

**VIGILANCIA SUPERIOR A LA GESTIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL FRENTE A LA GARANTÍA
DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA,
LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD**

FORTALECIMIENTO FAMILIAR

**Abordaje desde la gestión territorial
de las administraciones 2016 – 2019**

**Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos
de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres**



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ADRIANA HERRERA BELTRÁN

Viceprocuradora General de la Nación

VIRGILIO HERNÁNDEZ CASTELLANOS

Procurador Delegado para la defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres

Equipo de Políticas Públicas

Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres:

ESPERANZA FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Asesora

RITA LILIANA RIVERA AMADO

Asesora

Noviembre de 2020



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO GENERAL
2. INCLUSIÓN DEL FORTALECIMIENTO FAMILIAR EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL 2016-2019
3. ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL NIVEL TERRITORIAL 2016-2019 PARA AVANZAR EN EL FORTALECIMIENTO FAMILIAR
 - 3.1 Nivel de abordaje de acciones para avanzar en el fortalecimiento familiar
4. CONCLUSIONES
5. RECOMENDACIONES

Lista de tablas

- Tabla 1. Inclusión de la temática de fortalecimiento familiar en los planes de desarrollo 2016-2019
- Tabla 2. Frecuencia del registro de acciones para avanzar en el fortalecimiento familiar, según área urbana y rural 201-2019

Lista de gráficas

- Gráfica 1. Acciones estratégicas de las administraciones territoriales 2016-2019 para avanzar en el fortalecimiento familiar.
- Gráfica 2. Principales dificultades para avanzar en el fortalecimiento familiar

Lista de mapas

Nivel de abordaje de acciones para avanzar en el fortalecimiento familiar

- Mapa 1. Departamentos área urbana
- Mapa 2. Municipios área urbana
- Mapa 3. Departamentos área rural
- Mapa 4. Municipios área rural
-



FORTALECIMIENTO FAMILIAR

En efecto, la consecución de los objetivos de desarrollo depende del grado de empoderamiento de las familias para contribuir a esa tarea. Por lo tanto, las políticas centradas en la mejora del bienestar familiar están destinadas ciertamente a mejorar el desarrollo" (Informe del Secretario General de la ONU, 2010, A/66/62–E/2011/4).

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación a través de la Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la Adolescencia y la Familia, realizó la *Vigilancia superior a la gestión pública territorial*, cuyo objetivo fue realizar el seguimiento y monitoreo a la situación de los derechos de la infancia, adolescencia y juventud a partir de los resultados de la gestión de las administraciones locales 2016-2019, frente al cumplimiento de las obligaciones asignadas a los departamentos y municipios para garantizarlos.

Esta Vigilancia superior se hace en el marco de la rendición pública de cuentas de los departamentos y municipios, en la que la Estrategia Hechos y Derechos, integrada por el ICBF, la Consejería Presidencial para la Juventud Colombia Joven, la Federación Nacional de Departamentos, Unicef y la Procuraduría, ha jugado un rol fundamental para su impulso, orientación, lineamientos técnicos, priorización de la batería de indicadores situacionales, asistencia técnica y seguimiento; la rendición de cuentas en tres ocasiones -años 2011, 2015 y 2019-, se ha convertido en *“una oportunidad para explicar, argumentar y hacer un balance de avances, dificultades y retos sobre las competencias y compromisos de la administración pública”*¹

La Procuraduría puso al servicio de los departamentos y municipios un aplicativo web para dinamizar el proceso de rendición de cuentas y a su vez, para facilitar a los diferentes entes territoriales mostrar en detalle y bajo la misma estructura, las acciones desarrolladas, los avances, los logros y las dificultades encontradas durante su gobierno para avanzar en la garantía de derechos de la población infantil, adolescente y joven.

Entre las temáticas transversales se incluyó el tema de fortalecimiento familiar, teniendo en cuenta que; (i) “la familia es el primer entorno donde se genera vínculo afectivo y se gestan las primeras etapas de desarrollo de un ser humano, con la que compartimos una fase vital para nuestra evolución, la infancia. Durante estos años

¹. ESTRATEGIA HECHOS Y DERECHOS. *Lineamientos para el proceso de Rendición Públicas de Cuentas Territorial sobre la garantía de los derechos de la Primera Infancia, la Infancia, la Adolescencia y la Juventud.*



aprendemos de nuestro entorno y adoptamos conductas que vemos en los seres más cercanos, por lo tanto, todo lo que pase en ese periodo dejará huella²; (ii) la familia, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el elemento natural, universal y fundamental de la sociedad, y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado, y; (iii) las familias son sujetos colectivos de derechos y agentes de transformación en un sentido amplio, plural y diverso³.

A continuación se presenta (i) un breve contexto normativo sobre el fortalecimiento familiar; (ii) un análisis de las acciones estratégicas realizadas a nivel local por parte de las administraciones 2016-2019, para garantizarlo, y; (iii) las conclusiones y recomendaciones del Ministerio Público para las nuevas administraciones locales en el marco de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo territoriales 2020-2023.

Es importante tener en cuenta que determinar los resultados e impacto de la implementación de acciones emprendidas por los departamentos y municipios para avanzar en el fortalecimiento familiar, le permite al Estado verificar si sus acciones, políticas, programas, entre otros, han logrado la disminución de las brechas existentes, en procura de un desarrollo integral.

1. CONTEXTO NORMATIVO

- La Ley 1361 de 2009, por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia.
- La Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, construida bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de lo previsto en la Ley 1361 de 2009; tiene entre otros objetivos, el de mejorar las condiciones de vida y entorno de las familias y fortalecer la institución de la familia como núcleo fundamental de la sociedad.

2. INCLUSIÓN DEL TEMA DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL 2016-2019

Son componentes del plan de desarrollo: el diagnóstico, el programático y el financiero. Llama la atención que cerca del 50% tanto de los departamentos como de los municipios incluyeron este tema en los 3 componentes. Los siguientes datos muestran de manera específica los componentes del plan que fueron registrados por las entidades territoriales:

² Tomado de <https://www.aldeasinfantiles.org.co/noticias/2018/familia-y-escuela-una-sana-relacion>

³ Ministerio de Salud y Protección Social. *Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias. 2018*



Tabla 1. Inclusión de la temática de fortalecimiento familiar en los planes de desarrollo 2016-2019, según componentes

Inclusión	Departamentos		Municipios	
Tres componentes	15	46,9%	474	43,1%
Dos componentes	9	28,1%	204	18,5%
- Diagnóstico y Programático	4	12,5%	118	10,7%
- Diagnóstico y Financiero	0	0,0%	13	1,2%
- Programático y Financiero	5	15,6%	73	6,6%
Un componente	4	12,5%	274	24,9%
- Solo Diagnóstico	1	3,1%	80	7,3%
- Solo Programático	3	9,4%	179	16,3%
- Solo Financiero	0	0,0%	15	1,4%
Ningún componente	4	12,5%	122	11,1%
Sin información	0	0,0%	27	2,5%
TOTAL	32	100,00%	1101	100%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Incluir la temática del fortalecimiento familiar en los planes de desarrollo es un paso fundamental para promover el reconocimiento de las familias como sujetos colectivos de derechos y como centro y sujeto de la atención integral. Incluir solo uno o dos componentes no asegura la realización de las acciones estratégicas y por consiguiente, tampoco la sostenibilidad política, económica, técnica y social de las políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como proceso clave para avanzar en la lucha contra la pobreza y la inequidad y en la promoción del desarrollo humano.

3. ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL NIVEL TERRITORIAL 2016-2019 PARA AVANZAR EN EL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

La Vigilancia superior a través del aplicativo web, ofreció a los mandatarios territoriales de las administraciones 2016-2019, 5 grupos de acciones estratégicas para que señalaran cuáles de esas realizaron como parte de la intervención a nivel local para avanzar en el fortalecimiento familiar, relacionadas con inclusión social, convivencia familiar, generación de ingresos, acciones programáticas y subsidios de vivienda. La información sobre la frecuencia de registro de estas acciones fue la siguiente:



Tabla 2. Frecuencia del registro de acciones para avanzar en el fortalecimiento familiar, según área urbana y rural 201-2019

Acciones	Área urbana		Área rural	
	Departamentos	Municipios	Departamentos	Municipios
Subsidios de vivienda para familias de grupos poblacionales de interés constitucional	93,8%	83,7%	71,9%	57,0%
Acciones programáticas que se estén implementando enmarcadas en las políticas públicas de familia	90,6%	93,2%	65,6%	61,3%
Proyectos de generación de ingreso	75,0%	66,8%	75,0%	69,4%
Campañas de sensibilización, socialización y capacitación en convivencia familiar, seguridad ciudadana y en rutas de atención para la garantía de sus derechos.	65,6%	63,3%	81,3%	86,3%
Acciones específicas de inclusión social para familias en situación de vulnerabilidad	71,9%	62,2%	84,4%	79,7%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

En relación con la inclusión social, que supone tener en cuenta acciones que posibiliten el desarrollo de condiciones de desarrollo y equidad para las familias en los diferentes contextos sociales y culturales, especialmente en condición de vulnerabilidad, así como procesos participativos, tuvo un registro del 71,9% de los departamentos y el 62,2% de los municipios.

Se destaca el grupo de acciones relacionadas con Campañas de sensibilización, socialización y capacitación en convivencia familiar y seguridad ciudadana, registrada por más del 90% de los departamentos y los municipios. Este grupo de acciones son importantes en la medida en que aportan, entre otros, al fortalecimiento de capacidades propias de las familias, enfrentar situaciones de crisis o de conflicto, ayudan al diálogo y a generar una convivencia armónica, a prevenir violencias al interior de las familias, violencia contra la mujer, violencia sexual y problemáticas como embarazo a temprana edad, consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes, entre otros factores.

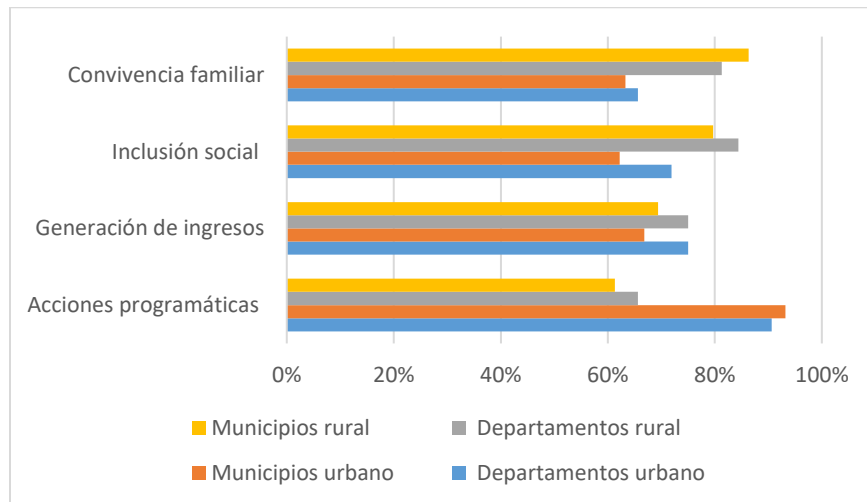
Los programas de generación de ingresos para familias fueron realizados para el área urbana, por el 75% y 66,8% de los departamentos y municipios y en similares



frecuencias para el área rural. Estos programas tienen como finalidad generar oportunidades de empleo, emprendimiento, procesos productivos, y otras fuentes de generación de ingresos, especialmente para los hogares más pobres y vulnerables, y todas aquellas que coadyuven a superar las brechas que existen para alcanzar la equidad de oportunidades y avanzar en la superación de la pobreza.

Los programas de subsidios de vivienda para familias de grupos poblacionales de interés constitucional, fueron registrados en promedio por el 66% de las entidades territoriales, con registros similares tanto en lo urbano como en lo rural. La información gráfica se presenta a continuación:

Gráfica 1. Acciones estratégicas de las administraciones territoriales 2016-2019 para avanzar en el fortalecimiento familiar.



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

3.1 Nivel de abordaje de acciones para avanzar en el fortalecimiento familiar

Sobre la base del valor esperado de las acciones realizadas, considerando la lista de alternativas que ofreció el aplicativo web de la Vigilancia superior, la Procuraduría General de la Nación diseñó un indicador para estimar el nivel de abordaje de cada derecho o temática en la gestión territorial de las administraciones 2016-2019. Los rangos posibles son los siguientes:

Entre 0 y 25%	Entre 25.1% y 50%	Entre 50.1% y 75%	Entre 75.1% y 100%
Muy bajo	Bajo	Medio	Alto

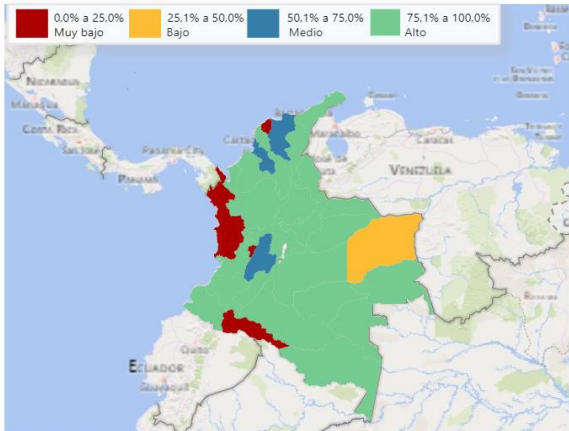
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Diseño propio.



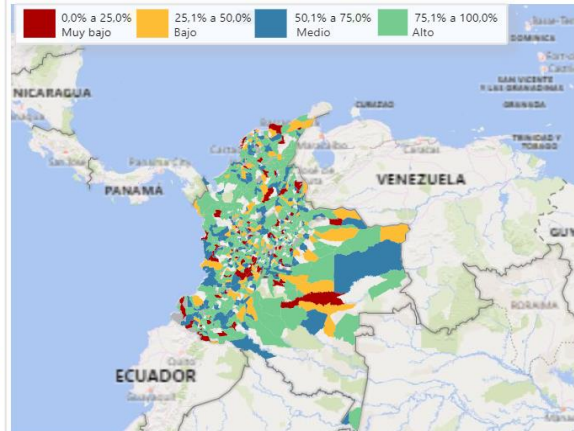
Los resultados gráficos se presentan a continuación, con el respectivo mapa departamental y para el área rural. En ambos predomina el color verde, indicativo de un abordaje alto.

Nivel de abordaje para el área urbana

Mapa 1. Según departamentos



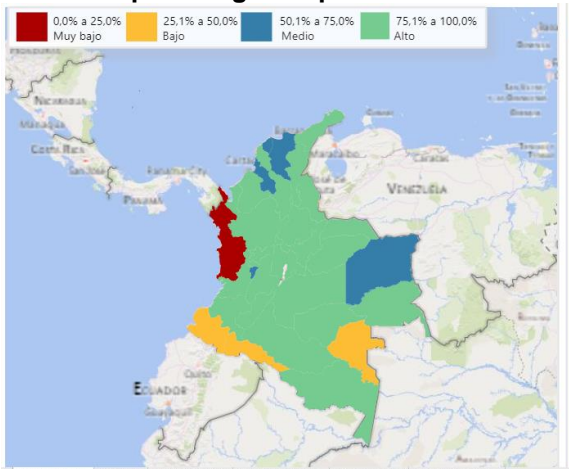
Mapa 2. Según municipios



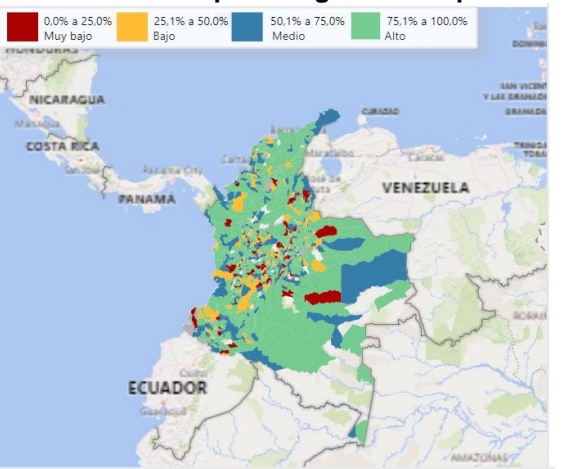
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial-Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

Nivel de abordaje para el área rural

Mapa 3. Según departamentos



Mapa 4. Según municipios



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial-Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud.

4. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA AVANZAR EN EL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

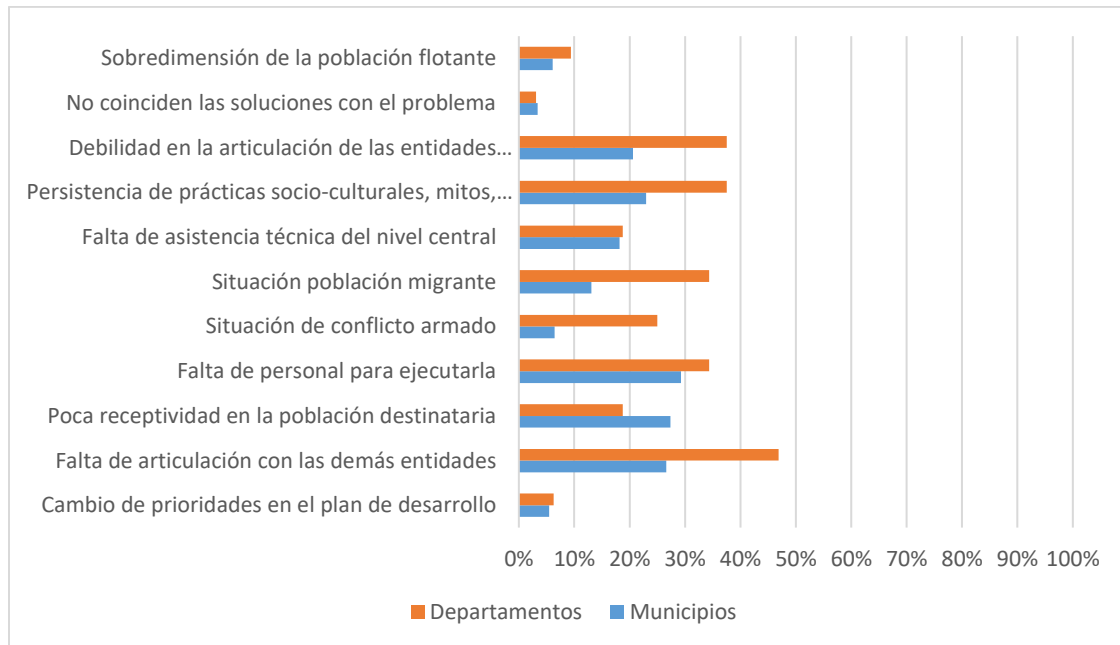
De las alternativas que ofreció el aplicativo para indicar las dificultades que tuvieron las entidades territoriales para avanzar en el fortalecimiento familiar, las de mayor frecuencia fueron las relacionadas con la articulación tanto de las entidades



encargadas, como entre entidades, junto con la persistencia de prácticas socioculturales, mitos, creencias y prejuicios.

La información detallada se presenta a continuación:

Gráfica 2. Principales dificultades para avanzar en el fortalecimiento familiar



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Entre las otras dificultades se mencionó principalmente la falta de recursos y canalización de los mismos. No mencionaron ninguna dificultad, 337 municipios y 3 departamentos.

5. CONCLUSIONES

Conforme a lo definido en la Directiva 018 de 2019, en la cual el Procurador General de la Nación, instó tanto a las administraciones salientes (2016-2019) como a las entrantes (2020-2023) a entregar y recibir los asuntos relacionados con la infancia, la adolescencia, la juventud, la familia, las mujeres y las personas con discapacidad, entre otras, y posteriormente, lo señalado en la Directiva 002 de 2020, sobre la necesidad de incluir en los Planes de Desarrollo Territorial acciones para garantizar los derechos de estas poblaciones en sus territorios y, a su vez, se puso a disponibilidad, el aplicativo de vigilancia superior para ese proceso de planificación, es claro que las administraciones actuales tuvieron la oportunidad de conocer la situación del tema de fortalecimiento familiar y las debilidades que en materia de acciones estratégicas se presentaban en sus departamentos o municipios.



Con el análisis efectuado por la Procuraduría, los resultados de la vigilancia dejan ver que:

- Se reconoce que en la gestión de las administraciones 2016-2019, hay un avance importante al incluir en la planeación territorial, acciones específicas y oferta de servicios para el fortalecimiento familiar que permiten sin duda, contrarrestar situaciones de exclusión y discriminación de las familias y sus integrantes e incidir en el ejercicio de sus derechos.
- La desarticulación institucional e interinstitucional es una de las principales dificultades para la ejecución de las acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento familiar.

6. RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA LAS ADMINISTRACIONES 2020-2023

- Revisar que las políticas, programas y proyectos que se ejecuten a nivel territorial, consideren la heterogeneidad y complejidad de la realidad de la institución familiar.
- Revisar en el aplicativo web de la Vigilancia superior (www.vigilanciasuperiorprocuraduria.org), la gestión en materia de fortalecimiento familiar, realizada por las pasadas administraciones, con el fin de dar continuidad a los planes y proyectos que han tenido impacto e identificar programas y servicios faltantes para incorporarlos dentro de la gestión prevista durante el actual período de administración.
- Implementar medidas a largo plazo que permitan efectivamente dar sostenibilidad al fortalecimiento familiar.
- Incluir de manera prioritaria a las familias del área rural, en todas las acciones para su fortalecimiento. La focalización de medidas en el sector rural resulta esencial, entendiendo que existe un problema de inequidad estructural.
- Diseñar y/o fortalecer los mecanismos de seguimiento.
- Tener en cuenta los lineamientos y recomendaciones contenidas en la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias.
- Identificar las brechas y diferencias territoriales y la formulación de oferta de programas y servicios acordes y pertinentes a la realidad territorial y cultural existente en las familias.