocarse para la elaboración de la noción que se reconoce como aceptada para este documento técnico. Durante el proceso se quiso conservar una mirada respetuosa, incluyente y responsable hacia las familias del Departamento, con el objetivo de delimitar en ese marco un concepto que dé cuenta del sujeto colectivo destinatario de la misma.

Noción de Familia

La familia es la primera comunidad y tejido relacional, social e intergeneracional de lazos afectivos y formativos de las personas, unidas por nexos de consanguinidad, afinidad, civiles o de crianza. Es la unidad vital y existencial del ser humano y núcleo fundamental e institución básica de la sociedad.

Desde sus diferentes formas de conformación, la familia está convocada tanto a potenciar las capacidades de sus miembros y a protegerlos, como a fomentar las expresiones de solidaridad, fraternidad, apoyo, afecto, amor cuidado, respeto, ayuda mutua y educación integral entre quienes la conforman. Está llamada a decidir libre y responsablemente tener o no tener hijos y sobre la adopción, la crianza o la procreación.

Siendo el entorno en el cual convergen cotidiana e íntimamente el individuo y la sociedad, debe ser reconocida política, social y jurídicamente en sus múltiples dimensiones como sujeto colectivo de derechos y deberes⁵.

⁵Noción concertada en la Mesa de Familias de Antioquia, el día 14 de marzo de 2019.



Noción de Hogar

Por otra parte, como estadísticamente la familia aún no es un sujeto medible, para la toma de decisiones referentes a la misma, la variable utilizada en el país es la de hogar, entendido como "una persona o grupo de personas, parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas" (DANE- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018)

Como se puede observar, son muchos los factores que influyen sobre la mirada que se tiene de la familia, por tanto, ninguna noción sobre ella será perfecta o definitiva, siempre se podrán y deberán hacer los ajustes necesarios para fluir al ritmo de su constante devenir.



Enfoques de la Política Pública

Los enfoques en las políticas públicas son aquellos referentes conceptuales que permiten direccionar los intereses, objetivos y acciones con el fin de contribuir a la resolución de las problemáticas abordadas; así mismo posibilitan implementar estrategias con diferentes miradas. El término “enfoque” será entendido como la perspectiva desde la cual deben ser observadas y atendidas las familias.

En la presente política pública, las familias son reconocidas como sujeto colectivo de derechos y concebidas desde los siguientes cinco enfoques complementarios unos a otros, de manera que a mediano y largo plazo se puedan materializar en acciones y estrategias coherentes y efectivas: derechos humanos, curso de vida, capacidades y oportunidades, diferencial y territorial.

Enfoque de Derechos Humanos

En el enfoque de Derechos Humanos la intimidad, dignidad, igualdad, libertad, responsabilidad y la autonomía son inalienables a todos los seres humanos como sujetos individuales titulares de derechos, también extendidos a las familias como sujetos colectivos de derechos. En el Artículo 4° de la Ley 1361 de 2009 se reconoce a la familia y a sus integrantes el ejercicio pleno de los siguientes derechos:

1. Derecho a una vida libre de violencia.
2. Derecho a la participación y representación de sus miembros.
3. Derecho a un trabajo digno e ingresos justos⁶.
4. Derecho a la salud plena y a la seguridad social.
5. Derecho a la educación con igualdad de oportunidades, garantizando los derechos a la asequibilidad, adaptabilidad, accesibilidad y aceptabilidad, en condiciones de universalidad, equidad, calidad y gratuidad.
6. Derecho a la recreación, cultura y deporte.

⁶La Ley 1857 de 2017, con respecto a este Derecho, exhorta a los empleadores a adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento y acompañamiento del trabajador con los miembros de su familia. (Aclaración fuera de texto).



7. Derecho a la honra, dignidad e intimidad.
8. Derecho de igualdad.
9. Derecho a la armonía y unidad.
10. Derecho a recibir protección y asistencia social cuando sus derechos sean vulnerados o amenazados.
11. Derecho a vivir en entornos seguros y dignos.
12. Derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos.
13. Derecho a la orientación y asesoría en el afianzamiento de la relación de pareja.
14. Respeto y libertad en la formación de los hijos de acuerdo a sus principios y valores.
15. Derecho al respeto recíproco entre los miembros de la familia.
16. Derecho a la protección del patrimonio familiar.
17. Derecho a una alimentación que supla sus necesidades básicas.
18. Derecho al bienestar físico, mental y emocional.
19. Derecho a recibir apoyo del Estado y la Sociedad para el cuidado y atención de personas adultas mayores.

Es obligación del Estado el reconocimiento, garantía, promoción, protección, restitución, exigibilidad y ejercicio pleno de estos derechos, adicionalmente siendo la Familia, en la mayoría de los casos, el primer espacio de socialización del ser humano, debe procurar por el respeto y la autonomía de cada uno de sus integrantes para que, en un ambiente de afecto, dialogo y ayuda mutua, incida en su desarrollo integral.



Enfoque de Curso de Vida

La familia como realidad dinámica siempre está en proceso de transformación nunca es una etapa de paso para otras metas, ella en si misma posibilita o impide el desarrollo de sus integrantes y acompañarla desde esta perspectiva implica direccionar estrategias que integren la capacidad institucional pública, privada y social para brindarles el apoyo adecuado que les permita fortalecerse en las diferentes etapas que transitan.

"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 comprende la dinámica de los procesos familiares" (Ministerio de Salud y Protección Social, Bogotá, D.C. Colombia 2018).

Desde esta perspectiva de curso de vida se trasciende la mirada situacional, generacional o poblacional del ser humano y se reconocen las particularidades y diversidades, tanto de las familias como de sus integrantes; teniendo en cuenta sus historias, trayectorias, cambios, oportunidades, capacidades, sucesos e interacciones en el continuo de la vida.

Enfoque de Capacidades y Oportunidades

El enfoque de capacidades representa un avance a las teorías de desarrollo tradicionales ya que "se centra en lo que las personas pueden ser y hacer para alcanzar una vida digna" (Nussbaum, 2012), consiste en hacer uso de las facultades personales que le permiten a cada individuo proveer para sí mismo y para los demás, en los aspectos del ser en sus dimensiones física, mental y espiritual.

En concordancia con la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, el desarrollo de capacidades en los diferentes entes territoriales, implica "el empoderamiento de las personas, familias y comunidades sujetos de derecho y de la atención integral" (Oficina de Promoción Social, Dirección de Promoción y Prevención, Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

De esta forma se entiende que las capacidades no son simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen también las libertades y oportunidades creadas por la combinación entre las facultades personales y el entorno político, social y económico.



Desde la presente Política Pública se considera fundamental potenciar, entre otras, las siguientes capacidades de las familias: 1) capacidad para fomentar las expresiones de solidaridad, fraternidad, apoyo, afecto, respeto y ayuda mutua entre sus integrantes; 2) capacidad para proteger, abrigar, cuidar y/o criar; 3) capacidad para formar y educar; 4) capacidad para promover relaciones democráticas y manejar adecuadamente los conflictos; 5) capacidad para reponerse ante las adversidades y superar las dificultades que se les presentan; 6) capacidad para promover los proyectos de vida individual y el familiar y 7) capacidad para impulsar el desarrollo de sus integrantes.

Paradójicamente teniendo la familia la capacidad de proveer afecto, apoyo, cuidado y ayuda mutua a sus integrantes, al mismo tiempo es uno de los principales entornos de vulneración de sus derechos fundamentales.

Como se expresa en la Sentencia C-271 de 20037. "La institución de la familia ha sido considerada como un "presupuesto de existencia y legitimidad de la organización socio-política del Estado, lo que entraña para éste la responsabilidad prioritaria de prestarle su mayor atención y cuidado en aras de preservar la estructura familiar, ya que es la comunidad entera la que se beneficia de las virtudes que se cultivan y afirman en el interior de la célula familiar y es también la que sufre grave daño a raíz de los vicios y desordenes que allí tengan origen".

Así como el Estado debe garantizar los derechos de las familias y proporcionar medios y oportunidades que puedan potenciar sus capacidades para el desarrollo integral, las familias tienen la responsabilidad de hacer que en su interior los recursos y las oportunidades a los cuales tengan acceso, sean distribuidas justa y equitativamente en beneficio de todos sus integrantes, de manera que cada uno de los individuos de esa colectividad se fortalezcan en ella, por ser igualmente personas valiosas y dignas.

Enfoque Diferencial

El enfoque diferencial busca garantizar la igualdad y la no discriminación de las poblaciones o grupos con relación a su etnia, cultura, región de procedencia, género, edad, condición o situación. No obstante, se debe tener en cuenta aquellas familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, riesgo o violación de sus derechos fundamentales o en imposibilidad de cubrir sus propias necesidades requieren que se les otorgue una atención preferente.

7Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.



Una de las riquezas de Antioquia, es la diversidad étnica, cultural, de idiosincrasia e identidad de sus familias, siendo todas ellas únicas, dinámicas e irrepetibles, lo que posibilita un mayor intercambio, de habilidades, fortalezas y conocimiento que engrandece el espíritu del Departamento.

Para llevar a cabo este enfoque las familias deben analizarse dentro de su particular forma de conformación e interacción, tomando en cuenta que están permeadas por la cultura y costumbres del territorio que habitan, donde sus integrantes elaboran los referentes de construir y ser en familia.

Por todo lo anterior es necesario adecuar la oferta institucional e incluso desarrollar oferta especializada que agrupe a las familias según características, condiciones y/o situaciones particulares, para garantizarles el goce efectivo de sus derechos.

Enfoque Territorial

El enfoque territorial implica una mirada holística e integral del territorio, teniendo como referente las características espaciales, el ecosistema, la extensión geográfica, la actividad económica, los patrones socioculturales y los colectivos humanos y/o de otras especies que se agrupan y habitan un territorio con sentido de pertenencia y se distinguen por ciertas características, las cuales van cambiando según las condiciones internas y externas que influyen sobre ellas.

"El enfoque territorial en la política pública se entiende como la capacidad de lograr intervenciones coherentes con la realidad social, política y económica de los territorios, que sean flexibles e integrales y que incluyan activamente a sus pobladores, generando las capacidades necesarias para que los propios territorios puedan gestionar su desarrollo" (Umaña, 2017).

En el Departamento de Antioquia el territorio está agrupado en 9 subregiones y 27 zonas, que entre otros factores tienen en cuenta los patrones socioculturales de sus pobladores y la proximidad de los territorios, las subregiones son: Urabá, Occidente, Oriente, Norte, Suroeste, Nordeste, Magdalena Medio, Bajo Cauca y Valle de Aburrá, las cuales están conformadas por 125 municipios.

Por consiguiente, las estrategias y acciones de intervención, deben reconocerse y definirse a partir de las especificidades de orden territorial, en concordancia con los demás criterios expuestos, para garantizar mayores niveles de articulación y coordinación interinstitucional, que faciliten llevar a cabo la Política Pública para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias en Antioquia reconociendo, respetando y conservando la diversidad de las nueve subregiones del Departamento.



Ejes de la Política Pública

La ruta que orienta, materializa y da vida a la presente Política Pública se basa en tres ejes: reconocimiento y atención integral, convivencia democrática y gobernanza, los cuales dan orden y coherencia a los planes, programas y proyectos para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias en Antioquia. El cumplimiento del primer eje le corresponde al Estado, el segundo a la familia y en el tercero convergen todos los actores corresponsables del desarrollo integral de las familias.

Reconocimiento y Atención Integral

Desde este eje se reconoce a la familia política, social y jurídicamente como sujeto colectivo de derechos y deberes y es responsabilidad del Estado garantizar su atención integral.

La atención integral se entiende como la "Satisfacción de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, culturales, recreativas, productivas y espirituales de las familias, permitiéndoles su desarrollo armónico". (*Congreso de la República, 2009*). El Artículo segundo de la Ley 1361 de 2009 - Ley de Protección Integral a la Familia (modificada por la Ley 1857 de 2017).

Las acciones estatales dirigidas a proteger a personas en situación de vulnerabilidad o de violación de sus derechos deberán incluir atención familiar y actividades dirigidas a vincular a los miembros de la familia a rutas de atención para acceder a programas de subsidios, de salud, recreación, deporte y emprendimiento que mejoren su calidad de vida donde se les brinde recursos que les permita prevenir o superar condiciones de violencia o maltrato, inseguridad económica, desescolarización, explotación sexual o laboral y abandono o negligencia, uso de sustancias psicoactivas y cuidado de personas dependientes en la atención de alguno de sus miembros. (*Congreso de la República, 2019*). El Artículo 4A de la Ley 1857 de 2017.

La atención integral se materializa a través de la implementación de planes de apoyo y fortalecimiento familiar, que articulen acciones dirigidas al reconocimiento, garantía, prevención y restablecimiento de los derechos de las familias.



Convivencia Democrática en las Familias

Este eje busca la promoción de relaciones de solidaridad, cooperación, respeto, equidad y ayuda mutua entre los integrantes de las familias, para que se desarrollen mayores capacidades en la resolución pacífica de sus conflictos. Esto es posible cuando a través de la educación y la generación de diálogos incluyentes, participativos y conciliadores, se establecen normas y límites equitativos al interior de las familias.

"(...) en el paradigma de los derechos humanos, la democracia se funda en la exaltación de la dignidad de los seres humanos y en la titularidad activa de sus derechos. Este paradigma elimina todo poder hegemónico de los padres y madres sobre los hijos e hijas. La tensión entre la vigencia de los derechos humanos de los integrantes del grupo familiar y la familia como agente interlocutor en los diferentes escenarios públicos y privados es también la paradoja entre el poder patriarcal y la igualdad y libertad de sus integrantes". (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

La Constitución Política busca que la familia como realidad dinámica y vital e institución básica de la sociedad sea "el ámbito adecuado para que dentro de un clima de respeto, no violencia e igualdad, sus integrantes puedan desarrollarse a plenitud como seres humanos" (Sentencia C-660 de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis).

Es importante propender porque se eviten aquellas prácticas culturales e ideologías que no respetan la dignidad humana y transgreden la equidad, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad y la libre expresión. Por ello se debe propiciar que la familia, como formadora de prácticas de convivencia democrática, incida en el desarrollo de sus integrantes a través del respeto, cuidado y protección.

Gobernanza

Este eje promueve una mayor interacción, participación, cooperación y coordinación entre el Estado y todas las instituciones, personas y sectores de la sociedad que inciden en la formulación y ejecución de planes, programas, proyectos, y acciones orientadas al apoyo y fortalecimiento de las familias del Departamento, poniendo especial atención en aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o en las cuales la mayoría de sus integrantes requieren de una atención especial.

"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).



Desde estas actuaciones el Estado tiene la facultad para convocar a todos los actores públicos y privados, con el propósito de generar acuerdos para la implementación de acciones que logren mejorar la oferta para atender integralmente a las familias y su vez generar estrategias que propicien el fortalecimiento de vínculos en las familias, a través de la cooperación e integración de sus miembros.

"(...) cuando se habla de gobernanza se reconoce una necesidad gubernamental de buscar y usar múltiples estrategias que combinen formas tanto voluntarias como obligatorias de interacción y adaptación mutua, para que los actores sociales, los gobernantes y aquellos que implementan las acciones de política puedan actuar de forma coordinada y conjunta (Hoppe, 2010).

Entre las acciones que se pueden generar están: la cualificación de los equipos interdisciplinarios que atienden las familias, la generación de espacios de participación, el diseño de estrategias de control social y la gestión del conocimiento.

Orientaciones para los Territorios

De conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales; siendo estas quienes conocen más cercanamente las necesidades de sus pobladores, tienen la autonomía para formular sus propios planes de desarrollo, aunque no en forma absoluta ya que estos proyectos "deben corresponder a lo que disponga la Ley". (Sentencia C-346, 2017) y estar en concordancia con las orientaciones del nivel nacional y departamental.

Los principios, ejes y enfoques que se han elaborado para la presente Política Pública son una base sobre la cual los municipios del Departamento dentro de su autonomía, en el desarrollo de sus competencias y según sus propias capacidades pueden implementar planes de acción de apoyo y fortalecimiento familiar, a partir de las líneas de intervención priorizadas por el Artículo 12 de la Ley 1361 de 2009 (Vivienda, Salud, Educación, Productividad y Empleo, Cultura, Recreación y Deporte) y los ejes de la política pública departamental (atención integral a las familias, convivencia democrática y Gobernanza), para ofrecer a las familias una atención integral por medio de la articulación intersectorial y obrando en cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el Artículo 288 de la Constitución Política de Colombia.



Debido a que no todos los municipios tienen los recursos económicos necesarios para implementar los planes, programas y proyectos que les permitan brindar a las familias de sus territorios las acciones integrales para cumplir con lo preceptuado por la Ley 1361 de 2009 (modificada por la Ley 1857 de 2017), según el principio constitucional de subsidiariedad 8 "(...) tanto el departamento, como la nación, deben auxiliar al municipio cuando éste se encuentre en imposibilidad material de cumplir con sus obligaciones" (Auto 383, 2010)⁹ y diseñar los correctivos que permitan una mejor articulación institucional, pero para que se dé un adecuado diálogo entre ellos, las entidades territoriales deben incluir en sus planes de desarrollo los lineamientos de la nación y el departamento para articular los planes, programas, proyectos y acciones, respectivas, con un presupuesto anual. El apoyo a cada entidad territorial variará según su capacidad institucional, administrativa y presupuestal.

Para facilitar la adecuada implementación de los planes de acción para el apoyo y fortalecimiento familiar, se plantean algunas recomendaciones operativas que pueden ser acogidas por los municipios:

8 En Sentencia C-149 de 2010 (marzo 4) Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional define los citados principios así:

"(...) el **principio de concurrencia** implica "... un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar", ni de la responsabilidad de estar presentes y actuar allí donde "sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines"

... El **principio de coordinación** "tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas".

...El **principio de subsidiariedad** indicó que "corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades" (Sentencia C-077/17, 2017)

⁹ Auto en materia de atención integral a población desplazada en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento.



- Reconocer la arquitectura institucional del municipio para identificar los actores, acciones y recursos existentes para la atención a las familias.
- Designar un funcionario como responsable de la implementación del plan de acción de apoyo y fortalecimiento familiar.
- Transversalizar el plan de acción de apoyo y fortalecimiento familiar a la estructura administrativa y programática del municipio.
- Analizar los planes, programas y proyectos sectoriales y poblacionales de manera que, en los asuntos relativos a la atención integral de las familias, se logre un trabajo conjunto y armónico entre todos los actores que tiene competencia e incidencia en la atención a las familias.
- Armonizar en cada periodo de Gobierno el plan de desarrollo con la Política Pública y el plan de acción de apoyo y fortalecimiento familiar. En concordancia con los indicadores de resultado y de producto asociados a los programas y proyectos adoptados en el plan de desarrollo.
- Implementar el plan de acción de apoyo y fortalecimiento familiar, actualizando anualmente la programación física y financiera, acorde a lo establecido en el plan de desarrollo.
- Desarrollar un plan de formación para el gabinete y los equipos transdisciplinarios que hacen presencia en el municipio.
- Realizar acciones de gestión del conocimiento para analizar el estado de la situación de las familias.
- Establecer rutas de atención para las familias a partir de los programas, proyectos y/o acciones existentes.
- Definir planes de intervención familiar, con sus respectivas historias familiares.
- Convocar a las familias en los procesos de construcción de políticas, planes, programas y proyectos teniendo en cuenta sus vivencias y necesidades.
- Propiciar la participación de las familias en procesos de educación y fomento de sus capacidades.



- Promover estrategias comunicacionales para posicionar el tema de familia en la agenda pública.
- Generar acciones que resalten la importancia de la familia y la promoción de relaciones armónicas entre sus integrantes.

Atención a las familias



Elaboración propia a partir de la Ley 1857 de 2017.



Estas son algunas recomendaciones que cada territorio podrá acoger, con el propósito de operativizar su plan de acción de apoyo y fortalecimiento familiar y definir la ruta para atender integralmente a las familias, acorde a lo establecido en la Ley 1857 de 2017, que hace un llamado a las entidades encargadas de la protección de las familias, para conformar equipos transdisciplinarios de acompañamiento familiar, diseñar planes de intervención y registrar las actividades realizadas en un documento reservado denominado historia familiar.



Bibliografía

Auto 383, Coordinación de política pública de atención a población desplazada de entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025/04 y (Corte Constitucional-Sala especial de seguimiento a sentencia T-025/04 y autos de cumplimiento. 10 de diciembre de 2010).

Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

Bedoya 2013

Congreso de la República. Ley 1361 de 2009. Ley de Protección Integral a la Familia (03 de diciembre de 2009). Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 47.552.

Congreso de Colombia. Ley 1857. "Por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones". (26 de julio de 2017). Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 50.306.

Contraloría General de la República. (s.f.). ANÁLISIS Y EVALUACIÓN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014 – 2018 “TODOS POR UN NUEVO PAÍS”. Tomado de:<https://www.contraloria.gov.co/documents/463406/472376/Comentarios+al+Plan+Nacional+de+Desarrollo+2014-2018.pdf>. Recuperado el 15 de junio de 2019.

Constitución Política de Colombia.

Contraloría General de Antioquia. Informe Definitivo Evaluación Política Pública comunidades negras y afro. Vigencia 2016. Pág13. Tomado de: <http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Evaluacin%20de%20Politic%20Publicas%202016/Evaluaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20comunidades%20negras%20y%20afro%20Vigencia%202016.pdf>. Recuperado el 15 de agosto de 2019.

DANE- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/glosario-encuesta-calidad-de-vida>. Recuperado el 05 de octubre de 2018.



Decreto 936 de 2013 Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53059> pdf. Recuperado el 10 de mayo de 2019.

Departamento de Antioquia. Plan de Desarrollo "Antioquia Piensa en Grande" 2016-2019", Ordenanza 11 de 2016. Medellín.

Hoppe, R. (2010). The Governance of problems: puzzling, powering and participation. Bristol: The Policy Press.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias. (O. d. Ministerio de Salud y Protección Social, Productor) Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-apoyo-fortalecimiento-familias.pdf>. Recuperado el 10 de octubre de 2018.

Natera, A. (2004) La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Editor: Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Ciencia Política y Sociología. Área de Ciencia Política y de la Administración. Tomado de: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/590>. Recuperado el día 20 de agosto de 2019.

Nussbaum, M. (2012) Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano [traducción de Albino Santos Mosquera]. Editorial Paidós, Barcelona, Pág. 38

Real Academia Española. (s.f.). Diccionario de la lengua española. Tomado de: <http://dle.rae.es/?id=UC5uxwk>. Recuperado el 10 de septiembre de 2018.

Sentencia C-660 de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Sentencia C-271 de 2003. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.

Sentencia C-149 de 2010 (marzo 4) Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional.

Umaña, M. (2017). ¿Qué ha pasado con el enfoque territorial en Colombia? Tomado de: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/que-ha-pasado-con-el-enfoque-territorial-en-colombia-59317>. Recuperado el 14 de enero de 2019.