



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis de la implementación de la Política Pública para la familia cambios, tendencias y resultados en un periodo de 12 años (2003 – 2015) Medellín

Estudiante
Alejandra María Arroyave López

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Maestría en Estudios Políticos
Medellín - Colombia
2017

Análisis de la implementación de la Política Pública para la familia cambios, tendencias y resultados en un periodo de 12 años (2003 – 2015) - Medellín

Alejandra María Arroyave López

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Estudios Políticos

Director (a):
Doctor en Historia, Magíster en Ciencia Política, Abogado
Juan Antonio Zornoza Bonilla

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Maestría en Estudios Políticos
Medellín - Colombia
2017

Dedicatoria

A mis padres que siempre me acompañan

Agradecimientos

A la vida por las experiencias laborales (Dirección Local de Salud – Urrao, Unidad Familia - Secretaria Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, Retorno y Reubicaciones – Unidad de Víctimas Medellín, Sistema Nacional de Bienestar Familiar – Centro Zonal Penderisco Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), que me llevaron a conocer el amplio mundo de las Políticas Públicas; a la Unidad de Familia y su observatorio por el tiempo laborado, que fue insumo para ver de cerca el funcionamiento de la PPF.

A los entrevistados Hernando Muñoz, Universidad de Antioquia; Consuelo Chavarriaga, Unidad Familia; Luz Marina Villa de Yarce, Comité Interinstitucional de Familia; Martha Arroyave, Universidad de Antioquia; Sirley Lozano, Unidad Familia; Marta Giraldo, Planeación Municipal; y María Cristina Palacio, Universidad de Caldas, quienes me ofrecieron su tiempo, conocimiento y experiencias.

A FEDI, a mis amigos y amigas por estar en todo el proceso, en especial Marisol Valencia Orrego por su apoyo en la distancia, nos separan muchos kilómetros pero siempre estuvo todos los días con las palabras adecuadas para continuar, y Deisy Gaviria por su escucha permanente.

A la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, por aceptarme como Trabajadora Social en la formación posgraduada de Estudios Políticos; siempre soñé estudiar en este lugar; y al Profesor Juan Antonio Zornoza por su disponibilidad y asesoría permanente para alcanzar la finalización del proceso.

Resumen

Las Políticas Públicas son un campo amplio y novedoso de estudio, parte fundamental de la formación en ciencia política que se ha ampliado a otras profesiones y/o disciplinas de las ciencias sociales para comprender el quehacer institucional y la atención a problemas diversos de la población.

El trabajo presentado corresponde al análisis de la implementación de la Política Pública para la familia de Medellín, entre 2003 hasta el 2015, mediante el enfoque de análisis del neoinstitucionalismo histórico y la investigación cualitativa que, por su carácter flexible y dinámico, no transita un camino lineal.

El texto se organizó en cuatro capítulos: el primero, la memoria metodológica como punto de partida y comprensión del trabajo, segundo, se expone la experiencia histórica de la Política Pública, dando cuenta de la importancia de los años 90 como antecedente del trabajo posterior; el tercero describe la implementación pasando por los actores, los espacios de toma de decisiones, las tensiones, articulaciones y coordinaciones generadas, y los cambios en los comportamientos. Finalmente el cuarto, consideraciones finales, entrega las conclusiones y recomendaciones situando hallazgos y el abanico de opciones para continuar el trabajo.

Palabras Claves: Política Pública, Familia, actores, neo-institucionalismo, Medellín

Abstract

Summary Public Policy are a broad and novel field of study, a fundamental part of the training in political science that has been extended to other professionals and / or disciplines of the social sciences to understand the institutional task and the attention to diverse population problems.

The work presented corresponds to the analysis of the implementation of the Public Policy for the Family of Medellín, from 2003 to 2015, through the analysis approach of historical neo-institutionalism and qualitative research that, due to its flexible and dynamic nature, does not travel a linear path.

The text was organized into four chapters: the first, the methodological memory as a starting point and understanding of the work, second, the historical experience of Public Policy is exposed, giving an account of the importance of the 90s as a precedent of later work; the third describes the implementation going through the actors, the decision-making spaces, the tensions, articulations and coordinations generated, and the changes in the behaviors. Finally the fourth, final considerations, delivers the conclusions and recommendations situating findings and the range of options to continue the work.

Keywords: Public Policy, Family, actors, neo-institutionalism, Medellín

Contenido

Resumen	V
Lista de figuras y tablas	VIII
Introducción.....	IX
Capítulo 1. El proceso de investigación, la memoria metodológica.....	13
1.1 Objetivo general	17
1.2 Objetivo específicos	18
1.3 Referente conceptual	21
Capítulo 2. Memoria histórica del proceso de Política Pública en Medellín .	35
Capítulo 3. Implementación de la Política Pública para la familia – Medellín	61
3.1 Actores, instituciones, cooperaciones y coordinaciones	65
3.2 Reglas formales e informales, instrumentos utilizados en la implementación	84
3.3 Límites, cambios en las instituciones y los comportamientos	110
Capítulo 4. Consideraciones finales	117
4.1 Conclusiones	117
4.2 Recomendaciones	121
Referencias	123
Anexos	135

Lista de figuras y tablas

Imagen 1. Características del Enfoque Neoinstitucionalismo histórico

Imagen 2. Plan Estratégico para la Familia

Imagen 3. Límites implementación Política Pública

Tabla 1. Composición Comités Familia – Medellín

Tabla 2. Políticas familia

Tabla 3. Planes de Desarrollo Medellín - Familia

Introducción

Hoy en Colombia el concepto e instrumento de Políticas Públicas se encuentra en auge; cuando se desea registrar un problema o una situación prioritaria en la agenda pública, por un grupo de interés, se acude a formular una política e inscribirla en el aparato normativo para que su atención sea obligatoria, no siempre es así y depende de múltiples factores y voluntades para hacerse efectiva.

El campo de las Políticas Públicas se desarrolló en Norteamérica a mediados del Siglo XX, pero en perspectiva histórica se reconocen estudios desde el siglo XVII (Roth 2010); el concepto inglés distingue polity – politics y policy siendo el último el cercano a política pública; el pionero fue Harold Lasswell (como se citó en Roth, 2010) que indicaba que la nueva ciencia debería “poner énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento” (p. 21). De las primeras definiciones, hasta la fecha, se ha ampliado a nivel teórico conceptual, considerándose la política como un instrumento en poder del Estado para transformar un problema o mantener el orden establecido.

Así las cosas, el marco teórico determinante en el campo se centró en el Modelo racionalista secuencial o ciclo de la política pública, modelo clásico, etapista, con la fases

de identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación; diferentes investigaciones se han centrado en el estudio del problema pasando por la inserción del mismo, las causas, efectos - afectados, duración, dinámica y las consecuencias, así como la formulación de las soluciones, la actividad de negociación, los actores que intervienen, los aliados – enemigos y la alternativa seleccionada, los estudios han tenido énfasis en el problema.

De otro lado, aparece la implementación, actividad que implica la ejecución, gestión y aplicabilidad de la solución planteada; estudiar este campo cierra la distancia existente entre las intenciones de quien formula y el impacto real. En los años 70 aparecen los primeros estudios sobre la implementación, mucho después de Lasswell; el objetivo estaba relacionado con la preocupación de saber cómo funcionaba la política, luego se trasladó hacia la pregunta de por qué no funcionaba; actualmente se reconocen tres generaciones de estudios de implementación con variaciones en los resultados y enfoques que difieren de las evaluaciones.

En este orden de ideas, la presente investigación tuvo como foco la implementación de una política pública en la ciudad de Medellín; su objetivo es analizar los elementos de la política municipal de familia en Medellín que permitan visualizar sus cambios, tendencias y resultados en un periodo de 12 años (2003 al 2015); desde el neo-institucionalismo histórico como marco de referencia, ha implicado describir actores, explicar las cooperaciones y coordinaciones, y dar cuenta de las reglas establecidas para el funcionamiento con los límites existentes.

Se trata de una investigación cualitativa, bajo el paradigma histórico hermenéutico y el método el análisis del discurso; para ello se utilizaron los momentos planteados por

Galeano (2004):-exploración, focalización y profundización; además, se construyó un sistema categorial con el referente conceptual de Familia – Política Pública y Neo-institucionalismo histórico, este último como enfoque de análisis en la implementación surgido en los años 80.

La investigación cualitativa aunque profundiza en un caso particular presenta limitaciones en cuanto no permite generalizar resultados, tiene la ventaja de ser flexible y dinámica, rescatando la experiencia de los sujetos.

El informe se encuentra estructurado en cuatro capítulos. El primero, contiene la memoria metodológica, da cuenta del proceso de investigación, recupera los objetivos, la metodología y los instrumentos de recolección de información, presenta al lector la forma como se concibió el trabajo, la ruta trazada y los resultados.

El segundo, recoge la memoria histórica del proceso de Política Pública en Medellín; desarrolla un marco normativo internacional, nacional y municipal, resalta hechos significativos durante el periodo de la investigación y consolida al final una línea del tiempo. No es posible dar cuenta de la implementación sin conocer la historia de Medellín relacionada con la familia desde mediados de los años 90.

El tercero, se encuentra dedicado a la implementación de la Política Pública; se subdivide en apartados sobre los actores, su descripción, cooperaciones, composición de los comités, tensiones y articulaciones, da cuenta de los instrumentos utilizados en la implementación, el plan estratégico y las reglas establecidas, cerrando con los límites y cambios en los comportamientos. Los capítulos dos y tres condensan los resultados de la investigación.

Como cuarto capítulo se ubican las consideraciones finales que están compuestas por las conclusiones y las recomendaciones, elementos disponibles para seguir profundizando la gestión municipal en Políticas Públicas de Familia.

El documento que se entrega a los lectores es el resultado de un proceso de formación, intereses y múltiples factores externos que permitieron culminar el proceso.

Capítulo 1. El proceso de investigación, la memoria metodológica

En la actualidad existe un auge en la formulación de políticas públicas, que buscan insertarse en la agenda para ser implementadas a través del despliegue de acciones por parte de las entidades territoriales; algunas son acompañadas por diversos actores de la sociedad civil que ejercen presión, seguimiento y ejecución, y otras sin mayor presencia que los actores institucionales.

En el campo de interés, Medellín, cuenta con una cantidad considerable de políticas formuladas y desarrolladas hacia diferentes grupos poblacionales, expuestos a mayor vulnerabilidad o debilidad manifiesta¹, allí se ubican en la categoría de ciclo vital niñez, juventud, adultez, vejez y envejecimiento, y de forma adicional familia, con un marco normativo nacional que regula y responsabiliza a los entes municipales para formular, según el caso, e implementar una política particular. La Secretaría responsable de estas políticas corresponde a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, y la Secretaría de Juventud.

¹ Constitución Política de Colombia 1991

Título II de los derechos, las garantías y deberes. Capítulo 1. De los derechos fundamentales

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

La Política Pública para la Familia, adoptada en el Acuerdo 54 de 2011 y el Decreto 0835 de 2013, tiene como propósito garantizar y promover el restablecimiento de los derechos de la familia, donde se fortalezcan la equidad, las oportunidades, y la democracia al interior de la misma, siendo sujeto de su propio desarrollo y el desarrollo social. Esta política se materializó en un Plan Estratégico elaborado en el 2014, y actualizado de forma anual, donde se definen los ejes de acción para atender lo problemático o lo reconocido como necesidad en Medellín, este ejercicio evidenció un desarrollo de capacidades institucionales, la presencia de diferentes actores desde el orden público y privado, y una búsqueda por la coordinación y articulación en el ámbito nacional e internacional.

Sin embargo, este acuerdo no es solo la Política Pública, el tema de familia en Medellín es un asunto que se inserta en la agenda pública desde comienzos de los años 90; ha tenido variaciones a partir de los cambios de administración, la formulación de programas o proyectos que se conservan en el tiempo o se terminan pero con permanencia en los planes de desarrollo de las diferentes administraciones, donde el trabajo evidencia recursos, no los suficientes, instrumentos, instituciones y actores con avances y retrocesos.

En este escenario se planteó la pregunta por **¿Cuáles han sido los elementos de la política municipal de familia en Medellín que permiten visualizar sus cambios, tendencias y resultados en un periodo de 12 años (2003 al 2015) desde el neo-institucionalismo histórico?**; así mismo, se formularon preguntas orientadoras que permitieron configurar una unidad de análisis en torno a implementación de una Política Pública, esas preguntas fueron:

- ¿Cómo ha sido la interacción de **actores e instituciones** en la implementación de la Política Pública para la familia de Medellín durante el año 2003 al 2015?
- ¿Cuáles son los **actores** que intervienen en la Política Pública para la familia y los comportamientos estratégicos utilizados para alcanzar sus objetivos?

-
- ¿Cuáles son las **reglas formales e informales** que intervienen en la Política Pública para la familia?
 - ¿Cuáles han sido las **cooperaciones y coordinaciones** establecidas para la solución de los problemas que se delimitan en la Política Pública?
 - ¿Qué **límites** existen en la implementación de la Política Pública para la familia en la ciudad?
 - ¿Qué **instrumentos** utiliza la Política Pública para la familia para su implementación?
 - ¿Qué **cambios** se han presentado en las instituciones con las acciones desarrolladas en Medellín en el tema de familia durante el año 2003 – 2015?
 - ¿Qué **cambios** en el comportamiento se han generado en la familia durante los últimos 12 años en la ciudad de Medellín?

La investigación buscó dar cuenta del proceso que se desarrolla al momento de implementar una Política Pública en un territorio específico, lo cual está anclado a un proceso complejo donde intervienen diferentes actores, decisiones y acuerdos que poseen una fuerza desde un pasado y que solo otra fuerza poderosa será capaz de modificar lo político; igualmente, las políticas se identifican en un régimen que las estructura, les da vida o muerte, confiere organización constitucional, institucional, interna y externa.

El tema central se enfoca en el estudio de categorías de análisis como políticas públicas, enfoque neo-institucionalismo histórico y familia; estudiar la implementación implica pensar en múltiples factores y actores presentes en el proceso.

Analizar las políticas tiene una función científica (mejorar el conocimiento) y política (mejorar la acción y la toma de decisión). Dicho esto, como en muchos procesos, no existe una objetividad absoluta, el análisis tiende a la objetividad y a mejorar la calidad de la información para mejorar las decisiones, pero el mero hecho de decir que se necesita de una

tipo de información, es en sí, subjetivo. (Mayer et al., 2013). La situación en la cual uno dispone de la totalidad de la información necesaria para tomar una decisión no existe, desde luego uno tiene que priorizar ciertas informaciones y consentir ciertos esfuerzos para conseguirlas. (Fontaine, 2015, p. 6).

En Colombia el tema de familia ha sido de interés para el Estado, la academia y la sociedad civil; desde mediados de los años 60 se han realizado estudios para dar cuenta de sus características, conceptualizarlo y realizar acciones para atender diferentes problemáticas como el abandono y la violencia; con la introducción de la Constitución Política de Colombia de 1991 y el discurso del Desarrollo Humano se estableció un cambio, pasando a considerar a la familia como sujeto colectivo insertado en el campo de los derechos y deberes.

En la familia de nuestros tiempos, encontramos la conjunción entre la titularidad de los derechos de quienes la integran y la titularidad como sujeto colectivo de derechos. Esta interrelación se expresa en tensiones permanente, en búsqueda de equilibrios en manejo pacífico de los conflictos, en fin en encuentros y desencuentros entre las personas que conforman el grupo familia y el sujeto familia... Como ente colectivo, la familia no puede reclamar la exclusividad y primacía de lo privado para ejercer un poder omnímodo sobre sus miembros. Esa supremacía hoy está en la vigencia de los derechos humanos de las personas que la integran y el Estado tiene facultad de intervenirla cuando el ejercicio de la autoridad atenta contra la titularidad y ejercicio de derechos de sus integrantes. Como ente colectivo, la familia no puede desconocer la titularidad de los derechos de sus miembros: ante el Estado y la Sociedad, la familia es sujeto colectivo y agente garante de su vigencia. Esta doble condición se reconoce especialmente para la elaboración y ejecución de las políticas públicas, que le abren el camino al desarrollo individual y colectivo de las personas que la componen... La Familia contemporánea está vinculada al paradigma de los derechos

y su presencia como grupo social tiene importancia en la medida en que ella contribuya a su consolidación como forma de vida de todos los seres humanos. (Galvis, 2011, p. 91).

Esta tesis implicó tener presente los objetivos planteados, los medios y acciones ejecutados por actores y los resultados planeados y no planeados. Las conceptualizaciones generales posibilitan comprender que una Política Pública está compuesta por acciones, buscan la solución a un problema, intervienen actores tanto públicos como de la sociedad civil y determinan una manera de comportamiento del gobierno; revisar la Política Pública de familia buscó integrar el tema del análisis de la implementación, lo formulado versus lo efectuado; este tipo de estudios permite reconocer los actores e interacciones, las reglas y acuerdos, los instrumentos, los cambios instituciones, y los resultados en la cultura política.

La pregunta formulada tuvo condiciones de factibilidad, se vio beneficiada la Maestría de Estudios Políticos por la apertura a un nuevo campo de conocimiento como es Familia, asociado de forma regular a pregrados como Trabajo Social, Desarrollo Familiar y Psicología, desde la intervención y no desde los vínculos con la Ciencia Política y el campo de las Políticas Públicas; así mismo, la Administración Municipal, responsable de la implementación, tendrá un estudio que da cuenta de cambios, tendencias y elementos que puedan ser tomados como insumo para las diferentes acciones que desarrollen. La pertinencia de un enfoque neo – institucionalista permitirá visualizar una secuencia, las decisiones políticas y la influencia de instituciones y personas.

1.1 Objetivo general

Analizar los elementos de la política municipal de familia en Medellín que permiten visualizar sus cambios, tendencias y resultados en un periodo de 12 años (2003 al 2015) desde el neo-institucionalismo histórico.

1.2 Objetivo específicos

- Describir los actores e instituciones que intervienen en la Política Pública para la familia y los comportamientos estratégicos utilizados para alcanzar sus objetivos.
- Explicar las cooperaciones y coordinaciones establecidas para la solución de los problemas que se delimitan en la Política Pública.
- Interpretar las reglas formales e informales y los instrumentos utilizados en la implementación de la Política Pública para la familia.
- Interpretar los límites existentes, los cambios en las instituciones y los comportamientos que se han generado con la implementación de la Política Pública para la familia en la ciudad.

La investigación privilegió el método cualitativo como el tipo de investigación que recupera la experiencia de Medellín en la implementación de una política pública; según lo expresa Galeano (2004a) frente a los criterios de selección para la investigación cualitativa la realidad y sus características determinan el enfoque.

Los estudios de orden cualitativo tienden a comprender la realidad social como fruto de un proceso histórico de construcción visto a partir de las múltiples lógicas presentes en los diversos y heterogéneos actores sociales, y por tanto desde sus aspectos particulares y rescatando la particularidad (visiones, percepciones, valores, formas de ser, ideas, sentimientos y motivos internos) de los protagonistas. Trabajan con la palabra, el argumento, el consenso. (p. 24).

El enfoque asumido fue bajo el paradigma histórico hermenéutico, se utilizó la hermenéutica para el ejercicio de interpretación y como estrategia investigativa se eligió el estudio de caso, el cual se centra en un caso, analizándolo desde diferentes perspectivas y dimensiones; se utilizó el análisis del discurso y la muestra se generó por conveniencia, no

aleatoria y no probabilística; como método se optó por el análisis del discurso, el cual permitió considerar unas unidades en la información buscando rompimientos y correlaciones; por lo anterior, se requiere de una descomposición, de dividir la información en segmentos para realizar una comprensión, permitiendo analizar lo contenido y su frecuencia.

La realización del trabajo de tesis se enmarcó en tres momentos planteados por Galeano (2004): el primero fue la **exploración** que consistió en la construcción del problema de investigación, la revisión documental para establecer los referentes teóricos y conceptuales, los antecedentes, los objetivos y el sistema categorial; este sistema fue una brújula para el proceso, se definió categorías de primer, segundo y hasta tercer nivel que orientaron a nivel conceptual y metodológico el registro y análisis de la información; el sistema categorial fue el referente para el procesamiento de la información, reconociendo que lo teórico es transversal a todo el proceso.

(Anexo A. Sistema categorial)

El segundo momento, la **focalización**, allí se realizó el trabajo de campo, para este caso las entrevistas; se registró la información a partir de las técnicas de registro, organización e interpretación, y se comenzó un ejercicio preliminar de interpretación; para registrar, clasificar y analizar se utilizaron matrices que permitieron ubicar la información según categorías, ordenando los datos y avanzando en niveles de comprensión. Se elaboraron, además, fichas de contenido que dan cuenta dar de lecturas reflexivas, elaboración de preguntas y el establecimiento de relaciones, insumo para la construcción de los informes.

Las fuentes de información fueron primarias correspondientes a datos de primera mano, con base en el contacto con personas claves y fuentes secundarias alusivas a la información elaborada desde fuentes primarias o bibliográficas. La técnica utilizada fue la entrevista semi-estructurada (posibilita el dialogo – flexibilidad – dinamismo) a actores representativos; para lo anterior, se diseñó una guía de entrevista con preguntas orientadoras.

Los criterios de selección fueron:

- Actores involucrados en la Política Pública (funcionarios administración municipal, ONG y Academia)
- Conocimiento del tema
- Mínimo dos años de experiencia en la temática
- Tomadores de decisiones
- Personas con voz y voto en la toma de decisiones

Las fuentes primarias se clasificaron a partir de la identificación del actor, se nombraron de la siguiente forma:

FP-FPAM1: fuente primaria – funcionario público Medellín 1

FP-FA1: fuente primaria – funcionario académico 1

FP-FSC1: fuente primaria – funcionario sociedad civil 1

En relación con las fuentes secundarias se tuvo en cuenta documentos oficiales, libros y artículos de revista relacionados con la unidad de análisis.

Los instrumentos de recolección, organización y análisis de información para todas las fuentes fueron:

- Fichas de contenido (Anexo C)
- Guías de entrevista semi-estructurada (Anexo B) - guía de transcripción de entrevistas
- Matriz de análisis de información

El tercer momento fue la **profundización** en la cual se realizó el análisis de la información recolectada; es importante en este punto articular el sistema categorial con los elementos teóricos y la experiencia de los actores; se construyó el informe final, se realizaron los cambios y se realizaría la divulgación de resultados de acuerdo a lo estipulado en el **Acuerdo 24 de 2015** “Por el cual se actualizan las normas reglamentarias para el seguimiento, presentación y evaluación de

las actividades académicas de los postgrados de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas (exámenes de calificación de doctorado, proyectos de tesis, tesis, propuesta de trabajo final y trabajo final)”.

1.3 Referente conceptual

1.3.1 Familia – Política Pública.

Hablar de Familia es una categoría resbalosa; existen diferentes enfoques² que la definen y determinan la forma de intervención, todos anclados a los paradigmas de conocimiento existentes en el campo de las ciencias sociales; más allá, todos hacemos parte de una familia conformada por vínculos de consanguineidad y afinidad, donde se manifiestan las tensiones de la vida societal y existen obligaciones económicas, morales y legales.

Desde la sociología se establecen varios conceptos básicos, familia, parentesco y matrimonio, ninguno con una definición general, algunos autores trabajan la noción “la familia” como un único modelo, universal, otros como “las familias” en plural por la multiplicidad de formas. Diana Gittins (1993) (En Giddens, 2013) menciona que al hablar de familias se reconoce la diversidad, asociado a procesos macros a nivel social, hablar de familia es darle el sentido de institución social básica pero no se puede generalizar su forma y desenvolvimiento.

² Existe diversidad de perspectivas y enfoques teóricos, algunos se enfrentan, sin embargo, la pluralidad permite la discusión y la comprensión del mundo social. Las perspectivas en las ciencias sociales que alimentan teóricamente las discusiones se ubican **los pensadores filosóficos** filósofos europeos de la ilustración (1750-1800), Spencer (1820 - 1903), Husserl (1859-1938); **funcionalistas** Comte (1798-1857), Durkheim (1858 - 1917), Parsons (1902 - 1979), Robert Merton (1910 - 2003); **marxistas** Marx (1818-1883), Escuela de Frankfurt (1930), Gramsci (1891 - 1937), Habermas (1929), Bourdieu (1930 - 2002), Wallerstein (1930); **interaccionismo** Weber (1864 - 1920), Simmel (1858 - 1918), H.Mead (1863 - 1931), Schutz (1899 - 1959), Escuela de Chicago (1920), Becker (1920); Goffman (1922 - 1982), Garfinkel (1917); **Posmodernistas y posestructuralistas** Foucault (1926 - 1984), Baudrillard (1929 - 2007), Bauman (1925 - 2017); **Síntesis teóricas** Norbert Elias (1897 - 1990), Giddens (1938), Beck (1944), Castell (1942).

Giddens (2013) al retomar la familia y las relaciones íntimas propone comprender tres conceptos:

Una familia es un grupo de personas directamente ligadas por nexos de parentesco, cuyos miembros adultos asumen la responsabilidad del cuidado de los hijos... *los lazos de parentesco* son los vínculos que se establecen entre los individuos mediante el matrimonio o por las líneas genealógicas que vinculan a los familiares consanguíneos (madres, padres, hermanos, hermanas, hijos, etc.). *El matrimonio* puede definirse como una unión sexual entre dos individuos adultos socialmente reconocida y aprobada, aunque esta definición no está universalmente aceptada. Cuando dos personas se casan, se convierten en parientes y los lazos matrimoniales les vinculan a un grupo más amplio de personas. Los padres, hermanos, hermanas y otros familiares consanguíneos se convierten en parientes del cónyuge mediante el matrimonio. (p.441)

El concepto de familia y matrimonio como lo conocemos hoy en día “tan natural” es una construcción, en la Europa de la edad moderna el matrimonio era una concertación, el amor no era una prioridad, y las razones que sustentaban estaban asociadas a la propiedad y el trabajo. En las sociedades industrializadas occidentales el amor y la sexualidad estaban separados, el vínculo estaba guiado por intereses económicos o de propiedad y el amor podía surgir posterior al estar casados.

El concepto de amor romántico no se convirtió en la base para el matrimonio hasta finales del siglo XVIII. El amor romántico – a diferencia de las compulsiones más o menos universales del amor pasional – implicaba la idealización del objeto del amor. Este concepto coincide más o menos con la aparición de la novela como género literario, y la difusión de las novelas románticas desempeñó un papel vital en la divulgación del amor romántico. (Radway, 1984)... el amor romántico, por tanto, no puede entenderse como una parte

natural de la vida humana, sino que más bien ha venido determinado por amplias influencias históricas y sociales. (Giddens, 2013, p.339)

Se visualiza un cambio histórico en la formación de la familia, el matrimonio iniciaba por un arreglo, la llegada de los hijos aumentaba la fuerza de trabajo y las tareas de crianza y el amor aparecía como fruto de la compañía, en Occidente el matrimonio comienza por el amor, la existencia de hijos implica responsabilidades para todos los miembros y cuando el amor se disuelve aparecen los acuerdos para terminar el vínculo.

Hoy se habla de la decadencia de la familia, la pérdida de valores y la necesidad de volver a un tipo ideal pero ¿es real que la familia del pasado era el mejor lugar o es un mito?, al mirar hacia el pasado se puede concluir que existe una idealización; en la familia victoriana por ejemplo se tenían altas tasas de mortalidad, existía una estricta autoridad producto del poder del padre, las mujeres eran las responsables del hogar, debían ser virtuosas y tenían poco contacto con el marido; quienes eran pobres trabajaban muchas horas y la vida familiar era casi nula. Lawrence Stone (1980) en medio de múltiples críticas de su trabajo diferencia tres fases en la evolución de la familia (1550 – 1800):

A comienzos de este periodo (Siglo XVI) la forma familiar dominante era un tipo de familia nuclear que vivía en hogares bastante pequeños pero mantenía relaciones muy estrechas con la comunidad, incluyendo a otros parientes... en aquella época la familia no constituía un núcleo importante de vínculos o de dependencia afectiva para sus miembros... el sexo en el matrimonio no era considerado como fuente de placer, sino como una necesidad para tener hijos. La libertad individual para elegir matrimonio y otras cuestiones de la vida familiar se subordinaban a los intereses de los padres, de otros parientes o de la propia comunidad. (Stone, 1980) (En Giddens, 2013, p.444)

La familia se definió como una institución fría, autoritaria y con corta duración por la muerte de sus integrantes; entre los siglos XVII hasta comienzos del XVIII sucedió una transición asociada a estratos altos pero importante porque marcó comportamientos vigentes, cobra importancia el amor marital y paterno, la unidad familiar se comenzó a distinguir de otros grupos sociales y el padre se consolidó como poder autoritario.

En la tercera fase se produjo la evolución gradual hacia el tipo de sistema familiar que nos resulta más conocido en Occidente. Esta familia es un grupo ligado por lazos afectivos íntimos, que disfruta de un alto grado de vida privada y se preocupa por la educación de los hijos. Se caracteriza por el aumento del individualismo afectivo, la creación de lazos matrimoniales basados en la elección personal y guiados por la atracción sexual o el amor romántico. La familia empieza a ajustarse al consumo en vez de la producción, como resultado del aumento de lugares de trabajo alejados del hogar. También empieza a asociarse a la mujer con el ámbito doméstico y al hombre con quien procura el sustento. En los últimos tiempos esta idea de cabeza de familia procurador del sustento ha sido puesta en entredicho, a medida que un creciente número de mujeres participa en la fuerza laboral, y las estructuras familiares continúan diversificándose. (Stone, 1980) (En Giddens, 2013, p.444 – 445)

Aunque con deficiencias y críticas por falta de originalidad, desconocimiento del amor en los matrimonios ingleses del XVIII la obra de Stone tiene relevancia en la medida que abarca un periodo amplio, la refutación hacia sus tesis permitió que otros teóricos avanzaran en conocimiento y se visualizaran las transformaciones de la familia.

Con una idea sobre los cambios a nivel histórico, hoy la familia se encuentra insertada en un sistema político, un contexto global que tiene incidencia en su dinámica, en el siglo XX se destacan otras influencias, las guerras y revoluciones fueron claves para la transformación; el sociólogo Goran Therborn (2004) en su trabajo sobre la familia en el siglo XX analizó cinco tipos

de familias con relación a lo religioso y filosófico (África subsahariana - animismo, Europa y Norteamérica- cristianismo, Asia Oriental- confucianismo, Asia meridional – hinduismo, Asia occidente y norte de África – islamismo) presentando tres elementos para comprender su estructuración.

La institución familiar ha sido estructurada mediante tres elementos centrales, comunes a todos estos tipos familiares: el patriarcado o dominación masculina, el matrimonio y su ausencia para regular el comportamiento sexual, y la fertilidad y las medidas de control de la natalidad en la producción de tendencias demográficas” (Giddens, 2013, p.447)

Se reconoce la diversidad como una característica de la familia, para Therborn los cambios más notables son la disminución de influencia de clanes y otros grupos en la familia, la libre elección de conyugues, el reconocimiento de los derechos de las mujeres, mayor libertad sexual, los derechos de niños y niñas y la aceptación de relaciones del mismo sexo aunque inaceptadas en algunas sociedades.

En este escenario Giddens propone cuatro características de la familia en occidente:

1. Existe un ideal de fidelidad y monogamia presente en la familia, en ocasiones alguna de las partes sostiene prácticas sexuales con otras personas esta prohibido tener dos esposas o esposos al mismo tiempo.
2. El matrimonio tiene su base en el amor romántico y la satisfacción personal
3. La familia es patrilineal y neolocal, y
4. La familia nuclear persiste con uno o dos padres e hijos, existe un desgaste de este tipo de familia por los cambios sociales, económicos.

Adicional, se pueden considerar

5. La pérdida de indisolubilidad del matrimonio, el aumento de divorcios a través de leyes aprobadas.

6. Aumento de hogares monoparentales
7. El papel del padre y la figura del “padre ausente”
8. Familias homosexuales más frecuentes, nombradas como “familias elegidas”
9. El aumento de segundas nupcias y conformación de familias reconstituidas
10. La cohabitación como forma de emparejamiento
11. El aumento de personas que viven solas y el establecimiento de vínculos con “parientes ficticios” (personas sin parentesco pero establecen vínculos).
12. Puesta en el escenario público de la desigualdad de género y los diferentes tipos de violencia.

La institución familia es un lugar donde convergen a nivel social los procesos históricos, políticos y sociales, esto le imprime de forma obligatoria transformaciones en su configuración y dinámicas, cobrando relevancia en el escenario público. Asuntos como la fecundidad, lo reproductivo y lo sexual, la ciudadanía, el bienestar, los derechos sexuales y reproductivos, a la par de la inserción de gobiernos democráticos en la región, los cambios en la legislación, el concepto de derechos humanos, la adhesión a tratados internacionales y la implementación del modelo económico, hace que sea un tema de interés.

Palacio (2010) la expone como,

Una realidad compleja, heterogénea, diversa y cambiante que está situada histórica y contextualmente, donde se funden en dinámicas dialécticas la diversidad de formas de organización familiar en el mundo social, y de experiencias de convivencia en el ámbito familiar. Por lo tanto, puede marcarse una lectura de la familia como refracción de una dimensión espacio-temporal, y desde aquí encontrar conexiones entre las continuidades, discontinuidades, tensiones y transformaciones que ha tenido y tiene la familia como escenario de formación humana. Por lo tanto, puede marcarse una lectura de la familia como

refracción de una dimensión espacio-temporal, y desde aquí encontrar conexiones entre las continuidades, discontinuidades, tensiones y transformaciones que ha tenido y tiene la familia como escenario de formación humana. (p. 15).

Más adelante, Puyana, Micolta y Palacio (2013, p. 137) la nombran como organización social, se cuenta por lo menos con un lazo legal, uno de parentesco o uno de afinidad, y donde se configuran derechos y obligaciones, con convenciones sociales que le dan legitimidad, y convenciones legales en una normatividad; la experiencia vinculante se construye desde el amor o el desamor. Es importante aclarar que existen diferencias entre hogar y familia; la primera, como espacio donde conviven personas con vínculos o sin vínculos, pero sin configurarse como la segunda.

Entre las múltiples definiciones, los aportes de Jelin (2005, p. 5) la conceptualizan como organización social anclada a necesidades humanas biológicas, la sexualidad, la reproducción y la subsistencia, cada integrante comparte una relación de parentesco, conyugalidad y paternidad o maternidad. Es un microcosmos donde existen estructuras de poder, componentes ideológicos y afectivos, se establecen relaciones de producción, reproducción y distribución y cada integrante dependiendo del lugar donde se encuentra (reproducción o producción) tiene sus intereses.

En Colombia³, la familia ha sido influenciada desde comienzos del siglo XX por ideologías conservadoras y religiosas, tanto desde la religión católica y más adelante la

³ El tema de familia es ampliamente estudiado en diferentes pregrados de las Ciencias Sociales desde la Antropología, Sociología y el Trabajo Social, este último con una amplia formación para la intervención Profesional desde la teoría sistémica, nombrado por Quintero en los 90 como un paradigma, una nueva propuesta, multidisciplinaria, multicausal y holística. En esta investigación la teoría de sistemas no fue tenida en cuenta por sus postulados de búsqueda de equilibrio y la funcionalidad.

Se reconocen a nivel académico los aportes realizados por autores como Virginia Gutiérrez de Pineda, antropóloga y pionera en estudios de familia en Colombia; Hernán Henao Delgado, antropólogo que estudia la familia en la historia de Colombia, los debates sobre su futuro y las transformaciones en las familias rurales y urbanas; María Cristina Palacio, docente jubilada de la Universidad de Caldas con aportes sobre migración, lo sólido y lo líquido, las transformaciones familiares, cuidadores, entre otros; Yolanda Puyana, Universidad Nacional, sede Bogotá, con

protestante en sus diferentes ramificaciones las cuales ubican a la familia nuclear (conformada por papá, mamá e hijos) como el escenario natural, sagrado y formador del orden social; por tanto su permanencia en el tiempo garantiza el adecuado funcionamiento del sistema social.

Autoras como Franco y Sánchez (2008) expresan lo reciente de familia en las políticas; apoyadas en Arriagada (2001), indican que el campo de acción y definición es difuso, sin definición específica, y las medidas de su atención se relacionan a temas asistencialistas o reduccionistas, algunas veces enfocados en pobreza, pobreza extrema o en discusiones relacionadas con la conformación familiar; la invitación de organismos supranacionales es formular políticas de familia que reconozcan derechos, incluyan las diversas formas y establezca mecanismos para su inserción en lo económico, social y políticos de la sociedad.

En este orden conceptual, la categoría de políticas públicas tiene aportes significativos con Roth (2010, pp. 19-21), el estudio de las políticas públicas aparece en la mitad del siglo XX, aunque existen estudios anteriores, la separación en el inglés de polity, politics y policy, este último como curso de acción permitió con la articulación a la palabra public una comprensión sobre el concepto. A partir de los años 50 y en adelante emergen autores quienes aportan a nivel teórico-conceptual; Harold Lasswell (como se citó en Roth, 2010) indica frente a la nueva ciencia que pone “énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento” (p. 21). De otro lado, y frente al concepto como tal, Thoening (1997, como se citó en Roth, 2010) la presenta como “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad

estudios sobre familia y género; Ligia Galvis, abogada asesora en temas de Familia para la formulación de la política nacional, entre otros. Lo anterior, permite evidenciar el trabajo académico y teórico que se ha desarrollado sobre familia.

pública o gubernamental”; también, Wildavsky (1974, como se citó en Roth, 2010) indica que esta es “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de fines fuera de ella misma”.

La definición propuesta por Roth (2010) es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p. 21).

De otro lado, en la ciencia política es muy conocido el ciclo de la política, que tiene una influencia en la manera cómo se formulan las políticas públicas y se realiza su implementación; sin embargo, el ciclo recibió críticas abriendo el espacio para otros marcos conceptuales.

Velásquez (2009), partiendo de una recolección de conceptualizaciones estableció una definición que abarca las acciones y las inacciones.

Política Pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La Política Pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p. 156).

Relacionado con familia, Puyana (2012) discute sobre las diversas tendencias de políticas, situando una clasificación comprensiva; **se ubican políticas conservadoras** que buscan mantener la familia nuclear, donde el padre y la madre cumplen funciones delimitadas, con responsabilidades sobre el orden social, y algún cambio generaría caos en este; la labor del Estado estaría ligada al apoyo de la mujer con subsidios para que no salga del lugar donde realiza sus labores domésticas y se encargue del cuidado de los hijos; la visión de la familia que se

considera ahistórica, aún es vigente en Colombia y ha sido asumida por entidades para la ejecución de sus funciones.

De otro lado, existen **políticas desarrollistas**⁴, surgidas en la década de los años 60 en el marco de la explosión demográfica, con un impulso por el control de la natalidad; cobra importancia la vinculación de la mujer al campo laboral y educativo para estabilizar o reducir el número de individuos; se crearon instituciones para el control que evitaran el abandono de los niños, y nace en 1968 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁵, entidad competente y quien ofrecía servicios en la preservación de la familia conservadora y sus integrantes.

Aparecen, en el escenario las **políticas asistenciales**; surgen a partir de la década de los años 90 ligado a políticas neoliberales, enfocadas a familias pobres, y focalizando los servicios y la entrega de transferencias condicionadas. Autores como Irma Arriagada (2007) señalan cómo las políticas de familia tienen la característica de no tener definiciones específicas o delimitadas sobre su objeto siendo, asociadas a la vulnerabilidad o la atención de las familias en pobreza lo cual es la tendencia en América Latina.

De la misma manera, se encuentran las **políticas feministas**; se le reconoce al feminismo un papel importante en la visibilización del trabajo doméstico, la subordinación de la mujer y la economía del cuidado que conlleva tiempo, afectos y no remuneración; en esta tendencia existe

⁴ Muchas de las políticas de familia o grupos vulnerables eran encabezadas y siguen estando en la figura de la primera dama (nacional o municipal) quienes asumen estas tareas desde una idea de la mujer como cuidadora y protectora; algunos programas asignados son de bajas competencias técnicas y tienen incidencia a nivel político y social para la legitimación del gobernante.

⁵ El ICBF es el responsable del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se define como: el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre éstos, para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal (ICBF). Este sistema es responsable de acompañar la formulación e implementación de políticas públicas en el marco de niños, niñas, adolescentes y familia, con actividades de asistencia técnica y coordinación, sin embargo, para Medellín las capacidades del ente territorial han superado el papel del ICBF y es el propio Municipio quien ha desarrollado su Política Pública poniendo en circulación todos sus recursos.

una relación entre la mujer y la familia, y las tareas o responsabilidades asignadas al mundo privado, generando cuestionamientos al orden social.

Finalmente, se encuentran las **políticas democráticas y reconocimiento de la diversidad**, buscan un cambio reconociendo las diversas formas de organización familiar, la igualdad entre los sexos y la democracia al interior entre todos sus integrantes; en este tipo de políticas se pueden ubicar la Política Pública de Bogotá del 2006 o la Política de Medellín.

Comparto con (Arriagada I, 2006) criterios básicos para abordar una política para la familia, con esta orientación: en primer lugar, una visión democrática de los grupos familiares, pues se pretende que prevalezcan relaciones equitativas, entre los géneros y las generaciones, para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades y la protección de quienes son más débiles respecto del uso arbitrario de la autoridad y la coerción de algunos de sus miembros. Estas políticas llamadas de conciliación, se han propuesto en especial en algunos países Europeos, tratan de convocar a la sociedad entera: el sector productivo para desarrollar medidas de flexibilización en los horarios de trabajo como parte de la responsabilidad social de las empresas, fortalecer el papel del Estado como conciliador, concertador y normativo, propiciando cambios en los roles de género y lograr una familia más democrática en su interior, sumado a la comunidad que propicie programas para la crianza, socialización y atención a los mayores. (Puyana, 2012, p. 221).

1.3.2 Neo institucionalismo histórico.

Frente a los enfoques de análisis para las políticas, estos se dividen en tres tipos: los tradicionales, los integracionistas y los interpretativos. Los primeros hacen alusión a lo objetivo y medible, se ubica entre los años sesenta hasta hoy, adoptado por los gobiernos para evaluar las políticas públicas, dominando los análisis, tiene teorías de apoyo neopositivistas, de elección racional o de economía neoclásica; los segundos, son considerados mixtos, surgen en los años 80, donde no

solo lo objetivo explica una Política Pública, se desarrolla teniendo en cuenta lo objetivo y las instituciones, y lo cognitivo, las teorías de soporte son el neopositivismo o los neoinstitucionalistas, pasando por alimentarse de la epistemología pospositivista o la teoría crítica, en este grupo, Roth (2010) referencia a los neoinstitucionalistas (histórico, económico y sociológico), el Advocacy Coalitions (Sabatier y Jenkiss) y el enfoque de redes. Finalmente, el tercer grupo analiza a partir de los discursos, las argumentaciones y la retórica considerado pos empiricista tiene bases en el construccionismo y la teoría crítica.

La categoría de análisis utilizada en este trabajo fue el Neo-institucionalismo Histórico, el cual privilegia las instituciones, surgió en la década de los 80, recibió el nombre a partir de James G. March y Johan Olsen, y en su desarrollo existen diferentes alternativas de análisis.

Según Lozada y Casas (2008), son diversas las versiones del neo-institucionalismo: i) Institucionalismo normativo; ii) Institucionalismo teoría elección racional; iii) Institucionalismo empírico; iv) institucionalismo social; v) Institucionalismo de redes; vi) Institucionalismo constructivista; vii) Institucionalismo cognitivo; y viii) el Institucionalismo histórico,

Propugnado por Orren y Skowronek (1995, 1999b) y representado por Tilly (1992, 1994), entre otros, se basa en la idea según la cual los comportamientos individuales y colectivos son el resultado de decisiones y acuerdos institucionales que se tomaron en el pasado. Por tanto, las políticas toman un rumbo determinado según las decisiones iniciales (path dependency), y prosiguen hasta que una fuerza política, suficientemente poderosa (una "coyuntura crítica"), las desvíe de él. (Lozada y Casas, 2008, p. 181).

Esta última versión fue retomada para analizar la Política Pública con el propósito de comprender conceptos tales como institución, instituciones, transacciones, cambios, cooperación y coordinación, entre otros. Frente a la implementación de las políticas públicas el neo-institucionalismo implica tener en cuenta elementos históricos, los cuales, articulados con

decisiones, tienen influencia en los comportamientos de los sujetos y los colectivos; las políticas tienen una ruta establecida y se evidencian cambios, en la medida en que representan una fuerza poderosa para modificar el rumbo establecido.

La imagen 1 permite visualizar características básicas del enfoque que fueron consideradas al momento del análisis de información.

Imagen 1. Características del Enfoque Neo institucionalismo histórico



Fuente: Elaboración a partir de Fontaine (2015)

Capítulo 2. Memoria histórica del proceso de Política Pública en Medellín

En Medellín el tema de familia no es una cuestión nueva, sino que ha tenido un desarrollo en diferentes momentos, de allí, su importancia para dar cuenta de la memoria histórica; hablar de Política Pública no se refiere de forma específica al Acuerdo 54 de 2011, promulgado por el Concejo de Medellín, sino que se comprende como un proceso que integra decisiones, acciones, inacciones y actores en un marco político; esta concepción de política no se enmarca en una sola acción, sino que se reconoce como un conjunto de operaciones, a cargo de una entidad pública que busca darle solución a una problemática identificada, o en otro caso mantener o darle fuerza a una situación favorable.

Para el abordaje se identificó un marco normativo a nivel supranacional, en el caso de Colombia se adopta y se inserta en la legislación nacional, ubicando así un aparato institucional para el cumplimiento de los mismos, con orientaciones verticales hacia lo departamental y municipal.

El principal pacto universal corresponde a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), diciembre 10 de 1948; allí la familia se encuentra en los artículos 12, 16, 23 y 25; el artículo 12 indica que las personas no pueden tener injerencias en su vida privada, domicilio, correspondencia y familia, la presencia del derecho a que la ley proteja contra ataques; el 23

presenta el derecho a una remuneración satisfactoria, permitiendo una existencia digna y completa al ser humano y su familia; el 25 el derecho al nivel de vida adecuado que permitan contar con alimentación, vestido, asistencia médica, vivienda, seguros en caso de pérdida de los mecanismos para subsistir, así mismo la maternidad, infancia con derechos a atención especial, con la mención que los hijos en el matrimonio y por fuera tenían la misma protección; la declaración presentó unos derechos básicos y estableció una relación de los sujetos con su familia la cual merece la protección por parte de la ley y los Estados.

El artículo 16 hace mención al derecho de fundar una familia y el disfrute de derechos frente al matrimonio y sobre su disolución, una definición donde se ubica a la familia como natural parte de la sociedad y con derecho de protección estatal.

Artículo 16. 1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio. 2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio. 3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. (Naciones Unidas, 1948).

Posterior, aparece la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Interamericana (Bogotá, abril de 1948), donde se reconoce la dignidad del ser humano, la protección de sus derechos y las condiciones para un progreso en distintos ámbitos; la familia se hace presente en el artículo V con el derecho a ser protegido en la honra, reputación, vida privada y familiar; en el artículo VI, con el derecho a constituir y proteger a la familia; y en el artículo XIV, con el derecho al trabajo y a una justa remuneración.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, vigente desde el 23 de marzo de 1976; ubica a la familia en los artículos 17, 23 y 24 donde nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su persona y su familia; como un elemento natural y fundamental de la sociedad, donde se debe proteger al matrimonio, la decisión libre de conformación y disolución y, la obligación por parte del Estado, la sociedad y la familia en la protección de los niños.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) reafirma los derechos esenciales de los hombres con base en su dignidad y la creación de condiciones para su ejercicio; aparece la familia en el artículo 11, protección de la Honra y de la Dignidad; artículo 17, la Protección a la familia; artículo 19, derechos del niño; y artículo 32, deberes de cada persona con su familia. Este documento nombra la protección de la familia por parte del Estado y la sociedad, lo que en diferentes políticas se conoce como corresponsabilidad; así mismo, la toma de medidas para la igualdad de derechos y responsabilidades de los conyugues y la protección de los hijos.

Artículo 17. Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.
3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo. (Organización de los Estados Americanos, 1969).

El protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", realizado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, sigue reconociendo derechos suscritos en otros documentos con el propósito de reafirmarlos, mejorando su protección e implementación, y buscando la efectividad de los mismos. La familia aparece en el artículo 6, derecho al trabajo; artículo 7, condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; artículo 10, derecho a la salud; artículo 15, derecho a la constitución y protección; artículo 16, derecho a la niñez; y artículo 18, protección de los minusválidos.

Existe por tanto una relación entre la familia y la protección a grupos en condiciones de vulnerabilidad especial, en este caso niños y niñas y personas minusválidas (termino modificado en su definición).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), retomó elementos de instrumentos anteriores asociados a las condiciones dignas de la familia, a través de un trabajo y remuneración justa, un nivel de vida adecuado y la protección de sus integrantes.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil. (Naciones Unidas, 1976).

Otras convenciones o protocolos en los cuales Colombia es parte, son:

- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General en el 61º período de sesiones (2006). Artículo 17, nadie será detenido en secreto y cada Estado en su legislación hará que las personas privadas de la libertad tengan comunicación con su familia; artículo 24, el Estado adoptará las disposiciones para las situaciones legales de las personas desaparecidas y su allegados, en relación con protección social, económica y el derecho a la familia y propiedad; y artículo 25, restitución de niños a sus familias de origen, así como la anulación de toda adopción producto de una desaparición forzada.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 32/180 de 18 de diciembre de 1979, vigente a partir del 3 de septiembre de 1981; reconoce el aporte de la mujer al bienestar de la familia, la función de la maternidad y la modificación del papel tradicional del hombre y mujer en la familia. El artículo 5 habla de la educación familiar que ofrezca una comprensión sobre la maternidad y la responsabilidad de ambos padres frente a la educación de los hijos; el artículo 10 presenta la igualdad de derechos para la mujer en educación, acceso a material que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, así como asesoría sobre planificación familiar; el artículo 11, garantiza los servicios sociales que permitan combinar familia y vida laboral, partiendo del fomento de servicios para el cuidado de niños; el artículo 12 delimita la eliminación de la discriminación de la mujer con el acceso a servicios médicos incluido la planificación familiar; el artículo 14 favorece tener en cuenta los problemas de la mujer rural y sus aportes a la supervivencia de la familia, así como acceso a servicios médicos y finalmente, el artículo 16 especifica las medidas para eliminar la discriminación de la mujer frente al matrimonio y las relaciones familiares; allí se incluye la elección libre del conyugue, el derecho al matrimonio y sus responsabilidades, la decisión del número de hijos, la custodia y adopción, la elección de profesión, y la ocupación e igualdad de condiciones para las mujeres.

Esta convención destaca la importancia de la mujer en la familia, donde persisten formas tradicionales de verla asociada a sus responsabilidades, situación que provoca un limitado acceso al goce de derechos de las mujeres; así mismo, insta a los Estados a adoptar medidas para que se mejoren los programas y acciones, de manera que se pueda alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito privado como público.

-
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer "Convención de belem do para", adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, entrada en vigor el 5 de marzo de 1995 (Art.21); artículo 2, define la violencia contra la mujer (física, sexual o psicológica) como la que ocurre dentro de la familia, unidad doméstica o relación interpersonal, que sea dada en la comunidad por cualquier persona o por el Estado; artículo 4, reconoce los derechos de la mujer, específicamente en su numeral E, en el que se promueve el respeto por la dignidad de la persona y la protección de su familia; artículo 8, el suministro de servicios especializados que debe darse para la mujer objeto de la violencia y su familia en caso de ser necesario. Existe un énfasis en la protección de la mujer y su familia ante las distintas violencias a la que se expone; demuestra como la familia o la unidad doméstica es un lugar de riesgo para sus integrantes.
 - Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989, en vigor desde el 2 de septiembre de 1990. La familia es considerada el grupo fundamental para el crecimiento y bienestar de todos sus integrantes, los niños deberán crecer en una familia que les ofrezca amor y felicidad. Los artículos que abordan la temática son: artículo 2, parte 2, protección del niño contra la discriminación por las creencias de sus padres o sus familiares; artículo 5, el Estado respetará deberes, derechos y responsabilidades de los padres o integrantes de la familia, según las particularidades; artículo 8, el respeto de la identidad del niño, de acuerdo a su nacionalidad y relaciones familiares; artículo 9, no separación del niño de sus padres, en caso de ser separado por el Estado (detención, exilio, encarcelamiento) se debe ofrecer información del paradero del familiar en caso de no ser perjudicial para el niño; artículo 16, ningún niño será objeto de injerencia arbitraria o ilegal en su vida y su

familia; artículo 20, los niños alejados de su medio familiar tendrán protección del Estado; artículo 22, protección, ayuda al niño refugiado y localización de sus padres; artículo 24, numeral f, atención sanitaria de prevención y orientación a los padres, servicios de planificación familiar; artículo 37, numeral c, todo niño privado de su libertad tendrá un trato humano y con respeto, tiene derecho a mantener contacto con su familia.

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, aprobado por la Asamblea General el 25 de mayo de 2000, mediante Resolución A/RES/54/26, en vigor el 18 de enero de 2002; el artículo 8, la necesidad de adoptar medidas para la protección de los derechos de los niños víctimas en el proceso penal velando por su seguridad sus familias y los testigos, frente a represarías o intimidaciones.
- Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, adoptada en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado del 15 de julio de 1989, en vigor para Colombia el 26 de agosto de 2010; el Artículo 5, presenta las decisiones adoptadas en el marco de la convención, indicando además que no prejuzga la relación de filiación y de familia entre quien es el acreedor y quien adeuda los alimentos.
- Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, adoptada en 2007 con la firma del instrumento en Nueva York, aprobada en 2009 por el Congreso de la República y declarada constitucional en 2010 por la Corte Constitucional. El artículo 8 nombra el establecimiento de medidas por parte del Estado para sensibilizar a diferentes actores, entre ellos la familia, con el fin de generar conciencia de las personas con discapacidad, sus derechos y su dignidad; el artículo 16, parte 2, establece las medidas del Estado para impedir formas de explotación, violencia y abuso, asistencia y apoyo a las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores; el artículo 22, delimita

la no injerencia a la vida privada de las personas con discapacidad y sus familias; de otro lado, el artículo 23 promulga el respeto del hogar y de la familia, las personas con discapacidad no deben ser discriminadas en relación con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, existe una protección especial para los niños con discapacidad; y, el artículo 28 indica el trabajo por un nivel de vida adecuado para las personas con discapacidad y sus familias.

- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares, adoptada por la Asamblea General Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990 y en vigor desde el 1 de julio de 2003; la convención es aplicable a todos los trabajadores migratorios y sus familiares, sin discriminación alguna, en todo el proceso de migración antes, durante y después y define quienes son los "familiares": personas casadas, que mantengan relación con el trabajador, hijos a cargo o personas reconocidas en la legislación; esta convención, entre los artículos 8 y 71 siempre que menciona al migrante y sus derechos incluye a su familia.

La adopción en Colombia de tratados internacionales la coloca en un marco de acción institucional que busque dar cumplimiento a lo adoptado; realizar y alcanzar las metas trazadas desde organismos internacionales beneficia al país para insertarse en organizaciones internacionales, establecer relaciones con otros países y generar desembolsos de préstamos y/o flexibilización de la deuda en el marco de su economía.

Desde organismos internacionales como la CEPAL se insiste en la necesidad de contar con la familia en las políticas poblacionales, las razones que sustentan son

- a) El reconocimiento de la creciente heterogeneidad de las familias dado los grandes cambios a que se han visto enfrentadas: transformaciones demográficas, aumento de los hogares con jefatura femenina y creciente participación de las mujeres en el mercado

laboral; b) La persistencia en el plano simbólico de formas de representación, normas e imágenes culturales sobre las familias de carácter tradicional, que ayudan a explicar la falta de concordancia entre los discursos y las nuevas formas y prácticas de las familias; c) las diferencias existentes en la concepción de familia entre las entidades gubernamentales encargadas del tema y el resto de la institucionalidad estatal y no estatal, resultan insuficientes o inadecuadas para atender la diversidad y la complejidad presentes en las nuevas configuraciones familiares, lo cual incide en la forma como se reconoce familia, a quienes se atienden y de qué manera acceden al apoyo del Estado y las instituciones. (Franco, y Sánchez, 2008, p. 91).

Lo anterior no necesariamente indica que se tenga en cuenta para las políticas en el ámbito nacional, pero sí exponen cómo la familia muestra los grandes movimientos de la sociedad en diferentes campos.

Así las cosas, en el contexto nacional se encuentra un conjunto de normas que ubican a la familia y sus integrantes en situación de prioridad para la atención de programas o servicios sociales; la Constitución del año 1886 le otorgo a la Iglesia Católica la función de ser garante del orden social, con una hegemonía conservadora en las costumbres y tradiciones, situación que a comienzos del siglo consolida para el país un orden moral y religioso; esta carta tuvo modificaciones en diferentes periodos, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia del año 1991 se introdujo cambios pero aún se exige profundas modificaciones a nivel cultural. Los artículos relacionados con familia en la nueva Constitución, de manera directa, son:

Artículo 42⁶. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.

Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.

La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

⁶ Este artículo de forma especial ha sido el tema de debate en diferentes espacios de toma de decisiones o asistencia técnica, quienes lideran una postura que buscan conservar la familia nuclear como el único espacio válido de formación de valores y establecimiento del orden invocan el cumplimiento del artículo para desarrollar acciones bajo un marco legal.

Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Cada uno de los artículos hace mención al lugar de la familia en la sociedad, su corresponsabilidad para el bienestar de sus integrantes y la importancia que tiene en relación con otros grupos poblacionales que se encuentran en debilidad, discapacidad o vulneración.

Otros que tienen relación son el artículo 5 donde se plasma la primacía de los derechos de la persona y la familia como institución básica; el artículo 7, con el reconocimiento de la diversidad; el artículo 13, sobre la igualdad de todas las personas donde recibirán la misma protección, tratos y goce de derechos; el artículo 15, con el derecho a la intimidad personal y familiar como un buen nombre; el artículo 28, con la libertad de cada persona sin ser molestada en su familia; y el artículo 67, donde se plasma la responsabilidad de la familia en la educación de los hijos.

Posterior a este escenario, la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas declaró⁷ 1994 como el año internacional de la familia; la declaración tenía como propósitos invitar a los gobiernos de distinto orden (nacional, regional, local) a tener en cuenta a la familia en la formulación de sus políticas públicas, invitar a otros como ONG u organizaciones interesadas a hacer parte de las actividades que se habían programado en la celebración, utilizar los medios de comunicación para dar a conocer el año celebrado y, finalmente, ejercer la coordinación desde La Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social; un impulso para Medellín frente al proceso que se iniciaba de Familia.

Y lo más interesante es que cuando se empezó a agitar el tema de familia, que coincidió con la proclamación del primer año internacional de familia... la pregunta que había que hacerse es ¿Por qué los Estados y Naciones Unidas se interesaron en proclamar un año internacional de la familia? ¿Qué pasaba en los Estados con respecto al tema de familia?, y eso de alguna manera fue coincidente con la nuestro, no solamente a nivel local sino a nivel nacional. (Representante ONG, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

⁷ La declaración fue en el año 1994 pero desde finales de los 80 la Comisión de Desarrollo Social y Económico venía insistiendo en hablar de familia y políticas públicas.

Las distintas resoluciones y/o protocolos han establecido una concepción de familia anclada a ser considerada unidad social básica de la sociedad, protegida en sus distintas formas, y la cual tiene unas necesidades a las que se les debe atención, tales como el cuidado de personas, la transmisión de la cultura, la crianza de niños y niñas, la relación familia y trabajo, y problemáticas como la violencia intrafamiliar, de género, la pobreza, el consumo y la producción.

En Colombia existe un amplio contenido normativo que hace alusión a la familia, se encuentra⁸: Decreto 2272 de 1989, por el cual se organiza la Jurisdicción de Familia, se crean unos despachos judiciales y se dictan otras disposiciones; Ley 82 de 1993, por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, y Ley 1232 de 2008 que la modifica; Ley 294 de 1996 desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar; Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996, y se dictan otras disposiciones; Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación, y se dictan otras disposiciones; Ley 575 de 2000, reforma la ley 294/96, aclarando que el conocimiento de la violencia intrafamiliar pasa a las Comisarías; Ley 295 de 2000, reforma parcialmente la ley 294/1996; Ley 731 de 2002, normas para favorecer a las mujeres rurales; Ley 750 de 2002, normas de apoyo en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia; Ley 823 de 2003, por la

⁸ Algunas normas no son explícitas porque tiene relación indirecta con familia en el caso de la corresponsabilidad y el acceso del sujeto y su familia según normatividad. Ejemplo salud con la Ley 100 de 1994: Crea el sistema nacional de salud (Derechos y deberes, pensiones, cobertura, acceso, funciones EPS) y las posteriores reformas, la ley 1622 de 2013: Se expide el Estatuto de Ciudadanía de la Juventud; Ley 1432 de 2011: Establece subsidio en dinero para solución de vivienda a familias afectadas por desastres naturales o accidentales, por declaratoria de calamidad pública o estados de emergencia o actos terroristas.

cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres; Ley 1008 de 2006, por la cual se fijan algunas competencias y procedimientos para la aplicación de convenios internacionales en materia de niñez y de familia; Ley 1098 de 2006, infancia y la adolescencia; Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores; Ley 1532 de 2012, por medio del cual se adoptan medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción; Ley 1580 de 2012, por la cual se crea la pensión familiar; y Ley 1636 de 2013, por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

En esta búsqueda aparece la Ley 1361 de 2009, por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia; allí se estableció una definición, los derechos y deberes, el día nacional, el observatorio de familia y el diseño de una Política Pública con líneas de intervención, bajo el principio de corresponsabilidad; la ley tuvo, durante algunos años, un documento no aprobado, pero solo hasta finales del 2016 el Ministerio de Salud y Protección Social dio a conocer el texto aceptado de la Política Pública del país.

Un actor entrevistado mencionó que la ley aparece sin mayores discusiones o emerge en un momento no esperado.

Yo creo que eso fue lo que realmente nos dio a nosotros el aval, nos creó el ambiente como para poder empezar a soñar una Política Pública para Medellín. Todavía no había surgido la mesa nacional con el Ministerio de Salud y la Consultoría de Ligia Galvis para la política nacional de familia, porque la política nacional lo que es ahora el proyecto, todavía no es política, surgió posterior la ley 1361 de 2009 que fue formulada en el oscurantismo porque esa ley surgió de un partido, surgió del interés de un congresista yo creo que de la iglesias, es que el Mira es el movimiento de iglesias más antiguo en política el Mira y han sido muy

juicios y el tema de familias le fascina. (Representante ONG, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Desde el orden nacional, se presenta una estrecha relación entre familia y vulnerabilidad, en tanto se menciona la corresponsabilidad en la atención y prevalencia de derechos y la relación con otros grupos poblacionales en el marco del curso de vida (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores y discapacidad).

En el campo municipal, por su parte, se pueden observar dos elementos: el primero, asociado a la normatividad que se articula a diferentes sectores como la seguridad, el deporte, la salud, la atención a personas en situación de discapacidad o vulnerabilidad; y el segundo, las tareas encomendadas a la administración municipal, como son la creación de la oficina de la familia, los foros anuales y el congreso cuatrienal, los diferentes programas y la asignación de responsabilidades a la oficina de Bienestar Social, que comienza con fuerza en los 90, pero que poco a poco disminuye o se entrelaza con otros programas de mayor envergadura donde familia corre el riesgo de volverse difuso.

Al finalizar la administración 2015 se consolidó la normatividad existente, relacionada con las políticas poblacionales; en familia (2015) se encuentra:

Tabla 2. Normatividad familia

Normatividad	Nombre
Acuerdo 47 de 1993	Consolidación del Plan Integral de Atención a la Familia PIAF
Acuerdo 34 de 1994	Foro Anual de Familia
Decreto 1298 de 2003	Creación del Comité Municipal
Acuerdo 23 de 2010	Creación del Observatorio de familia
Acuerdo 54 de 2011	Adopción de la Política Pública para la Familia

Decreto 0835 de 2013	Reglamentación de forma parcial el acuerdo 54 de 2011
Decreto 1398 de 2014	Artículo 53 Conformación Unidad Familia Medellín

En los discursos de las fuentes oficiales se hace mención del Acuerdo 34 de 1994, como el que estableció el Congreso Internacional que se realiza cada cuatrienio, pero el documento hace alusión solo a los foros y pre-foros, por lo tanto el congreso es un evento estratégico que los actores involucrados sociedad civil y academia instauran en la agenda política, y actualmente continúa.

Aunque el desarrollo de la tesis comprende el periodo 2003 al 2015, las fuentes primarias reconocen la década de los 90 como el inicio del trabajo en Medellín; desde comienzos (1990) se insertó en la agenda pública, inserción que permanece de acuerdo a la voluntad del gobernante; durante los años 2000 en adelante se identificó, a partir de los planes de desarrollo, la presencia del tema con limitaciones y relacionado con otros grupos poblacionales, y la movilización social representada en diversas ONG y sectores académicos como una acción permanente que ha hecho posible su vigencia en la administración municipal.

Es que el trabajo con familia en Medellín ha sido un trabajo absolutamente juicioso desde el año 93, cuando estaba de alcalde Luis Alfredo Ramos, y los dos congresos lo que se hizo del foro anual con el concejo, todo eso había habido teniendo una organización muy clara pero además se hizo la oficina para la familia, el programa vice tuvo una sede muy grande. En Medellín siempre hubo hasta el 2003 que termina Luis Pérez, con Luis Pérez el tema de familia se viene abajo y de ahí en adelante lo retoma Sergio Fajardo sin mucho compromiso casi hasta el final que empieza y eso hay que reconocérselo a Sergio Fajardo que empieza con el tema de la Política Pública que estaba Beatriz White de secretaria ella al final llama

a hacer la Política Pública. (Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

El año de 1992 fue el inicio del trabajo con familia en Medellín, según Salas (2014); más de 100 ONG participaron del seminario taller “hacia una política de bienestar social”, convocado por la administración, donde se buscó identificar problemas, causas y líneas de solución en niños, jóvenes, familia y adultos mayores; desde este momento se nombra la realización de una Política Pública de forma concertada con todos los actores y no un asunto unilateral; la comisión establecida formuló la propuesta de una comisión asesora para la Secretaria de Bienestar Social en cuanto a familia y grupos etarios, propuesta que no solo estuviera ligada a un periodo de administración, sino con continuidad en el tiempo, en ese momento aparece el Comité Interinstitucional de Familia, integrado por ONG de familias, vigente a la fecha.

En 1993 se promulgó el Acuerdo 47 donde se creó la Oficina de Coordinación para el Bienestar de la Familia, y el Acuerdo 59 de 1993 donde se formuló el Plan Integral de Atención a la Familia –PIAF-; estos dos se reconocen significativos porque incluyen una oficina que, de forma específica, trabajaría para la familia generando una ruta de trabajo; el PIAF contaba con 5 líneas: educación, orientación a la familia, lúdica familiar, supervivencia familiar e integración.

Durante los siguientes años la oficina⁹ de Coordinación para el Bienestar de la Familia diseñó “Familia Siglo XXI”, que desarrolló temas de familia e identidad, socialización, afectividad, valores, medios de comunicación, vida doméstica, parentesco, comunidades de vecindario, salud mental, legislación e instituciones, ciclo vital y género; además, Proyecto

⁹ La oficina de la familia no existe a la fecha, en donde funciono se encuentra la Unidad de Seguridad Alimentaria de la Alcaldía de Medellín, la Unidad para las víctimas (directora de Unidad) con el componente de unidad de análisis y retornos y reubicaciones y la OPADI (Registraduría Nacional); en el lenguaje de los funcionarios y contratistas la sede se identifica como “la casa de la familia”.

Familia 2005 realizó un trabajo de capacitación preventiva y atención psicológica jurídica y gerontológica; asimismo, se dieron programas masivos de capacitación; existió el Centro Avise de Atención a la violencia intrafamiliar sexual y la Casa Refugio que era un albergue para violencia intrafamiliar y sexual; el centro de documentación, la atención psicológica en los CERCAS, la Investigación, la Red municipal de prevención y atención a la violencia intrafamiliar y sexual, la Línea telefónica por Ti y los Centros de Emergencia eran otras acciones que se realizaban. A la fecha algunos no existen y otros han mutado, pasando a hacer parte de otras secretarías; caso, por ejemplo, de la Violencia Intrafamiliar que es atendida por las comisarías de Familias y hace parte de la política de seguridad, en el marco de lo que se conoce conceptualmente como seguridad ciudadana.

A finales de los 90 ya se habla de política social de apoyo a la familia, que apunte a la nueva familia que aparece a comienzos del siglo; es recurrente la necesidad de programas de intervención e investigación, en el Congreso Internacional de la época se habló sobre el Ministerio de la Familia en el contexto nacional, y la importancia de que lo implementado no decayera en los siguientes años.

Dos estudios realizados entre la Secretaria de Solidaridad Social (Bienestar Social posterior) y unidades académicas son tenidos como base para el trabajo; el primero, consistió en el diagnóstico realizado por el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, a cargo de Hernán Henao en 1996, ejercicio que dio cuenta de la realidad de la familia en la ciudad, las fuentes primarias le confieren en título de primera caracterización; y el segundo, elaborado en 2003 con la Universidad Luis Amigó, allí se ejecutó un estudio para identificar campos problemáticos e implementación de programas y proyectos en familia; en este último se presentó la propuesta de una Política Pública de atención a la familia.

De manera posterior, cada administración municipal tomó la decisión de crear planes, programas o proyectos, darles continuidad o no; la dinámica estuvo marcada por la presión de diferentes actores del campo académico, ONG o líderes específicos, y otros por la voluntad política del gobernante (marcada por presiones nacionales o internacionales).

Dos proyectos significativos fueron: “Familia siglo XXI” que surgió como un proyecto pacificador en los 90, extra al del gobierno nacional, y en concepto de sus fundadores, “necesario y complementario toda vez que incorporaba fuerzas que han permanecido al margen del proceso de reconciliación y transformación de la sociedad” (Villa de Yarce, 1999, p. 376); y “Buen vivir en Familia”, creado en el 2004 que tuvo continuidad hasta el 2015, finalizando como proyecto y orientado en la siguiente administración a ser parte del proyecto Centros Integrales para la Familia.

En los planes de Desarrollo, el último que introduce el subprograma Atención Integral a la Familia fue la Administración de Luis Pérez (2001-2003); entre 2004 y 2007, con Sergio Fajardo, aparece el Proyecto Medellín Convive en Familia y Buen Vivir bajo el componente de Solidaridad, el objetivo era educación, promoción y participación de las familias para prevenir el maltrato y la violencia intrafamiliar.

En el año 2008 inició la administración de Alonso Salazar que introdujo el tema de la pobreza con fuerza; comenzó el programa Medellín Solidaria, bajo la línea 1 “Medellín ciudad solidaria y equitativa”, y ubicó los grupos poblacionales en vulnerabilidad en la línea 2 “Desarrollo y Bienestar de toda la población”; continuó “Medellín convive en Familia”, con una mirada sistémica y trabajo formativo para prevenir la violencia intrafamiliar generando factores protectores. En el 2010 el Concejo de Medellín, a través del Acuerdo 23 creó el Observatorio de

Familia¹⁰: el cual tiene la finalidad de mantener información actualizada sobre “las necesidades de la familia y el impacto de las actuaciones de los sistemas de protección social sobre este colectivo” (Concejo de Medellín, 2010, p. 1) con dependencia orgánica al Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

En el 2011 se formularon los lineamientos de la Política Pública a cargo de Hernando Muñoz y María Cristina Palacio, quienes realizaron un levantamiento de línea base situando los cimientos para que Medellín tuviera una política con una concepción democrática; buscando superar una visión asistencialista se introduce una mirada política, reconociendo a la familia desde sus transformaciones en un contexto histórico, bajo “un enfoque conceptual desde los Derechos humanos, el Desarrollo Humano y la Seguridad Humana” (p. 38), y una concepción desde los presupuestos epistemológicos de historicidad, complejidad, diversidad y diferencia, y distinción.

La perspectiva de esta Política Pública tiene como finalidad proveer a la familia de condiciones que garanticen la formación, protección, promoción, ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos de sus integrantes y brindar oportunidades para que esta participe en los procesos de desarrollo humano, social, económico, cultural, y democrático de la ciudad. De esta manera, se pretende hacer efectiva la reciprocidad y

¹⁰ El Observatorio de Familia se articula a la Política Pública para la Familia, artículo 8 acuerdo 54 de 2001, durante su trayectoria ha realizado diferentes ejercicios de investigación y análisis de información que da cuenta de las características y dinámica de la familia en Medellín. A la fecha de elaboración de la tesis el Observatorio contaba con un profesional de las ciencias sociales, una limitación para el trabajo que amerita ser observatorio, no pertenece de forma orgánica a Planeación Municipal pero si acompañado por este departamento administrativo. Es el único observatorio con acuerdo propio. Desarrollo investigaciones cualitativas enfocadas los requerimientos de la Unidad Familia, en el año 2015, asesorada por María Cristina Palacio y el equipo conformado por Alejandra Arroyave L y Sandra Rivera, se realizó la investigación interna titulada Familia como agencia de formación de ser humano y colectivo político. Capacidades de un grupo de familias que participaron de la Unidad Familia, un primer ejercicio que contó con la voluntad de la Dirección técnica Sandra Sánchez y la disponibilidad de recursos.

responsabilidad que le compete en beneficio propio y de la sociedad en la cual participa, aportando a la construcción de una nueva región y país. (Muñoz y Palacio, 2011, p. 32).

Los lineamientos presentaron cinco campos de acción: asistencialidad y protección, promoción y prevención, investigación, trabajo en red y comunicación, que no son visibles de forma puntual en el Plan Estratégico. De igual forma, se habla de familia como agencia de formación de seres humanos y colectivo político, retomados en el plan estratégico que introdujo el concepto de agencia de vida digna desde otro enfoque teórico, al revisar los dos textos se visualiza una diferencia a nivel teórico y conceptual que cambia la orientación de la implementación.

Finalizando el 2011 se promulgó el Acuerdo 54, por medio del cual se adoptó la Política Pública para la promoción, prevención, atención, protección, garantía y restablecimiento de los derechos para la Familia en el municipio de Medellín. Se presentaron dos debates y los proponentes fueron Fabio Humberto Rivera y Luis Bernardo Vélez Montoya, el último asume la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos en el periodo 2016 – 2019, lo cual hace suponer que tendrá en cuenta la continuidad de la implementación de la Política Pública. El segundo debate del concejo indica:

Esta política debe orientar continuamente el camino para que la familia de Medellín disfrute de un escenario político de acciones, estrategias, planes y programas que permitan su inclusión total y real, según sus momentos y transformaciones en que vaya incurriendo, desde la integralidad; con el gran fin de promover el ejercicio de los derechos a su interior y el respeto en las relaciones a partir de la complejidad de la diversidad (dada por los roles parentales, género, generación, orientación sexual, subjetividad, entre otras). (Concejo de Medellín, 2011, p. 4).

La intencionalidad registrada en los debates era superar la visión asistencialista de la intervención, pasando a las fortalezas de la familia, buscando su protagonismo y su

corresponsabilidad con el Estado y la sociedad. La política pasó a estar a cargo de la Oficina de Bienestar Social, que luego fue la Secretaria de Inclusión Social y Familia; tanto la política como el Observatorio estaban en la Unidad de Programas Sociales Especiales – UPSE a cargo de Buen Vivir en Familia.

Por su parte, el periodo 2012 – 2015, con Aníbal Gaviria, continuó la línea de trabajo sobre la protección de los diferentes grupos poblacionales; en el 2013 se reglamentó de forma parcial el Acuerdo 54 de 2011 con los comités de familia; y en el 2014, a través del Decreto 1398 se creó la Unidad Familia Medellín (Artículo 53), unidad administrativa que tiene la responsabilidad de liderar el desarrollo de la Política Pública y sus objetivos, formular planes y programas y acciones para fortalecer a la familia; durante este periodo se formuló el Plan Estratégico para la familia como la ruta de navegación, el cual debe ser actualizado anualmente.

La Unidad de familia no creó otros programas o proyectos, sino que integró a tres que venían trabajando como eran Buen vivir en Familia, Medellín Solidaria y los Centros de Atención a la Comunidad que pasaron a reestructurarse como los Centros Integrales de Familia.

(...) yo cuestione mucho en su momento el tema de poner Buen Vivir y el otro programa dentro de uno solo y además no veo que se basaron en nada, yo no veo la unidad de familia que ha avanzado en esos mismos temas lo que veo son recortes, y ese era nuestro temor, lo de los centros de familia me parece muy interesante, pero tampoco entiendo que es lo que están haciendo en este momento, eso es más reciente, si me parece muy interesante porque antes cuando digamos hasta la alcaldía de Luis Pérez que descuidaron mucho este tema y que al final hizo un congreso de familia en el 2003 cuando salía de la alcaldía, las unidades de la secretaria de Bienestar Social en ese momento, en esas unidades había temas de familia y otras cosas, a mí me parece que hay que recobrar eso, y ponerles una unidad de servicio para la familia, que era lo que yo había propuesto cuando empezaron, pero que no creo que

se esté haciendo que era el propósito, no creo que lo pensaron bien, no creo que están realizando lo que se supone iban a realizar con esas fusiones entonces estamos perdiendo.

(Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Lo anterior, permite ver que aunque existe una normatividad nacional y un acuerdo municipal se presentan debilidades en la consolidación de la política y su implementación; podría indicarse que la Política Pública es joven, desde su acuerdo, pero existen problemas de definición, conceptualización y articulación no resueltos, lo que no permite el avance en acciones.

La siguiente línea del tiempo resume de forma general la trayectoria de la Política Pública en Medellín, es un ejercicio de recolección de información desde fuentes secundarias, mejorado en la presentación e iniciado por la investigadora en la 2016; el capítulo que continua analiza los actores, las cooperaciones, coordinaciones, las reglas e instrumentos utilizados en la implementación y límites, cambios en las instituciones y los comportamientos.

Política Pública para la Familia

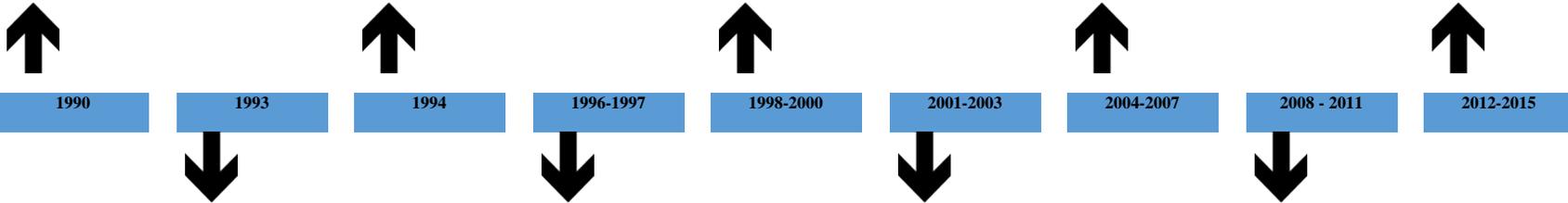
Antecedentes: Marco normativo internacional – familia como derecho y protección por parte de los Estados. Marco nacional: Constitución Política de Colombia 1991 – artículo 5, 13, 42 y otros.

Legislación nacional: leyes divorcio, cabeza de familia, violencia intrafamiliar entre otros. Municipio: **Acuerdo 34**: foro anual de familia. Comienzan los congresos de familia cada cuatrienio. Ejecución Proyecto Familia Siglo XXI, Programas de capacitación, Centro Avise (violencia intrafamiliar), Casa Refugio, Centro de Documentación, Atención Psicológica CERCAS, Investigación, Línea de atención Por

Administración Juan Gómez Martínez: continúa programa Atención integral a la familia. Desmonte oficina de Bienestar de la familia y Centro de víctimas violencia intrafamiliar. Congreso cuatrienal de familia: Lyliam Tabares coordinadora Centro Avise nombra formulación PPF - María Nubia Sánchez Gómez nombra Ministerio de la Familia Nacional

Administración Sergio Fajardo: Proyecto Medellín Convive en Familia y Buen Vivir en familia. Congreso internacional de familia. Investigaciones Buen Vivir en Familia.

Municipio: Decreto reglamentario 835 de 2013 (acuerdo 54 de 2011) – Cambio de nombre secretaria de Bienestar Social por Inclusión Social y familia. Decreto 1398 de 2014, artículo 53: Unidad Familia Medellín. Formulación y aprobación del plan estratégico para la familia. Congreso Internacional de Familia



1992: Comité interinstitucional de Familia – CIF (funcionamiento en la ciudad) - Realización taller ONG surge comisión asesora para el Municipio. 1993: Acuerdo 47 - creación oficina de coordinación para el Bienestar de la familia, Secretaría Bienestar Social. Acuerdo 59 - se estableció el Plan Integral de atención a la Familia –PIAF

Diagnóstico social de Medellín realizado por el Instituto de Estudios Regionales INER, Corporación Región y Secretaría de Bienestar Social. Autores: Hernán Henao, Olga Lucia Jiménez, Juan Carlos Giraldo. Se reconoce como el primer ejercicio de caracterización. Sergio Naranjo: Programa plan de desarrollo Atención Integral a la Familia

Administración Luis Pérez. Subprograma atención integral a la familia – Plan de Desarrollo. Se reabre oficina de la familia. Decreto 1298: Creación comité municipal de familia. Investigación Bienestar Social y Universidad Luis Amigó insumos para una Política Pública para la familia.

Administración Alonso Salazar. Proyecto Medellín Convive en Familia – Buen Vivir en Familia. Comienza el trabajo de pobreza – Medellín Solidaria. Investigación Medellín Solidaria. Ley 1361 de 2009: Protección integral a la familia.-Municipio: Acuerdo 23 de 2010: creación del Observatorio de familia. Investigación y documento lineamientos PPF - Acuerdo 54 de 2011: adopción Política Pública para la familia en el municipio de Medellín.

2016- 2019. Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos, dimensión 03 hacia un nuevo modelo de equidad social. Programa: Familia Medellín Proyecto: 1. Familias Medellín – Medellín Solidaria. 2. Centros Integrales para la Familia (acá se incluye lo que era Buen Vivir en Familia) y 3. Volver a Casa (restablecimiento de vínculos personas en vulnerabilidad prioritario habitante de calle, adulto mayor)

Legislación nacional: leyes divorcio, cabeza de familia, violencia intrafamiliar entre otros.

Capítulo 3. Implementación de la Política Pública para la familia – Medellín

La implementación es un ejercicio que pasa por investigar cómo funciona y cómo no funciona una Política Pública; los estudios parten desde el objetivo propuesto, que no necesariamente indica la dirección por la cual se debe transitar para alcanzarlo; se reconocen tres generaciones de estudios y una cuarta emergente; el interés por la implementación (Zornoza, 2017) aparece en un primer momento en autores como Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973), quienes son considerados la primera generación; el estudio de caso realizado permitió ver como la intención y el resultado son diferentes, existiendo niveles y áreas las cuales evidencian lo complejas que son las acciones; un aporte fundamental consistió en la decisión, el control y la coordinación.

Por ejemplo, Pressman y Wildavsky (1973) encontraron que un acuerdo amplio sobre los fines, no necesariamente se traduce en un acuerdo sobre los medios. El hecho de que todas las partes apoyen el mismo resultado político, no significa que estén de acuerdo sobre la mejor manera de lograr ese objetivo. Cada organismo gubernamental puede tener su propia perspectiva, no sólo sobre cómo deben hacerse las cosas, sino sobre quién debe hacerlas. (Smith y Larimer, 2017, p. 4).

La implementación es la vía para alcanzar el éxito de las políticas públicas; existe un camino largo entre el diseño y la puesta en ejecución; la primera generación de estudio tenía como marco de referencia casos específicos; la segunda pretendió establecer teorías generales,

para Majone y Wildavsky (1979, como se citó en Smith y Larimer, 2017) la implementación se veía como una evolución, en todos los casos se debía tener en cuenta el comportamiento de los ejecutores el cual estaba en relación directa con el fracaso o el éxito de la política; Mazmanian y Sabatier (1983, como se citó en Smith y Larimer, 2017) propusieron tres perspectivas desde quien ejecuta, “el centro”, correspondiente a quien formula; “la periferia”, quienes traducen la política a la acción; y “grupo objetivo”, los que se conocen como beneficiarios o hacia quien va dirigida; la implementación depende de la perspectiva, por tanto, estos autores presentaron como importante identificar las variables que afectan el logro de la política y no tanto el comportamiento de quienes implementan; además, establecieron variables dependientes e independientes; Lipsky (1971, como se citó en Smith y Larimer, 2017) indica que los actores claves son quienes hacen la implementación, en este caso los “burócratas de calle”; otros como Bardach (1977, como se citó en Smith y Larimer, 2017) utilizan la metáfora de los juegos, presentando cuatro efectos adversos que se pueden dar, tales como la desviación de recursos, la deflexión de objetivos, la resistencia al control y la disipación de la energía personal y política (p. 66).

La tercera generación apareció a finales de los años 80 centrada en generar análisis de forma rigurosa y no sólo establecer hipótesis causales. “El objetivo central de los estudios, argumentaron, es simplemente ser más científico que las dos (generaciones) anteriores en su aproximación al estudio de la implementación” (Goggin et al., 1990, 18)”. (Smith y Larimer, 2017, p. 13); esta generación tuvo un desencanto precisando como el análisis de las políticas es impenetrable, frente a la pregunta por ¿cómo es el funcionamiento? No se tiene una respuesta clara; se ha pensado en una cuarta generación, sin embargo continua la discusión cómo es el funcionamiento y qué hacer para que sea exitoso. En medio de los diversos enfoques también se

conservan los análisis top-down y bottom-up, clásicos con relevancia que delimitan la diferencia entre implementación y política.

Analizar la implementación de una Política Pública es un campo complejo que desentraña sus oportunidades y limitaciones, Aguilar (1993) expresa como al momento de poner a andar una política se

(...) desata oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve un proceso complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental. (p. 17).

Para el caso la implementación de una política en un escenario con diferentes expresiones y actores delimita o facilita su ejecución.

Siempre que se hace menciona la Política de Familia los actores del orden institucional (funcionarios y/o contratistas de los proyectos) relacionan el acuerdo 54 de 2011, significativo pero muestra de la concepción inequívoca de focalizar o centrar una política en la acción del acuerdo, el objetivo superior de la política se enmarco en el artículo 1,

Garantizar y promover el restablecimiento de los derechos de la familia como grupo fundamental de formación de seres humanos, fortaleciendo el sentido de equidad, igualdad de oportunidades y democracia al interior de la misma, creando oportunidades que contribuyan a que la familia resuelva situaciones internas, y proveyendo instrumentos de inclusión real, que le permitan la consecución y disfrute del bienestar integral, convirtiendo

a la familia en sujeto activo de su propio desarrollo, y a su vez, protagonista del desarrollo social. (Concejo de Medellín, 2011, p. 1).

El acuerdo introduce varios componentes que son de interés al momento de visualizar su implementación en la ciudad:

- El Sistema Municipal para la familia. Artículo 5. Nombra como un conjunto las distintas acciones e instituciones, organismos, entidades y personas que trabajan por la familia en Medellín, quienes son responsables del desarrollo de la Política Pública.
- Comités. Artículo 6 y 7. Permanece el Comité Municipal para la familia creado por decreto 1298 de 2003, se define como organismo asesor y consultor de las políticas, planes, programas y proyectos, y articulado al Consejo Municipal de política social.

Sus reuniones serán de forma trimestral, asistirá alcalde o delegado y el nivel directivo de secretarías relacionadas, harán parte otros actores.

Se creó el comité técnico para la familia, encargado de la implementación y seguimiento de la Política y órgano de apoyo al comité municipal. Lo integran delegados del comité municipal y representantes de las universidades que tenga formación en familia. Reuniones una vez al mes por lo mínimo.

- Investigación. Artículo 8. Articulación del Observatorio de familia creado por el acuerdo 23 de 2010. Coadyuvará a la Política Pública para su adopción, propiciara espacios de investigación con información sobre la familia, será dinamizados de la política suministrando a los actores información que permita establecer necesidades y orientando acciones. Validación de indicadores estratégicos que aporten al seguimiento y evaluación de la Política Pública.

-
- Plan Municipal para la Familia. Artículo 9. Diseño de un plan a 8 años con objetivos, componentes, líneas estratégicas, actuaciones, responsables, recursos, metas e indicadores, ajustable cada año en el comité municipal, al terminar los 8 años se evaluara para los ajustes correspondientes. Un elemento importante corresponde a la temporalidad del Plan, al momento de articularse a otras políticas públicas (niños y niñas, vejez y envejecimiento) es un limitante por la diferencia con otros planes que son docenales, abarcando tres periodos de administración territorial.
 - Recursos. Artículo 10. Para el diseño y seguimiento del plan municipal de familia los recursos serán del presupuesto asignado a la Secretaria de Bienestar Social.
 - Articulación. Artículo 11. El plan municipal hará parte del plan de desarrollo municipal y los recursos asignados a cada entidad y dependencias en los presupuestos anuales.

Algunos cuentan con avances significativos, otros no se han desarrollado o exigen la participación de distintos actores para su ejercicio.

3.1 Actores, instituciones, cooperaciones y coordinaciones

En el campo de las Políticas Públicas se pueden realizar estudios cuantitativos, ofrecen datos e información válida para implementar o no una política alimentando la toma de decisiones y visualizando efectos; por otro lado, se encuentran estudios cualitativos, estos ponen en marcha un análisis desde los actores, la experiencia, lo objetivo, pero también lo subjetivo; este tipo de informes describen y analizan las transformaciones en los discursos de los actores institucionales, sociales y políticos, cambios que se visualizan en el tiempo y que limitan, mediado por asuntos económicos y de poder, una mejor o deficiente implementación.

Se identifica desde la voz de los sujetos (sociedad civil y academia) como antes del Acuerdo 54 en el lenguaje ya estaba presente la Palabra Política Pública, sin materializarse en un instrumento jurídico municipal, y por lo tanto algunos programas y/o proyectos condensaban esa idea de política con el fin de mejorar la situación de la familia en la ciudad.

Es importante reconocer que la política como proceso tiene un antes y un después del Acuerdo 54 de 2011, en el 2003, a partir del Decreto 1298, se creó el Comité Municipal, espacio para la toma de decisiones y la concertación entre diferentes actores; por su lado, en el Acuerdo 54, artículo 6, permanece el Comité Municipal, creándose de forma adicional el Comité Técnico para la Familia; el Decreto 0835 de 2013 reglamenta, de forma parcial, la Política Pública creando en el artículo 1 el Comité Municipal “como organismo asesor y consultor de las políticas, planes, programas y proyectos que deben articularse a la Política Pública” (p. 3) para la familia, con una relación constante con el Consejo Municipal de Política Económica y Social.

Los principios del Comité Municipal son la Equidad, la Participación, Permanencia, Visión Estratégica, Priorización y Articulación; el periodo de reuniones es trimestral; y los integrantes del Sector Judicial, Cajas de Compensación, Universidades con formación en familia, Federación Antioqueña de ONG, Asociación de padres de familia, Juntas Administradoras Locales, Gremios Económicos e Iglesias son designados por cuatro años con posibilidad de ser reelegidos hasta por una vez; según la necesidad se pueden conformar subcomités para el desarrollo del trabajo.

El comité técnico es una instancia técnica dentro del Comité Municipal, lideraba en un primer momento por la Unidad de Programas Sociales Especiales – UPSE asumida de forma posterior por la Unidad de Familia; este es el encargado de la implementación y seguimiento de la Política Pública de Familia con reuniones periódicas, integrado por delegados del Comité Municipal y representantes de universidades que tengan pregrado o posgrado en Familia en la

ciudad; como espacio podrán ser invitadas personas y/u organizaciones relacionadas que aporten a la política; los dos espacios según Decreto serían los responsables de la formulación del Plan Municipal para la Familia proyectado.

Actualmente en lo público cada política tiene comités como espacios para la toma de decisiones, los cuales ante el abanico de políticas multiplicidad de lugares, cada uno exige la asistencia del tomador de decisiones lo cual puede desencadenar en múltiples problemas de operatividad y eficacia.

La siguiente tabla, elaborada por Planeación Municipal, Unidad de Planeación y Política Social presenta los actores que hacen parte del Comité Municipal y el Comité técnico para la familia desde el 2003 hasta el cambio realizado en el año 2017 con el Acuerdo 22.

Tabla 1. Composición Comités Familia - Medellín

Composición Comités Familia – Medellín				
Marco normativo				
Decreto 1298 de 2003	Acuerdo 54 de 2011		Decreto 0835 de 2013	Acuerdo 22 de 2017
Por el cual se crea el Comité Municipal de Familia	Comité Municipal para la familia	Comité Técnico para la Familia	Se reglamenta la Política Pública para la Familia	Modifica el Acuerdo Municipal 54 de 2011
Alcalde Municipal o su delegado quien lo presidirá	El Alcalde de la ciudad o su delegado	El Alcalde de la ciudad o su delegado	Alcalde Municipal o su delegado quien lo presidirá	Se retira la asistencia del Alcalde

Secretaría de Solidaridad o su delegado	Secretaría de Bienestar Social	Delegado Secretaría de Bienestar Social	Secretario de Inclusión Social y Familia o el Subsecretario delegado	Secretaría de Inclusión Social y Familia y Derechos Humanos
			Director del Departamento Administrativo de Planeación o el subdirector delegado	Departamento Administrativo de Planeación
Secretaría de Gobierno o su delegado	Secretaría de Gobierno	Delegado Secretaría de Gobierno	Secretario de Gobierno y Derechos Humanos o el subsecretario delegado	Comisarías de Familia
Secretaría de Salud o su delegado	Secretaría de Salud	Delegado Secretaría de Salud	Secretario de Salud o subsecretario delegado	Secretaría de Salud
Secretaría de Educación o su delegado	Secretaría de Educación	Delegado Secretaría de Educación	Secretario de Educación o subsecretario delegado	Secretaría de Educación
	Secretaría de Cultura Ciudadana	Delegado Secretaría de Cultura Ciudadana	Secretario de Cultura Ciudadana o subsecretario delegado	Secretaría de Cultura Ciudadana
	Secretaría de las Mujeres	Delegado Secretaría de las Mujeres	Secretaria de las Mujeres o subsecretario delegado	Secretaría de las Mujeres
			Secretario de Juventud o subsecretario delegado	Secretaría de Juventud

	INDER Medellín	INDER Medellín	INDER Medellín	INDER Medellín
Un representante del ICBF	Un representante del ICBF. Regional Antioquia	Un representante del ICBF. Regional Antioquia	Un representante del ICBF. Regional Antioquia	Un representante del ICBF. Regional Antioquia
Un representante de las Universidades con reconocida idoneidad y trayectoria que tengan programas de pregrado o posgrado en áreas específicas de familia	Un representante de las universidades de la ciudad de Medellín que cuenten con programas de formación en pregrado y/o posgrado en áreas de familia.	Representantes de las universidades que tengan pregrado y/o posgrado en familia	Un representante de las universidades de la ciudad de Medellín que cuenten con programas de formación en pregrado y/o posgrado en áreas de familia	Un representante de las universidades de la ciudad de Medellín que cuenten con programas de formación en pregrado y/o posgrado en áreas de familia
Un representante del sector judicial	Un representante del sector judicial perteneciente a la jurisdicción de familia	Un representante del sector judicial perteneciente a la jurisdicción de familia	Un representante del sector judicial perteneciente a la jurisdicción de familia	Un representante del sector judicial perteneciente a la jurisdicción de familia
	Un representante de la Procuraduría Regional de Antioquia	Un representante de la Procuraduría Regional de Antioquia	Un representante de la Procuraduría Regional de Antioquia	Se elimina

	Un representante de la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia.	Un representante de la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia.	Un representante de la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia	Se elimina
	Un representante de la Personería de Medellín.	Un representante de la Personería de Medellín.	Un representante de la Personería de Medellín	Se elimina
Un representante de las Cajas de Compensación	Un representante de las Cajas de Compensación que tengan presencia en la ciudad de Medellín.	Un representante de las Cajas de Compensación que tengan presencia en la ciudad de Medellín.	Un representante de las Cajas de Compensación que tengan presencia en la ciudad de Medellín	Un representante de las Cajas de Compensación que tengan presencia en la ciudad de Medellín
Un representante de la iglesia católica				
Un representante de las iglesias	Un representante de las Iglesias.	Un representante de las Iglesias.	Un representante de las Iglesias	Un representante de las Organizaciones Basadas en la Fe
Un representante de la Federación Antioqueña de ONG que trabaje con la familia	Un representante de la Federación Antioqueña de ONG que trabaje en el área de familia	Un representante de la Federación Antioqueña de ONG que trabaje en el área de familia	Un representante de la Federación Antioqueña de ONG que trabaje en el área de familia	Un representante de la Federación Antioqueña de ONG que trabaje en el área de familia

Un representante de las Asociaciones de Padres de Familia	Un representante de las Asociaciones de Padres de Familia.	Un representante de las Asociaciones de Padres de Familia.	Un representante de las Asociaciones de Padres de Familia	Un representante de las Asociaciones de Padres de Familia
	Un representante del tema de familia de las Juntas Administradoras Locales	Un representante del tema de familia de las Juntas Administradoras Locales	Un representante del tema de familia de las Juntas Administradoras Locales	Se elimina
Un representante de las juntas de acción comunal				
	Un representante del Concejo Municipal.	Un representante del Concejo Municipal.	Un representante del Concejo Municipal	Se elimina
Un representante de los Gremios Económicos	Un representante de los Gremios Económicos.	Un representante de los Gremios Económicos.	Un representante de los Gremios Económicos	Se elimina
				Un representante de los colectivos ciudadanos (as) que estén organizados alrededor del área de familia.

Fuente: Planeación Municipal Medellín 2017

Se puede visualizar como a nivel normativo se indica la presencia de:

- ✓ Alcalde o su delegado, eliminado con el Acuerdo 22 de 2017.
- ✓ Secretario de solidaridad, Bienestar Social o Inclusión Social o delegado.
- ✓ Secretaria de gobierno que paso a ser representantes de comisarías de familia.
- ✓ Secretario de salud o delegado
- ✓ Secretario de educación
- ✓ Secretaria de cultura ciudadana o su delegado
- ✓ Secretaria de las mujeres
- ✓ Inder
- ✓ ICBF regional Antioquia
- ✓ Un representante de las universidades que tengan pregrado y/o posgrado en familia
- ✓ Representante Defensoría del Pueblo, Procuraduría y Personería (Eliminados para el 2017).
- ✓ Representante de las cajas de compensación familiar
- ✓ Representante de las iglesias
- ✓ Representante de la Federación Antioqueña de ONG, Asociaciones de Padre de familia,
- ✓ Representante del Concejo Municipal, un representante de gremios económicos

Se añade desde el 2013 la participación de Planeación Municipal, una asistencia técnica y acompañamiento a todos los procesos; hacen asisten de forma permanente representantes de otros grupos poblaciones o sectores con relación directa; se elimina para el 2017 los representantes de la Procuraduría, la Defensoría, la Personería, Juntas Administradoras Locales, los Gremios económicos, el Concejo Municipal y el Alcalde o su delegado por no asistencia, los cambios resultados de los informes generados por Planeación al comité para su discusión y decisión.

La Unidad Familia asumió los dos comités para darle continuidad; en las fuentes primarias se logró identificar que desde la Dirección Técnica se buscó no solo el cumplimiento del marco normativo, sino dinamizar los espacios, asunto que pasa por la voluntad del funcionario. Planeación Municipal de acuerdo a las reuniones, evalúa la asistencia, evidenciando en el comité técnico una rotación de profesionales que representan a los secretarios, lo que no permite avanzar en el espacio.

Los actores que se han identificado durante el proceso de la Política Pública para la Familia se dividen en tres grupos: Academia, Sociedad Civil e Institucionalidad.

La Academia es representada por universidades que tengan formación en pregrado y posgrado en familia; durante el periodo analizado, la Universidad de Antioquia y la Universidad Católica Luis Amigo han participado de forma activa en los comités; existe un reconocimiento de personas clave que lideran en distintos ámbitos; aparece Edison Vargas como docente que participaba colocando en el escenario la discusión sobre familia; y Hernando Muñoz actualmente decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, quien centra la discusión en el objetivo del espacio, el contenido de la Política Pública, la implementación y el escenario político de la familia; se reconoce en la Academia un actor con el manejo teórico - conceptual y el conocimiento de su realidad a partir de las distintas investigaciones que realiza.

La sociedad civil y dentro de ésta está la academia, los entes gubernamentales, digamos que esos dos. Pero entre todo esto, la sociedad civil es un componente muy fuerte, esta es una política que lleva muchos años y que ellos fueron los que la abanderaron. Son quienes arrancaron, tiene todo el conocimiento, los que montaron la discusión; esa es una característica que ha tenido mucha discusión, mucho debate y eso es muy bueno, porque va

cualificando a la gente que está ahí. (Funcionario Administración, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

El discurso en este grupo de actores parte de un sustento teórico; quienes ocupan este lugar cuentan con una profesión o disciplina de las ciencias sociales, formados en familia y con experiencia en investigación; el discurso académico introduce en las políticas públicas la categoría de familia como interés, y busca darle paso a otras concepciones, visibilizar sus transformaciones y necesidades, las cuales desde la movilización deben ser incluidas en la agenda pública.

Voy a empezar con un discurso muy académico, las nociones se construyen, las ciencias sociales han construido nociones, categorías y conceptos, que indiscutiblemente apuntan a ser, a entender, a comprender a ser visibles y cómo nombran las realidades sociales, en este caso a mi modo de ver desde mi discurso, la palabra familia ¿qué nombra? Nombra una realidad social históricamente identificada, es que el tema de familia no es de ahora, el tema de familia es histórico y está pegado con el desarrollo de la humanidad, ahora, ¿que nombra familia? Familia nombra cuatro dimensiones humanas que tienen que ver: con la sexualidad, con la procreación, con la sobrevivencia y con la convivencia, son cuatro dimensiones humanas, esas cuatro dimensiones tú la encuentras en cualquier momento del tiempo humano, en cualquier cultura, mejor dicho tú no puedes considerar que ninguna sociedad ni una cultura no tenga esas cuatro dimensiones ¿Pero qué ocurre? Esas cuatro dimensiones se expresan diferencialmente, hay una institucionalización diversa, frente a la sexualidad, frente a la procreación, frente a la convivencia y frente a la sobrevivencia, entonces esas cuatro dimensiones en que se traducen desde una dimensión social, y sociológica. (Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

La formulación de los lineamientos de la Política Pública por parte de Hernando Muñoz, en colaboración con María Cristina Palacio, permite a este actor contar con los argumentos teóricos y técnicos de base para orientar los comités y la implementación de la política. Es importante mencionar que los lineamientos presentaron como propuesta cinco campos de acción para el plan municipal, que luego son tenidos en cuenta en forma tímida, casi nula, en el Plan Estratégico para la Familia.

La Sociedad Civil representada por el Comité Interinstitucional de Familia – CIF, creado en los años 90, permanece en el tiempo con menos organizaciones pero con la representación de Luz Marina Villa de Yarce, experta; las ONG articuladas al comité tienen un conocimiento de la familia en la ciudad por la intervención permanente con ellas. Este comité tiene un despliegue de acciones en los 90 justo en el marco del año internacional de la familia; en Medellín se comenzaron a desarrollar los congresos de familia, se establecieron alianzas con la Secretaria de Bienestar Social (en ese momento) para ofrecer asesoría, establecer el PIAF y ejecutar proyectos como familia Siglo XXI durante dos administraciones.

Se reconoce al INER de la Universidad de Antioquia, con Hernán Henao, como los primeros actores vinculados a familia, luego el Departamento de Trabajo Social de la misma Universidad, a la vez que la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad Luis Amigó, de forma tradicional se asocia el tema de familia al Trabajo Social pero se reconocen aportes desde el pregrado de Desarrollo Familiar; la Sociedad Civil nombra la Política Pública como una demanda en la ciudad desde finales de los 90, y no como algo nuevo desde la aprobación del Acuerdo en el 2011.

El discurso de este actor esta permeado por insumos académicos y la experiencia de intervención con la población; sin embargo, aunque el debate es importante, se asocia que es un

campo de la academia y la responsabilidad de la sociedad civil es acompañar a las familias para fortalecerlas sin imponer un ideario o concepción única de familia, asunto que genera confrontaciones con otros actores; es pues clara la distinción entre el trabajo que realiza la academia y la sociedad civil.

Los dos primeros actores se articulan en los comités y por fuera de ellos, comparten visiones de familia y son aliados para la toma de decisiones, se aboga a la academia por hacer un discurso de mayor accesibilidad para la población.

Quizá Martha Arroyave, Hernando y Julián, ellos sí, ellos acaban de pasar el seminario sobre el nodo en terapia familiar que fue la semana pasada jueves y viernes. Ellos son unos tesos para esos seminarios, pero a mí lo que me parece es que la academia sigue teniendo una distancia, una ruptura con la realidad y ese discurso académico no se instrumentaliza, no se decodifica en discursos pedagógicos más asequibles al común de la gente. Como te dijo la academia tiene ese problema ellos manejan un discurso que no le llega a la gente del común y eso es una competencia que uno tiene que desarrollar cuando uno sale de la academia tiene que aprender a hablar un lenguaje intermedio ni dejarse contaminar del saber popular, integrarlo como su estilo de comunicación y tampoco quedarse en esa teorización en esa conceptualización y eso hace que la academia no se venda el conocimiento porque no se integra por eso porque le tienen pereza. (Representante ONG, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

De otro lado, **La Institucionalidad** asume la implementación de la Política Pública desde la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, antes Bienestar Social, en el 2011 asumió la Unidad de Programas Sociales y Especiales – UPSE los primeros avances de la Política y el Observatorio de Familia, y a partir del 2014 la Unidad Familia Medellín; este actor ejecuta, gestiona y busca transformar el discurso en acciones concretas que sean palpables; se

acompaña de los dos primeros actores en algunos momentos, pero desarrolla un trabajo independiente bajo un enfoque *Top-down*.

Hoy tenemos mucho más fortalecido el tema, ya hoy estamos hablando de la implementación que se inicia muy tímidamente en la administración de Aníbal. Es tanto que hoy podemos de hablar de afianzar la situación, ya tenemos una Secretaría de Inclusión Social en Familia y Derechos Humanos. Parados en la política desde la administración anterior se hace una modificación de la estructura de la Secretaría y se nombra una secretaría que dentro de su razón de ser, desde su aspecto misional está la familia como protagonista. A partir de esto surge la Unidad Familia Medellín, que antes era sólo el programa de Familia de Medellín Solidaria. Te conté como para resumir la trayectoria. Tímidamente la administración empieza a hablar sobre el tema de familia con profesionales en 2002, 2003 incluso 2004 se desdibuja un poco esa fuerza que traía. Mientas tanto la academia y la sociedad civil siguen trabajando el tema de Política Pública para la Familia, desde el 2013-2014 se empieza a dar la implementación de esa Política Pública, que hoy en razón de esa implementación está entonces Secretaría de Inclusión Social Familia y Derechos Humanos y está la Unidad Familia Medellín. (Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Este actor tiene entrelazados el discurso académico, sin profundidad teórica y el discurso de “la vida cotidiana” de los sujetos, marcado por lo administrativo, los tiempos de ejecución, la inmediatez. El director técnico de la Unidad lidera la ejecución de los proyectos y/o programas que dan cuenta de la Política Pública, la coordinación entre los actores, modera la comunicación sobre asuntos críticos de atención, y establecer estrategias para solucionar conflictos. Es la persona que mayor información maneja sobre la implementación, los cambios año por año, los condicionantes para la ejecución de la política y los recursos.

Asimismo, convoca y lidera los comités, logrando la participación de otras entidades del Municipio como salud, educación y gobierno, representado en las comisarías de familia, mujeres, y cultura ciudadana, con quienes ha buscado la socialización de la Política Pública; la institucionalidad es quien implementa y define programas o proyectos con los cuales cree conveniente la articulación.

Una actor clave ha sido el Secretario de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, Luis Bernardo Vélez, quien fue el ponente en el Concejo Municipal (2011) para la aprobación del acuerdo; aunque tiene un interés en familia, al ingresar a la administración cambio el rol de control para hacer visible otros temas, problemáticas urgentes para la ciudad que abogan por respuestas; el apoyo de este actor en la ponencia de la política permitió que el reto impuesto por funcionarios del momento se pudiera concretar y ser importante.

Hay que reconocer que el actual secretario de inclusión social Luis Bernardo Vélez, cuando era concejal, él apoyó mucho el tema de familia, no se ahora que le pasa, o no sé dónde está, ya que es secretario lo hace cambiar a uno estar en otro lugar, pero hay que reconocer que Luis Bernardo fue la persona que nos expuso en el concejo e hizo la ponencia de la Política Pública, eso fue una lucha el proyecto de acuerdo, en ese tiempo estaba un tipo que me parece absolutamente difícil y desagradable que trabajaba con Luz Ángela, no sé si era odontólogo, me puso a mí el reto de que esa política nunca iba a salir, era un asunto de esto no vale la pena, no le van a poner cuidado, y como dicen las mamás un bobo careado mata a la mamá, entonces ahí se hizo la cosa; muy difícil porque eran esas actitudes de algunos funcionarios, entonces seguramente como no era el tema, como no era lo que ellos pensaban, entonces era muy difícil establecer que fuera importante el asunto, yo nunca logré entender pero la política si hace eso, los actores serían más o menos esos pero el trabajo viene hace

mucho seriamente, ha perdido mucha relevancia en las últimas administraciones.
(Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

La articulación y puesta en la agenda pública del tema de familia obedece a la presión de la academia y la sociedad civil, existen personas con un reconocimiento que les permite llegar al tomador de decisiones sin pasar por los comités de familia; el tema no se ubica en la agenda de forma voluntaria por las administraciones, sino por la presión de actores.

Siempre ha sido así, y en este caso, especialmente la sociedad civil y la academia han hecho una articulación muy importante para hacer la presión y no debería ser así, eso es una lucha muy tenaz, de porque tiene que unirse para hacer presión para trabajar con todas las posibilidades y con todos los recursos humanos, físicos y financieros. Entonces la sociedad civil, representada, personas pero sobre todo en las ONGs de familia de Medellín que es el CIF, a ellos hay que darles un reconocimiento muy alto por ese trabajo. Entre esos dos grupos academia y sociedad civil y el CIF hemos hecho toda la presión y se han sacado todas las cosas, ha sido así. Yo no voy a negar que ha habido funcionarios con voluntad política, eso es cierto y hay que reconocerlo, pero muy pocos. Siento que un asunto tan básico, porqué es tan difícil, para convencer a los alcaldes, a los directivos de una administración, es difícil establecer una relación ahí, lo que te han dicho es verdad...
(Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Antes de aprobado el acuerdo estos tres actores son reconocidos como aquellos que movilizan; la academia y la sociedad civil han puesto de forma constante en el escenario la comprensión de la dinámica social de la familia, sus valores, tradiciones y percepciones; son quienes generan la discusión en torno a las categorías de la Política Pública permitiendo su comprensión y permanencia del tema.

Los funcionarios de la Administración Municipal que tienen experiencia por su vinculación (carrera administrativa) describen los actores que hacen presencia en la política, e identifican las contribuciones y la trayectoria que han tenido; aparecen Hernando Muñoz (Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia); Julián Salas y Luz Marina Villa de Yarce (Representante del Comité Interinstitucional de Familia – Sociedad Civil); y María Cristina Palacio (Docente jubilada Universidad de Caldas experta en familia y colaboradora lineamientos Política Pública), se reconoce la participación de la iglesia cristiana en la medida que dificultad el avance de los procesos.

Se asumió un liderazgo por parte de la Academia y el Comité Interinstitucional de Familia, quienes participan de los espacios creados para la toma de decisiones ejerciendo presión para el funcionamiento de la institucionalidad; es necesario reconocer que cada actor cuenta con unos intereses que determinan su accionar, así como el avance o no de la implementación de la Política Pública; Medellín era un referente en Familia pero se proyecta una pérdida de esta condición.

Yo digo que fundamentalmente el interés en la academia y más en el nombre de Hernando que ha liderado mucho eso, es que se visibilice el concepto de familia contemporánea, la familia desde el afecto, desde el vínculo y desde lo contemporáneo. La academia tiene como fin que se siga investigando el tema de familia y visibilizando. La sociedad civil, digamos que su objetivo es que el Estado responda y cumpla con la responsabilidad que tiene de hacer efectivo los derechos de la familia, brindar atención y hacer inversión en la familia que se debe. El Estado, es también visibilizar, contar y mostrar resultados. De alguna manera es lograr mostrarle a la ciudad lo que se está haciendo en estos aspectos. (Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Un actor emergente corresponde a las iglesias, de forma específica la denominada cristiana; aparece en el escenario desde la creación del Comité Municipal, afianzándose en participación desde el Acuerdo 54 de 2011; el objetivo era darle participación con otros actores pero se convirtió en una dificultad para comprender el concepto de familia y la implementación. Este actor deslegitima la Política Pública, negando haber tenido participación en lo construido, generando conflictos y buscando darle posicionamiento a una visión particular que genera exclusión.

Estas posiciones no permiten avanzar en la implementación; la institucionalidad le abrió espacio a discusiones que no eran acordes, por lo cual se diluye el sentido del comité técnico para la familia; diversos actores mencionan el desgaste de los comités por los no avances en la política, desconociendo el proceso llevado en el tiempo y los mecanismos de participación, lo que es un obstáculo para llegar a acuerdos entre las partes, porque cuando no aparecen sus planteamientos entorpecen el proceso.

¿Qué pasa?, que con el tema de la iglesia si hubo una ruptura entre ella y el resto de los actores, porque desconocen la política, se supone que los que están ahí todos entre ellos ya hay un acuerdo redundante que es el acuerdo, y desde ahí se parte por ejemplo las investigaciones. Mira que un acuerdo resume de alguna manera o están parados en un documento técnico muy grande, hay investigación, hay técnica, hay todo. Entonces ellos llegan a desconocer lo que ya hay y prácticamente a decir que se hiciera una política nueva, ese espacio no es para formular otras políticas sino para fortalecer la que ya existe. (Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

La iglesia cristiana tiene una marcada actuación en el marco institucional, por tanto, busca que una Política Pública actúe bajo la orientación normativa o moral que los precede, se

considera co-actor buscando ser parte activa por su condición de regulador del orden social. Es necesario aclarar que aunque en Colombia la iglesia católica ha tenido intervenciones en lo público por diferencias con los cristianos decidieron apartarse del proceso.

La academia y la sociedad civil hacen énfasis en las discusiones teóricas, las claridades existentes y la no imposición de un solo modelo de familia. Se presenta como obstáculo en la coordinación y la concertación de acuerdos, la falta de voluntad de algunos funcionarios y la limitada capacidad de apertura a otros discursos y transformaciones históricas de la familia, se visualiza como la operatividad de la política se encuentra anclada a teorías funcionalistas que ante la propuesta de la política son contradictorios.

El discurso no ha sido el de promover que se acabe la familia tradicional, sino que ha sido un discurso de inclusión y respeto por todas las familias, por eso cuando hablamos de Política Pública para la familia, hablamos de ese para en el sentido de la corresponsabilidad que existe entre el estado, la sociedad civil y las mismas familias, para poder avanzar, pero lo otro, yo no hablo de familias, hablar en plural nos convierte en inclusivos, para mí la familia es la mamá con sus hijos, o el papá con sus hijos, o dos papás con sus hijos, o dos mamás con sus hijos, pero también los es el papá la mamá y los hijos tradicional, es la familia, el hecho del plural no es dar reconocimiento, es la familia en sus diferentes tipologías, si se quiere tradicionalmente llamarla, la familia en sus diferentes formas y demás , pero es la familia, otros discursos que se han caído es el de una sola forma de familia, el de estos religiosos evangélicos, y quizás algunos funcionarios de la alcaldía que han estado ahí, además unos funcionarios con unas concepciones desde la psicología terribles, hay un funcionario que habla del psicoanálisis y la psicología como si fuera el más conecedor y se enreda y va en contra de la Política Pública, diciendo que no puede ser agencia, yo digo esto no ayuda para nada, lo que si ayuda es poner discusiones académicas

y conceptuales sobre el tema y aprendiéramos más, pero atacar por atacar, esa ha sido la relación, si ha habido relación y nos ha tocado trabajar, también ha habido voluntad pero es bajo presión. (Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

De otro lado, se logró ubicar que el impulso dado durante el cuatrienio 2012 – 2015 partió de la gestión realizada por actores de la academia y la sociedad civil, quienes acercándose a los tomadores de decisiones lograron mostrar la importancia de realizar acciones en este campo.

Los actores presentes se ven inmersos en dos situaciones: la primera es la coordinación, esto implica un flujo de información donde todos ubiquen en su acciones el lugar donde se encuentran, no todos pueden realizarlo todo, la institucionalidad debe liderar la comunicación sobre lo crítico y la delimitación de acciones; y lo segundo, los conflictos de intereses; se deben buscar las soluciones en el caso institucional a través de un contrato que permita darle solución a las problemáticas. Según Roth (2003, p.73)

El gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, así como metodologías. Cuando es el gobierno quien realiza esta tarea hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que formalmente es él quien toma las decisiones, en la realidad interviene un número plural de actores: (Políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc., influyen sobre el proceso desde intereses y recursos tanto ideológicos como materiales).

La política pública para la familia evidencia lo que sucede con el Bienestar Social y los costos que asume en el modelo que se encuentra insertado.

El modelo neoliberal de gestión estatal significó también un cambio en la manera de administrar el bienestar social, con un costo social muy alto para los sectores más pobres. En este contexto de contracción de los derechos sociales garantizados por el Estado, parece difícil, si no imposible, ver resultados positivos en la lucha por ampliar las

nociones de derechos y por incluir nuevas interpretaciones y demandas. (Jelin, 2007, p. 101)

La trayectoria que se ha establecido para la política de familia se encuentra insertada en procedimientos estándar para todas las políticas sin distinciones de actuaciones; por tanto, se deben establecer claridades en la participación y liderazgo que permitan la deliberación sin exclusiones.

3.2 Reglas formales e informales, instrumentos utilizados en la implementación

Según la Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 339, las entidades territoriales deben elaborar y adaptar un plan de desarrollo concertado con el plan de desarrollo nacional, dando cumplimiento a las funciones otorgadas por la ley.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo (1991).

La Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, estableció los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el Artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

Artículo 45. *Articulación y ajuste de los planes.* Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, ente sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones

gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquéllos.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2011), la planeación con enfoque territorial y la gestión de las políticas públicas tienen en cuenta los siguientes elementos:

- El territorio es producto de una construcción social.
- La planeación, las políticas y las acciones tienen una incidencia en el territorio y sus habitantes, como agentes del desarrollo.
- Las políticas públicas deben estar siempre contextualizadas mundial, nacional, regional y localmente para crear ventajas competitivas y reducir los riesgos e impactos de situaciones adversas.
- El rol de la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo
- La importancia del papel del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, junto con la construcción de la democracia y la institucionalidad. (p. 47).

Las políticas hacen parte de la planeación, por tanto se deben reconocer en los planes de desarrollo en conjunto con otros instrumentos; ello implica la gestión y la ejecución a través de diferentes programas o proyectos.

En la Ley 1551 de 2012, donde se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en el artículo 6, numeral 7, los municipios deben,

Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los

adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional. (p. 12).

Existe un deber frente a las necesidades básicas de todos los ciudadanos con énfasis en los sujetos de especial protección constitucional; la articulación de las políticas públicas que incorporan soluciones a problemáticas y la atención de grupos definidos busca que se genere continuidad en el tiempo de la solución, reconociendo que el problema requiere un trabajo a largo plazo.

Para referirnos a la inclusión de la Política Pública para la Familia en los planes de desarrollo a través de programas y/o proyectos, se realizó una revisión documental a los planes de desarrollo desde el 1995 hasta el 2015 (Tabla 3), donde finaliza el periodo de Aníbal Gaviria¹¹; por la importancia desde los 90 coincidente entre los actores entrevistados se logró identificar los programas o proyectos de familia, visualizando cómo de forma paulatina existen periodos con disminución y una orientación a ubicar el tema de forma general en otros conceptos o grupos poblacionales.

En el inicio de la Administración 2012 a 2015 no quedó insertada la Política en el Plan de Desarrollo, situación que moviliza a los actores para que sea incluida en programas o proyectos; resultado de ese trabajo correspondió la creación de la Unidad Familia en 2014; en el Plan de

¹¹ Durante los años 1988 a 1991 los Alcaldes tenían un periodo de 2 años, 1992 a 2003 duración de 3 años, y 2004 periodos de 4 años sin reelección inmediata. Los alcaldes que ha tenido la ciudad de Medellín eran nombrados por el gobierno central pasando luego a ser elegidos con voto popular. En su orden los Alcaldes de Medellín fueron: Juan Gómez Martínez 1988 - 1990, Omar Flórez Vélez 1990 - 1992, Luis Alfredo Ramos 1992 - 1994, Sergio Naranjo 1995 - 1997, Juan Gómez Martínez 1998 - 2000, Luis Pérez 2001 - 2003, Sergio Fajardo 2004 - 2007, Alonso Salazar 2008 - 2011 y Aníbal Gaviria 2012-2015

Desarrollo 2016 – 2019 se incluye la Política Pública en la ejecución de tres programas pero sin recursos específicos para ella.

El trabajo con familia en Medellín ha sido un trabajo absolutamente juicioso desde el año 93, cuando estaba de alcalde Luis Alfredo Ramos, y los dos congresos lo que se hizo del foro anual con el concejo, todo eso había habido teniendo una organización muy clara pero además se hizo la oficina para la familia, el programa vice tuvo una sede muy grande. En Medellín siempre hubo hasta el 2003 que termina Luis Pérez. Con Luis Pérez el tema de familia se viene abajo y de ahí en adelante lo retoma Sergio Fajardo sin mucho compromiso casi hasta el final que empieza y eso hay que reconocérselo a Sergio Fajardo que empieza con el tema de la Política Pública que estaba Beatriz White de secretaria ella al final llama a hacer la Política Pública. (Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Tabla 3. Planes de Desarrollo Medellín - Familia

Año	Nombre	Alcalde	Programa s y/o proyectos	Objetivo	Inversión
1995- 1997	Alcaldía de Medellín en equipo con usted.	Sergio Naranjo Pérez	4.1.2 Bienestar Social	Entidad encargada	89.685 Millones de pesos constantes 1995

	<p>Acuerdo Municipal 19 julio 24 de 1995</p>		<p>4.1.2.2 Atención integral a la familia</p>	<p>Este programa apoyo las funciones sociales y constitucionales que se le asignaron a la familia, se adelantaron programas de capacitación, educación, asesoría y orientación psicosocial apoyados por la oficina de la familia y la coordinación con las instituciones involucradas. Fundamental ampliar y fortalecer la labor de investigación interinstitucional e interdisciplinaria en familia para garantizar la actualización permanente sobre la situación de la familia en Medellín. Comprende: Atención a la violencia intrafamiliar, centro piloto para la investigación, prevención e intervención de las alteraciones psíquicas de los niños y sus familias y atención preventiva para las familias de estratos 1 y 2 (p.186)</p> <p>PIAF tenía planeado la atención 9000 familias durante 3 años, capacitar a 3000 líderes. AVISE creará la casa refugio para alojamiento de personas, capacidad de capacitar a 2700 funcionarios y 4500 casos durante 3 años. Centro Piloto brindar apoyo a 910 familias.</p>	<p>562</p>
			<p>Objetivo estratégico 2 Desarrollo Social y calidad de vida</p>	<p>356112</p>	

1998 - 2000	Plan de Desarrollo Por una ciudad más humana. Acuerdo 14 de 1998	Juan Gómez Martínez	2.2. Atención social por grupos vulnerable s	Objetivos: generar bienestar y seguridad para la familia, considerada la unidad básica de la sociedad. Crear espacios para la organización, promoción y participación de las mujeres, los jóvenes y la población de la tercera edad, para que sean artífices de su propio desarrollo y del de su ciudad. Velar y trabajar por la rehabilitación y la integración social de los discapacitados y los indigentes. Metas: brindar atención especializada a grupos de familia (p.51-52)	76493
			Programa Atención Integral a la familia	Orientado a fortalecer las condiciones de seguridad, la solidaridad y la participación de la familia en la transformación de su cotidianidad y de sus relaciones con el barrio y la comunidad. Dentro de este programa se le dará una especial atención al mejoramiento de la calidad de vida en Niquitao, como parte del componente social del programa de renovación urbana de barrios del centro, apoyado por el Pact - Arim (p.52)	2603
2001 - 2003	Medellín competitiv	Luis Pérez	Séptimo tema Justicia social un compromiso inaplazable Atención social a grupos poblacionales		76294

	a. Hacia una revolución de la cultura ciudadana. Acuerdo	Gutiérrez	Subprograma. Atención integral a la familia	<p>La familia será reconocida como centro de la sociedad. En la actualidad se encuentra en un proceso de recomposición y transformación, producto de los cambios sociales y culturales, enmarcados en fenómenos como la globalización económica, el auge de los medios de comunicación, urbanización, el desarrollo de la informática y el creciente ingreso de la mujer al mundo laboral. Estos fenómenos impactan profundamente la unidad familiar generando alteraciones en su tipología y conformación.</p> <p>Objetivos a lograr: convivencia familiar en la ciudad. Brindar atención psicosocial. Generar dinámicas con y sobre la familia para que se convierta en el eje de acciones de la Secretaría de Bienestar Social, por su efecto multiplicador sobre los demás grupos poblacionales. Proteger y apoyar a las familias que viven en condiciones de alto riesgo. Promover la integración familiar por medio de la atención integral a todos y cada uno de los miembros de la familia. (p.53)</p>	2000
2004 - 2007	Medellín compromiso de toda la ciudadanía	Sergio Fajardo Valderrama	Línea 2 Medellín Social e incluyente	Educación - salud - solidaridad - Deporte y recreación - Equidad Social	2229008

. Acuerdo 003 de 2004	2.2.3	Objetivo.	205434
	Componen te Solidarida d	Generar mecanismos que activen factores protectores del nuclear familiar y de sus miembros, de manera que se produzca un incremento en su calidad de vida; contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de la población vulnerable y a la reducción del daño. (p.72)	
	Programas . Promoción de la calidad de vida	Educación, participación y apoyo a las familias, promoción de hábitos de vida saludable, formación en derechos humanos y en resiliencia buscando prevenir el maltrato, el abandono la violencia intrafamiliar y la exclusión social. (p.75)	1000
	Proyecto. Medellín convive en familia	Educación y formación a la familia, para la contención de problemas y la potenciación de factores protectores. (p.75)	
Programas . Prevenció n para disminuir el riesgo	Pretende minimizar el riesgo y disminuir la vulnerabilidad, mejorando las condiciones de vida de la población en riesgo social. Busca seguridad alimentaria de preescolares y escolares focalizados, la educación y la atención alimentaria familiar, la promoción nutricional escolar, la adquisición de hábitos de vida saludable y el establecimiento de un sistema de	178661	

				vigilancia nutricional y de articulación intersectorial. (p.75)	
			Proyecto. Buen Vivir en Familia (familia vulnerable)		
2008 - 2011	Medellín Solidaria y competitiva a. Acuerdo 16 de 2008	Alonso Salazar	Línea 1 - Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa	Objetivo: Contribuir a la remoción de obstáculos y barreras de naturaleza económica, social, cultural, política, institucional y territorial que impiden la inclusión y la reconciliación para promover la apropiación de las oportunidades de acceso a los derechos y desarrollo de potencialidades. (p.22)	898.586
			Lucha Contra la Pobreza y el Hambre	Propósito. Posibilitar el acceso de los hogares en extrema pobreza al plan prioritario de desarrollo familiar en las dimensiones de educación, complementación alimentaria, generación de ingresos, salud con énfasis en la infancia y la juventud, desarrollo sostenible, fortalecimiento de la convivencia y la cultura ciudadana. (p.22)	416.787
			Programa. Medellín Solidaria	El objetivo del programa Medellín Solidaria es “garantizar el acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de Medellín al conjunto de programas	96.833

			<p>municipales y nacionales orientados a alcanzar los mínimos ciudadanos de desarrollo humano integral, con el propósito de asegurar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejores formas de convivencia familiar y social”. Este objetivo se enmarca en el principio de la corresponsabilidad, que permite fortalecer las capacidades y la autonomía de las personas, hogares y comunidades, creando condiciones para su desarrollo humano integral. (p.24)</p>	
		<p>Proyecto. Medellín Solidaria</p>	<p>Este proyecto busca ser el medio que permita garantizar, por medio del acompañamiento grupal y familiar y con acciones integrales y sostenibles, que los hogares más vulnerables de la ciudad alcancen su autonomía socioeconómica y logren mayores y mejores niveles de participación social, cultural y política que impacten positivamente su calidad de vida y los fortalezcan como hogares autónomos y en constante desarrollo individual y familiar. (p.24)</p>	
		<p>Línea 2 - Desarrollo y Bienestar</p>	<p>Contribuir a la construcción de una sociedad equitativa donde la justicia social, la libertad e igualdad de oportunidades sea la garantía para que las y los ciudadanos del municipio</p>	4.256.004

			para toda la Población	de Medellín potencien el ejercicio pleno de sus capacidades. (p.81)	
			2.6. Componente: Atención a Grupos Poblacionales	Promover la equidad e inclusión social de mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, indígenas, afrodescendientes y LGTB, que por su condición de género, edad, etnia, situación de discapacidad, de calle o identidad y orientación sexuales, demandan una atención diferencial para el reconocimiento pleno de sus derechos. (p.129)	55.698
			2.6.3. Programa: Infancia, Adolescencia y Familia	En cumplimiento de la Ley 1098 de 2006 Ley de Infancia y Adolescencia que establece el “Interés Superior del Niño, niña y adolescente, y del Acuerdo 84 de 2006 del Concejo de Medellín, se pretende que los niños niñas y adolescentes puedan ejercer sus derechos como ciudadanos, con la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, para ello se proyectan acciones de promoción, prevención y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a la vez, que se fortalece a la Familia como ente articulador de las estrategias de intervención, para el fortalecimiento de la democracia, la inclusión, la diversidad y la equidad. (p.134-135)	14083

			<p>Proyecto. Medellín convive en familia</p>	<p>Se pretende intervenir a la familia desde un enfoque de promoción y prevención con una mirada sistémica de la familia y de la dinámica social, formarla para la prevención de la violencia intrafamiliar y potencial al interior de éstas y de las comunidades factores protectores frente a este tipo de violencia, igualmente se brinda atención psicoterapéutica a aquellas familias que han presentado episodios de violencia para lograr un desarrollo integral, diverso e incluyente de sus miembros. (p.135)</p>	
2012 - 2015	Medellín un hogar para la vida. Acuerdo 7 de 2012	Aníbal Gaviria Correa	Línea 2. Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno.		5548725
			<p>Componente Bienestar e inclusión social</p>	<p>Bajo un enfoque de derechos, promover el acceso integral y sostenible a los bienes y servicios básicos y esenciales especialmente a las familias y poblaciones urbana y rural, en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad social de la ciudad de Medellín, para potenciar sus capacidades humanas y sociales y mejores su calidad de vida, mediante la implementación de estrategias de prevención, mitigación y superación, en el marco de los Sistemas de protección social y de Bienestar Familiar. (p.166)</p>	308413

			<p>Programa. El programa Medellín Solidaria: Familia Medellín Solidaria: Familia Medellín</p> <p>Medellín, pretende acompañar a su población objetivo alrededor de las nueve dimensiones del desarrollo humano (identificación, salud, nutrición, educación, acceso a la justicia, dinámica familiar, bancarización y ahorro, ingresos y trabajo, habitabilidad), a través de estrategias de mitigación, superación o prevención, alrededor del acompañamiento familiar, grupal y el acercamiento de la oferta institucional, con el fin de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida, en articulación con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) – Red Unidos, apuntándole al cumplimiento de uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en cuanto a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. (p.167)</p>	79200
			<p>Programa. Desarrollar acciones articuladas para prevención, Medellín mitigación y superación del incluyente riesgo social y la promoción de las capacidades con los humanas, que permitan el bienestar grupos de la población (personas mayores, personas con poblaciona discapacidad, población en emergencia les en natural o antrópicas, personas con problemas riesgo sicosociales y de alcoholismo y drogodependencia, personas en situación de</p>	194935

				<p>calle y en ejercicio de prostitución), su constitución como sujetos de derechos y responsabilidades y la equiparación de oportunidades. (p.168)</p>	
				<ul style="list-style-type: none"> · Buen vivir en familia. · Atención sicosocial a través del 123. · Atención a la población en emergencia. · Prevención y atención de las violencias sexuales - Por una vida más digna. · Sistema de atención del habitante de calle adulto. · Atención del adulto indigente con limitación mental y/o física. · Asistencia a la población de personas mayores en redes sociales y en la Colonia Belencito. · Protección social para personas mayores (a través del Ministerio de Protección Social y servicios sociales complementarios). · Apoyo económico municipal para las personas mayores. · Atención preventiva para un envejecimiento exitoso (Elección y fortalecimiento del Cabildo Mayor, manualidades artes u oficios, celebración mes del adulto mayor, Condecoración Gilberto Echeverry Mejía, Actividades lúdico - recreativas y culturales, Dotación de muebles y enseres de 	

				<p>los</p> <p>Clubes de Vida, Foro Municipal, Suministro de uniformes para integrantes de los Clubes de Vida).</p> <ul style="list-style-type: none"> · Paquete turístico para personas mayores Día de Sol. · Centro de orientación a la población adulta mayor - AMAUTTA- · Centro vida gerontológico (atención, alimentación, recreación, transporte diurno para las personas mayores). · Centro de atención a población con discapacidad - Ser Capaz - en actividades como: hidroterapia, equinoterapia, rehabilitación ocupacional y funcional, ayudas técnicas, atención profesional y capacitación a niños, niñas y adolescentes con discapacidad cognitiva, apoyo económico, Ser Capaz en casa, estimulación temprana. · Implementación de las políticas públicas: Personas en situación de discapacidad, Familia, Personas mayores y Personas en situación de calle. (p.120) 	
--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia, revisión fuentes secundarias.

En el Plan de Desarrollo del año 1995 al 1997 apareció el Programa de Atención Integral a la Familia PIAF, continuando en el periodo 1998 al 2000 con Juan Gómez Martínez y 2001 al 2003 con Luis Pérez; los objetivos en cada programa eran diferentes, conservando la idea de la

familia como núcleo o centro de la sociedad; aparece la atención psicosocial y la importancia de la familia para replicar en otros grupos poblacionales.

Por su parte, en el 2004 inicia el trabajo frente a la pobreza extrema, meta anclada a los objetivos de desarrollo del milenio adoptados por Colombia; surge “Medellín Convive en Familia” que permanece en el 2008 con educación y fomento de factores protectores, intervención en promoción y prevención y Buen Vivir en Familia.

En la administración 2008 se crea “Medellín Solidaria”, programa donde se acompaña a las familias para salir de la condición de pobreza extrema, en el 2011, pasa a ser programa bandera con un despliegue de recursos y estructura operativa, continúa Medellín Convive en Familia y Buen Vivir, este último permanece en la Administración de Aníbal Gaviria inscrito en el plan de Desarrollo en el Programa Medellín incluyente con grupos poblacionales en riesgo; en el 2014 con Medellín Solidaria y Buen vivir conforman los proyectos y/o programas de la Unidad Familia.

En este orden de ideas, se visualiza cómo el tema va decayendo; los cambios de administración van determinados por intereses y objetivos, algunos no correspondientes al trabajo que se venía realizando; una de las banderas que se usan en los discursos de Política Pública indica la permanencia frente a las administraciones pero la realidad da cuenta que no es solo registrarse en un plan de desarrollo sino la disponibilidad de recursos técnicos, financieros para su implementación; los tomadores de decisiones no siempre tienen en cuenta todas las políticas, de su voluntad determinan ampliar o limitar las acciones y la adopción de programas o proyectos facilitan u obstaculizan la implementación.

Todas las administraciones han tenido en cuenta a familia, pero con objetivos diferentes; permanecen acciones que siguen teniendo vigencia independiente del gobernante, los actores

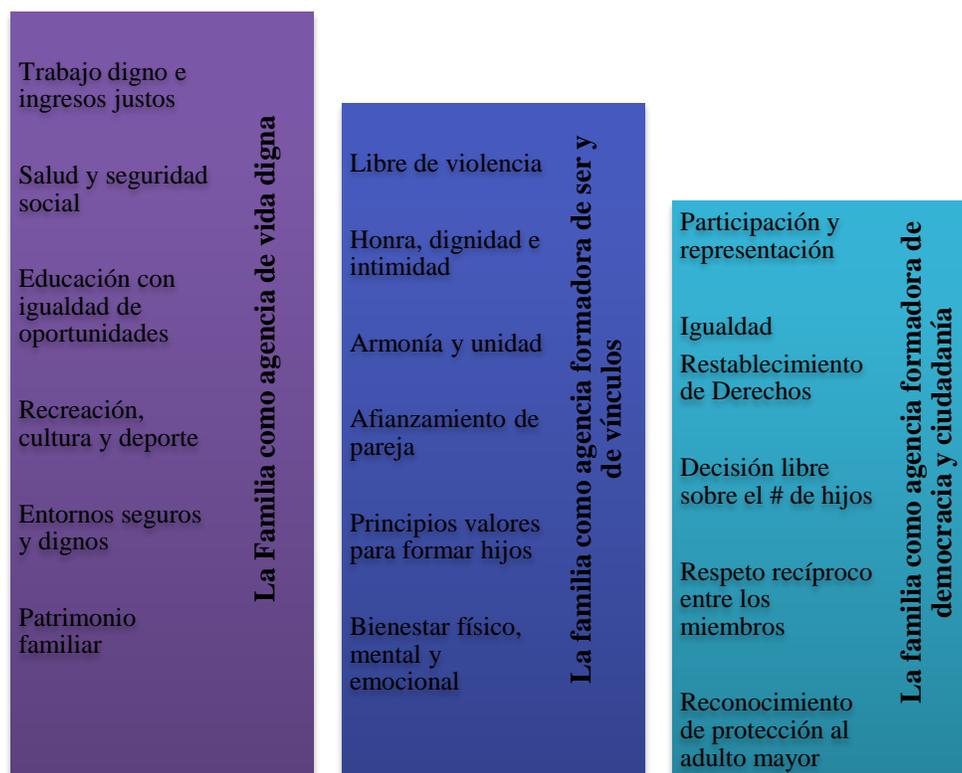
mencionan eventos como el Congreso de Familia que se realiza de forma cuatrienal, un escenario que pone a familia en discusión teórica, diferente la Política Pública que aunque permanecía en el discurso de actores como Academia o la Sociedad Civil, no estaba en las intencionalidades de los gobernantes.

(...) y digamos que Fajardo hace ese esfuerzo de hacer el planteamiento de la Política Pública, Alonso tampoco le prestó mucha atención de hecho si hubo congreso pero no me acuerdo, pero no me acuerdo bien cómo fue cuando Alonso estaba y en la alcaldía de Aníbal que si hicimos el congreso y fue muy grande en 2014 con una participación muy buena, los conferencistas, eso ha sido como el tema de actores. (Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Se le reconoce a la institucionalidad la formulación del Plan Estratégico, los lineamientos fueron los nuevos discursos y prácticas sobre familia, la expansión de las capacidades, la formación de nuevas competencias para su desarrollo y sostenibilidad, la cualificación de la oferta institucional en oportunidades con enfoque diferencial, y las acciones directas y de coordinación para garantizar la concurrencia de actores público-privados.

Se establecieron tres categorías que fueron Familia como agencia de vida digna, familia como agencia formadora de ser humano y vínculos, y familia como agencia formadora de democracia y ciudadanía; el plan articulado al orden nacional involucro los 19 derechos establecidos en la Ley 1361 de 2009.

Imagen 2. Plan Estratégico para la Familia



Aunque tardía la elaboración, el plan cuenta con tres ejes de acción sobre el cual se articulan acciones; una limitación corresponde a los recursos, puesto que no se asignaron, además los proyectos formulados son inexistentes y el contenido teórico en algunos aspectos se aleja de los lineamientos de la Política Pública para la familia.

El plan fue diseñado en el 2014, liderado por el CIF, construido y socializado con los diferentes actores que hacen parte de la política; se buscó trazar una ruta de implementación, sin embargo, el funcionamiento se encuentra supeditado a la asignación de recursos en los programas y/o proyectos asociados a la Unidad, así mismo se han tenido dificultades puesto que actores como la Iglesia Cristiana deslegitiman el proceso y a través de mecanismos jurídicos buscan un nuevo plan.

La Política no generó nuevos programas o proyectos, la Unidad Familia asumió dos que tenían alguna relación buscando entre los actores internos una apropiación de los lineamientos y unos cambios en la intervención; los programas integrados fueron Medellín Solidaria, creado en la Administración de Alonso Salazar, asumido por Aníbal Gaviria como programa bandera para la lucha de la pobreza extrema, y Buen Vivir en Familia que aparece en la Administración de 2004 – 2007 de Sergio Fajardo, proyecto de atención a la familia vulnerable con atención de terapia breve a las personas o familias por demanda o remisión de comisarías de familia u otras entidades.

(...) yo en eso he sido absolutamente radical y en la Política Pública que yo escribí, todo el tema participativo y demás hago la diferenciación, una cosa son programas para la disminución de la pobreza y otro es el tema de la Política Pública para la familia es totalmente diferente, y digo que la Política Pública es universal, y en ese sentido diciendo y repitiendo, muchas veces que si es universal e incluye a todas las familias de todos los estratos es decir si tenemos un enfoque diferencial, puede ser que las familias de estrato bajo necesitan en el tema económico pero ese no debe ser el enfoque, programas para la disminución de la pobreza deben ser otros pero la Política Pública para la familia no es un programa para la disminución de la pobreza. Medellín Solidaria es un programa para disminución de pobreza que está dirigido a familias, listo no es la Política Pública y lo mismo las familias de estrato 5 y 6 necesitan otras cosas, porque no ofrecerles el tema de terapia en los cercas y en esas cosas de terapia familiar no todos los que viven en estrato 5 y 6 tienen la posibilidad de ir a un terapeuta familiar; o que necesidades hay ahí, prevención de las violencias, trabajo con consumo de los adolescentes en las familias y por eso es universal, yo he sido muy claro en eso, siempre repito que la política para la familia no

puede ser un programa de disminución de la pobreza. (Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

La institucionalidad revisó los programas existentes en el Municipio para integrarlos a la Política Pública, aunque un ensamblaje no es lo más acertado, no todas las políticas crean nuevos programas y/o proyectos, sin embargo, el proceso de adaptación exige cambios a profundidad. En Medellín existe el Sistema Integral de Gestión donde todos los procesos de todas las dependencias cuentan con documentación de su funcionamiento, allí se incluye por ejemplo Medellín Solidaria; no obstante, la tarea no es incluir en lo existente la Política Pública, como una colcha, nombrarla no es suficiente se requiere modificar marcos conceptuales y teóricos, estableciendo líneas de acción claras, en tanto no se puede intervenir de la misma forma que se hacía antes de adoptar la Política Pública.

En los programas y/o proyectos seleccionados para implementar la Política Pública Buen Vivir en Familia se proyecta en disminución, esto da cuenta de la importancia en la agenda; Medellín solidaria es un programa de reducción de la pobreza, directriz desde el orden nacional, vertical, de obligatorio cumplimiento por parte de todos los Municipios; los Centros integrales para la familia no son nuevos, fueron los Centros de Bienestar de la Comunidad se encuentran en funcionamiento, en cambio constante porque entran en operación sin una estructura clara, y finalmente el Observatorio de familia es limitado en su acción, siempre ha contado con un solo profesional (ciencias de la salud o sociales), metas de cumplimiento altas y contratos cortos en tiempo. Es evidente que en los recortes de presupuesto los programas sociales son los más afectados.

En la política de estudio existen acciones tímidas por parte de la Institucionalidad, no se cuenta con una destinación específica de recursos por lo tanto se valida de forma constante que

programas o proyectos se pueden articular para dar cuenta de la implementación; aparece con importancia la Academia y la Sociedad Civil en un ejercicio de presión para no dejar perder el tema en las Administraciones Municipales.

Yo diría que esa ruptura si fue desde el punto de vistas del cambio de administración y de recursos, no obstante, tiene que verse tocada, porque las administraciones llegan y tiene que hacer un análisis de los proyectos de cómo va y qué son. Si bien es cierto que, no se para por ser una Política Pública, si hay un receso mientras conocen los proyectos. (Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Buen Vivir en Familia asumió en un primer momento la Política Pública y los comités, la Unidad Familia llegó buscando fortalecer, organizar y darle un nuevo orden, le correspondió realizar el primer Comité Municipal durante la vigencia 2011 - 2015, el cual según la normatividad debía reunirse cuatro veces al año; los últimos dos años de administración de Aníbal Gaviria puede indicarse que existe un mayor esfuerzo por la implementación.

(...) el programa que yo sentí que era pertinente para la implementación, que no se ha logrado es porque hacen atención, acompañamiento y las personas en las maestrías o especialización que trabajan allí no sienten que estén implementando la Política Pública y muchos la desconocían, y hacen programas inscritos, era Buen Vivir por ejemplo, me parece que el programa que ofrecía Medellín a las familias era fabuloso en el sentido que familias de bajos recursos podían acceder a una ayuda especializada como la terapia familiar, que ellos posibilitaban un acompañamiento en las situaciones que generan una mayor vulnerabilidad en las familias, el tema de conflicto, de los duelos, de las situaciones problemáticas eso habla de cómo se ha ido perdiendo en Medellín un protagonismo de tener la familia como un foco, además no hay que olvidar que Medellín es la segunda ciudad en tener política para la familia eso se asocia directamente con que los programas de familia

han sido los más afectados con los recortes presupuestales de las últimas administraciones, especialmente la última (Federico Gutiérrez). (Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Aunque se ha buscado darle contenido a la implementación, el hecho de adoptar otros programas y/o proyectos con trayectoria en la ciudad implica un trabajo que permita bajar el contenido a lo ya establecido o en su defecto modificar la Política Pública.

Lo anterior, obedece a la falta de claridades sobre lo que es Familia como sujeto de políticas públicas, algunas políticas se enmarcan en una concepción tradicional que aboga por la conservación y el orden, otras una mirada moderna que reconoce la diversidad y la diferencia, sacando al mundo público asuntos que eran considerados de lo privado y algunas son eclécticas donde entremezclan la mirada tradicional y la moderna; la Política Pública en sus lineamientos establece una mirada moderna donde se visualizan las distintas configuraciones familiares, los cambios históricos y la relación con el contexto, sin embargo, las prácticas institucionales no lo tienen tan claramente definido y se mezclan con visiones tradicionales.

El tema de familia como asunto de interés de las políticas públicas, tanto en Colombia como en América Latina, es de reciente data y con desarrollos diferenciales e incipientes.

“Las políticas dirigidas a las familias aún carecen de una definición debidamente específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente” (Arriagada, 2001, p. 37). Los debates sobre el tema plantean que hasta el momento han existido *políticas de gobierno y no de Estado* (Galvis, 2002) que demarquen un proyecto político de Nación en el largo plazo, de ahí que, los programas y acciones orientados a este grupo social respondan a los intereses y las prioridades de atención que define cada gobierno y no a una concepción estructural sobre el papel que juegan las familias en la configuración de la sociedad y las características como institución política. (Franco y Sánchez, 2008, p. 89).

Un límite existente corresponde a la designación de recursos para la implementación; como se reciclaron programas o proyectos ya existentes del recurso destinado se selecciona un área que se ocupe entre las múltiples actividades de la puesta en funcionamiento de la Política Públicas; algunos actores reconocen que el tema es nuevo pero otros mencionan la falta de voluntad para asignar recursos de destinación específica; como solución se piensa en la articulación como mecanismo para que otras políticas tomen el enfoque de familia, cuando trabajen con el grupo en colectivo.

La Política Pública no es que haya marcado una disminución en los recursos, son las administraciones las que han marcado esta orientación, y como lo decía ahorita, el plan de desarrollo y todo lo que vemos nos dice que lo que vemos es que nada le apunta al tema de familia, la orientación es seguridad y el tema de transporte, movilidad, pero la orientación no está en familia por lo tanto la Política Pública llega en el 2011 con una administración que sí le apostaba al tema de familia, incluso en el 2008 nace Medellín Solidaria porque en el 2008 Alonso Salazar dice tiene que haber un programa que toque el tema de pobreza extrema pero a nivel social, uno dice la pobreza extrema esta mediada por los recursos pero también tiene que ver con la familia con las capacidades y eso era lo que quería Alonso Salazar, en esa administración se le da mucha fuerza al tema de la Política Pública que es firmada en el 2011 cuando termina Alonso Salazar; con el desconocimiento total de lo que paso antes, no sé qué sucedió, la Política Pública no tiene la culpa de que haya pasado la administración de Alonso Salazar la de Aníbal Gaviria y la actual y cada una llega con lo suyo, que no debería ser, que cada una debería reconocer que hay unas políticas públicas que me deben orientar los recursos independientemente si me gustan o no, ya que las políticas me dicen que hay unas necesidades.

(Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

La institucionalidad se ha articulado a eventos de importancia como los Congresos Internacionales, sin embargo, no es protagónico por falta de recursos y capacidades técnicas, quien lo hace es la Academia y la Sociedad Civil; podría indicarse que las Administraciones no han contado con las habilidades para gestionar el conocimiento, ceden espacio para que sean otros los protagonistas desde la elaboración, desarrollo y cierre, no existe sistematicidad para los procesos que se derivan de este espacio.

Un limitante para la implementación corresponde al reto de bajar la política a los “burócratas de calle” quienes son la última escala en los programas y/o proyectos; en este grupo de profesionales, que de forma constante están en contacto con la población beneficiaria, recae en buena parte la ejecución de la Política Pública; las formas de contratación bajo la modalidad de prestación de servicios implica que se fluctúa en talento humano, y quienes tienen el conocimiento en lo misional se terminan fugando; desde la dirección técnica de la Unidad de Familia se tiene la claridad del que hacer, pero se debe pasar por diferentes eslabones para traducir y acercarse al objetivo.

Los programas y/o proyectos adheridos a la Política se encuentran en proceso de modificación, requieren pensarse a la luz de lo formulado en la línea base, los cambios deben darse en metodologías pero también operatividad, la transición implica un choque con intereses de actores que ven riesgo en el poder que han mantenido.

(...) hablando de esa transición, en términos de programa proyecto tiene todas las limitaciones, es relevante contar también que la administración municipal lo que hace es que operacionalizar sus proyectos por medio de unos operadores entonces cada proyecto

tenía su operador o su operación, podía ser un mismo operador pero con sus operaciones separadas, y ahora en términos de la optimización de recursos lo que se hace es que es una sola operación para los tres proyectos, porque en tres proyectos distintos tienes que pagarle a tres personas que manejen el sistema en tres partes distintas, ahora lo que toca hacer es un solo profesional o un solo equipo de trabajo atender a los tres proyectos que eso también genera unas limitaciones en términos de tiempo del hacer y de pensarse... Donde se ve el tema de Política Pública, se ve en el ejercicio de los tres proyectos de manera implícita: Medellín Solidaria con su tema de familias en pobreza extrema, los Centros Integrales de Familia con la atención psicosocial y con el trabajo que se hace con las redes, Volver a Casa con la generación de los vínculos y de manera muy tímida hay un equipo en la Unidad Familia Medellín que se encarga de dar la orientación de Política Pública, es un equipo denominado de la Política Pública que lo que hace es pensarse todas las orientaciones del plan estratégico y eso como se materializa, entonces nos da orientación a nivel interno y a nivel externo para que podamos transversalizarlo aunque se supone que no se puede decir transversalizado sino como se puede incorporar a lo que hacemos de acuerdo a la Política Pública, esta nos dice que la familia es una agencia, como desde los tres proyectos que trabajamos la familia sea una agencia, si la política nos dice que debemos trabajar la comunicación para la convivencia de la familia como los tres proyectos le apuntamos a la comunicación pedagógica para la familia. (Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017)

En la implementación no se ha logrado un consenso sobre el concepto de familia, la PPF tiene unas claridades pero en los espacios de toma de decisiones emergen debates permeados por el desconocimiento o las ideologías; la discusión teórica no se encuentra acabada pero se

desconoce la concepción de familia en su documento base y los avances teóricos desde disciplinas o profesionales de las ciencias sociales.

(...) el problema de raíz, que no sé si es un problema de la Política Pública o un problema de quienes operacionalizan la política y es que no hay un consenso de que es la familia, si yo no tengo claro cuál es mi grupo, porque la Política Pública nos dice, es un grupo sujeto de derechos, pero no nos dice yo a quien me debo dirigir a quienes convivan dentro de una casa o independientemente donde estén ubicados. Si yo tengo claro que mi público es de los cero a los cinco años es más fácil incidir en esa población, sé que mi público son los cien mil niños de la ciudad que tienen entre cero y cinco años, pero hoy no tenemos una cifra de las familias que hay en la ciudad, porque no tenemos claro el concepto, unos dicen que la familia es por vínculos afectivos, sanguíneos y jurídicos. (Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

En medio del disenso conceptual existen resistencias a nuevas concepciones de familia; se ha buscado por parte de la Institucionalidad colocar la familia desde las capacidades y sus potencialidades, un discurso anclado al desarrollo humano con semejanzas a nivel conceptual frente a la pobreza; para el periodo 2016 se proyecta la implementación desde este lugar.

En los CIF podemos observar tres aspectos fundamentales o como tú los nombras tres servicios fundamentales el primero la idea es que en cada territorio haya un Centro Integral para la familia CIF donde a la familia le quede cerca, hablando geográficamente, ese espacio físico donde hay profesionales que les acercan oportunidades, las oportunidades que la Unidad Familia Medellín articula, gestiona para la comunidad entonces desde ese centro digamos se le orienta, se le activa la ruta de atención y se le activa la oportunidad. Segundo, la idea es que los profesionales de estos centros lean el territorio en el que están ubicados, cuando digo lean el territorio donde están ubicados lo que buscamos

esencialmente es que los profesionales identifiquen cuáles son los principales problemáticas, carencias o situaciones, actores, fortalezas del territorio, qué instituciones para sumar a la atención para la familia. Y lo tercero... ya tenemos entonces acercar las oportunidades, leer el territorio es interactuar en ese territorio con las otras instituciones e intervenir las situaciones que se vayan generando. Esos son los tres ejes de los CIF. Y queremos que además de hacer eso ejercicios lleguen insumos al observatorio, la lectura del territorio bien administrada, bien diligenciada, fácil le va entregar esa lectura al observatorio para que este la procese, la integre, y tenga insumos reales en el aquí y en el ahora. (Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Para la siguiente administración se tiene planteado un instrumento que permita realizar la medición de los cambios en las familias participantes de los diferentes proyectos; se menciona por parte de un funcionario cómo existen transformaciones en las familias, pero no la certeza que sea por la Política Pública, sino por el acompañamiento psicosocial que se realiza desde el objetivo de cada proyecto y/o programa.

3.3 Límites, cambios en las instituciones y los comportamientos

La implementación de la Política Pública para la Familia ha sido un proceso lento, marcado por la hibridación en varios programas y/o proyectos municipales que se visualizaron cercanos; la creación tres años después de promulgado el acuerdo de la Unidad Familia logra darle una orientación a la actuación de la Administración Municipal; además, se ubica a Buen Vivir en Familia y Medellín Solidaria como políticas de asistencia, pero con la distinción que un programa de pobreza extrema no es la política, la política cuenta con otros campos de acción como son la promoción, investigación, trabajo en red y comunicaciones limitados en ejecución.

Yo cuestiono mucho en su momento el tema de poner Buen Vivir y el otro programa dentro de uno solo y además no veo que se basaron en nada, yo no veo la unidad de familia que ha avanzado en esos mismos temas lo que veo son recortes, y ese era nuestro temor, lo de los centros de familia me parece muy interesante pero tampoco entiendo que es lo que están haciendo en este momento, eso es más reciente, si me parece muy interesante porque antes cuando digamos hasta la alcaldía de Luis Pérez que descuidaron mucho este tema y que al final hizo un congreso de familia y el 2003 cuando él salía de la alcaldía, las unidades de la secretaria de Bienestar Social en ese momento, en esas unidades había temas de familia y otras cosas, a mí me parece que hay que recobrar eso y ponerles una unidad de servicio para la familia, que era lo que yo había propuesto cuando empezaron, pero que no creo que se esté haciendo que era el propósito, no creo que lo pensaron bien, no creo que están realizando lo que se supone iban a realizar con esas fusiones entonces estamos perdiendo. (Representante academia, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

La Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos tiene en el campo de la administración pública unas facilidades cuando establece programas y proyectos; la apuesta es generar el mínimo de programas, lo que limita los recursos, el campo de acción y la población beneficiaria; en planeación es más fácil contar con un programa y varios proyectos, que varios programas y menos proyectos, en tanto estos últimos tienen actividades, indicadores asignados y mayor presupuesto que un proyecto.

Asimismo, existe una debilidad en la articulación entre los actores del comité y quienes ejecutan la Política Pública, la responsabilidad de la institucionalidad no es solo la divulgación, sino lograr llegar hasta el último eslabón de la implementación, alcanzando el propósito de la misma; como se encuentran límites entre los tomadores de decisiones y quienes ejecutan, queda en manos de estos últimos la decisión de implementar la política o no, profesionales enmarcados

en una formación teórica y técnica, pero atravesados por una experiencia de vida que determina su decisión.

Otro elemento reside en las dificultades de articulación entre los participantes de los comités de familia con el sector que representan, se puede apropiar la política cuando se tienen las claridades sobre la misma; algunos actores indican que no ha sido exitosa la implementación y no se ha logrado reconocimiento desde el discurso de las familias de la ciudad; la academia en su formación de posgrado o pregrado y la sociedad en general desconoce la existencia de una Política Pública.

La participación de múltiples actores impide que se avance en la toma de decisiones, la representación ha fluctuado, se repiten actividades corriendo un riesgo de desgaste de los espacios; hoy se habla de la transversalidad, corresponsabilidad e integración entre los actores, pero no se visualizan mecanismos para ser efectivo.

La institucionalidad ofrece concesiones a los actores, aún en contravía con los lineamientos de la Política Pública, lo cual genera retrocesos en la implementación; cada actor tiene un interés y cuenta con un poder en el campo donde se desenvuelve, algunas actuaciones mediadas por el contexto no solo cuestan en el ámbito municipal, sino nacional, ocasionando pérdidas a nivel político.

Se determinan como retrocesos la vinculación de nuevos actores en los comités lo cual genera lentitud, dificultad en los procesos; el objetivo de la política y el talento humano el cual es intermitente en la contratación implica la realización constante de empalmes sin rigurosidad por la necesidad de dar cuenta de productos contractuales.

Los comportamientos van acompañados de un discurso, la forma de nombrar la familia ya indica que se piensa, si las organizaciones son incluyentes o se aboga por un tipo “ideal”; se

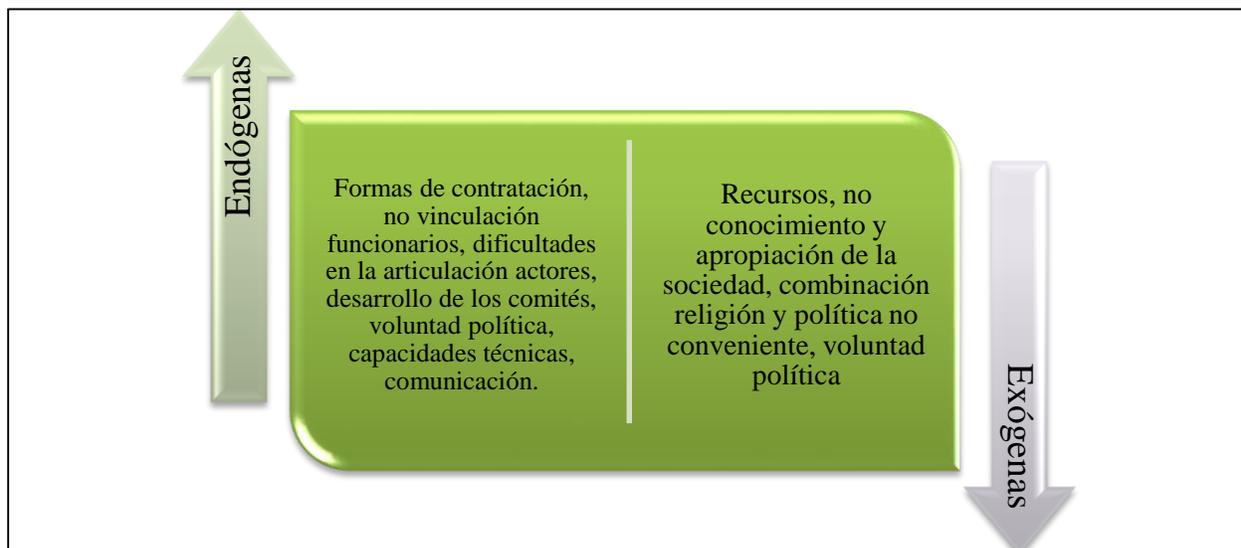
visualizan avances pequeños cuando el tema es de importancia; existe una base conceptual y teórica pero algunos de los actores han pretendido cambiarla para instaurar un solo modelo de familia.

Los actores son anclados a parámetros culturales o religiosos, sin apertura a otros discursos, la fuerza ejercida en la toma de decisiones ha obstaculizado el trabajo realizado, problema que no obedece exclusivamente a esta política, se utiliza como pretexto para alcanzar intereses particulares, logrando movilizar a la ciudadanía para dándole primacía a una visión, salvaguardando la estructura padre, madre e hijos como el lugar “bueno”, esto último estrategia para movilizar opinión y réditos políticos.

Esa naturalización, ese ver a la familia como algo dado o como algo que debe ser de cierta forma, en parte explica cuán arraigado se encuentra el modelo tradicional patriarcal de familia en las leyes, las instituciones y la visión del mundo de las personas. A la luz de ello, aparece con claridad lo paradójico del hecho que “en países donde las uniones consensuales han sido la práctica mayoritaria de los sectores populares, el ideal de los sectores medios sobre lo que constituye la base de la sociedad se haya traducido en la limitación de posibilidades de ejercer derechos de millones de personas con estatus de incapaces: las mujeres y los menores de edad” (Percovich, 2009). La familia, como institución sacramentada por el matrimonio civil o religioso, fue históricamente —y en parte sigue siéndolo— una fuerte aspiración, independiente de su ocurrencia estadística o de los bajos o menores niveles de nupcialidad en los distintos estratos. (Rico y Maldonado, 2011, p. 29).

Algunos elementos que las fuentes de información coinciden como límites para la implementación son:

Imagen 3. Límites implementación Política Pública



La proyección de la implementación se visualiza con menos recursos pero mayor cantidad de acciones desde todos los proyectos adjuntos a la PPF; persisten problemáticas pero son atendidas desde otro enfoque, por ejemplo la violencia intrafamiliar desde la seguridad ciudadana; así las cosas, las políticas públicas se ubican en un régimen con presencia de poderes y luchas.

(...) y me hacías una segunda pregunta que era del cambio de programa, esto lo puedo decir acá porque es académico, Medellín solidaria se dejó de llamar programa en el año 2015 cuando termina ese cuatrienio 2012 -2015, por las nuevas políticas de la administración llega una nueva administración con unas apuestas con unos intereses, y su interés no necesariamente ha sido la familia, y lo digo abiertamente en este caso es porque cuando leíamos la propuesta de gobierno del actual alcalde (Federico Gutiérrez) familia no aparecía por ningún lado era invisible, digamos que quienes ponemos ahí el tema de familia fuimos la unidad familia Medellín cuando vimos el plan de gobierno que se transformó después en un anteproyecto de plan de desarrollo, y preguntábamos ¿en dónde está el tema de familia? porque estaba invisible, visible en forma indirecta en temas de salud y el INDER y en cultura

pero directamente no aparecía por ningún lado, nosotros como unidad levantamos la mano y preguntamos en la secretaria, bueno donde está el tema de superación de pobreza. (Representante Administración Municipal, entrevista personal, segundo semestre de 2017).

Bajo lo anterior la implementación no se reduce a la divulgación, sino que debe ampliar su marco de acción más allá de los espacios y de la elaboración del plan y los cambios limitados en programas o proyectos; se alude que es una política que cubre otras políticas públicas, por tanto es imperante reconocer que se requieren cambios articulando actores, esfuerzos y recursos para hacer que la política sea real y efectiva en las familias de la ciudad, sin distorsiones de contenido.

Con relación a los comportamientos, la evidencia de cambios en los comportamientos y relaciones de los integrantes de la familia obedece en mayor proporción al trabajo que ha realizado Medellín Solidaria con su modelo de capacidades, desarrollo humano y Buen Vivir con la atención en terapia breve. Una investigación realizada por el Observatorio de Familia en el 2015 concluyó entre varios asuntos:

El discurso de las familias entrevistadas se mueve entre la naturalización de la familia nuclear tradicional y la emergencia de la diversidad. La familia tradicional como sagrada y eterna donde el vínculo del matrimonio debe permanecer es el lugar donde se dan los valores, las normas, la autoridad sin embargo, ante situaciones como la violencia intrafamiliar las mujeres deben buscar ayuda y tomar la decisión de separarse para cambiar la situación.

Las familias tienen conocimiento reducido de la existencia de la política pública para la familia. Reconocen la existencia de programas del municipio en su territorio tales como el INDER, las bibliotecas públicas y Msol o BVF porque pertenecían. (Alcaldía de Medellín, 2015, p.120-121)

Aunque existe un ejercicio al interior de la institucionalidad la comprensión de familia como formadora de colectivo político es mínima, limitada a derechos y deberes sin claridades en la ciudadanía y conceptos como participación, resolución de conflictos.

Capítulo 4. Consideraciones finales

4.1 Conclusiones

Se destaca el avance de Medellín al establecer en el campo normativo, a través del Acuerdo 54 de 2011 la Política Pública para la Familia, una política que junto con la de Bogotá tienen reconocimiento en el ámbito nacional; el proceso fue el resultado del trabajo de diferentes actores, en conjunto con la voluntad del Concejo de Medellín, en cabeza de sus ponentes; desde finales de los 90 se hablaba en Medellín de la necesidad para establecer una Política, diversos estudios lo confirmaron pero solo hasta el 2011 se consolidó junto con los lineamientos que son la base orientadora.

Se crearon en el 2003 el Comité Municipal y en el 2011 el Comité Técnico para la Familia, cada uno con funciones; los dos espacios se encuentran a cargo de la Unidad Familia, adscrita a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos; el Comité Técnico es el que tiene mayor cantidad de participantes y movilidad de personas, se discute, se toman decisiones, se entrega información y se hacen visibles las tensiones; del liderazgo ejercido por la Administración Municipal depende que se cumpla su objetivo o sea un lugar solo para la rendición de cuentas de la Unidad Familia con sus proyectos. Estos espacios aunque en el último año tuvieron participación de la sociedad civil (comunidad) esta participación es incipiente y limitada.

Se reconocen tres actores significativos: la academia, representada en instituciones con formación de pregrado y posgrado en familia, quienes cuentan con el conocimiento teórico, la actualización permanente y las claridades temáticas; formularon los lineamientos de la Política

Pública, en conjunto con otros actores, su presencia constante y lideran escenarios como los congresos internacionales.

El segundo, el Comité Interinstitucional de Familia como organismo agrupado de varias ONGs de la ciudad, representa la Sociedad Civil, tiene conocimiento de las problemáticas por la intervención en campo; han operado programas de la Administración, participan en la organización de los congresos, foros anuales de familia y su presencia es constante en la discusión conceptual; los dos actores tienen una relación de articulación y son aliados en las decisiones.

El tercero, la Institucionalidad, responsable de la implementación, tiene un marco de acción, ejecuta proyectos establecidos en la administración y es la responsable de las decisiones y los espacios creados.

Existe la tensión permanente con un actor que ha tomado fuerza en los últimos años, la iglesia cristiana, quien busca construir nuevamente la Política Pública y las actuaciones de sus líderes mezcla Estado y religión, sin distinciones con el riesgo constante de discriminación; las tensiones existentes entre los actores deben reconocerse y resolverse para avanzar en el trabajo.

La consolidación de un trabajo en familia es un proceso que se reivindicado a través de la academia y la sociedad civil, aunque se encuentran un sumario de acciones históricas el camino se visualiza largo y con dificultades para hacer posible el objetivo de la política, son evidentes los disensos y la gran cantidad de actores afecta las decisiones, los recursos son cada vez limitados sumado a una agenda gubernamental influida por temas de mayor interés.

Se recomienda con estos actores la conformación de una red que permita entablar relaciones de confianza, se intercambien recursos en lógica de los diversos intereses buscando incidir en las decisiones de la administración municipal, cada agenda debe acercarse tomando la decisión de

construir de forma conjunta; la red debe ser un espacio para construir de forma conceptual que permita un norte común que oriente la acción. Dos elementos fundamentales son la coordinación y el dialogo.

Planeación Municipal como parte de la Administración ha realizado acompañamiento en la implementación, no obstante, se requiere fortalecer los comités, la investigación que está a cargo de un profesional en el Observatorio de Familia, sistematizar la experiencia de familia en Medellín, recuperando las experiencias significativas, extrayendo aprendizajes y, finalmente, diagnosticar para conocer problemáticas y necesidades. Implementar la Política Pública, el Plan Estratégico y la investigación con fines institucionales se encuentra determinada por los recursos y la voluntad de los tomadores de decisiones.

Aunque familia es una categoría resbalosa por sus múltiples versiones, contar con una Política Pública permite comprender otros grupos poblaciones en un contexto de totalidad, sin fragmentar la realidad; en este sentido, se indagó con los actores por la importancia de una política de este tipo para la ciudad coincidiendo en ser una brújula orientadora para la familia y otros grupos con relación directa bajo principios de inclusión y respeto.

Una conclusión del trabajo radica en que la institucionalidad conformada carece de fuerza para la atención de las diversas problemáticas de la familia, en el marco del tipo de política formulada y aprobada es necesario definir uno o varios problemas de atención que cumpla con ser un objeto amplio de interés público, con afectaciones negativas, que una parte de la sociedad requiere que se hagan acciones y la entidad gubernamental asuma su tarea. Trabajar sobre problemas implica un ejercicio comprensivo de categorías de análisis, punto que no logra consenso en la política de familia.

Se debe trabajar por el conocimiento de la Política en la población en general de Medellín, a través de un ejercicio pedagógico y comunicativo que permita la apropiación de la misma; los lineamientos construidos dan cabida a todas las familias de la ciudad como sujeto colectivo de derechos, reconociéndola como formadora de seres humanos y sujetos políticos, con derechos y capacidad de sus integrantes para la toma de decisiones.

La institucionalidad y los actores competentes tienen la tarea de aclarar a nivel conceptual asuntos como el Plan Estratégico y la reorientación a nivel metodológico de los proyectos asumidos, el no hacerlo estanca el proceso y la Política Pública sin una implementación real pasa a ser una más en lo que puede llamarse hoy en la Administración Pública de “la moda de las políticas públicas”.

Se podría afirmar al no contar con una caracterización, no se tiene una línea base que dé cuenta del contexto y la realidad de la familia en Medellín, un limitante para la planeación y la implementación.

Este tipo de estudios permite profundizar en una experiencia que da cuenta de la complejidad al momento de implementar; permite identificar, además, los elementos internos y externos que interfieren en el alcance de los objetivos propuestos y la importancia de considerar la formulación y la implementación como campos complementarios.

A modo de conclusión, la Política Pública para la Familia se encuentra en un proceso de implementación inicial, sin claridades por parte de algunos de los actores participantes y esfuerzos de otros para consolidar y darle continuidad sin perder lo avanzado; la tendencia es un proceso lento, sin recursos, sin voluntad política, definida para ser implementada, con un desgaste de quienes han estado en el tiempo y limitadas capacidades técnicas en algunos funcionarios de la Administración Municipal.

4.2 Recomendaciones

En Medellín existen una cantidad de Políticas Públicas formuladas y desarrolladas hacia distintos grupos poblacionales, lo que abre un amplio campo de investigación donde se puede tener en cuenta la formulación e implementación, las capacidades institucionales, la coordinación supranacional, nacional y municipal, las relaciones entre actores, los problemas públicos y los análisis comparativos.

Además, Medellín tiene una deuda histórica con el conocimiento de las transformaciones de la familia en la ciudad, su composición, las relaciones entre sus integrantes, las condiciones económicas en relación con contextos de migración, la violencia, las crisis económicas, la seguridad, entre otros.

Existe una tendencia a la disminución de recursos en los programas sociales de Medellín, que afecta la implementación de muchas políticas y la atención de población en condiciones de vulnerabilidad; los programas con los cuales se implementa la PPF se enmarcan en discursos de desarrollo humano con autores como Amartya Sen, Martha Nussbaum desde las capacidades y las libertades, entregando la responsabilidad del bienestar a cada sujeto des responsabilizando al Estado.

Es marcada la atención a familias en Latinoamérica desde programas de transferencias condicionadas, por tanto queda abierta la posibilidad de indagar qué otro tipo de políticas de

familia se han desarrollado en Colombia atendiendo problemáticas como familia y trabajo, migración, violencia intrafamiliar, el cuidado de niños, niñas y personas en discapacidad.

Finalmente, en el marco del Trabajo Social como profesión y/o disciplina de las Ciencias Sociales (profesión de base) se puede concluir que existe una limitada formación en el campo de la ciencia política, en especial las Políticas Públicas, por no contar con una fundamentación teórica y metodológica que limita el ejercicio de la intervención profesional como campo histórico del Trabajo Social. En el discurso formativo se nombra la importancia de participar en todo el proceso de las políticas con una postura ético política pero se cuenta con insumos mínimos para hacer práctica esta determinación, por tanto, se debe profundizar en este tipo de contenidos por parte de la profesión.

Referencias

Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. Ciudad de México, México:

Miguel Angel Porrua Librero

Alcaldía de Medellín. (2003). *Decreto 1298*, Por medio del cual se crea el Comité Municipal de

Familia en la ciudad de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2003). *Informe Final “La familia en la ciudad de Medellín”, 1993 - 2002*

acercamiento a una Política Pública. Medellín, Colombia: Universidad Católica Luis

Amigo.

Alcaldía de Medellín. (2013). Decreto 0835, reglamenta parcialmente la Política Pública para la

familia.

Alcaldía de Medellín. (2014). *Decreto 1398*, por medio del cual se conforman Unidades y/o

Equipos de trabajo en la Secretaría de Inclusión Social y Familia y se asignan tareas y

responsabilidades.

Alcaldía de Medellín. (2014). *Plan Estratégico para la familia*. Recuperado de

<https://es.scribd.com/document/317659911/Plan-Estrategico-para-la-Familia-2014-2022->

[docx](#)

Alcaldía de Medellín. (2014). *Políticas poblacionales para la vida y la equidad*. Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2015/LIBRO%20-%20POLITICAS%20POBLACIONALES%20digital%20media.pdf

Alcaldía de Medellín. (2015). *Investigación Interna Unidad Familia Medellín*

Familia como agencia de formación de ser humano y colectivo político.

Capacidades de agencia de un grupo de familias que participaron de la Unidad Familia Medellín. Documento interno

Arriagada, I. (Coord.). (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2504-familiaais-politcas-publicas-america-latina-historia-desencuentros>

Concejo de Medellín. (1993). *Acuerdo 47*, Por medio del cual se crea la oficina de coordinación para el bienestar de la familia en la Secretaría de Bienestar Social del Municipio

Concejo de Medellín. (1994). *Acuerdo 34*, Por medio del cual se institucionaliza el Foro Anual de la Familia en la ciudad de Medellín y se le da continuidad en su desarrollo y efectos.

Concejo de Medellín. (1995). *Acuerdo Municipal 19 julio 24 de 1995*, Alcaldía de Medellín en equipo con usted.

Concejo de Medellín. (2010), *Acuerdo 23*, por medio del cual se crea el Observatorio de Familia del Municipio de Medellín.

Concejo de Medellín. (2011). *Acuerdo 54*, por medio del cual se adopta la Política Pública para la promoción, prevención, atención, protección, garantía y restablecimientos de los derechos para la Familia en el municipio de Medellín. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2012/Gaceta%203977/ACUERDO%20MUNICIPAL%2054%20DE%202011.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 82*, por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 152*, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley 294*, desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.

Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 361*, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 575*, por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.

Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 731*, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 750*, por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario.

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 823*, por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.

Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1008*, por la cual se fijan algunas competencias y procedimientos para la aplicación de convenios internacionales en materia de niñez y de familia.

Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1098*, por la cual se expide el Código de infancia y la adolescencia,

Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley 1232*, por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley 1251*, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.

Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley 1257*, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1361*, por medio se crea la Ley de Protección Integral de la Familia.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1532*, por medio del cual se adoptan medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1551*, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1580*, por la cual se crea la pensión familiar.

Congreso de la República de Colombia. (2013). *Ley 1636*, por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015. *Guías para la Gestión Pública Territorial*, (4). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20Elaboraci%C3%B3n%20Planes%20de%20Desarrollo%202012-2015.pdf>

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona, España: Anthropos Editorial, Quito FLACSO.

Franco, S. M. y Sánchez, G. I. (2008). Las familias ¿un asunto de políticas públicas? *Sociedad y economía*, 14, 82-105. Recuperado de: <http://sociedadyeconomia.univalle.edu.co/index.php/sye/article/download/1729/1654>

Galeano, M. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín, Colombia: Fondo Editorial Universidad Eafit.

Galeano, M. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa, el giro de la mirada*. Medellín, Colombia: La Carreta Editores.

Galeano M. y Aristizábal, M. _ (2008). *Cómo se construye un sistema categorial*. Recuperado de

<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/mod/resource/view.php?inpopup=true&id=80754>.

Galvis, L. (2011). *Pensar la familia de hoy. El paradigma de los derechos humanos. Fin del régimen patriarcal*. México: Ediciones Aurora.

Giddens, A. (2007). *En un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*.

México: Taurus. Recuperado de

https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/506145/mod_resource/content/1/Giddens%2C%20Anthony%20-%20Un%20mundo%20desbocado.pdf

Giddens, A. y Sutton, P. (2013). *Sociología*. Madrid, España: Alianza Editorial

Jelin, E. (junio, 2005). *Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas*. Presentado en la Reunión de expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, Santiago de Chile.

Losada, L. y Casas, A. (2008). El enfoque neo institucionalista. En L. Losada y A. Casas (eds.),

Enfoques para el análisis político (pp. 178-193). Bogotá, Colombia: Editorial Pontificia

Universidad Javeriana. Recuperado de [https://www.educacion-](https://www.educacion-holistica.org/notepad/documentos/Politica/Libros%20%28Varios%29/Enfoques%20Para%20El%20Analisis%20Politico.pdf)

[holistica.org/notepad/documentos/Politica/Libros%20%28Varios%29/Enfoques%20Para%20El%20Analisis%20Politico.pdf](https://www.educacion-holistica.org/notepad/documentos/Politica/Libros%20%28Varios%29/Enfoques%20Para%20El%20Analisis%20Politico.pdf)

Medellín. (1995). Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997.

Medellín. (1998). Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000.

Medellín. (2001). Plan de Desarrollo de Medellín 2001 – 2003.

Medellín. (2004). Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007.

Medellín. (2008). Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011.

Medellín. (2011). Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015.

Ministerio del Interior. (2014). *Compendio Normativo en materia de ordenamiento territorial*.

Muñoz, H. y Palacio, M. C. (s.f.). *Lineamientos para la formulación y desarrollo de la Política Pública en familia en el municipio de Medellín. Una propuesta para consolidar a la ciudad como un Escenario de inclusión sin discriminación y convivencia ciudadana*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/266129672/Politica-Publica-de-Familia-Alcaldia-Medellin>

Organización de Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

Organización de Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*.

Organización de Estados Americanos. (1988). *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "protocolo de San Salvador"*.

Organización de Estados Americanos. (1989). *Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias*.

Organización de Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer "convención de Belem do Para"*.

Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.

Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Organización de las Naciones Unidas. (1990). *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares*.

Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*.

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.

Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de Personas con Discapacidad*.

Otálvaro, B. (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 57-78.

Palacio, M. C. (enero-diciembre, 2009). Los cambios y transformaciones en la familia. Una paradoja entre lo sólido y lo líquido. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 1, 46-60.

Palacio M. C. (enero-diciembre, 2010). Los tiempos familiares en la sociedad contemporánea: la trayectoria de una configuración. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 2, 9-30.

Presidencia de la República de Colombia. (1989). *Decreto 2272*, por el cual se organiza la Jurisdicción de Familia, se crean unos despachos judiciales y se dictan otras disposiciones.

Puyana Villamizar, Y. (2012). Las políticas de familia en Colombia: entre la orientación asistencial y la democrática. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 4, 210-226. Recuperado de http://vip.ucaldas.edu.co/revlatinofamilia/downloads/Rlef4_12.pdf

Puyana, Y., Micolta, A. y Palacio, M. C. (2013). *Familias colombianas y migración internacional: entre la distancia y la proximidad*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia

Quintero, A. (1994). Perspectivas de intervención en familia. *Revista Trabajo Social UPB*. Vol 11 (número 11), pp 21-30.

Quintero, A. (1995). La familia en la Política Social. *Revista Trabajo Social UPB*. Vol 12 (número 12), pp 95-102

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Rico, M. N. y Maldonado, C. (2011). *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico y las políticas*. Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de

<http://www.cepal.org/es/publicaciones/6973-familias-latinoamericanas-interrogadas-la-articulacion-diagnostico-la-legislacion>

Roth, A. (2003). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.

Roth, A. (2010). *Enfoque de análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia

Salas Rodas, J. (Noviembre, 2014). *La Política Pública y los programas de familia de la Secretaría de Inclusión Social y Familia del Municipio de Medellín: 1992 – 2014; balance, acompañamiento y seguimiento desde las organizaciones de la sociedad civil*. Ponencia presentada en el Sexto Congreso Internacional de Familia de Medellín.

Smith, K. & Larimer, C. (2017). *Cómo funciona la implementación de políticas públicas* (J. A. Zornoza, trad.). Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. (Obra original publicada en 2009).

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “Política Pública”. *Desafíos*, (20), 149-187. Recuperado de

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377tipo>

Villa de Yarce, L. M. (1999). *Familia y cotidianidad*. Ponencia Presentada en Segundo Congreso Latinoamericano de Familia Siglo XXI, realizado en Madrid, España.

Anexos

A. Anexo: Sistema Categorial investigación

Sistema categorial					
<p>"Como recurso teórico y metodológico, el sistema categorial presenta en sus múltiples relaciones las categorías (centrales, de primero, segundo, tercer y cuarto orden) y aquellas que por su articulación con todas las anteriores se denominan transversales, y se constituye en bitácora permanente de la investigación: orienta la construcción de referentes conceptuales, permite dotar de sentido las categorías, establecer las articulaciones entre ellas, identificar matices y divergencias conceptuales" (Galeano y Aristizábal, 2008, p.3)</p>					
Categorías	Categoría primer nivel	Categoría segundo nivel	Categoría tercer nivel	Descripción	Análisis preliminar - relación entre categorías
Política Pública para la familia	Marco normativo	Ley Nacional			
		Acuerdo Municipal			
		Lineamientos de la Política Pública			
		Tipos de políticas familia			

	Conceptualización	Concepción de familia			
		Transformaciones familia			
	Plan estratégico para la familia	Conceptualización	Familia Agencia formación de vida digna		
			Familia Agencia formación de ser humano		
			Familia Agencia formación de colectivo político		
		Planes - Programas o proyectos	Proyectos: Medellín Solidaria - Buen Vivir en Familia y Centros Integrales para la Familia		
	Recursos				
Neoinstitucionalismo	Investigación cualitativa	Definición	Importancia de estudios cualitativos en Políticas públicas		

	Enfoque de análisis - Neoinstitucionalism o histórico	Definición			
	Relaciones	Estado – Gobierno			
		Actores			
	Actores	Descripción			
		Comportamientos			
	Instituciones	Definición	(Funcionamiento)		
		Formales	Administraciones públicas, poderes judiciales, sistema electoral, sistema político		
		Informales			

B. Anexo: Guía de entrevista semiestructurada

Guía de entrevista semiestructurada V3

Los criterios de selección de los entrevistados son:

- Actores involucrados en la Política Pública (funcionarios administración municipal, ONG y Academia)

- Conocimiento del tema
- Mínimo tres años de experiencia en la temática
- Tomadores de decisiones
- Personas con voz y voto en la toma de decisiones

Categoría Neo institucionalismo Histórico

Se busca de forma describir actores, comportamientos, objetivos, explicar cooperaciones para solucionar problemáticas

1. ¿Cuáles han sido los actores que intervienen en la Política Pública desde el 2003 al 2015?

Nombrar los que conoce (durante el lapso de tiempo)

2. ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Han cambiado los objetivos en el tiempo? ¿Por qué y que cambios?

3. ¿Estos actores han cambiado en su conformación y participación en el transcurso de los años?

4. ¿Qué comportamientos y/o acciones se han utilizado por los actores para alcanzar sus objetivos y alcanzar los objetivos de la Política Pública?

5. ¿Los actores cómo contribuyen o limitan en la implementación de la Política Pública para la familia?

6. ¿Qué problemas existen en la implementación de la Política Pública? ¿Cómo se solucionan esos problemas?

7. ¿Cuáles han sido las cooperaciones y coordinaciones establecidas para la solución de los problemas que se presentan en la implementación de la Política Pública?

8. ¿De qué forma se distribuye el poder (disputado) entre las instituciones y los actores para implementar la Política Pública?

9. Durante los últimos años ¿cómo ha sido el funcionamiento del tema de familia en la ciudad? Luego del acuerdo 54 de 2011 ¿cómo se ha presentado la implementación de la Política Pública para la familia?

Categoría Política Pública para la familia

Se busca interpretar reglas, conocer instrumentos utilizados en la implementación, límites, cambios en los comportamientos generados por la PPF.

1. Describa lo que conoce sobre la trayectoria de Medellín frente al tema de Familia (marco normativo, acuerdo y lineamientos, otros)
2. ¿Cuál es el propósito de la Política Pública para la familia en Medellín?
3. Exprese que conoce sobre el proceso de implementación de la Política Pública (planes – programas – proyectos - recursos)
 - 3.1 ¿Qué acciones se han desarrollado para implementar la política?
 - 3.2 ¿Qué sabe sobre el plan estratégico para la familia?
4. ¿Qué elementos históricos han permanecido entre 2003 y 2015 para el tema de familia en la ciudad?
 - 4.1 que conceptualización tiene sobre familia
5. ¿Cuáles han sido las inercias, rupturas y ciclos en Medellín frente al tema de familia?
6. Que reglas formales, informales e instrumentos se utilizan para implementar la Política Pública (aplica para la funcionaria de Planeación Municipal y tomadores de decisiones en la administración).

7. La familia como institución ¿ha tenido cambios por la implementación de la Política Pública?
¿Qué cambios en el comportamiento se han generado desde el 2003 al 2015?
8. Que comportamientos se han visto modificados en las instituciones¹² por la adopción de la Política Pública para la familia.
9. ¿Qué elementos exógenos interfieren en la implementación de la Política Pública?
¿Qué elementos endógenos interfieren en la implementación de la Política Pública?
10. ¿Qué límites existen en la implementación de la Política Pública para la familia en la ciudad?
¿Qué límites o tensiones se encuentran entre la realidad y los postulados de la Política Pública?
11. ¿Qué coyuntura crítica o momento decisivo generaría cambios en la implementación?
12. ¿Qué significado tiene para la ciudad una Política Pública para la familia?

C. Anexo: Ficha de contenido Libro

1. No.	2. CLASIFICACIÓN:	
3. TÍTULO:		
4. AUTOR(ES):		
5. AÑO EDICIÓN:		
6. PAIS Y CIUDAD:	7. EDITORIAL:	8. No. DE PÁGINAS:

¹² “conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones repetitivas organizadas por reglas, normas y estrategias” (Ostrom, 2007: 23) Familia, Estado, Sociedad, Academia

9. UBICACIÓN TOPOGRÁFICA:	
10. CONTENIDO:	11. PALABRAS CLAVE:
12. COMENTARIOS:	
13. ELABORADA POR:	14. FECHA DE REGISTRO:

Ficha de contenido – revista

1. NO.		2. CLASIFICACIÓN:	
3. TITULO DEL ARTÍCULO:			
4. AUTOR(ES):			
5. TITULO DE LA REVISTA:			
6. VOL.	7. No.	8. No. DE PÁGINAS:	
9. LUGAR Y FECHA DE PUBLICACIÓN:			
10. UBICACIÓN TOPOGRÁFICA:			
11. CONTENIDO:			12. PALABRAS CLAVE:

13. COMENTARIOS:		
15. FECHA DE REGISTRO:	16. ELABORADA POR:	