

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

PLAN NACIONAL DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y CONVIVENCIA FAMILIAR 2005-2015



Libertad y Orden
República de Colombia



INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

Dirección General

Beatriz Londoño Soto

Dirección Técnica

Blanca Luz Hoyos Henao

Subdirección de Intervenciones Directas

Luz Mila Cardona Arce

Coordinación Técnica

Elenita Motta Serna

Blanca Cecilia Valenzuela Solano

Coordinación Editorial

Oficina de comunicaciones y atención al ciudadano

Fotografía

José Humberto Pinto Cadena

Carátula

Foto concurso *Colombia un país para los niños*

Diseño, diagramación e impresión

Imprenta Nacional de Colombia

ISBN: 958-623-082-1

ICBF

Avenida 68 No. 64C-75 Bogotá-Colombia

(1) 437 76 30

Línea Bienestar 01 8000 91 80 80

www.icbf.gov.co

Agradecimientos a las entidades que participaron en la elaboración de este documento:

Consejería Presidencial de Programas Especiales

Consejería Presidencial para Equidad de la mujer

Defensoría del Pueblo

Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito

Departamento Nacional de Planeación

Fiscalía General de la Nación

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Ministerio de Comunicaciones

Ministerio de Cultura

Ministerio de Educación Nacional

Ministerio del Interior y de Justicia

Ministerio de Protección Social

Policía Nacional

Procuraduría General de la Nación

Reconocimiento especial al equipo interdisciplinario del Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia, quienes diseñaron y validaron la metodología utilizada para la formulación del presente documento, igualmente a Susana Leal Aponte, quien coordinó el grupo Haz Paz del ICBF en el año 2005 y participó activamente en la formulación del Plan Nacional.

Tabla de contenido

Presentación	7
Introducción	9
1. Metodología	11
2. Proceso técnico-metodológico de formulación del Plan Nacional	15
3. Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar y Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.....	21
4. Situación de violencia intrafamiliar en el país.....	27
5. Identificación y análisis de problemáticas de violencia intrafamiliar	47
6. Identificación y análisis de problemáticas de la gestión de la política	57
7. Los desafíos para la aplicación de la política de construcción de paz y convivencia familiar.....	63
8. Plan nacional de la política de construcción de paz y convivencia familiar.....	65

Presentación

La cuantificación y los hechos permanentes de la violencia intrafamiliar y sexual permiten al Estado y a la sociedad en su conjunto evidenciar públicamente las problemáticas que subyacen en las familias y construir estrategias y políticas que garanticen los derechos humanos de los niños, las niñas y de otros miembros de la unidad familiar igualmente vulnerados por este tipo de violencias: las mujeres, los adultos mayores y los discapacitados. Particularmente, también cuando las familias se encuentran en condición de desplazamiento.

En Colombia, a partir de los esfuerzos institucionales adelantados desde la formulación de la Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar para la identificación, detección y atención de los casos de violencia intrafamiliar mediante acciones de prevención, sensibilización, capacitación y promoción de la denuncia, dirigidos a la comunidad y a los servidores públicos que intervienen en esta problemática. Con ello se ha logrado un mayor empoderamiento de las víctimas, al reconocerlas como sujetos de derechos; más credibilidad en las instituciones y, especialmente, la desnaturalización de la violencia.

Ante la responsabilidad por mejorar la calidad de vida de los colombianos y de transformar las formas violentas de resolución de conflictos en las familias se ha convidado a la sociedad y al Estado a buscar alternativas para dirimir concertada y pacíficamente dichos conflictos. Se pretende reforzar los factores protectores que inciden en la promoción de la convivencia, la democracia familiar y la autoestima y trabajar los factores desencadenantes de la violencia intrafamiliar.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como coordinador de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, convocó en 2005 a las instancias técnicas de las entidades competentes en la prevención, detección y atención de la violencia intrafamiliar para formular el plan nacional, lo cual se logró por medio de un trabajo de participación y concertación, basado en la aplicación de la metodología diseñada por un equipo consultor de la Universidad Externado de Colombia, contratado para tal fin: Consejería Presidencial de Programas Especiales, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Departamento Nacional de Planeación, ministerios de la Protección Social, de Educación Nacional, del Interior y de Justicia, de Cultura y de Comunicaciones, Policía Nacional, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo e ICBF.

Tanto la metodología diseñada, validada en distintas instancias institucionales, como el plan mismo, son producto de una construcción colectiva de los representantes de las entidades Haz Paz, y dan cuenta de dos elementos: los deseos y las capacidades puestas en juego para afrontar un problema tan complejo y sensible como el de la violencia intrafamiliar; y la intención explícita de desarrollar y afianzar formas distintas de cooperación intersectorial, interinstitucional y ciudadana como medios y fines necesarios para la puesta en marcha de políticas sociales coherentes, continuadas y efectivas tal como está planteada en su formulación la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar.

Beatriz Londoño Soto
Directora General
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Introducción

La Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar se definió en el contexto del plan de desarrollo Cambio para construir la Paz 2000-2004. Su propósito es prevenir y atender la violencia intrafamiliar mediante una estrategia intersectorial dirigida a apoyar a los individuos, las familias y las comunidades, en el marco de su misión: transmitir principios y valores de convivencia y dotar a los núcleos básicos familiares de instrumentos para resolver los conflictos de manera pacífica. En la estrategia se articula el trabajo de las entidades técnicas y de las encargadas de las políticas sociales en el país.

Recogiendo estos lineamientos se escribió el documento Conpes 3077 de junio de 2000, en el que se asigna la coordinación de la política a la Consejería presidencial para la política social. Esta consejería asumió la integración de acciones de las entidades comprometidas en el desarrollo de la política, a partir de la elaboración del plan indicativo 2000. Más adelante, sobre la base del documento Conpes 3144 de diciembre de 2001, se estableció que el ICBF asumiera la coordinación intersectorial de la política, no ya como un programa de gobierno, sino como una política pública integral de prevención, detección, atención y vigilancia de la violencia intrafamiliar, responsabilidad que comenzó en abril de 2003.

Por su parte, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez retomó la política Haz Paz en la ley 812 de 2003, plan nacional de desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado comunitario.

Al asumir la coordinación de la Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar, el ICBF consideró pertinente revisar el estado del arte de la misma en los niveles nacional y territoriales, en términos del desarrollo de cada uno de los componentes (prevención, detección y vigilancia, atención y transformación institucional), identificando avances, dificultades, prioridades, recursos ejecutados y programados y entidades efectivamente comprometidas en la gestión. El fin era plantear un proceso de construcción participativa e intersectorial de los planes nacional y territoriales de la política, para el periodo 2004-2015.

Se consideró necesario partir de los avances y fortalecer los mecanismos de capacitación en las entidades territoriales. La capacitación comprendería tanto los contenidos de la política como la metodología requerida

para apropiarse los conceptos básicos y el manejo de la planeación participativa e intersectorial en los niveles nacional, departamental y municipal. Ante esa necesidad, se estimó urgente brindar a las entidades territoriales herramientas para hacer una planeación intersectorial de objetivos y acciones referidas a sus problemas de violencia intrafamiliar.

El ICBF consideró entonces indispensable contar con un apoyo para estos fines y contrató (entre septiembre de 2004 y junio de 2005) una consultoría con el Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Externado de Colombia, con el objeto de brindar asistencia técnica a servidores públicos del ICBF y de las entidades comprometidas con la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar para la elaboración y validación de una metodología tendiente a formular los planes nacional y territoriales de prevención de violencia y promoción de la convivencia.

Este proceso de elaboración de la metodología se inició considerando el sentido que tiene la Política nacional de paz y convivencia familiar en el actual contexto nacional, promoviendo el contacto entre actores institucionales clave en distintos niveles territoriales (nacional, departamental, distrital y municipal) para que por medio de mesas de trabajo intersectoriales se desarrollen procesos de planeación y formulación de planes y, finalmente, se formule y valide el plan nacional de la política de construcción de paz y convivencia familiar en el marco del comité técnico nacional, conformado por delegados técnicos de las entidades Haz Paz.

El documento Plan nacional de construcción de paz y convivencia familiar comienza con los antecedentes de la formulación de la Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar y una breve descripción de la metodología. Luego reflexiona sobre el contexto y el sentido de la política nacional y formula el plan nacional mismo. Pasa por consideraciones analíticas de las problemáticas de violencia intrafamiliar y de la gestión de la política.

Esperamos que esta publicación cumpla varias funciones: hacer públicos los compromisos de acción de las entidades comprometidas con la política, dirigir e inspirar los trabajos de formulación de planes en todo el territorio nacional, transformar racional y eficientemente la acción intersectorial y servir para posicionar la política nacional y para permitirle el tránsito de un plan de gobierno a una política de Estado para las familias colombianas.

1. Metodología

En Colombia, la integración entre planeación nacional y regional solo se estructura en 1985, y con ello se buscó armonizar los intereses nacionales con los locales; posteriormente, con la ley de reforma urbana (ley 9 de 1989) se pretendió combinar la planeación regional con la sectorial. Esta ley establece normas sobre desarrollo municipal y la obligación de elaborar en los entes territoriales planes de desarrollo, a los que se agrega en 1994 el componente ambiental.

Los desarrollos normativos y técnicos de los años ochenta sobre violencia intrafamiliar y sexual, derechos sexuales y reproductivos se recogen en la Constitución Política de 1991, que institucionaliza los principios de descentralización, focalización, cogestión, cofinanciación, participación y control de la gestión pública. Tales principios, en términos metodológicos, conforman un tipo de planeación estratégica y participativa, en boga en la administración pública. Algunas de sus características se incorporaron en el diseño metodológico realizado para la Política nacional de construcción y convivencia familiar.

La planificación que se propone para territorializar la política nacional se fundamenta en enfoques conceptuales y metodológicos consonantes con los modernos instrumentos de la gestión pública. En efecto, a partir de los pasados años noventa, se viene configurando un nuevo papel del Estado frente a la sociedad civil y a las políticas públicas, que rompe con los tradicionales esquemas centralistas e intervencionistas, típicos en la planeación normativa predominante hasta mediados de los ochenta en nuestro país.

Enfoques de descentralización, intersectorialidad y focalización

El enfoque conceptual de la presente metodología de planeación parte del marco de gestión previsto en la política nacional. Esta se entiende como una política pública que, aunque se define en sus aspectos globales en el nivel nacional, se desarrolla y retroalimenta en los territorios en forma descentralizada, de acuerdo con las competencias asignadas constitucionalmente a los departamentos y municipios. La descentralización

significa que la política pública y la gestión administrativa se centran en los niveles territoriales intermedios y locales; por consiguiente, el nivel central de gobierno reconfigura su rol anterior frente a las instancias territoriales.

Como se dijo antes, a partir de las reformas que hubo en el país en los años noventa, la descentralización política, administrativa y fiscal es un componente estratégico de la modernización estatal y hace especial énfasis en su sector social. Los entes territoriales reciben transferencias de recursos y competencias para la ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de la población y esta participa en la planeación, ejecución, fiscalización social y evaluación de los proyectos y del impacto de sus resultados.

Específicamente, los municipios ocupan un lugar central para identificar los recursos de inversión, la generación de insumos de información y sistemas de coordinación pública intersectorial y de cooperación pública-privada.

Igualmente, en el contexto de las políticas de descentralización, la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar tiene en cuenta que cada uno de los tres niveles de gobierno constituye una instancia administrativa que goza de autonomía, aunque también debe actuar en armonía y cooperación con los restantes. En otras palabras, la autonomía significa que en cada una de las instancias hay competencias, funciones, presupuestos y áreas de decisión encaminadas a lograr productos específicos utilizando insumos diferenciados, pero, al mismo tiempo, actuando en conjunto en procura de lograr objetivos comunes de desarrollo social.

En suma, tal como lo prevé la política nacional, el enfoque de descentralización busca trascender la visión tradicional de cascada, en la que la Nación es la que define las políticas, los departamentos intermedian su ejecución y los municipios solamente ejecutan. Por el contrario, la descentralización de la política pretende que, en cumplimiento de las competencias asignadas a las instituciones y a los entes territoriales, se genere un flujo permanente de información, consulta y complementación en la toma de decisiones, formación de recursos humanos y apoyos presupuestales y técnicos.

Por otra parte, era imprescindible que la metodología propuesta tuviera en cuenta el hecho de que los planes de desarrollo departamentales y municipales de la mayor parte del territorio nacional se están ejecutando. Junto a esto, que esta situación se planteara como herramienta para el cumplimiento de objetivos y metas sobre violencia intrafamiliar en cada una de las entidades territoriales.

Simultáneamente, para que el enfoque de gestión descentralizada sea viable, la política propone lo que denomina una nueva forma de trabajo intersectorial, que trasciende lo sectorial y aun la acción intersectorial. Ella busca crear en los equipos humanos una visión sistémica y compleja tanto de los problemas sociales como de la forma de intervención. Es muy difícil para las entidades y los servidores públicos desprenderse de sus sesgos sectoriales, mientras que los ciudadanos sienten sus necesidades como totalidades. Sin embargo, aunque con dificultades, se perciben avances en la creación de identidades regionales con visiones compartidas y tratamiento intersectorial de los problemas sociales. Eso se observa en la forma como está prevista la conformación y cómo de hecho funcionan muchos de los actuales consejos de política social, los consejos territoriales de planeación y las variadas instancias municipales de apoyo a la gestión de los alcaldes.

La política nacional de construcción de paz y convivencia familiar propone cuatro principios de acción intersectorial, que la metodología de planeación recoge como pertinentes. Esos principios son:

1. La identificación de problemas y objetivos comunes por parte de los diversos actores de la política.
2. El resultado de las relaciones interinstitucionales supera el del cumplimiento de las funciones de cada una de las partes, al crearse sinergias (dinámicas o energías) cualitativamente superiores. Las sinergias se acercan a la integralidad de las soluciones y cualifican la acción institucional aislada.
3. Hay una mayor movilización de actores, pues no solamente participan los entes públicos, sino también las organizaciones civiles y los propios miembros de la población afectada por determinado problema.
4. La mayor movilización de actores en lo local acrecienta el compromiso social y el control directo de la comunidad a la gestión pública. Solo en el escenario local es donde verdaderamente se concretan las acciones de la política en relación con su población objetivo.

La propuesta de planeación diseñada para la política nacional operativiza estos principios a través de las mesas de trabajo, a las que considera la forma privilegiada para elaborar de manera intersectorial los planes. A la vez, las mesas se estiman también como un mecanismo que actúa al lado de otros, en una dinámica intersectorial e interinstitucional que debe irse cualificando y fortaleciendo en el curso de la realización de acciones conjuntas.

Adicionalmente, se incorporó a esta propuesta la focalización de objetivos y recursos. Esta mirada es parte de las nuevas estrategias de gestión de políticas públicas, que se orientan a identificar con la mayor precisión posible la población objetivo o los beneficiarios potenciales de un programa, a los que se sitúa concretamente en espacios y tiempos determinados. De esta manera, la acción institucional precisa el impacto social que se busca, con lo que se evita la dispersión de recursos.

En la focalización hay un reconocimiento de la heterogeneidad de los problemas y de la consecuente necesidad de darles un tratamiento diferenciado, de modo que se reconozca la especificidad de los grupos que viven en condiciones locales determinadas. Al abordar los problemas como si fueran universales, el tratamiento carece de operatividad y de eficacia en sus soluciones. La focalización obvia estas dificultades y se vale de técnicas como la georreferenciación, la evaluación de procesos, los estudios comparativos de casos, los cortes de la gestión para evaluaciones de impacto, las alertas en la gestión, entre otras.

2. Proceso técnico-metodológico de formulación del Plan Nacional

Para formular el plan de la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar en los distintos niveles territoriales se requiere analizar las realidades y reflexionar sobre los contextos locales e institucionales. Esto permite establecer prioridades, orientar las acciones y concertar los recursos para los proyectos de corto, mediano y largo plazo. Igualmente, con los ejercicios de planeación participativa e interinstitucional se pretende afianzar las relaciones institucionales, armonizar los objetivos de desarrollo de cada entidad con las del conjunto, optimizar el uso de recursos, generar cooperación y crear sinergias que mejoren el impacto de las acciones sobre la población y su calidad de vida.

En concordancia con los principios de intersectorialidad y de descentralización de la política nacional, la planeación debe involucrar a las instituciones comprometidas en los distintos sectores y territorios. También, fortalecer la permanencia, institucionalización y sostenibilidad de las acciones emprendidas. Se requiere que cada nivel (nacional, departamental, municipal y distrital) esté articulado con los otros en los propósitos generales de la política y de sus componentes (prevención, detección y vigilancia, atención y transformación institucional) y que a la vez planifique sus acciones con autonomía, en términos de las competencias, posibilidades y prioridades de cada contexto.

Desde un punto de vista operativo y metodológico, la formulación del plan debe convocar a mesas intersectoriales. Quienes constituyan estas mesas serán delegados de carácter técnico y/o político, que tengan experticia y conocimiento del contexto en relación con el asunto y cuya competencia sea suficiente para integrar una mesa de trabajo de expertos. Esto último es factor esencial y principio de validación del resultado de la planeación. La modalidad de participación prevista es la de mesas intersectoriales con expertos, que en cada nivel territorial incluyan en primer término y de manera necesaria la representación activa de las instituciones comprometidas y en segundo término, a otros actores interesados, según posibilidades y requerimientos de cada caso.

Esta participación para la planeación debe guiarse, en todos los niveles, por los siguientes principios operativos:

1. Búsqueda de objetivos comunes, que supere los aislados.
2. Creación de cooperación y sinergia de distintos actores.
3. Fortalecimiento del compromiso institucional e individual.
4. Claridad de responsabilidades y competencias.
5. Concertación y claridad en los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Ruta estratégica de la planeación

Para obtener el plan nacional de construcción de paz y convivencia familiar se diseñó una ruta estratégica. Esta ruta tuvo en cuenta las condiciones institucionales de funcionamiento de la política nacional e involucró los distintos niveles territoriales y las instancias institucionales que participan en cada uno.

El tipo de planeación, de carácter participativo, interinstitucional e intersectorial, que procura autonomía y a la vez concatenación de los diversos niveles territoriales, exige generar mecanismos de armonización de programas, recursos, lineamientos, etcétera, en cada instancia relacionada con el desarrollo de la política.

El modelo de planeación contiene unos instrumentos y unos procedimientos de formulación de los planes, que conservan la misma estructura para la nación, los departamentos y los municipios. Las variaciones se incluyen con respecto a competencias institucionales y territoriales y a actores involucrados. De esta manera, el proceso y la estructura son transversales, pero se marcan diferencias en cada nivel de la planeación, dadas no solamente las responsabilidades propias de cada sector y nivel, sino la misma diversidad en los desarrollos de la política.

La ruta estratégica determinó los pasos que se debían cumplir para lograr la validación y aprobación de los planes en cada nivel territorial y el progresivo mejoramiento de relaciones de retroalimentación con los niveles jerárquicos en cada sector y aun entre sectores distintos:

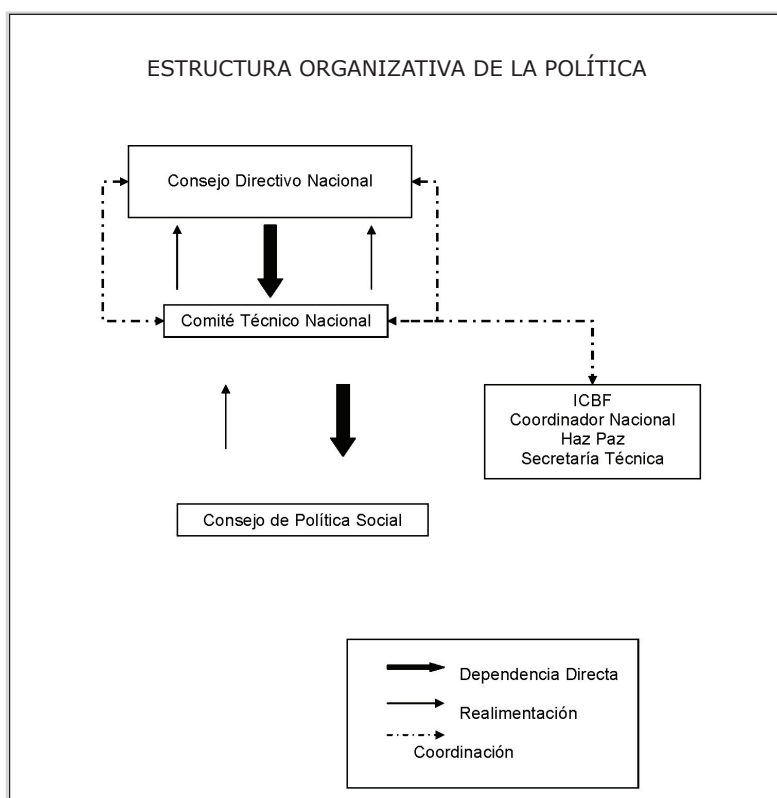
- En el mes de noviembre de 2004 se realizó un taller nacional para servidores públicos de todas las regionales ICBF, con el fin de que el equipo consultor de la Universidad Externado de Colombia socializara la metodología propuesta.
- Desde la sede nacional se ha brindado asesoría técnica a los territorios para entrenarlos en la aplicación de la metodología y responsabilizarles de las convocatorias, coordinación y conformación de mesas de trabajo interinstitucionales para la formulación de los planes.
- Otros cinco talleres se desarrollaron con los servidores públicos de las entidades Haz Paz, para capacitarlos en la formulación de los planes departamentales.
- Ya en los territorios, se conformaron mesas de trabajo interinstitucionales con el fin de formular los respectivos planes, que pasaron por el Consejo de Política Social para validarlos e incluirlos en las agendas públicas.

Estructura organizativa de la política Haz Paz

La estructura organizativa de la política nacional prevé en todos los niveles territoriales la conformación de equipos técnicos interinstitucionales. Los integran, por una parte, representantes

o delegados de las entidades signatarias de los compromisos ratificados en el Conpes 3144 de 2001, que dio continuidad a la política. Por otro, las entidades mismas en representación de sus titulares, que constituyen la instancia decisoria que asigna los recursos, avalan las acciones y adquieren nuevos compromisos.

El nivel nacional está representado por el consejo directivo y por un comité técnico. Los departamentos, por los delegados o encargados de la política en cada secretaría o en cada entidad y por el Consejo Departamental de Política Social. Los municipios también cuentan con los delegados o encargados en cada instancia de gobierno o en las entidades de orden nacional y con el Consejo Municipal de Política Social.



Consejo directivo nacional: es la máxima instancia rectora del programa, responsable de trazar las políticas, definir las estrategias y el presupuesto. La preside la Primera Dama de la Nación y está conformado por las siguientes entidades del orden nacional:

- Presidencia de la República, Consejería Presidencial de Programas Especiales y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de la Protección Social.
- Ministerio de Educación Nacional.

- Ministerio del Interior y de Justicia.
- Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Comunicaciones.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Policía Nacional.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Fiscalía General de la Nación.
- Procuraduría General de la Nación
- Defensoría del Pueblo.

Las funciones del Consejo Directivo son:

- Aprobar los ajustes y cambios del documento general de la política.
- Determinar los objetivos, componentes y alcance de la política.
- Definir los principios componentes.
- Precisar los temas prioritarios de los componentes y la política en general.
- Identificar las instituciones públicas y privadas que son eje de la política y que comparten propósitos comunes, con la intención de comprometerlas en el logro de los objetivos.
- Analizar y evaluar las propuestas presentadas por el Comité Técnico.

Participan en este comité los directores o directoras de las entidades del orden nacional y su participación es personal e indelegable. Se convoca a solicitud de la Primera Dama de la Nación.

Comité Técnico: es la instancia técnica del nivel nacional. Está coordinado por el ICBF y conformado por delegados técnicos de las entidades del consejo directivo.

Las funciones principales del Comité técnico son:

- Definir y aprobar los compromisos programáticos que asumen las entidades en cada componente de la política.
- Diseñar las estrategias para implementar las líneas de política y lograr los objetivos definidos en el Consejo.
- Articular la ejecución de la política por componente.
- Definir logros y estándares mínimos de calidad.
- Definir los indicadores para el seguimiento y monitoreo de cada componente.
- Analizar los reportes de seguimiento de los objetivos y controlar el cumplimiento de los compromisos programáticos de política.

- Elaborar los documentos requeridos con los compromisos programáticos y las estrategias para someterlos a consideración del Consejo directivo.

Secretaría Técnica Haz Paz: es responsabilidad del ICBF, entidad que tiene las condiciones técnicas y logísticas para coordinar programas del ámbito nacional. No obstante, puesto que cumplir las funciones del Comité técnico es una labor que supera sus competencias y recursos institucionales, cada institución comprometida debe ejecutar sus propios programas. En ese sentido, para la operación articulada de la política pública, cada una aporta recursos humanos, técnicos y económicos de acuerdo con su naturaleza y los objetivos intersectoriales deben ser apoyados financieramente por la cooperación nacional e internacional.

Las funciones de la Secretaría Técnica son:

- Consolidar en forma de documentos los lineamientos técnicos y operativos recomendados por los grupos de soporte institucional, para la aprobación del Comité técnico.
- Elaborar y presentar al comité técnico el plan indicativo y su reformulación, si hubiere lugar a ello.
- Promover la apropiación institucional de la política nacional Haz Paz, a través de dinámicas de concertación y coordinación.
- Organizar y conservar el archivo oficial y la memoria documental relativa al desarrollo de la política.
- Sistematizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones de la política nacional.

Consejos de Política Social: son instancias de coordinación en las que se puede concertar tanto el diseño como el desarrollo integral y coherente de las políticas sociales en las entidades territoriales. En cada uno de los departamentos, distritos y municipios, el respectivo consejo será el responsable de asesorar a la administración en el diseño y adopción de la política social, en particular, de la política nacional.

3. La política nacional de construcción de paz y convivencia familiar y el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

La política nacional nació en el marco del plan de desarrollo Cambio para construir la Paz 1998-2002. El objetivo de este plan fue impulsar un desarrollo socioeconómico en un clima de paz y convivencia social y el concepto de paz que manejó indicaba dos sentidos complementarios: negociación del conflicto armado y creación de seguridad, convivencia ciudadana y convivencia familiar.

Una de sus estrategias fue intervenir la violencia familiar. Para ello definió una política de construcción de paz y convivencia familiar con los componentes de prevención, detección y vigilancia y atención. En un segundo momento, se incluyó el componente de transformación institucional.

Junto a la gravedad y al escalamiento de las expresiones de violencia social se destacaron los avances teórico-normativos en los ámbitos nacional e internacional en varios aspectos: derechos humanos, legislaciones sobre infancia, familia, grupos vulnerables, relaciones de género, enfoques de salud pública en las políticas sociales y resolución pacífica de conflictos.

En ese marco, el propósito de la política nacional fue prevenir y atender la violencia intrafamiliar con una estrategia de apoyo a los individuos, a las familias y a las comunidades, en correspondencia con su misión: transmitir principios y valores democráticos y de convivencia, dotar a los núcleos básicos de la comunidad de los instrumentos apropiados para resolver los conflictos en forma pacífica e incrementar y cualificar la prestación de servicios a las familias en conflicto y a las víctimas de violencia intrafamiliar, a través del trabajo articulado de las instituciones nacionales y las entidades territoriales.

Con la expedición del documento Conpes 3077 del 1º de junio de 2000, la Consejería Presidencial para la Política Social, como unidad coordinadora de Haz Paz, tuvo a su cargo la integración y coordinación de las entidades, el seguimiento y evaluación y la retroalimentación de los procesos adelantados por los entes ejecutores. Al año siguiente, el documento

Conpes 3144 estableció que el ICBF debería asumir la coordinación de esta política, tarea que inició en abril de 2003, previo empalme con la Consejería mencionada.

Ya en el marco del plan nacional de desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario, la ley 812 de 2003, en el punto sobre ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social del capítulo C (Construir equidad social) consagra: "También se trabajará en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar". Este punto se amplía en el anexo de esta ley, titulado Bases del plan nacional de desarrollo, así:

El programa Haz Paz quedará institucionalizado en el ICBF. Se continuará el desarrollo de herramientas técnicas y operativas que permitan el avance de los objetivos propuestos a través de los componentes de prevención, detección temprana, atención y transformación institucional. Así mismo, se dará impulso a un modelo de vigilancia en salud pública alrededor de la violencia intrafamiliar (página 209, capítulo Protección a la familia, la infancia y la juventud).

En síntesis, la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar, que comenzó como un programa presidencial del gobierno anterior, siguió construyéndose como política pública a través de su institucionalización y de los logros nacionales, regionales y locales alcanzados. Estos logros, que se registran como avances de cada uno de sus componentes, contribuyen a la revisión permanente de su formulación en los aspectos conceptuales, técnicos y de prioridades y a la elaboración de herramientas para su puesta en marcha en todos los niveles territoriales.

En la formulación y desarrollo de la política nacional participan actualmente, además del ICBF, el Departamento Nacional de Planeación, las consejerías presidenciales de programas especiales y para la equidad de la mujer, los ministerios de la Protección Social, Educación Nacional, Comunicaciones e Interior y Justicia, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Enfoques de la política

Al expedirse la Constitución Política en 1991 comenzó a prevalecer el enfoque del ejercicio de los derechos humanos en el desarrollo y gestión de políticas sociales. El cuadro 1 resume el cambio en el caso de la política nacional en su construcción como política pública:

Cuadro 1.
**Cambio en los enfoques de la política nacional,
en el marco de la Constitución Política**

DE	A
Enunciados éticos	Compromisos vinculares
Necesidades básicas	Derechos
Verticalismo	Horizontalidad
Políticas gubernamentales	Políticas públicas
Sociedad civil como opción	Sociedad civil y esfera privada como instancias constitutivas de las relaciones sociales
Asistencialismo	Inversión en instituciones y prácticas culturales para el desarrollo
Centralismo	Descentralización
Enfoque sectorial	Intersectorialidad
Individuos	Familias
Representación	Participación
Programación desde la oferta	Programación desde la demanda

Principios de acción

- **Equidad:** la paz empieza por garantizar igualdad de oportunidades para todas las personas. Este principio propende que todos los niveles territoriales puedan cumplir con las competencias y responsabilidades otorgadas en la formulación de la política, para lo cual deberán adquirir una capacidad técnica mínima adecuada.
- **Descentralización:** la paz empieza por reconocer las autonomías locales. El propósito de este principio es utilizar los mecanismos de descentralización como marco para generar acciones en respuesta a la política. Esto implica a la vez fortalecer la gestión, con la consiguiente apropiación de las bases conceptuales de la misma.
- **Participación:** la paz empieza por abrir espacios de participación para todos. Es necesario que en la construcción y concertación de esta política pública se reconozca al otro y el reconocimiento de la diferencia, el respeto y la convivencia solo se podrán alcanzar a través de una cultura de participación.
- **Integralidad y concertación:** la paz empieza por convocar propósitos comunes. El ejercicio de construcción social requiere desde un comienzo identificarlos, integrarlos y concertarlos. La violencia intrafamiliar es un fenómeno multicausal y multidimensional, para cuyo tratamiento se exige una visión amplia, que contemple miradas y elementos de las diversas temáticas que surgen al abordarlo.
- **Ética y sentido humanitario:** la paz empieza por tener en cuenta la vida emocional de los individuos y las familias víctimas de la violencia intrafamiliar. El abuso sexual, el maltrato infantil y la violencia que se ejerce en los espacios de la vida cotidiana –el hogar, la escuela, la calle, el trabajo– son dramas humanos que requieren una intervención que reconozca y atienda el impacto emocional que ellos producen.

Propósitos de gestión

La paz y la convivencia familiar se construyen al desarrollar lo siguiente: la prevención del uso de la violencia como medio de resolución de conflictos individuales y familiares y la capacidad del Estado y de la sociedad civil para detectar oportunamente y controlar los factores generadores de violencia y los hechos de violencia en la familia y la comunidad.

Para ello es fundamental:

1. Unificar propósitos y estrategias por componentes.
2. Generar sinergias.
3. Consolidar una política pública sostenible.

Objetivo general

El propósito principal de la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar es la construcción de paz y convivencia familiar y la consolidación de familias democráticas, tolerantes de las diferencias, respetuosas de la dignidad y de los derechos de sus miembros, sin distinción de edad, género, cultura o capacidad física y/o intelectual.

Objetivos específicos

- Prevenir la violencia intrafamiliar (factores de riesgo).
- Fortalecer factores protectores.
- Brindar atención oportuna y eficaz.
- Desarrollar modelos de rehabilitación.
- Mejorar el conocimiento acerca de la violencia intrafamiliar.
- Fortalecer la gestión de los componentes.

Los componentes de la política

Como se mencionó antes, los componentes operativos de la política nacional son: prevención, detección y vigilancia, atención y transformación institucional. Conceptualmente, cada uno de ellos se ha entendido así:

Prevención

La intervención en prevención se concibe como una dinámica integral y continua de promoción del desarrollo del capital humano y social, que busca tener impacto en la sociedad en general. Las acciones se orientan a incidir en el cambio de los patrones socioculturales que justifican y alimentan las relaciones violentas en la familia, a fortalecer los factores protectores de los individuos y las parejas y a generar redes y procesos comunitarios que hagan contención del acto violento.

Detección y vigilancia

Ambos componentes se refieren a la intervención adecuada y oportuna sobre los individuos y/o familias, antes de que ocurran los episodios de violencia o cuando estos todavía no se han convertido en rutina. También aluden al establecimiento de programas preventivos y de sistemas de vigilancia de tipo epidemiológico. Al actuar en este sentido se aminoran los costos sociales y se evita la disolución de lazos familiares, se mitigan los daños emocionales sobre las personas afectadas, la fijación de patrones violentos de comportamiento y la reproducción intergeneracional de la violencia.

Atención

Es un servicio directo, con criterios éticos, efectividad y consistencia sostenida en el tiempo, tanto para la víctima y su familia como para el agresor, en especial si es menor de edad o ha generado violencia conyugal.

Transformación institucional

Este componente comprende desarrollo normativo, acompañamiento técnico y cualificación de la gestión, comunicación y movilización social, investigación y la creación de un sistema nacional de información.

Potencia las acciones de soporte y movilización de las propias instituciones, para mejorar su capacidad de respuesta frente a las exigencias que impone la puesta en marcha de los componentes centrales.

La política nacional se desenvuelve en un contexto que justifica y valida su continuidad. Estas son las características de ese contexto:

1. La violencia intrafamiliar en sus diversas manifestaciones tiende a ser mucho más visible. Esto indica con claridad la necesidad de aunar esfuerzos institucionales y ciudadanos para afrontarla.
2. La violencia social y política sigue vigente y acrecienta los factores estructurales de riesgo sobre la violencia intrafamiliar. Un grupo humano especialmente vulnerable a esta violencia es la población en situación de desplazamiento.
3. La política nacional tiene completa pertinencia y por tanto urge su balance para fortalecerla, aprovechando sus logros y corrigiendo sus limitaciones.
4. Es menester que la política nacional pase de ser una política de gobierno a ser una política de Estado, que se institucionalice en diferentes sectores. Por eso es fundamental trazar una planeación estructurada y participativa en todos los ámbitos territoriales (nación, departamentos y municipios).

4. Situación de violencia intrafamiliar en el país

En este capítulo se revisan datos de fuentes indirectas sobre la situación de la violencia intrafamiliar. A partir de ellos se podrán, en el capítulo siguiente, priorizar y analizar los problemas que debe afrontar el plan nacional de construcción de paz y convivencia familiar. Estos datos permiten observar la magnitud de los problemas y algunos aspectos relacionados con la ocurrencia de los mismos. La información recogida contiene evidencias valiosas para una adecuada toma de decisiones.

Las fuentes consultadas son el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante Medicina Legal), en su publicación Forensis, y las cifras de reportes anuales consolidadas del ICBF. Si bien son datos que no son en todo rigor homologables, en el ejercicio analítico e interpretativo permiten relacionar algunas regularidades y contribuyen a soportar las decisiones de la mesa de trabajo en el momento de la priorización.

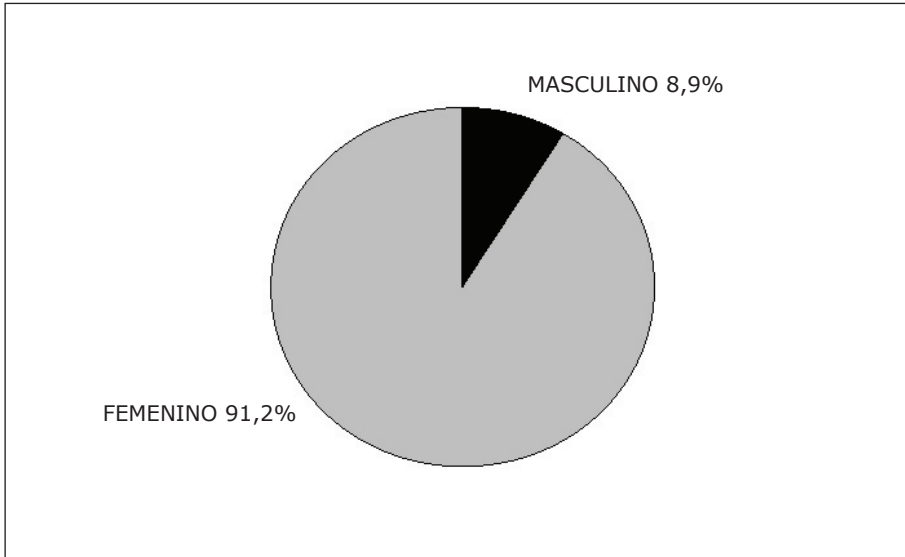
Dictámenes de Medicina Legal

Violencia entre las parejas

El primer dato para tener en cuenta es la cantidad de dictámenes realizados en los puntos de atención de Medicina Legal que hay en los departamentos del país y su distribución según la persona que se evalúa. Conviene aclarar que para llegar a ser objeto de dictamen en este instituto, se requiere en la mayor parte de los casos estar en curso un proceso o haber sido víctima de lesiones importantes. Es decir, los casos reportados aquí son como la punta de un iceberg, en relación con la ocurrencia real de casos de violencia en las familias.

En 2004 se realizaron en Colombia 36.901 dictámenes de víctimas de violencia entre parejas (2,8% menos que en 2003. Forensis señala que esta diferencia puede obedecer a disminución de las denuncias). De este total, la gran mayoría de víctimas sigue siendo formada por mujeres (91,1%), aunque se encuentran datos de hombres evaluados (8,9%) (Gráfica 1).

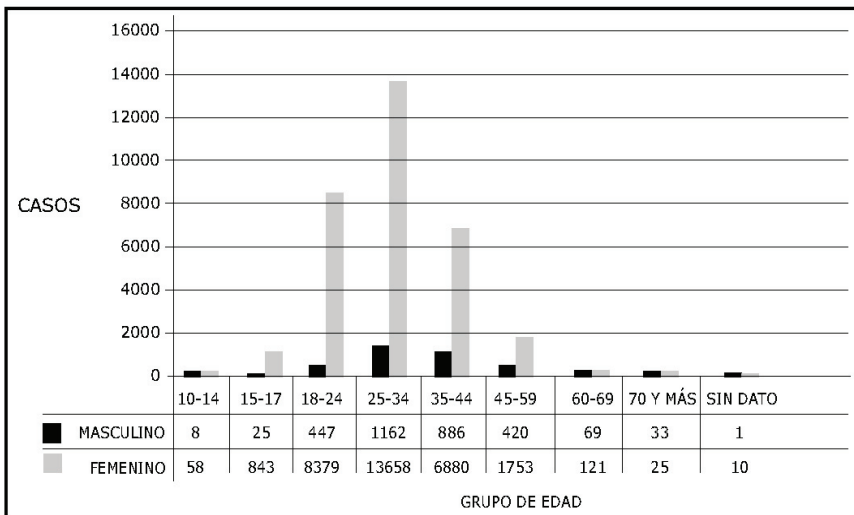
Gráfica 1.
Maltrato de pareja, según el sexo. Colombia 2004



Fuente: Forensis, 2004.

La edad de las víctimas está predominantemente entre los 18 y los 44 años de edad, con un pico entre los 25 y los 34 (gráfica 2). Otro dato llamativo es que prácticamente la totalidad de los dictámenes corresponde a lesiones físicas, lo que da una dimensión de la intensidad de la violencia.

Gráfica 2.
Maltrato de pareja, por grupo de edad y sexo. Colombia 2004



Fuente: Forensis, 2004.

En cuanto a la localización geográfica de la violencia, en el reporte de Medicina Legal se observa que el 90,9% de los casos se produce en zonas urbanas, lo que posiblemente indica que las dinámicas ciudadinas en nuestro país pueden constituir un factor adicional de riesgo para este tipo de violencias. Puede indicar también que hay más denuncias en estos contextos, mientras que en las áreas rurales podría estar más tolerada la violencia entre parejas.

Los datos de Medicina Legal que aparecen en el cuadro 2 ilustran adicionalmente la situación global del país según los dictámenes realizados y las tasas establecidas en este tipo de violencia.

Cuadro 2.
Tasa de maltrato entre parejas, por departamento

DEP. HECHO	CASOS	POBLACIÓN	TASAS POR 100.000 HAB. DE 14 Y MÁS AÑOS
Amazonas	187	44.188	378
Antioquia	3.874	3.913.683	94
Arauca	271	167.547	162
Atlántico	1.708	1.809.998	106
Bogotá	6.005	5.074.561	118
Bolívar	1.032	1.423.902	72
Boyacá	1.588	939.204	169
Caldas	677	815.291	83
Caquetá	253	276.560	91
Casanare	342	197.224	173
Cauca	621	853.901	73
Cesar	558	642.047	87
Córdoba	583	888.297	68
Cundinamarca	2.528	1.659.331	182
Chocó	218	235.360	93
Guaviare	78	82.422	95
Huila	827	829.932	133
La Guajira	246	319.179	78
Magdalena	712	893.799	80
Meta	944	490.967	192
Nariño	941	1.144.395	82
Norte de Santander	1.802	955.103	189
Putumayo	51	225.867	23
Quindío	488	428.314	113
Risaralda	442	710.054	62
San Andrés y Prov.	233	57.580	405
Santander	2.348	1.397.642	188
Sucre	543	642.254	100
Tolima	1.252	879.218	142
Valle	3.493	3.181.152	110
Vichada	20	53.598	37

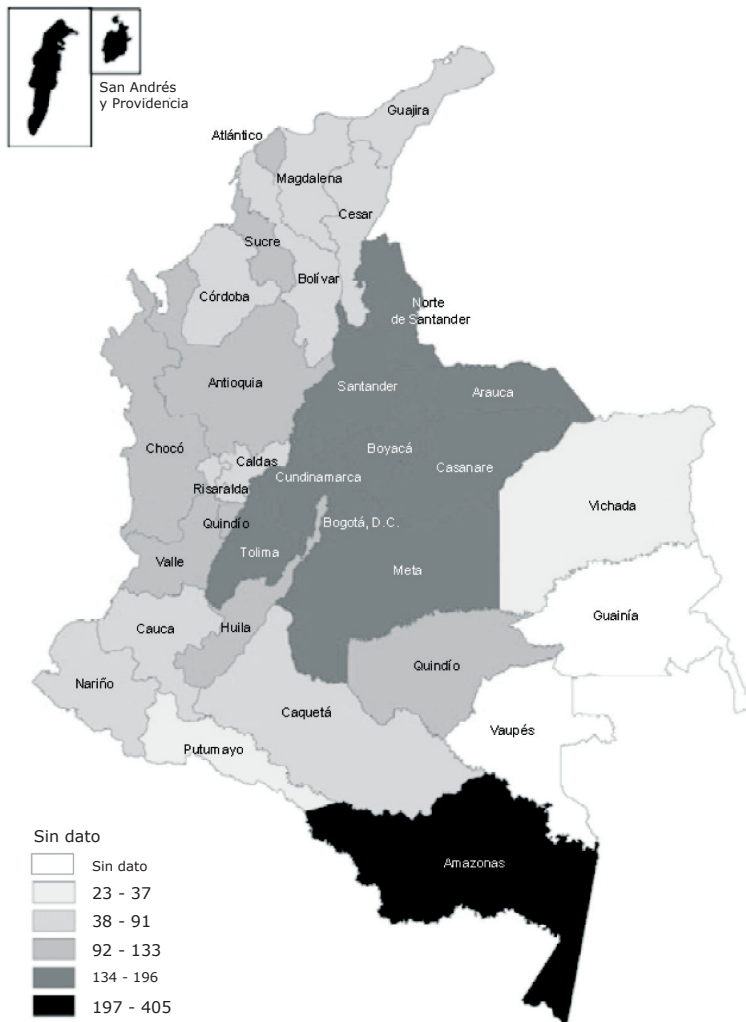
Máximo San Andrés y Providencia - Mínimo Putumayo.

Nota: Guainía y Vaupés no se incluyeron por falta de datos.
Fuente: Forensis, 2004.

Se encuentran datos relevantes en San Andrés y Providencia, Amazonas, Arauca, Casanare, Huila, Tolima, Boyacá, Norte de Santander, Meta, Cundinamarca y Bogotá.

Mapa 1.
Maltrato de pareja, por departamentos, 2004

(Tasa por 100.000 habitantes de 14 años y más)



Mapa realizado por el Grupo Geografía, Política Territorial y Decisiones Públicas
Programa de Geografía, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad Externado de Colombia
Fuente: Forensis 2004.

Violencia contra niños y niñas

En 2004, el documento Forensis reporta 9.847 dictámenes a menores de 18 años. El 36% de los malos tratos fue cometido por el padre, sobre todo contra niños entre 5 y 9 años de edad y contra niñas entre 10 y 14. En segundo lugar, la persona maltratadora es la madre, en un 27% de los casos, y en el 9% de ellos lo es otro u otros familiares, sobre todo hermanos (cuadro 3 y gráficas 3 y 4). Hay también otros agresores contra los y las niñas en el ámbito familiar.

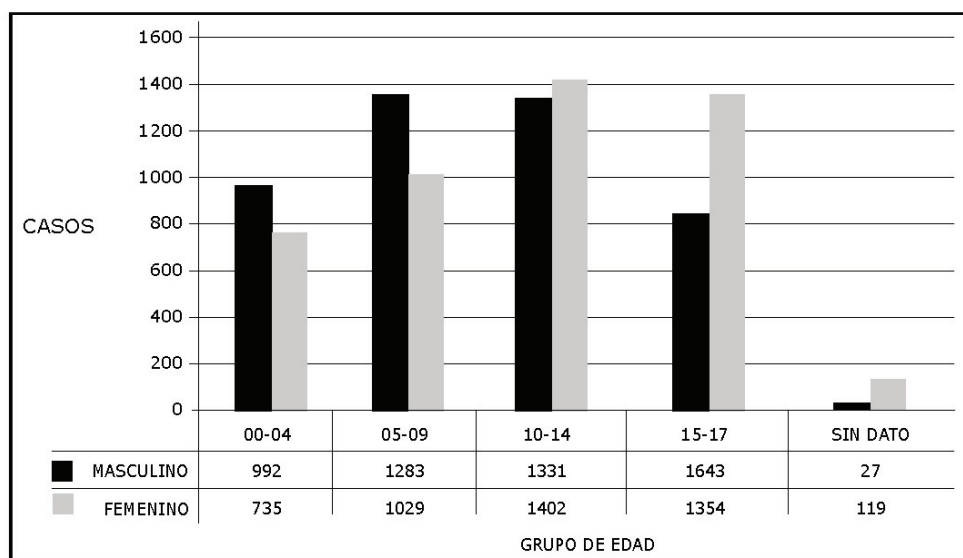
Conviene subrayar que más del 60% de los casos de maltrato a niñas y niños es responsabilidad de la pareja parental.

Cuadro 3.
Tasa de maltrato al menor, según grupo de edad. Colombia 2004

GRUPO DE EDAD	TOTAL	MASCULINO	FEMENINO	AVISA
00-04	33	36	29	620
05-09	46	51	40	2.150
10-14	53	50	56	3.440
15-17	72	47	96	2.768
SIN DATO				
TOTAL	49	46	52	8.975

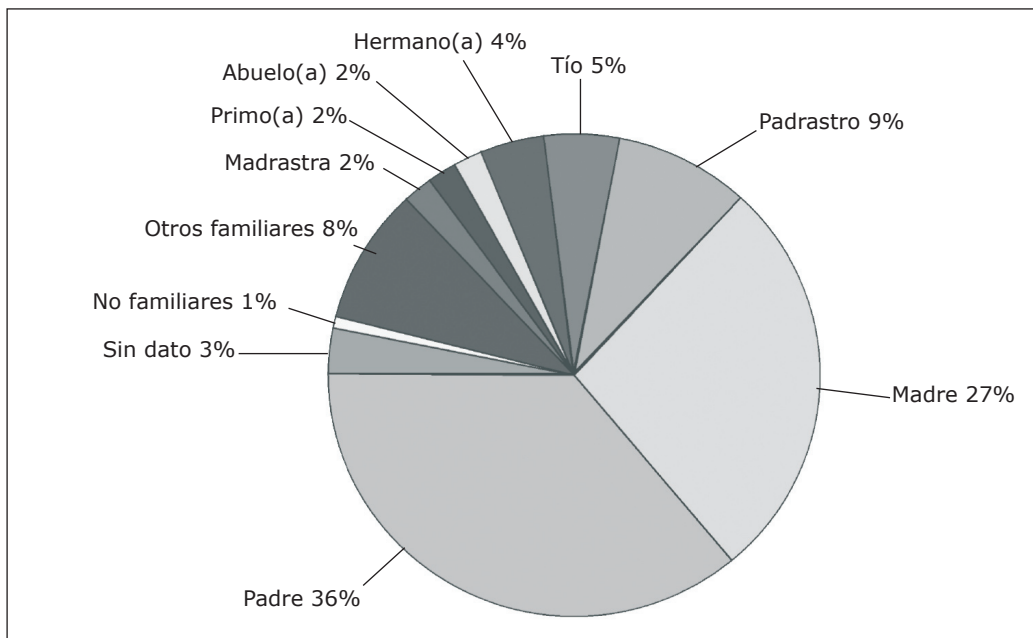
Fuente: Forensis, 2004.

Gráfica 3.
Maltrato al menor, según sexo. Colombia 2004



Fuente: Forensis, 2004.

Gráfica 4.
Maltrato al menor según agresor. Colombia 2004



Fuente: Forensis, 2004.

El cuadro 4 muestra la distribución por departamentos de los casos consolidados por Medicina Legal.

Cuadro 4.
Tasa de maltrato al menor, por departamento. Colombia 2004

DEPARTAMENTO	CASOS	POBLACION	TASA POR 100.000 MENORES
AMAZONAS	41	41.047	100
ANTIOQUIA	950	2.225.228	43
ARAUCA	109	129.843	84
ATLÁNTICO	290	907.140	32
BOGOTÁ	1.786	2.482.272	72
BOLÍVAR	238	952.817	72
BOYACÁ	589	591.426	100
CALDAS	235	439.241	54
CAQUETÁ	63	220.020	29
CASANARE	126	146.223	85
CAUCA	108	609.796	18
CESAR	143	489.094	29
CÓRDOBA	97	622.315	16
CUNDINAMARCA	819	931.621	88
CHOCÓ	32	217.077	15
GUAVIARE	56	57.847	97
HUILA	213	445.318	48
LA GUAJIRA	59	243.382	24
MAGDALENA	165	814.917	27
META	273	333.628	82
NARIÑO	164	761.002	22
NORTE DE SANTANDER	352	638.558	55
PUTUMAYO	29	176.850	18
QUINDÍO	255	222.637	116
RISARALDA	173	380.325	45

SAN ANDRÉS Y PROV.	30	29.354	102
SANTANDER	430	842.260	51
SUCRE	163	391.099	42
TOLIMA	324	543.725	60
VALLE	673	1.638.607	41
VICHADA	15	48.368	31

Guainía y Vaupés no se incluyen por falta de datos.

Fuente: Forensis, 2004.

Los datos permiten observar tasas importantes en Bogotá (72 por cada 100 mil habitantes), Boyacá (100), San Andrés y Providencia (102) y Quindío (115) Vichada, Putumayo y Chocó muestran la menor cantidad de reportes (véase el mapa 2).

Mapa 2.
Maltrato al menor, por departamento, 2004

(Tasa por 100.000 menores)

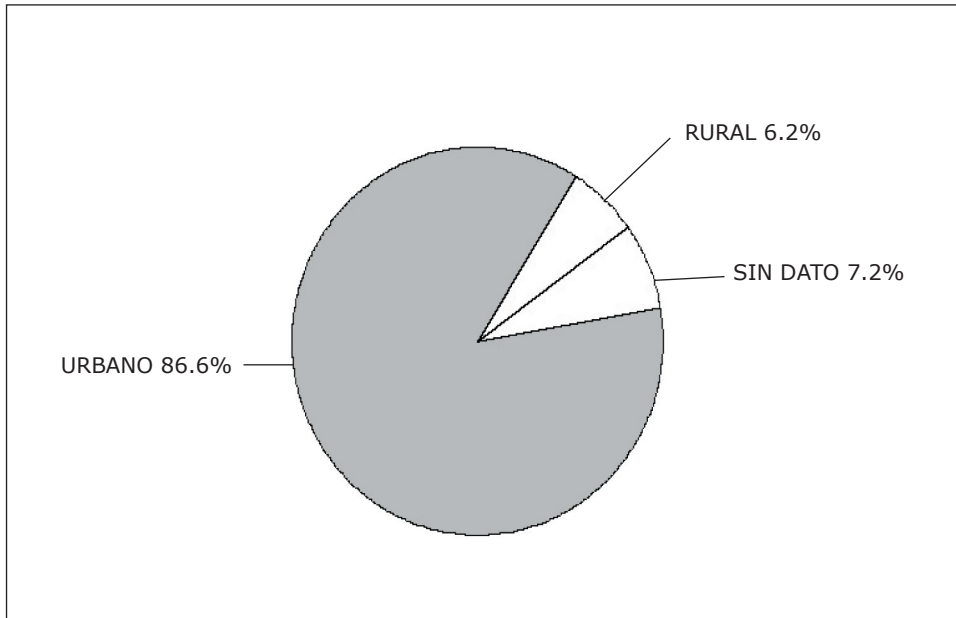


Mapa realizado por el Grupo Geografía, Política Territorial y Decisiones Públicas
Programa de Geografía, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad Externado de Colombia
Fuente: Forensis 2004.

Como en los reportes de la violencia de pareja, hay mayores índices de dictámenes de maltrato a la niñez en zonas urbanas (gráfica 5) y, al igual que en ese caso, esta situación debe interpretarse cuidadosamente.

Gráfica 5.

Maltrato al menor según zona del hecho. Colombia 2004



Fuente: Forensis, 2004.

A continuación se presenta información actualizada de diversas fuentes, que sirve para constatar la importancia de esta problemática.

De acuerdo con las regionales y el centro de atención virtual del ICBF, el total casos de maltrato infantil reportados fue el siguiente:

- Denuncias de maltrato físico: 13.261 en 2003; 13.685 en 2004, y 20.211 en 2005. Entre 2003 y 2005 el incremento fue de 52.
- Denuncias de maltrato psicológico: 2.496 en 2003; 2.994 en 2004, y 4.090 en 2005, con un incremento de 64% entre 2003 y 2005.
- Denuncias de abuso sexual: 1.451 en 2003; 2.182 en 2004, y 3.301 en 2005. En este caso, el aumento fue de 127% entre 2003 y 2005.

Por otra parte, de acuerdo con dictámenes realizados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el maltrato infantil fue el siguiente: en 2002 hubo 10.337; en 2003 hizo 10.211; en 2004 efectuó 9,847 y en 2005 realizó 10.170 dictámenes de maltrato infantil.

Según esa misma fuente, en relación con delitos sexuales contra menor de edad hizo los siguientes dictámenes: 12.200 en 2002; 14.434 en 2004 y 15.180 en 2005.

Se observa que en 2004 el 40,55% corresponde a dictámenes de maltrato infantil y 50,44% a delitos sexuales con menor de edad. Comparando con 2005, los dictámenes de maltrato infantil

son iguales a 40,11% y los delitos sexuales a 59,88%, de donde se deduce que el maltrato infantil se mantuvo entre un año y otro, y los delitos sexuales se incrementaron 5%.

En relación con las denuncias ante la Fiscalía por delitos de abuso, explotación o asalto sexual, en los que las víctimas han sido menores de edad, este fue el comportamiento: 3.821 en 2003; 4.572 en 2004; y 3.939 a junio de 2005.

Las víctimas menores de 14 años representaron 14%, y las mujeres 87%.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005, cuarta de una serie de encuestas que ha desarrollado Profamilia desde 1990 con periodicidad quinquenal, para estudiar y analizar aspectos relacionados con la salud sexual y reproductiva de las mujeres y adolescentes de Colombia, presenta los siguientes datos, en relación con el mismo problema, el maltrato a los niños:

- Castigo a los hijos por parte del esposo o compañero: de una muestra de 11.408 en 75% de los casos hubo reprimenda verbal, en 41% golpes y en 22% palmadas.
- Los golpes por parte de los esposos o compañeros a los niños son más frecuentes entre los hijos de mujeres mayores de 25 años, entre las que estuvieron casadas o unidas, las residentes en la zona rural, en las regiones Pacífica y Central, y entre las de niveles más bajos de educación y riqueza.
- Castigo a los hijos por parte de las madres: en este caso la muestra estuvo compuesta por 21.618, y se halló que en 74% de ella hubo reprimenda verbal; en 47% golpes y en 34% palmadas. Se aprecia que las madres castigan más que sus esposos o compañeros. Las mujeres que golpean más a los hijos son las mayores de 25 años, las que están en unión libre y las que estuvieron unidas, las residentes en el área rural, en las regiones Pacífica y Central, las que no tienen educación y las de los niveles más bajos de riqueza.

Maltrato entre familiares

Otro dato interesante por cuanto permite observar la complejidad de las dinámicas es el que destaca Forensis en relación con los casos de dictámenes realizados por violencia entre otros familiares. En 2004 se reportaron 13.022 dictámenes por lesiones, con mayor denuncia de casos de mujeres maltratadas (cuadro 5 y gráficas 6 y 7).

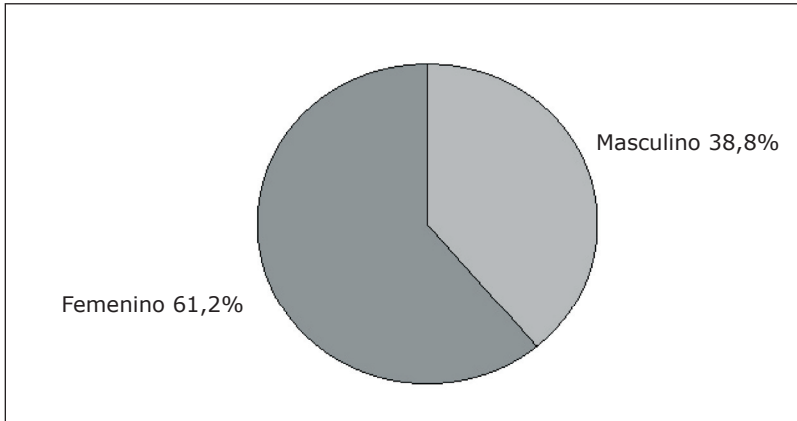
Cuadro 5.

Violencia entre familiares, según grupo de edad y sexo. Colombia 2004.

GRUPO DE EDAD	TOTAL	MASCULINO	FEMENINO
00-04	5.153.001	2.627.489	2.525.512
05-09	5.233.902	2.665.296	2.568.606
10-14	5.259.978	2.667.012	2.592.966
15-17	2.774.316	1.366.447	1.407.869
SIN DATO	0	0	
TOTAL	18.421.197	9.326.243	9.094.454

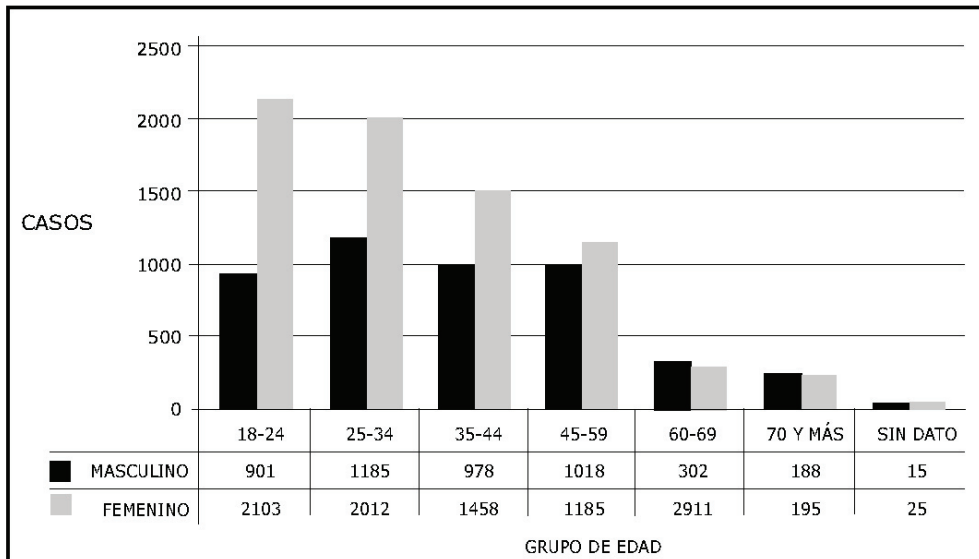
Fuente: Forensis, 2004.

Gráfica 6.
Maltrato entre otros familiares, según sexo. Colombia 2004



Fuente: Forensis, 2004.

Gráfica 7.
Maltrato entre otros familiares, según edad y sexo. Colombia 2004



Fuente: Forensis, 2004.

En la perspectiva de distribución nacional, en el cuadro 6 y en el mapa 2 se presentan las tasas de maltrato familiar por departamento. Las tasas más altas se presentan en Amazonas, San Andrés y Providencia, Boyacá, Norte de Santander y Cundinamarca.

Cuadro 6.

Tasa de maltrato entre familiares, por departamento. Colombia 2004.

DEPARTAMENTO	TOTAL	POBLACIÓN MAYOR DE EDAD	TASAS POR 100.000 HAB. DE 14 Y MÁS AÑOS
Amazonas	81	37.368	183
Antioquia	1.552	3.499.970	45
Arauca	22	143.499	15
Atlántico	589	1.414.308	42
Bogotá	1.882	4.547.058	37
Bolívar	952	1.231.410	29
Boyacá	819	812.839	75
Caldas	281	720.638	39
Caquetá	56	235.488	24
Casanare	82	189.163	48
Cauca	280	734.091	35
Cesar	184	545.341	30
Córdoba	227	759.538	30
Cundinamarca	551	1.373.914	62
Chocó	44	196.028	22
Guaviare	11	72.229	15
Huila	288	538.095	53
La Guajira	82	273.977	23
Magdalena	277	786.054	38
Meta	259	424.068	60
Nariño	418	896.708	42
Norte de Santander	879	826.396	82
Putumayo	4	193.507	2
Quindío	125	390.648	33
Risaralda	189	629.231	30
San Andrés y Prov.	41	52.099	79
Santander	782	1.221.191	64
Sucre	210	183.849	45
Tolima	501	788.978	65
Valle	1.157	2.822.249	41
Vichada	8	45.379	13

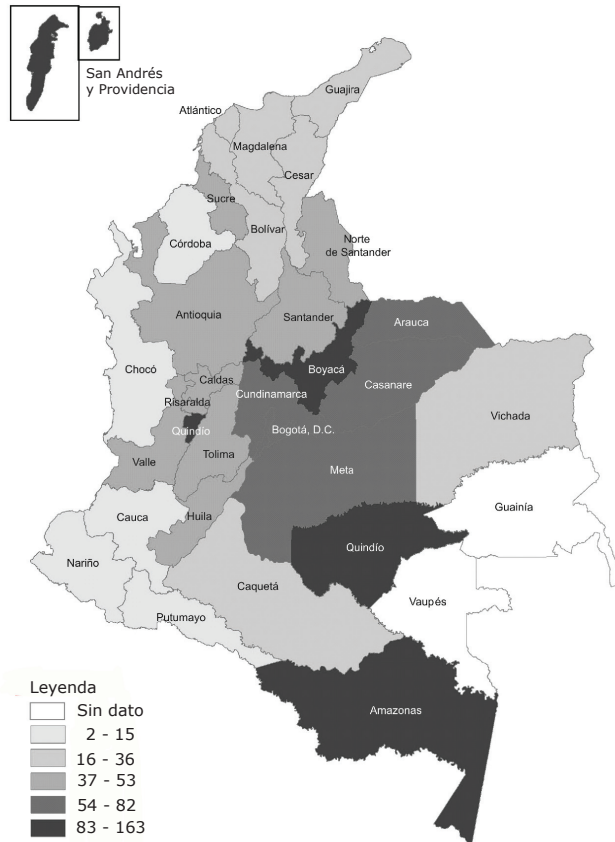
Tasa máxima Amazonas 189

Tasa mínima Putumayo 2

Nota: Guainía y Vaupés no se incluyen por falta de datos.

Fuente: Forensis, 2004.

Mapa 3.
Maltrato entre familiares, por departamento, 2004
(Tasa por 100.000 habitantes mayores de edad)



Mapa realizado por el Grupo Geografía, Política Territorial y Decisiones Públicas
Programa de Geografía, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad Externado de Colombia
Fuente: Forensis 2004.

La gráfica 6, por su parte, incluye datos actualizados a 2005, de los que se puede deducir:

- El maltrato físico supera en número las demás variables, pues sus cifras se configuran en 42% del total de las denuncias.
- El maltrato psicológico reportó menores cifras de denuncia en el primer trimestre de 2005, fue superado en el segundo, decreció en el tercero y alcanzó su máximo nivel en el cuarto trimestre.
- El abuso sexual reportó el mayor nivel en el tercer trimestre, en comparación con el primero, cuando reportó el menor nivel de denuncias.

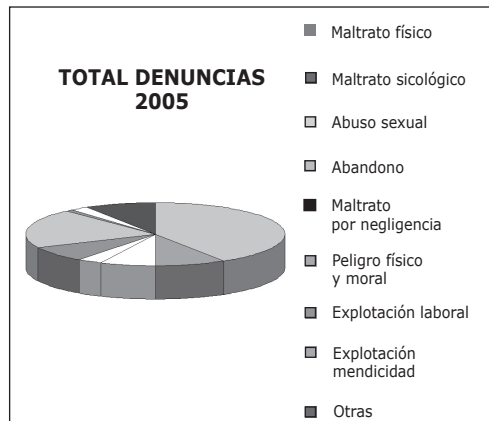
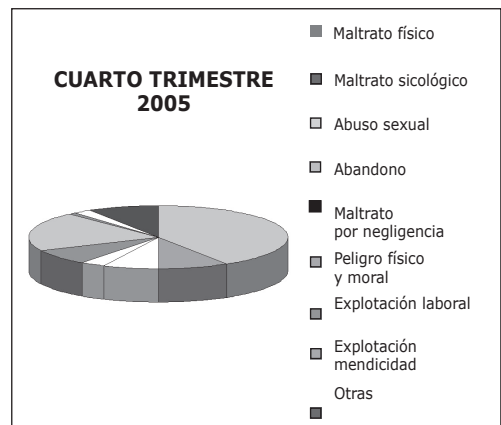
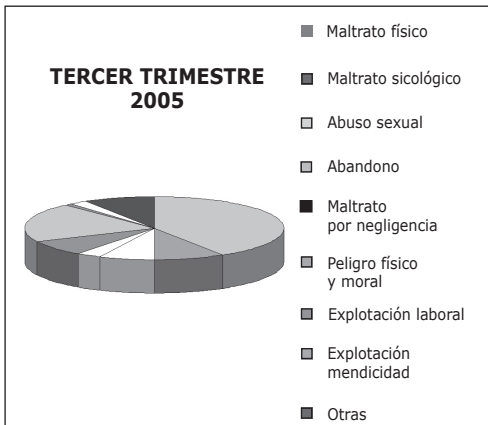
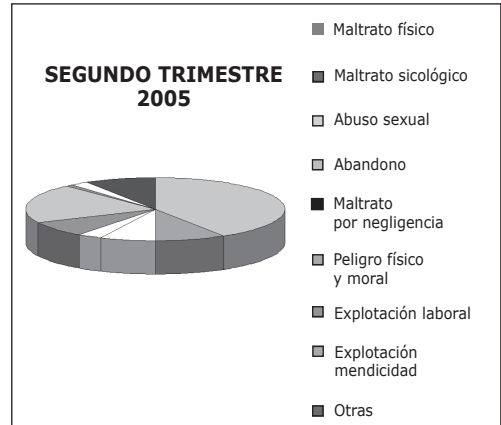
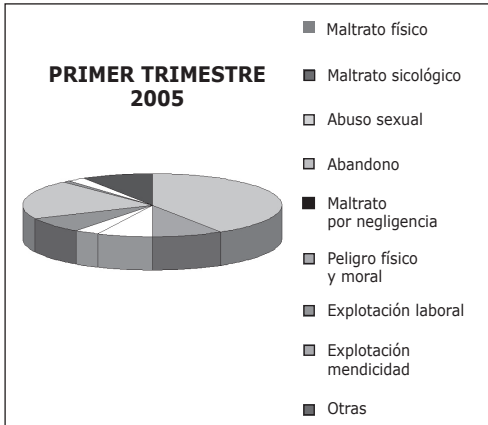
- En abandono hubo menos denuncias en el primer y último trimestre del año, en contraste con el tercero y segundo; en este último hubo más denuncias.
- El maltrato por negligencia no manifestó grandes cambios, ya que las denuncias no bajaron de 911 y no aumentaron de 1.111.
- El peligro físico y moral se constituye en el segundo factor de denuncias en 2005, con un total de 7.659 casos.
- La explotación laboral es la variable en que menos casos se reportaron en 2005, y se constituyó en 1% del total de casos reportados, lo que no quiere decir que no represente una amenaza real para el sector afectado.
- La explotación por mendicidad creció entre el primer y segundo trimestre de este periodo, y decreció hasta el cuarto periodo.
- La variable "otras" incluye tenencia irregular de menores, desvinculados, extraviados, por establecer, prostitución infantil, turismo sexual, violencia intrafamiliar, etc, y se configura en 10% del total del 2005.

En términos más generales, en el primer trimestre de 2005 se reportaron 8.932 casos, en el segundo semestre aumentaron a 11.323, en el tercero vuelven a incrementarse y se presentan 11.936 casos, y hacia el cuarto trimestre fueron denunciados 9.936 casos, para un total de 42.127. Lo anterior muestra un grave problema, al tomar en cuenta la cantidad de denuncias en solo un año, además de las que no son presentadas.

Gráfica 8

Denuncias por maltrato a menores de edad, 2005 (por trimestres y consolidado)

2005					
MOTIVO DE LA DENUNCIA	1er. Trim. 2005	2do. Trim. 2005	3er. Trim. 2005	4to. Trim. 2005	TOTAL 2005
Maltrato físico	3883	4628	4833	4112	17456
Maltrato psicológico	744	963	887	967	3561
Abuso sexual	517	791	888	773	2969
Abandono	246	355	328	272	1201
Maltrato por negligencia	943	938	911	1111	3903
Peligro físico y moral	1713	2269	2401	1276	7659
Explotación laboral	90	114	154	188	546
Explotación Mendicidad	160	203	160	87	610
* Otras	636	1062	1374	1150	4222
TOTAL	8932	11323	11936	9936	42127
TOTAL POR AÑO	42127				

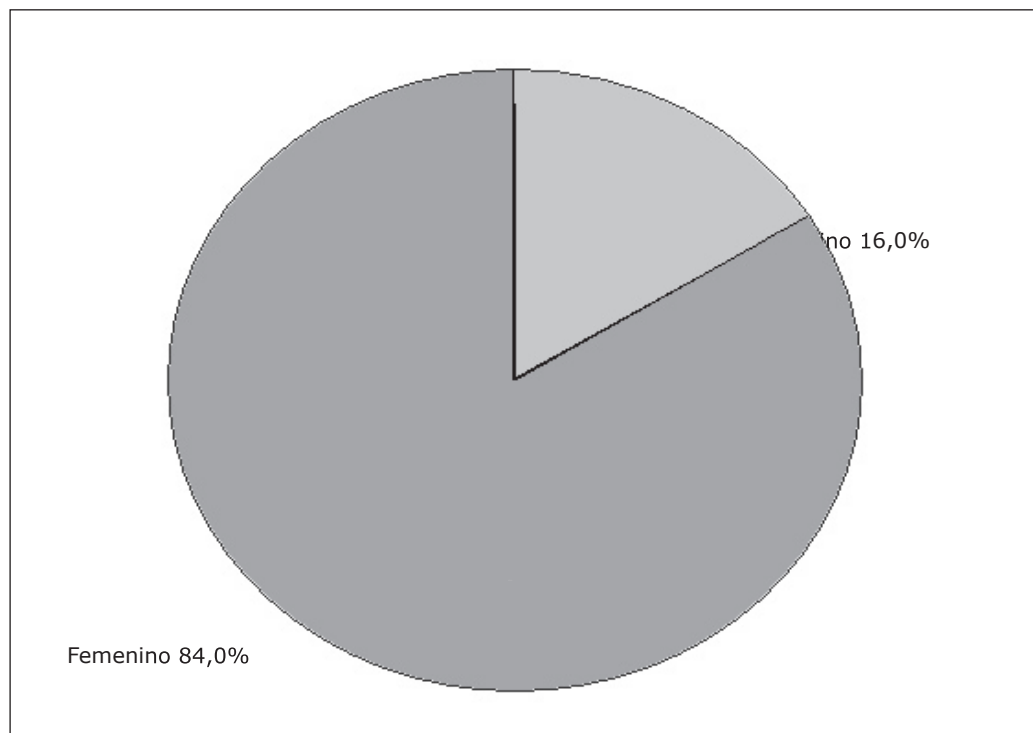


Violencia sexual en la familia

Otro problema de indiscutible impacto en el desarrollo y calidad de vida de las víctimas es el de la violencia sexual. Los dictámenes de Medicina Legal confirman el preocupante hecho de que la mayoría de los casos de violencia sexual en el país ocurre en las familias.

La gráfica 9 muestra que, si bien las mujeres (especialmente niñas) representan el mayor porcentaje de víctimas de violencia sexual, también los hombres (especialmente niños) sufren de manera importante las vejaciones sexuales intrafamiliares.

Gráfica 9.
Dictámenes sexológicos según sexo. Colombia 2004

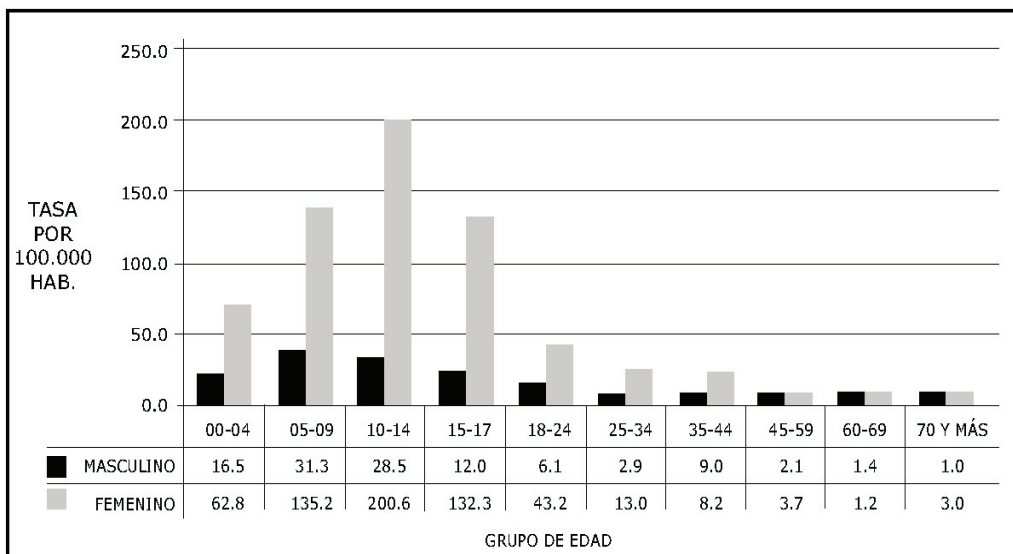


Fuente: Forensis, 2004.

Al observar la problemática desde el punto de vista de los grupos de edad, son evidentes las condiciones del abuso y de la situación de las familias como vulneradoras de derechos fundamentales de los niños y las niñas. Según las cifras de Medicina Legal, los grupos más vulnerables son los de edades entre los 10 y los 14 años, pero hay un importante porcentaje de víctimas (niñas y niños) entre los 5 y los 9 años de edad (gráfica 10).

Gráfica 10.

Tasas de dictámenes sexológicos, según grupos de edad. Colombia 2004.



Fuente: Forensis, 2004.

Finalmente, el cuadro 7 y el mapa 4 muestran las tasas de violencia sexual en las familias por departamentos, de acuerdo con los dictámenes sexológicos practicados en el territorio nacional. Las mayores tasas se presentan en Guaviare, Guainía, Córdoba, Bogotá y La Guajira.

Cuadro 7.
Tasa de dictámenes sexológicos por departamentos. Colombia 2004.

DEPARTAMENTO	CASOS	POBLACIÓN	TASA
Arauca	69	273.138	25.3
Atlántico	552	2.921.446	29.8
Bogotá	4.391	7.029.928	62.5
Bolívar	298	2.184.227	18.6
Boyacá	468	1.404.309	33.3
Caldas	462	1.150.770	39.6
Caquetá	108	455.508	29.7
Casanare	129	917.406	40.6
Cauca	242	1.944.487	18.0
Cesar	300	1.084.495	29.0
Córdoba	418	1.981.051	30.2
Cundinamarca	1.021	2.306.635	35.0
Chocó	145	413.905	30.0
Guainía	59	41.990	140.5
Guaviare	440	190.078	333.3
Huila	105	962.269	10.7
La Guajira	394	517.350	64.6
Magdalena	613	1.380.971	44.4
Meta	270	758.316	35.6
Nariño	581	1.743.311	33.8
Norte de Santander	41	1.464.956	2.6
Putumayo	0	900.357	0.0
Quindío	284	603.185	48.7
Risaralda	348	1.009.558	34.3
San Andrés y Prov.	9	81.453	9.7
Santander	805	2.063.451	43.4
Sucre	255	854.946	29.8
Tolima	607	1.912.709	53.1
Valle	1.521	4.480.850	84.1
Vichada	15	83.745	16.0
Máxima tasa	Guaviare		338.3
Máxima tasa	Putumayo		0.0

Nota: Los departamentos de Amazonas, Antioquia y Vaupés no figuran ya que se carece de datos.

Fuente: Forensis, 2004.

Mapa 4.
Dictámenes sexológicos, por departamento, 2004
 (Tasa por 100.000 habitantes)



De los reportes de atención del ICBF

La información que sirve de base a este aparte proviene de los consolidados de denuncias recibidas en el ICBF a través del Sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (SPQRS). En estos datos se destaca su potencialidad para configurar otros tipos de violencia contra las y los niños, que no llegan a los estrados judiciales, ni ameritan en principio dictámenes de Medicina Legal, pero que sí constituyen hechos de violencia atendidos institucionalmente.

En los datos disponibles de 2003 se confirma la mayor afluencia de denuncias por maltrato físico y abuso sexual, pero también se indican otros tipos de violencias inflingidas contra niños y niñas en su familia: el maltrato psicológico, el abandono parcial, el abandono total, la exposición a peligros físicos y morales, la explotación laboral, la mendicidad y otras formas de exposición como la explotación sexual, el consumo de sustancias psicoactivas y otras condiciones sociales extremas. El cuadro 8 presenta las cifras disponibles en un consolidado nacional.

Cuadro 8.
Número de denuncias por tipo de maltrato. Colombia 2003.

* Fuente: SPQRS - ICBF

TIPOS DE MALTRATO	DENUNCIAS	%
Maltrato físico	12.108	45,14
Maltrato psicológico	2.295	8,56
Abuso sexual	1.309	4,88
Abandono total	690	2,57
Abandono parcial	3.283	12,24
Peligro moral	1.005	3,75
Peligro físico	3.194	11,91
Explotación laboral	280	1,04
Explotación mendicidad	383	1,43
*Otras	2.277	8,49
TOTAL	26.824	100,00

* Otras incluye: prostitución infantil, niños extraviados, pornografía infantil, drogadicción, desplazados por la violencia, y circunstancias difíciles por extrema pobreza.

Situaciones de violencia

El cuadro 9 presenta diferentes modalidades de la situación de violencia, maltrato, abandono y explotación en el territorio nacional, según el tipo de maltrato y por departamento. Esta información reunida aporta un elemento de análisis adicional muy útil para establecer prioridades y analizar problemáticas, materia propia del siguiente capítulo.

Cuadro 9.
Número de denuncias según el tipo de maltrato, por departamento. Colombia

* Fuente: SPQRS - ICBF

REGIONALES	MALTRATO		ABUSO SEXUAL	ABANDONO	PELIGRO (FÍSICO-MORAL)	EXPLOTA-CIÓN (LABORAL-MENDICIDAD)	OTRAS*	TOTAL
	FÍS.	PSIC.						
BOGOTÁ	1407	260	99	721	221	84	30	2822
VALLE	811	212	56	238	377	42	173	1909
RISARALDA	518	64	20	129	226	23	70	1050
SANTANDER	384	223	46	244	98	12	16	1023
ATLÁNTICO	391	83	21	31	438	12	15	991
TOLIMA	315	57	25	102	172	18	19	708
ANTIOQUÍA	292	35	14	91	127	22	65	646
CESAR	119	26	35	28	93	144	17	462
CALDAS	171	128	12	13	60	10	54	448
HUILA	194	64	15	79	65	3	26	446
GUAVIARE	92	92	16	8	117	0	65	390
QUINDIO	206	4	8	8	154	2	1	383
BOYACÁ	141	56	17	77	43	5	0	339
CASANARE	115	36	19	39	52	2	5	268
CÓRDOBA	151	5	11	19	23	2	4	215
NARIÑO	107	37	2	36	3	2	0	187
META	110	46	10	3	0	0	1	170
NORTE DE SANTANDER	101	2	1	33	0	22	0	159

REGIONALES	MALTRATO		ABUSO SEXUAL	ABANDONO	PELIGRO (FÍSICO-MORAL)	EXPLOTA-CIÓN (LABORAL-MEN-DICIDAD)	OTRAS*	TOTAL
	FÍS.	PSIC.						
CAQUETÁ	33	4	4	21	69	1	0	132
ARAUCA	52	5	7	11	35	3	0	113
CHOCÓ	26	13	0	6	67	0	0	112
SUCRE	46	0	9	10	9	1	11	86
SAN ANDRÉS	55	9	2	7	1	0	8	82
LA GUAJIRA	34	30	6	2	4	1	0	77
MAGDALENA	38	24	5	3	2	0	2	74
AMAZONAS	4	3	0	14	13	0	10	44
VAUPES	4	14	1	4	0	0	0	23
BOLÍVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
CAUCA	0	0	0	0	0	0	0	0
C/MARCA.	0	0	0	0	0	0	0	0
PUTUMAYO	0	0	0	0	0	0	0	0
GUAINÍA	0	0	0	0	0	0	0	0
VICHADA	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	5.917	1.532	461	1.977	2.469	411	592	13.359

*Otras incluye: Prostitución infantil, niños extraviados, pornografía infantil, drogadicción, desplazados por la violencia y circunstancias difíciles por extrema pobreza.

Fuente: Forensis, 2004.

5. Identificación y análisis de problemáticas de violencia intrafamiliar

Identificación y priorización

Para priorizar los problemas de violencia intrafamiliar, la mesa de trabajo del Comité técnico nacional se basó en juicios y valoraciones que fueron presentando las situaciones de acuerdo con su gravedad. Con ello se determinaron los principales problemas, que se ampliarán en un análisis posterior.

El punto de partida para identificar las problemáticas fue la utilización de tipificaciones corrientes en el ámbito institucional y en los reportes estadísticos disponibles de violencia intrafamiliar, así como acuerdos básicos de trabajo afinados en el proceso de validación de la metodología. Estas tipificaciones relacionan la modalidad de violencia (física, psicológica, sexual, abandono parcial o negligencia, abandono parcial, exposición a otros tipos de peligros físicos o morales) con el subsistema o grupo relacional implicado en la violencia (entre cónyuges o pareja, entre padres-madres e hijos o hijas, entre padrastros-madrastras e hijastras o hijastros, entre hermanos, entre otros grupos que se puedan identificar) (Véase cuadro 11).

Una vez identificadas las problemáticas, la discusión condujo a priorizar de acuerdo con la gravedad encontrada, teniendo en cuenta las variables de cronicidad o antigüedad, frecuencia (ocurrencia) e impacto.

En la metodología se definieron de manera operativa los criterios de calificación que permitieron situar las problemáticas en grados diferentes de gravedad, según conocimiento y juicio de la mesa de trabajo. Tales criterios son:

- Intensidad del problema. Se califica de 1 a 3, valorando la frecuencia con la que ocurre el fenómeno en relación con el daño que causa el tipo de violencia en referencia.
- Cronicidad o antigüedad del problema. Se califica de 1 a 3, según el tiempo de instauración que lleva el problema identificado.
- Impacto del problema. Se califica de 1 a 3, según los efectos negativos importantes en la calidad de vida y en el desarrollo de las personas y

las comunidades. También, según los efectos de la capacidad de respuesta de las instituciones que atienden la problemática.

- Gravedad. La sumatoria de los tres aspectos mencionados da un indicativo de gravedad de la problemática. Esta calificación permite hacer una estimación cuantitativa, que se estima en el momento de priorizar. Así, los problemas calificados con 3 o por debajo de 3 son de gravedad baja, aquellos entre 4 y 6 son de gravedad intermedia y los que alcanzan entre 7 y 9 puntos tienen la mayor gravedad.

Con estas consideraciones, el grupo de trabajo hizo las valoraciones que aparecen en el cuadro 10. El cuadro 11 presenta las problemáticas con mayor puntaje, para definir las prioritarias.

Cuadro 10.

Valoración de las problemáticas de violencia intrafamiliar en Colombia.

PRIORIZACIÓN DE PROBLEMÁTICAS VIF POR MESA NACIONAL
DEL COMITÉ TÉCNICO NACIONAL HAZ PAZ

2.1 FORMATO DE DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y GEORREFERENCIACIÓN DE PROBLEMAS DE VIF						
1. NIVEL NACIONAL:						
2. PROBLEMAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR IDENTIFICADOS		3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA	VALORACIÓN DE LA GRAVEDAD			
2.1 MODALIDAD DE VIOLENCIA (marque con una X la modalidad identificada)	2. RELACIÓN(ES) IMPLICADA(S) marque con una X la o las que correspondan		INTENSIDAD 1-2-3	CRONICIDAD (ANTIGÜEDAD) 1-2-3	IMPACTOS 1-2-3	TOTAL
FÍSICA	CONYUGAL (DE PAREJA)	TODO EL TERRITORIO	3	3	3	9
	PARENTAL (DE P(M)ADRES O P(M)ADRASTROS A HIJOS	TODO EL TERRITORIO	3	3	3	9
	DE HIJO(A)S A P(M)ADRES		1	2	2	5
	FRATERNAL		2	2	1	5
	CONTRA ADULTO MAYOR		1	2	1	4
	CONTRA PERSONAS DISCAPACITADAS		2	2	2	6
	OTROS	TODO EL TERRITORIO	1	2	3	6

SICOLÓGICA	CONYUGAL (DE PAREJA)	TODO EL TERRITORIO	3	3	3	9
	PARENTAL (DE PADRES O PADRASTROS A HIJOS)	TODO EL TERRITORIO	3	3	3	9
	DE HIJOS(A)S A P(M)ADRES		1	2	2	5
	FRATERNAL		1	1	1	3
	CONTRA ADULTO MAYOR		1	1	1	3
	CONTRA PERSONAS DISCAPACITADAS		2	2	2	6
	OTROS	TODO EL TERRITORIO				0
SEXUAL	CONYUGAL (DE PAREJA)		2	2	2	6
	PARENTAL (DE P(M)ADRES O P(M)ADRASTROS A HIJOS)	TODO EL TERRITORIO	3	3	3	9
	CONTRA PERSONAS DISCAPACITADAS		1	1	1	3
	FRATERNAL		1	1	1	3
	OTROS	TODO EL TERRITORIO	2	3	3	8
NEGLIGENCIA (TAMBIÉN CASOS DE ABANDONO PARCIAL)	CONYUGAL DE PAREJA					0
	PARENTAL (DE PADRES A HIJOS)	TODO EL TERRITORIO	3	3	3	9
	DE HIJOS(A)S A P(M)ADRES					0
	CONTRA ADULTO MAYOR		2	2	1	5
	CONTRA PERSONAS DISCAPACITADAS		2	3	1	6
	FRATERNAL					0
	OTROS					0

Cuadro 11.

Problemáticas de violencia intrafamiliar prioritarias, según mayor valoración.

Problemática	Puntuación de prioridad
Violencia física y violencia psicológica en la pareja	9
Violencia contra los hijos ejercida por padres y madres o por cuidadores familiares	9
Violencia sexual contra niños y niñas ejercida por padres y madres y otros familiares.	9
Descuido y abandono parcial o negligencia de padres a hijos.	9
Abandono o ausencia del padre.	9

Fuente: cuadro 10.

Tanto las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población desplazada sufren el flagelo de la violencia intrafamiliar, como grupos de población especialmente vulnerables.

Grupos más vulnerables

Las poblaciones especialmente vulnerables ante la violencia intrafamiliar son las compuestas por personas con discapacidad, los adultos mayores y la población desplazada, que sufren la vulneración en sus derechos sexuales y reproductivos y de explotación sexual comercial.

Los adultos mayores que se encuentran en estado de extrema pobreza tienen en contra el riesgo económico, la imposibilidad de generar ingresos y el riesgo social derivado del maltrato y el abandono físico y psicológico de parte de sus hijos, después de vivir episodios permanentes de violencia intrafamiliar.

Situación similar viven las personas con discapacidad física, mental, sensorial o múltiple. La dependencia que genera la discapacidad del afectado cuando tiene limitaciones para adelantar sus actividades cotidianas es un factor de riesgo para que se presenten dificultades en las familias y para que las relaciones interpersonales se deterioren considerablemente. Los familiares viven a diario la violencia, hasta el extremo de abandonar a las personas con discapacidad.

Las familias en situación de desplazamiento tienen adicionalmente otros factores de riesgo para la violencia intrafamiliar, como el fuerte estrés, el desarraigo social y cultural de sus comunidades y la ruptura de las redes familiares y sociales de apoyo.

Análisis de problemas

Una vez valoradas y priorizadas las situaciones de violencia intrafamiliar, sigue su análisis, en términos de sus factores generadores, los factores reforzadores y los factores liberadores. Se parte de la noción fundamental de comprender estos problemas como inmersos en dinámicas y lógicas de circularidad, lo que permite a la mesa de planeación aproximarse en forma analítica para establecer los factores que se asocian a ellos.

Los problemas de violencia intrafamiliar se explican entonces a partir de factores asociados de diversa manera a los fenómenos. Estas formas de asociación pueden ser de tipo generador, de tipo reforzador y de tipo liberador. Los factores de tipo generador son los causales del problema. Es decir, podrían relacionarse más directamente con la ocurrencia de fenómenos de violencia intrafamiliar.

Los factores de tipo reforzador son aquellos que agravan el problema, lo hacen crónico, permanente, lo complican de alguna manera o se relacionan de manera indirecta con su ocurrencia. Los de tipo liberador son factores presentes que pueden aliviar o disminuir el impacto o daño del problema identificado o su ocurrencia.

A continuación presentamos el resultado del análisis.

Violencia física y psicológica de pareja

Factores generadores

- Abuso de poder en la pareja, 'machismo'.
- Prácticas culturales de discriminación con la mujer.

- Limitaciones y fragilidades en la conformación de las parejas.
- Fragmentación y cosificación del vínculo entre las parejas.
- Formas violentas de enfrentar conflictos.
- Vulnerabilidad emocional (estados de ánimo depresivos o ansiosos).
- Celos, infidelidad.
- Consumo y abuso de sustancias psicoactivas (alcohol y otras).
- Limitación para el manejo de conflictos (cultura del aplazamiento en la resolución de conflictos, cultura de la violencia, comportamiento antisocial).
- Situación de desplazamiento.
- Estrés familiar.

Factores reforzadores

- Dependencia económica de la mujer.
- Transformaciones de los roles en la pareja y la familia.
- Experiencias no resueltas de violencia en la familia de origen. Transformaciones en las relaciones de poder en la pareja.
- Tensiones y dinámicas generadas en los ciclos familiares y fuera de ellos. Falta de oportunidad, integralidad, efectividad y seguimiento de la respuesta institucional.
- Exclusión social y precarización económica.
- Desarticulación de la política nacional con respecto a otras políticas económicas y sociales de infancia y familia.
- Desarticulación de la política nacional en relación con programas dirigidos a poblaciones especiales (en situación de desplazamiento, con dificultades de salud mental, con discapacidad, adultos mayores).
- Debilidad del posicionamiento de la política nacional Haz Paz en los distintos niveles territoriales.

Factores liberadores

- Existencia de legislación específica sobre violencia intrafamiliar.
- Interés legislativo en el tema.
- Existencia de la Consejería para la Equidad de la Mujer y Política de Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo.
- Control social.
- Autonomía de la mujer.
- Avances sociales y legislativos frente a la separación de las parejas.

- Apertura a la discusión sobre asuntos erótico-afectivos.
- Programas y servicios institucionales.
- Programas de salud sexual y reproductiva.
- Oportuna y eficiente atención integral a la población desplazada.
- Reconocimiento institucional de la problemática y diferentes grados de avance en protocolos de atención en distintos sectores (salud, justicia, protección).

Violencia parental física y psicológica

Factores generadores

- Estrés ligado al funcionamiento del sistema familiar (se afectan la cohesión, la adaptación y la comunicación).
- Prácticas y pautas violentas en el ejercicio de autoridad y crianza (por mitos y creencias).
- Niños con vulnerabilidad psicoemocional (por desarrollo, trastornos específicos, discapacidad).
- Estrés de los padres.
- Conflictos no resueltos en la pareja.
- Uso de mecanismos violentos para enfrentar los conflictos entre padres e hijos.
- Situación de desplazamiento.

Factores reforzadores

- Hijos no deseados.
- Antecedentes de privación psicoafectiva o maltrato en los padres.
- Indiferenciación en las relaciones familiares e inestabilidad de los vínculos.
- Imposibilidad de cumplir con las expectativas frente a los hijos.
- Debilidad o ausencia de redes de apoyo.
- Vulnerabilidad psicoemocional de los agresores (consumo de sustancias psicoactivas, depresión, etcétera).
- Padres adolescentes.
- Falta de comprensión del desarrollo infantil de parte del padre y la madre.
- Antecedentes de violencia en la familia.
- Niños o niñas con necesidades especiales transitorias o permanentes.
- Condiciones precarias de vivienda precaria y/o hacinamiento.

- Condiciones de vulnerabilidad económica.
- Falta de credibilidad en las instituciones.
- Falta de respuestas institucionales efectivas en prevención, detección y atención por parte de los sectores responsables (salud, educación, justicia y protección).
- Prácticas maltratantes en instituciones educativas.
- Culturas de la fuerza y la violencia.
- Desarticulación entre la política nacional y otras políticas económicas y sociales de infancia y familia.
- Desarticulación entre la política nacional y programas dirigidos a poblaciones especiales (en situación de desplazamiento, con problemas de salud mental, discapacitados, adultos mayores).
- Debilidad en el posicionamiento de la política en los distintos niveles territoriales (nacional, departamental, municipal y distrital).
- Falta de mecanismos y estrategias que garanticen protección, cumplimiento y restablecimiento de derechos de los niños (acceso, servicios, programas, mecanismos de seguimiento y control).
- Exclusión social y precarización económica.
- Desequilibrios en la familia por la transformación de roles.

Factores liberadores

- Normativa legal sobre infancia.
- Convención de los derechos de los niños.
- Programas y campañas de prevención.
- Programas de prevención (en comisarías, Plan de Atención Básica, Educación, Policía, ICBF, otros). Entre ellos, el de Redes del Buen Trato.
- Programas de atención en comisarías de familia, instituciones de salud, ICBF, otros sectores.
- Oportuna y eficiente atención integral a la población desplazada.
- Cambios de actitud frente al niño y la mujer.
- Posicionamiento del problema en agendas públicas.
- Uso de mecanismos de intervención en ámbitos privados de la familia para disminuir riesgos.
- Desarrollo de estrategias de resolución pacífica de conflictos.

Violencia sexual parental

Factores generadores

- Cambios radicales en las pautas de comportamiento sexual entre individuos y en ámbitos colectivos.
- Uniones y reconfiguraciones de parejas.
- Transmisión de imaginarios culturales relacionados con la sexualidad (iniciación sexual y ejercicio de la sexualidad).

Factores reforzadores

- Bajo nivel educativo.
- Cosificación de la sexualidad.
- Trastorno de roles.
- Vinculación de la mujer al mundo laboral, lo que ocasiona que los hijos queden sin cuidado permanente.
- Hacinamiento.
- Falta de autonomía de la mujer.
- Dependencia emocional y económica de la mujer en la relación de pareja.
- Legislación permisiva en relación con la violencia sexual.
- Baja efectividad de la penalización.
- Experiencias de abuso sexual vividas con anterioridad por los agresores en calidad de víctimas y que ellos no superaron.
- Situación de desplazamiento.

Factores liberadores

- Crecientes estrategias de prevención.
- Legislaciones.
- Control social.
- Rol preventivo de la escuela.
- Educación sexual, sobre derechos y autocuidado para los niños.
- Modelo de atención integral a víctimas de violencia sexual en expansión.
- Promoción de la denuncia.
- Trabajo articulado de las instituciones.

- Política de salud sexual y reproductiva.
- Visibilización del tema.
- Estrategias educativas no formales en género y diversidad.

Negligencia, abandono y exposición de niños al peligro por parte de los padres o cuidadores

Factores generadores

- Disfuncionalidad del vínculo entre padres e hijos (y el de otros cuidadores familiares con los niños).
- Desconocimiento de las necesidades específicas en el cuidado de los niños.
- Falta de competencias parentales para cuidar a los hijos.
- Prácticas culturales en las familias frente a la niñez que legitiman su instrumentalización y cosificación.
- Utilización de los niños como mecanismo de subsistencia, recurso económico o fuente de lucro.

Factores reforzadores

- Condiciones generales de pobreza.
- Precariedad en la vivienda y el hábitat en las familias y las comunidades.
- Exigencias a los niños que desbordan las capacidades según su grado de desarrollo.
- Barreras de acceso institucional y de servicios básicos que generan estrés, desequilibrios familiares y exclusión.
- Conflictividad no resuelta en las familias.
- Problemas psicoemocionales de padres, madres y cuidadores.
- No reconocimiento de la gravedad de este tipo de violencias y deficiencias, que se refleja en las respuestas institucionales y en la regulación social.
- Falta de capacidades para identificar y prevenir el riesgo en las familias.
- Vacíos en legislaciones.
- Precarización de condiciones laborales.
- Procedimientos y prácticas institucionales y normas de regulación del conflicto familiar que debilitan o rompen el vínculo entre padres e hijos.
- Medidas de sanción judicial que debilitan los vínculos familiares.
- Situación de desplazamiento.

Factores liberadores

- Plan de erradicación del trabajo infantil.
- Acciones preventivas en salud pública (crecimiento y desarrollo, vacunación, control prenatal, saneamiento ambiental, otros).
- Servicios de prevención y protección del ICBF.
- Políticas de los derechos de la infancia.
- Experiencias comunitarias de cuidado y protección de la infancia en ámbitos locales.

Ausencia y abandono del padre

Factores generadores

- Patrones culturales relacionados con la conformación de pareja y familia, que separan al hombre de su hija o hijo, desde la concepción hasta la crianza.
- Ejercicio de poder a través de los hijos, que excluye la figura paterna.
- Patrones de producción y condiciones laborales que obligan a los varones a ser itinerantes.
- Embarazos no deseados.
- Predominio de la sexualidad recreativa sobre la responsabilidad reproductiva, sin apropiación adecuada de roles materno y paterno.
- Legislación insuficiente.

Factores reforzadores

- Reproducción de patrones culturales de abandono.
- Crisis de pareja según ciclos evolutivos de la familia.
- Desempleo.
- Las autoridades no controlan de manera adecuada los procedimientos de registro y filiación.
- Falta de estímulo a dichos procesos.
- Hijos nacidos de violaciones o de otros tipos de relaciones de dominación (por ejemplo, en el contexto del conflicto armado).
- Presunciones culturales y jurídicas de que siempre la mamá es buena y el papá es malo.
- Patrones culturales de supremacía de la mujer en la labor de crianza y cuidado de hijos y desvalorización del hombre.
- Situación de desplazamiento.

Factores liberadores

- Legislación civil.
- Revisión y ajustes de legislaciones en torno a la maternidad y la paternidad responsable.

6. Identificación y análisis de problemáticas de la gestión de la política

El Comité técnico nacional identificó y analizó las situaciones o circunstancias que impiden adelantar las actividades propuestas y consolidar la gestión de la política nacional. Con ello responde a la necesidad de racionalizar las acciones y procurar la interacción y la eficiencia intersectorial. Tales obstáculos pueden relacionarse con la coordinación, la disponibilidad de recursos técnicos, tecnológicos o humanos, los sistemas de información, los conocimientos, los procesos administrativos, la asistencia técnica o las metodologías disponibles, entre otros.

Al comienzo, se identifica y describe brevemente el problema, luego se mencionan los componentes de la política que afecta y se valora su gravedad. Finalmente, igual que con los problemas de violencia intrafamiliar, se indaga por los factores generadores, los reforzadores y los liberadores.

Problema 1

Insuficiente posicionamiento de la política en las entidades comprometidas. Esto conduce a que falten interlocutores en algunas de las entidades y afecta las dinámicas de concertación.

Procesos que afecta

Coordinación, interlocución, procedimientos, integralidad, planeación, ejecución, coherencia de la intervención y seguimiento.

Factores generadores

- Falta de compromiso político.
- Reestructuración de entidades.
- No se ha dado el paso de política de gobierno a política de Estado.

Factores reforzadores

- Movilidad de responsables.

- Predominio de la planeación sectorial sobre la intersectorial.
- Falta institucionalizar procedimientos, comunicación y es insuficiente la orientación de recursos para la política en las entidades.
- Insuficiente coordinación y unificación de esfuerzos en ámbitos inter e intrainstitucionales.
- Dispersión de recursos técnicos, financieros y humanos (dificultades en la planeación sectorial e intersectorial).
- Transitoriedad en la planeación y énfasis en acciones sobre emergencias.
- Falta de memoria institucional y continuidad de programas y referentes.

Factores liberadores

- Reconocimiento del problema de la violencia intrafamiliar en todos los sectores y todas las regiones.
- Dinamización del Comité técnico nacional.
- Permanencia de interlocutores de algunas entidades.
- Planeación institucional en aspectos relacionados con violencia intrafamiliar.
- Rol de control preventivo de la Procuraduría.
- Dinámicas locales y regionales en torno a la violencia intrafamiliar.
- Reingeniería de la política nacional en curso.
- Convenio modelo de atención a víctimas de violencia sexual.

Problema 2

Insuficiente desarrollo de competencias técnicas y conceptuales para el desarrollo de la política y sus componentes, de parte de servidores públicos, profesionales independientes y del personal de organizaciones no gubernamentales y de otras organizaciones públicas y privadas.

Procesos que afecta

Afecta globalmente todos los procesos de gestión de la política.

Factores generadores

- Insuficiente asistencia técnica y escaso seguimiento de la gestión de la política desde los niveles nacional y departamental. Baja oferta de programas con perspectivas transdisciplinarias en ámbitos académicos (pregrado y postgrado).
- Insuficiente formación específica de profesionales de las áreas de salud, trabajo social, psicología y derecho, en el tema. Tampoco hay una formación especializada. Escasa estructuración en el sector educativo de lineamientos de acción, desarrollo curricular y seguimiento relacionados con los temas de violencia intrafamiliar.

- Poco adelanto en dinámicas de formación continua en los temas de violencia intrafamiliar en las entidades. Falta incluir perfiles específicos en los procedimientos de selección de los funcionarios que se encargarán de tratar estas problemáticas.
- No hay mínimos exigibles para quienes presten servicios en las labores de atención de violencia intrafamiliar.

Factores reforzadores

- Inercia institucional.
- Dinámicas intrainstitucionales.
- En educación formal, el asunto no se trabaja adecuadamente.
- Reestructuración de las entidades, falta de personal o alta movilidad de los responsables.
- No hay memoria institucional.

Factores liberadores

- Realización de congresos y formación en el tema.
- Posicionamiento del tema.
- Investigaciones disponibles.
- Demanda de servicios en el tema.

Problema 3

Falta de articulación de los sistemas de información.

Procesos que afecta

Planeación, seguimiento y evaluación.

Factores generadores

- Sectorización de las instituciones que generan información.
- Ausencia de un ente coordinador de los sistemas de información.
- Persistencia del sistema de recolección manual.
- Deficiencia de equipos.
- Falta de unidad conceptual frente a las variables relacionadas con la violencia intrafamiliar y de las formas de recolección de información y de análisis de esa información.
- Uso de múltiples sistemas incompatibles.
- Desconocimiento en las entidades de las necesidades de información de los usuarios en la materia en violencia intrafamiliar.
- Falta de visibilización de la población desplazada atendida por las diferentes instituciones.

- La información recolectada no se sintetiza ni se analiza en todas las entidades.
- Ausencia del observatorio integral nacional en los temas de violencia intrafamiliar.

Factores reforzadores

- Incompatibilidad de los sistemas existentes para cruces de información.
- Insuficiente calidad en la recolección de los datos.
- Deficiencias en el soporte técnico y en la logística para la recolección de los datos.

Factores liberadores

- Existe una conciencia del problema y su solución se siente como necesidad prioritaria.
- Los funcionarios reconocen la necesidad de la información.
- Mayor conciencia de los usuarios de la necesidad de proporcionar la información.
- Experiencias sectoriales (Ministerio de la Protección Social: módulo Sivigila; sistema de Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, de Medicina Legal; observatorios en implementación en niveles territoriales, ICBF, Fiscalía, Profamilia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE).
- Sistema Único de Registro (SUR) de población desplazada.

Problema 4

Modalidades diferentes de territorialización de las entidades Haz Paz.

Procesos que afecta

Coordinación, concurrencia de recursos, desarrollo.

Factores generadores

- Ley marco de ordenamiento territorial.
- No hay canales de comunicación entre los responsables de las jurisdicciones, ni de los sectores.

Factores reforzadores

- Heterogeneidad en prácticas institucionales.
- Cada entidad tiene una forma y un procedimiento para afrontar la violencia intrafamiliar, que difieren de los que tienen las otras. También hay distintos grados de desarrollo en la atención.

Factores liberadores

- Fortalecimiento de las autonomías locales.
- El sentido de la política nacional Haz Paz.
- Avances en experiencias locales de coordinación y cooperación.

Problema 5

Las comisarías de familia como recurso de desarrollo de la política no cuentan con una institucionalidad de nivel nacional que consolide su acción.

Procesos que afecta

Coordinación, interlocución, ejecución, planeación y seguimiento.

Factores generadores

- El carácter de las comisarías es municipal.
- No se cuenta con recursos para su implantación.

Factores reforzadores

- Discrecionalidad de los alcaldes para la creación y sostenimiento de las comisarías.

Factores liberadores

- Antecedentes de casas de justicia en el nivel local.
- Problema reconocido y sentido por las entidades.

7. Los desafíos para la aplicación de la política de construcción de paz y convivencia familiar

A partir de los aportes y análisis registrados en páginas anteriores en relación con la violencia intrafamiliar se hará una síntesis de los grandes desafíos que enfrenta la ciudadanía y sobre todo la institucionalidad para atenuarla y transformarla. Estos desafíos se asumen desde las acciones que prevé el plan nacional y se trazan en su misión, su visión y sus objetivos.

La síntesis contempla las problemáticas que deben transformarse y el desarrollo institucional que se requiere.

Problemáticas que se deben resolver

- Comenzar a pensar y construir desde la política pública un proyecto de familia en Colombia que vaya más allá de la contención de las problemáticas emergentes y considere la conformación concreta de condiciones para su pleno desarrollo, en contextos de justicia social, democracia, responsabilidad social, diversidad y equidad.
- Armonizar las acciones públicas sobre la familia, para responder a sus necesidades fundamentales como grupo humano singular, diverso y particularmente sensible a las condiciones cambiantes de su propia historia evolutiva y del entorno socioeconómico e institucional. Esto implica no transigir con el menoscabo de los derechos de los individuos que la componen ni perjudicar los vínculos afectivos que la constituyen.
- Consolidar el tránsito de una política para la familia, de modo que vaya desde la contención de sus problemas, hacia el fortalecimiento de sus competencias, libertades y responsabilidades, en entornos de protección socioeconómica e institucional.
- Generar acciones y estrategias que protejan el derecho de los niños y las niñas a tener una familia y a pertenecer a ella. También dirigir todos los esfuerzos institucionales para que el Estado intervenga de manera adecuada, eficaz e inmediata las dificultades, incompetencias, limitaciones o conductas lesivas de los padres, madres y otros familiares encargados de su cuidado. Esa intervención debe garantizar el libre y pleno desarrollo de las niñas y niños.

- Estimular de manera sistemática y organizada todas las formas de corresponsabilidad y solidaridad social y estatal para el apoyo y protección de niños, niñas y familias en condiciones de vulnerabilidad, riesgo o peligro.

Necesidades de desarrollo institucional

- Lograr el marco legislativo, normativo y procedimental que permita convertir las políticas y programas de gobierno en torno a la familia en prioridades y políticas de Estado.
- Consolidar la institucionalización explícita de los objetivos y lineamientos de la política Haz Paz en todas las entidades y sectores que tienen competencias en temas de familia e infancia. Además, avanzar en la integración duradera y sostenible de los propósitos y las acciones que cada uno desarrolla de manera independiente.
- Procurar el acceso pleno de las familias a las acciones, programas, servicios y proyectos de cada una de las entidades y sectores responsables, de modo que haya una atención integral a las problemáticas de violencia intrafamiliar. Esa atención debe considerar su complejidad y las necesidades del grupo familiar y de cada uno de sus miembros.
- Generar y consolidar sistemas integrados de seguimiento y evaluación de la política nacional Haz Paz en el país, los departamentos y los municipios. Esos sistemas deben dar cuenta de la ocurrencia de eventos de violencia intrafamiliar, de la detección y el reporte de factores de riesgo-protección y del monitoreo y valoración de acciones institucionales o ciudadanas. El propósito de lo anterior es favorecer el aprendizaje permanente, la racionalización de los recursos y el redireccionamiento oportuno de las acciones en el tema.
- Fortalecer y cualificar en múltiples vías los flujos de información, comunicación y diálogo, concertación y acción interinstitucional e intersectorial en todos los niveles territoriales, para el avance de la política.

A estos desafíos, entre otros posibles, deben responder hoy los planes municipales, departamentales y nacional que se formulen en relación con la política.

8. Plan nacional de la política de construcción de paz y convivencia familiar

El plan nacional se formula siguiendo la metodología diseñada y presentada con anterioridad. Considera los problemas identificados y la redefinición de intencionalidad de la mesa de trabajo nacional. El plan es un todo articulado que parte del replanteamiento de la misión y la visión, acordado por el Comité Técnico Nacional, y fija a cada problema priorizado un objetivo general y unos objetivos específicos que dirigirán las acciones específicas y los tipos de cooperación.

Este capítulo contempla dos tipos de problemas: los de violencia intrafamiliar, propiamente dichos, y los de gestión de la política nacional, que se describieron en los capítulos anteriores.

Misión

Posicionar la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar en el país como una política de Estado, mediante la articulación intersectorial y de corresponsabilidad institucional y ciudadana. El plan debe garantizar que la política, orientada por principios de equidad e integralidad, ofrezca un marco cultural, jurídico y procedimental conducente a asegurar la atención integral de la familia teniendo en cuenta la diversidad de su conformación y el ejercicio pleno de los derechos de sus miembros.

Consolidar en un plazo de diez años un sistema interinstitucional y ciudadano que desarrolle de manera integrada los componentes de la política Haz Paz en todos los niveles territoriales.

Problemas prioritarios de violencia intrafamiliar

Según la metodología presentada, se encontraron los siguientes problemas prioritarios de violencia intrafamiliar:

- Violencia física y violencia psicológica en la pareja.
- Violencia sexual contra niños y niñas ejercida por padres, madres y otros familiares.
- Violencia contra los hijos ejercida por padres y madres o por cuidadores familiares.

- Descuido y abandono parcial o negligencia de los padres con los hijos.
- Abandono o ausencia del padre.

En los siguientes apartes se ampliará cada problema con objetivos, acciones y tipos de cooperación.

Violencia física y violencia psicológica en la pareja

Objetivo general

Implementar estrategias nacionales que favorezcan el fortalecimiento de los vínculos y la resolución constructiva de conflictos en la familia, desde perspectivas de equidad de género, con acciones dirigidas a la población y al talento humano del sector público y el privado y con el desarrollo de protocolos que garanticen la atención integral de las familias desde la articulación de los diversos sectores.

Objetivos específicos

1. Diseñar y ejecutar programas de difusión masiva en los distintos niveles territoriales, orientados a fortalecer vínculos familiares, la equidad de género y la formación de habilidades para la resolución constructiva de conflictos.
2. Diseñar e implementar lineamientos y programas en el sector educativo (en todos los grados de la educación y en los ámbitos público y privado), orientados a fortalecer vínculos familiares, la equidad de género y la formación de habilidades para la resolución constructiva de conflictos.
3. Evaluar, ajustar y fortalecer las acciones del Plan de Atención Básica (PAB) en materia de violencia intrafamiliar, en las perspectivas de fortalecer vínculos familiares, equidad de género y resolución constructiva de conflictos.
4. Evaluar, ajustar y fortalecer las acciones de prevención realizadas por otras entidades en materia de violencia intrafamiliar, en la perspectiva de fortalecer vínculos familiares, la equidad de género y la resolución constructiva de conflictos.
5. Diseñar e implementar programas permanentes de formación y capacitación relacionados con la violencia de pareja y dirigidos al talento humano de entidades públicas y privadas. Se busca que incidan en creencias, saberes y prácticas, para favorecer la atención integral de la problemática.
6. Diseñar, evaluar y ajustar protocolos intra e intersectoriales de atención integral a la violencia de pareja, a la luz de los avances del modelo de atención integral a víctimas de violencia sexual.
7. Formular y poner en marcha un plan de prevención y atención de violencia intrafamiliar a la población desplazada, en el marco de la ley 387 del 18 de julio de 1997. Con esta ley se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia.

Metas por alcanzar en 2015

Primera

Está en ejecución en el país una estrategia pedagógica que involucra distintos medios de comunicación y programas dirigidos fortalecer vínculos familiares, la equidad de género y la formación de habilidades de resolución constructiva de conflictos.

Acciones indicativas

- Investigación que produce un marco teórico metodológico para implementar las perspectivas de equidad de género, el fortalecimiento de vínculos familiares y la resolución constructiva de conflictos en las acciones de la política nacional Haz Paz.
- Investigación sobre prácticas e imaginarios o representaciones sociales relacionados con las perspectivas en referencia, en distintas poblaciones.
- Diseño y desarrollo de una propuesta pedagógica que involucra medios masivos y alternativos de comunicación para los propósitos trazados.
- Concertación de recursos institucionales para adelantar la propuesta pedagógica.
- Desarrollo de programas piloto de la estrategia comunicativa¹, en los ámbitos nacional, departamental y municipal.
- Seguimiento y evaluación de la propuesta pedagógica.
- Difusión de la propuesta pedagógica en medios de comunicación masiva y alternativa de todos los ámbitos territoriales.

Segunda meta

El sector educativo cuenta con una estrategia en los temas de fortalecimiento de vínculos familiares, equidad de género y formación de habilidades de resolución constructiva de conflictos y la aplica en el territorio nacional.

Acciones indicativas

- Concertación con el sector educativo de la implementación y desarrollo de la estrategia.
- Disposición de un marco conceptual y metodológico.
- Decisión y acuerdos sobre modos de pilotear la experiencia.
- Escogencia de municipios tipo para este propósito.
- Pruebas piloto en cinco municipios.
- Seguimiento y evaluación de los resultados de la prueba piloto.

¹ Por piloto o pilotaje se entiende la experiencia que se va a implementar por primera vez.

- Difusión de la estrategia ajustada e implementarla en el territorio nacional, con directivas, instructivos y disposiciones del Ministerio de Educación Nacional.

Tercera

Se evaluaron las acciones de prevención del PAB en materia de violencia intrafamiliar y se ajustaron con la perspectiva de fortalecer vínculos familiares, la equidad de género y la resolución constructiva de conflictos.

Acciones indicativas

- Producción de una investigación evaluativa sobre las concepciones y lineamientos actuales del PAB, en materia de violencia intrafamiliar.
- Determinación de conceptos fundamentales y lineamientos guía.
- Producción de un documento técnico de ajuste para el marco general del PAB en el tema, desde la perspectiva de equidad de género, vínculos familiares y resolución constructiva de conflictos.
- Pruebas piloto en 5 municipios.
- Seguimiento y evaluación de los resultados de la prueba piloto.
- Difusión de la estrategia ajustada e implementarla con directivas, instructivos y disposiciones del Ministerio de la Protección Social.

Cuarta meta

Se evaluaron las acciones de prevención que hicieron las entidades y organismos en materia de violencia intrafamiliar y se ajustaron desde las perspectivas de la equidad de género, de la resolución constructiva de conflictos y de fortalecer vínculos familiares.

Acciones indicativas

- Realización de una investigación evaluativa sobre las concepciones y lineamientos actuales de las actividades y programas de prevención realizados por distintas entidades y organismos en materia de violencia intrafamiliar.
- Determinación de conceptos fundamentales y de los lineamientos guía.
- Realización de un documento técnico de ajuste para el marco general de la prevención y la promoción, desde las perspectivas de equidad de género, vínculos y resolución constructiva de conflictos.
- Pruebas piloto en cinco municipios.
- Seguimiento y evaluación de los resultados de las pruebas piloto.
- Difusión de la estrategia ajustada e implementarla con directivas, instructivos y disposiciones de los sectores comprometidos.

Quinta

Revisar y ajustar los protocolos, normas, lineamientos y acuerdos de atención intra e interinstitucional en el tema.

Acciones indicativas

- Generación de lineamientos o directrices desde el Comité técnico nacional, para que en las entidades se haga la respectiva revisión y ajuste de los protocolos de intervención intrainstitucional. Cuando no los haya, formularlos e implementarlos.
- Revisión y ajuste de las normativas que dan marco a las intervenciones intra e interinstitucionales.
- Generación de documentos de ajuste en cada institución, con propuestas de acción interinstitucional o intersectorial.
- Establecimiento de protocolos únicos intra e interinstitucionales para la atención.
- Difusión de los protocolos en el territorio nacional, con normativas, instructivos y material de apoyo.

Sexta

Propuesta de atención integral de la violencia de pareja, validada en cinco municipios.

Acciones indicativas

- Establecimiento de los marcos conceptual, metodológico y normativo para el desarrollo de la propuesta de atención integral a las violencias familiares.
- Identificación de otras iniciativas gubernamentales en materia de violencia en la familia y violencia sexual, para convocarlas a definir un marco de coordinación y articulación.
- Acompañamiento al sector salud para unificar, normatizar, aplicar y monitorear los protocolos de atención e intervención terapéutica de las violencias sexuales o las violencias en la familia. Ese acompañamiento se hará través de las siguientes actividades:
 1. Taller de revisión y valoración de las distintas iniciativas (nacionales, distritales, departamentales y municipales) estructuradas en el sector salud, con el fin de definir un paquete básico en materia de atención, detección, prevención y vigilancia en salud pública.
 2. Definición de una estrategia de gestión, para incorporar a la normativa nacional y a la práctica institucional los acuerdos logrados.
 3. Definición y aplicación de una estrategia de difusión y seguimiento de los resultados obtenidos en los aspectos anteriores y de formación del personal competente.
 4. Definición y desarrollo de una estrategia de seguimiento y monitoreo, con las entidades prestadoras de salud, a la aplicación de la normativa y/o a acuerdos establecidos.
- Formulación de la propuesta de atención integral a las violencias de pareja y aplicarla y validarla.
- Seguimiento, sistematización y evaluación de la propuesta piloto validada.
- Ajuste y expansión de la propuesta en el territorio nacional.

Séptima meta

El sector de la protección social en salud cuenta con una propuesta normativa y técnica unificada y en ejecución, con mecanismos de seguimiento y monitoreo de atención en salud e intervención terapéutica de la violencia de pareja.

Acciones indicativas

- Taller de revisión y valoración de las distintas iniciativas (nacionales, distritales, departamentales y municipales) estructuradas en el sector salud, con el fin de definir un paquete básico en materia de atención, detección, prevención y vigilancia epidemiológica.
- Definición de una estrategia de gestión para incorporar a la normativa nacional y a la práctica institucional los acuerdos logrados.
- Definición y aplicación de una estrategia de difusión y seguimiento de los resultados obtenidos en los aspectos anteriores y de formación del personal competente.
- Definición y desarrollo de una estrategia de seguimiento y monitoreo a la aplicación de la normativa y/o a los acuerdos establecidos, con las instituciones prestadoras de salud.

Octava

El plan de prevención y atención de violencia intrafamiliar intersectorial dirigido a la población desplazada funciona oportuna y eficientemente en todo el territorio nacional, en el marco de la ley 387 del 18 de julio de 1997.

Acciones indicativas

- Formulación de objetivos, metas y acciones de prevención y atención de violencia intrafamiliar para población desplazada en los planes Haz Paz departamentales, distritales y municipales.
- Puesta en marcha de los planes regionales y locales de prevención y atención de violencia intrafamiliar con población en situación de desplazamiento.
- Desarrollo de indicadores de gestión de logro y de impacto para el seguimiento de este plan.
- Capacitación a las unidades móviles ICBF sobre violencia intrafamiliar, para que desarrollen acciones de prevención, detección y atención en crisis a población desplazada.

Violencia sexual contra niños y niñas ejercida por padres, madres y otros familiares

Objetivo

Contribuir a transformar las violencias sexuales familiares contra niños y niñas en conductas intolerables y garantizar la promoción, el ejercicio y el restablecimiento de derechos de víctimas y familias afectadas, así como el trabajo terapéutico con los agresores.

Objetivos específicos

1. Fortalecer una instancia nacional que oriente y coordine las políticas en materia de atención a las violencias sexuales y a las violencias en la familia.

2. Continuar la expansión y consolidación del modelo de atención integral a víctimas de violencia sexual, desarrollado bajo el convenio marco nacional.
3. Promover la expansión de este modelo de atención integral a víctimas de violencia sexual en los municipios receptores de población desplazada.
4. Desarrollar una estrategia de prevención que posicione como intolerable social cualquier forma de violencia sexual en la familia contra niñas y niños.
5. Impulsar un mínimo de pautas de regulación social.
6. Desarrollar procesos de formación dirigidos a operadores relacionados con la atención y alcance de sus actuaciones en el tema.
7. Construir y fortalecer redes sociales protectoras.
8. Diseñar un trabajo en atención al victimario y al núcleo familiar afectado.
9. Revisar y seguir las medidas de protección y la oportunidad y efectividad de la atención en salud.
10. Hacer análisis investigativo de procesos conciliatorios.
11. Revisar, ajustar y complementar protocolos intra e interinstitucionales sobre violencia sexual en la familia.
12. Desarrollo de sistemas de detección de víctimas de violencia sexual en la familia.

Metas a 2015

Primera

La instancia nacional que orienta y coordina el problema de la atención a la violencia sexual está fortalecida y operando.

Acciones indicativas

- Fortalecimiento en el territorio nacional del Comité de Dirección Técnica y Operativa para la coordinación general de respuestas de atención integral a las violencias sexuales y a las violencias en la familia.
- Formulación de directrices para el desarrollo de propuestas de atención.
- Generación de mecanismos de planeación, gestión, seguimiento y evaluación de los servicios de atención a las violencias sexuales y a las violencias en la familia
- Evaluación y fortalecimiento de la comunicación intrainstitucional nacional, regional y municipal.
- Evaluación y fortalecimiento de la coordinación y la comunicación interinstitucional y sectorial, para brindar apoyo técnico unificado y sistemático a la demanda de respuesta en los municipios.
- Generación de un marco de referencia para canalizar y articular la cooperación técnica internacional y otro tipo de apoyos al desarrollo de los objetivos.

- Desarrollo de mecanismos de articulación entre los componentes de prevención, atención, investigación, vigilancia, seguimiento y sanción de estas violencias.

Segunda meta

- Treinta municipios vinculados durante 2005 cuentan con una propuesta de atención integral a víctimas de violencia sexual.
- El modelo de articulación interinstitucional para la atención a víctimas de violencia sexual está adecuado al nuevo sistema penal acusatorio.
- Desde 2007, los municipios receptores de población desplazada han implementado el modelo de articulación interinstitucional para la atención integral a víctimas de violencia sexual.

Acciones indicativas

- Revisión de la propuesta actual y adecuación del modelo de articulación interinstitucional para la atención a víctimas de violencia sexual, incluido un marco conceptual y lecciones aprendidas en relación con el nuevo sistema penal acusatorio.
- Definición, revisión, consolidación, ajuste y publicación de un portafolio de materiales de apoyo para el trabajo municipal (protocolos, directrices, normas institucionales).
- Establecimiento del marco operativo para el acompañamiento de la expansión del modelo en los treinta municipios, según criterios por definir.
- Fortalecimiento de la estrategia de monitoreo de la expansión y consolidación de la atención integral a la violencia sexual, a través de las siguientes actividades:
 1. Definición de indicadores de proceso, monitoreo y de resultado.
 2. Evaluación y ajuste a la estrategia de monitoreo y capacitación en curso.
- Seguimiento, documentación y valoración de casos de violencias de género atendidos por el nuevo sistema penal acusatorio (NSA).
- Revisión, prueba, ajuste y difusión del manual para la Fiscalía General de la Nación, en el marco del proyecto Atención Integral a la Violencia Sexual.
- Gestión y apoyo a la estrategia de capacitación en los resultados de los dos ítems anteriores, para el sector Justicia y otros sectores.
- Asistencia técnica y la capacitación pertinentes para implementar el modelo de atención integral a víctimas de violencia sexual, en los municipios receptores de población desplazada.

Tercera

Está en ejecución en el territorio nacional una estrategia pedagógica que involucra distintos medios de comunicación y se orienta a posicionar como un intolerable social cualquier forma de violencia sexual en la familia contra niñas y niños.

Acciones indicativas

- Investigación sobre la dimensión del problema, las prácticas, imaginarios o representaciones sociales sobre el tema.
- Construcción de un marco teórico-metodológico para la estrategia de comunicación.

- Hacer una propuesta de diseño de pautas de comunicación y una estrategia en medios masivos y presenciales.
- Concertación de recursos y de condiciones para la puesta en marcha de la estrategia, con entidades comprometidas, empresa privada, ministerios de Comunicaciones y Cultura, medios regionales y locales.
- Elaboración de las pautas y de otros materiales de la estrategia, que convengan con el uso de medios masivos y alternativos de comunicación.
- Difusión y puesta en marcha de la estrategia en el territorio nacional.
- Establecimiento de mecanismos de seguimiento del impacto de la campaña.

Cuarta meta

Está en ejecución un programa pedagógico dirigido a operadores de distintas entidades y sectores relacionados con la atención de niños y niñas víctimas de violencias sexuales.

Acciones indicativas

- Elaboración de un marco conceptual y metodológico del programa.
- Concertación con entidades y sectores en los departamentos, los municipios y la nación.
- Elaboración de materiales, contenidos y estrategias pedagógicas que involucren medios tradicionales (cartelera, afiches, uso de material reciclado), así como espacios cotidianos, vías electrónicas y alternativas.
- Comienzo del programa piloto en algunos municipios seleccionados, según criterios del comité.
- Desarrollo de la estrategia en cinco municipios.
- Seguimiento, evaluación y ajuste del modelo.
- Difusión de resultados de los programas piloto.
- Publicación de lineamientos con instructivos y materiales de apoyo.
- Concertación de recursos con las entidades comprometidas, para su difusión progresiva en el territorio nacional.

Quinta meta

Se diseñó y está en prueba una estrategia de construcción y fortalecimiento de redes sociales de apoyo para niños y niñas en cinco municipios del país.

Acciones indicativas

- Una investigación evaluativa sobre las estrategias de redes u otras formas de cooperación institucional en el problema de violencias contra niños y niñas en el país o en algunos departamentos o municipios que representen distintos grados de desarrollo de las redes existentes. Se incluyen experiencias significativas, importantes o destacables.

- Elaboración de una metodología de construcción y fortalecimiento de redes sociales de apoyo para niños y niñas.
- Puesta en marcha de la metodología en cinco municipios piloto.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de la metodología.
- Difusión de los resultados de los pilotajes.
- Publicación de lineamientos, con instructivos y materiales de apoyo.
- Concertación con las entidades comprometidas, en torno a recursos y mecanismos para la difusión progresiva de los lineamientos en el territorio nacional.

Sexta

Se diseñó y está en prueba en cinco municipios del país un modelo de atención al victimario y al núcleo familiar afectado en casos de violencia sexual en la familia, contra niños o niñas.

Acciones indicativas

- Investigación sobre casos de violencia sexual intrafamiliar que puedan tipificarse, sobre las dinámicas de la agresión y las circunstancias de los victimarios.
- Inicios de concertación y de acuerdos con instituciones que atienden casos, para evaluar el problema y recoger experiencias.
- Revisión de los marcos normativos y procedimentales del sistema penal acusatorio y del sistema de salud, para determinar la pertinencia de la atención a victimarios.
- Propuesta de un modelo de atención interdisciplinario e intersectorial al victimario, que incluya la garantía de una atención psicoterapéutica con seguimiento jurídico.
- Puesta en marcha del modelo de atención en casos tipos seleccionados, en cinco municipios del país.
- Seguimiento, evaluación y ajuste del modelo.
- Difusión de los resultados de las pruebas piloto.
- Publicación de los lineamientos, con instructivos y materiales de apoyo.
- Concertación de recursos y mecanismos para su difusión progresiva en el territorio nacional, con las entidades comprometidas.

Séptima meta

Se implementó un sistema de seguimiento y evaluación de las medidas de protección, los servicios de salud y otro tipo de acciones que se brindan a niños y niñas víctimas de violencias sexuales.

Acciones indicativas

- Establecimiento de las rutas de seguimiento y evaluación ideales, de las medidas de protección y atención en salud y otros servicios.
- Evaluación intra e interinstitucional en distintos niveles territoriales, sobre todo en municipios que permitan determinar la disponibilidad y la calidad de estos servicios.

- Ajuste de rutas y recomendaciones para la normativa y mejoramiento en el acceso y la calidad de las acciones.
- Generación de lineamientos de participación y veeduría para garantizar la atención a niños y niñas víctimas de violencias sexuales.
- Implementación de la propuesta en el territorio nacional, por medio de directivas e instructivos de las distintas entidades.
- Seguimiento de la propuesta y ajustes correspondientes.

Octava

Se hizo una investigación sobre procesos conciliatorios en el problema de violencias sexuales.

Acciones indicativas

- Generación de un marco de referencia para la investigación.
- Convocatoria para investigar en el tema.
- Investigación en distintos niveles territoriales.
- Difusión de los resultados y emisión de recomendaciones entre las instituciones responsables.

Novena meta

Las entidades responsables de la atención de las violencias sexuales contra niños y niñas revisaron, complementaron y ajustaron sus protocolos de intervención intra e interinstitucional.

Acciones indicativas

- Generación, desde el comité técnico nacional de lineamientos o directrices para que en cada entidad se haga la respectiva revisión, el correspondiente ajuste de los protocolos de intervención intrainstitucional y cuando no los haya, implementarlos.
- Revisión y ajuste de las normativas que dan marco a las intervenciones intra e interinstitucionales.
- Generación de documentos de ajuste en cada institución, con propuestas de acción interinstitucional o intersectorial.
- Establecimiento de protocolos únicos intra e interinstitucionales para la atención.
- Difusión en el territorio nacional, con normativas e instructivos de estos protocolos.

Décima

Se desarrolló y puso a prueba en cinco municipios del país un sistema de detección, atención y remisión de casos de niños y niñas víctimas de cualquier tipo de violencia sexual.

Acciones indicativas

- Investigación en niveles comunitarios sobre la incidencia y prevalencia reales y sentidas de la problemática, con responsables de los servicios y la atención de niños y niñas en instancias privadas y públicas y con revisión de datos disponibles. El propósito es establecer la dimensión del problema y tipificarlo.

- Establecimiento y valoración de las prácticas, sistemas, recursos y/o estrategias de detección, para determinar la capacidad de respuesta en distintos niveles del territorio.
- Diseño de propuesta teórico-metodológica de detección, atención primaria y remisión de casos, con un soporte conceptual y normativo.
- Selección de municipios para iniciar prueba piloto.
- Desarrollo de pruebas piloto del sistema de detección en cinco municipios.
- Seguimiento y evaluación de las pruebas.
- Difusión de resultados y expansión del modelo en el territorio nacional.

Violencia parental física y psicológica

Objetivo

Fortalecer estrategias nacionales que favorezcan los vínculos del padre y la madre con sus hijas e hijos y las prácticas familiares de crianza y cuidado, mediante el apoyo y la protección institucional y legislativa a las familias. Se busca con esto el desarrollo y la formación integral de los niños y las niñas, a través de la articulación de los diversos sectores y la consolidación de redes y otros mecanismos de cooperación.

Objetivos específicos

1. Evaluar los paquetes básicos de prevención, detección y atención integral al maltrato infantil.
2. Desarrollar y validar una propuesta de atención integral de las violencias en la familia.
3. Desarrollar, fortalecer y evaluar los protocolos específicos de atención a niños maltratados.
4. Definir y desarrollar estrategias de seguimiento y monitoreo a las instituciones prestadoras de salud en torno a la aplicación de la normativa vigente.
5. Fortalecer programas de prevención y atención de la salud mental de la infancia y la adolescencia (ampliación de coberturas, acceso, programas y paquetes específicos para la familia).
6. Impulsar programas para mejorar el rol del sector educativo en lo relacionado con prevención, atención y detección de problemáticas de violencia intrafamiliar y maltrato infantil.
7. Desarrollar y seguir protocolos institucionales en el sector educativo para la atención de problemáticas de violencia intrafamiliar, que incluyan al grupo familiar.
8. Desarrollar y seguir protocolos institucionales para la atención en los sectores de protección y justicia.
9. Diseñar, evaluar y ajustar protocolos intersectoriales de atención integral a las diversas formas de maltrato infantil, a la luz de los avances del modelo de atención integral a víctimas de violencia sexual. Se incluyen el fortalecimiento de las redes del buen trato y otras formas de cooperación interinstitucional.
10. Revisar y mantener programas contra el maltrato infantil y promover los derechos de la infancia.

11. Articular esfuerzos y estrategias de los diversos sectores en materia de promoción del buen trato y la prevención del maltrato infantil.
12. Formular y poner en marcha programas de fortalecimiento de los factores protectores individuales, de pareja, familiares y comunitarios, en familias en situación de desplazamiento. El marco correspondiente es el Plan de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar Intersectorial dirigido a población desplazada.

Metas por alcanzar en 2015

Primera

Se evaluaron los paquetes básicos de prevención, detección del maltrato infantil y de atención integral a las víctimas, en curso en el sector de la protección social.

Acciones indicativas

- Investigación evaluativa sobre la normativa, las concepciones y lineamientos actuales de los paquetes y actividades de prevención, detección del maltrato infantil y de atención integral a las víctimas.
- Encuentro nacional con experiencias significativas en el asunto en los ámbitos nacional e internacional.
- Investigación de carácter regional en la población sobre prácticas y representaciones sociales o imaginarios en torno al maltrato infantil.
- Elaboración de un documento técnico con los conceptos fundamentales y los lineamientos guía para desarrollar programas, proyectos y paquetes en estos temas.
- Desarrollo en cinco municipios de experiencias piloto integradas.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de las experiencias.
- Difusión de resultados.
- Comienzo de la implementación progresiva en el territorio nacional.

Segunda meta

Validada en cinco municipios la propuesta de atención integral de la violencia contra niños y niñas en las familias.

Acciones indicativas

- Establecimiento de los marcos conceptual, metodológico y normativo para el desarrollo de la propuesta.
- Identificación de otras iniciativas gubernamentales en materia de violencia en la familia y violencia sexual y convocatoria a ellas para definir un marco de coordinación y articulación.
- Gestión y acompañamiento al sector salud para unificar, normatizar, aplicar y monitorear los protocolos de atención en salud e intervención terapéutica de las violencias contra niños y niñas en la familia, a través de las siguientes actividades:

1. Taller de revisión y valoración de las distintas iniciativas (nacionales, distritales, departamentales y municipales) estructuradas en el sector salud, con el fin de definir un paquete básico en materia de atención, detección, prevención y vigilancia epidemiológica.
 2. Definición de una estrategia de gestión para incorporar en la normativa nacional y en la práctica institucional los acuerdos logrados.
 3. Definición y aplicación de una estrategia de difusión y seguimiento de los resultados obtenidos en los ítems anteriores y formación del personal competente.
 4. Definición y desarrollo de una estrategia de seguimiento y monitoreo, con las instituciones prestadoras de salud, a la aplicación de la normativa y/o a acuerdos establecidos.
- Formulación de la propuesta integral de atención a la violencia intrafamiliar contra niños y niñas.
 - Aplicación y validación de la propuesta.
 - Evaluación y seguimiento de la propuesta piloto validada.
 - Sistematización y evaluación de la propuesta.
 - Ajuste y expansión de la propuesta.

Tercera

El sector de la protección social en salud cuenta con una propuesta normativa y técnica unificada y en ejecución, con mecanismos de seguimiento y monitoreo de atención en salud y con intervención terapéutica frente a la violencia familiar contra niños y niñas.

Acciones indicativas

- Taller de revisión y valoración de las distintas iniciativas (nacionales, distritales, departamentales e inclusive municipales) estructuradas en el sector salud, con el fin de definir un paquete básico en materia de atención, detección, prevención y vigilancia epidemiológica en relación con maltrato infantil.
- Definición de una estrategia de gestión para incorporar en la normativa nacional y en la práctica institucional los acuerdos logrados.
- Definición y aplicación de una estrategia de difusión y seguimiento de los resultados obtenidos en los aspectos anteriores y de formación del personal competente.
- Definición y desarrollo de una estrategia de seguimiento y monitoreo, con las instituciones prestadoras de salud, a la aplicación de la normativa y/o acuerdos establecidos.

Cuarta meta

- Se evaluaron, ajustaron y se encuentran en seguimiento los protocolos específicos de atención a niños y niñas maltratadas, elaborados en las entidades responsables.
- Se evaluaron, ajustaron y se encuentran en seguimiento los protocolos intersectoriales de atención integral a las víctimas de las diversas formas de maltrato infantil, a la luz del modelo de atención integral a víctimas de violencia sexual y con la perspectiva de fortalecer las redes del buen trato y otras formas de cooperación interinstitucional.

Acciones indicativas

- Generación, desde el comité técnico nacional de lineamientos o directrices, para que en las entidades se haga la respectiva revisión y ajuste de los protocolos de intervención intrainstitucional. Cuando no los haya, implementarlos.
- Revisión y ajuste de las normativas que dan marco a las intervenciones intra e interinstitucionales.
- Generación de documentos de ajuste en cada institución, con propuestas de acción interinstitucional o intersectorial.
- Establecimiento de protocolos únicos intra e interinstitucionales para la atención.
- Difusión de estos protocolos en el territorio nacional, con normativas e instructivos.

Quinta

Se encuentra en funcionamiento una estrategia de seguimiento y monitoreo de las instituciones prestadoras de servicios de salud en materia de maltrato infantil en correspondencia con la normativa vigente.

Acciones indicativas

- Investigación sobre correspondencias entre la normativa vigente y las instituciones prestadoras de salud.
- Observación y establecimiento del desarrollo de servicios de salud en materia de maltrato infantil en los sectores público y privado.
- Establecimiento de acuerdos institucionales para aplicar la estrategia concertada de este tipo de seguimiento.
- Generación de instructivos nacionales para el seguimiento.
- Puesta en marcha del seguimiento, para verificar que los servicios correspondan a la normativa.
- Elaboración de propuestas dirigidas a la normativa, para ampliar y garantizar la cobertura universal en este tipo de problemáticas.

Sexta meta

El Ministerio de la Protección Social dispuso mecanismos para garantizar a los niños, adolescentes y a las familias el acceso a la atención en salud mental, la ampliación de coberturas y la integralidad de esta atención.

Acciones indicativas

- Investigación en el territorio nacional sobre la normativa relacionada con servicios de salud mental para niños, adolescentes y familias, su acceso a esos servicios, la integralidad y las coberturas reales.
- Investigación o encuentro de intercambio sobre experiencias exitosas.

- Comparaciones entre los diversos planes de salud.
- Establecimiento de las condiciones económicas del desarrollo de servicios en el tema.
- Entrega de recomendaciones al Ministerio de la Protección Social para mejorar y garantizar el acceso y la integralidad, incluida la necesidad de hacer propuestas legislativas, si es necesario.
- Logro de acuerdos con el Ministerio de la Protección Social.
- Establecimiento de normativas y directrices que se implanten en el país, por parte del Ministerio de la Protección Social.

Séptima

El sector educativo cuenta con lineamientos, programas y protocolos en marcha en el territorio nacional sobre los temas de prevención, detección y atención de problemáticas de violencia intrafamiliar, en particular el maltrato infantil.

Acciones indicativas

- Investigación que dimensiona la problemática en el medio escolar y observación de experiencias significativas.
- Realización de un documento técnico con lineamientos en el tema.
- Logro de un acuerdo en algunos municipios y con el Ministerio de Educación Nacional para implementar programas piloto y protocolos y para hacer el respectivo seguimiento.
- Aplicación de la prueba piloto en los municipios seleccionados.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de las pruebas piloto.
- Ajuste de la propuesta de intervención.
- Difusión de la propuesta por parte del Ministerio de Educación Nacional, con normativas y directivas.

Octava meta

Se revisaron y fortalecieron las campañas contra el maltrato infantil y la promoción de los derechos de la infancia.

Acciones indicativas

- Investigación para determinar, con distintas metodologías, el impacto de las campañas.
- Mesas de trabajo con comunicadores y entidades del Comité Técnico Nacional.
- Ajuste de lineamientos técnicos y de criterios para las campañas.
- Generación de directrices específicas para realizar nuevas estrategias de comunicación, que sean masivas y presenciales, en relación con el tema. Implementar campañas con nuevos criterios y lineamientos.
- Generación de compromisos y seguimientos periódicos del impacto.

Novena

Existe un mecanismo que articula y armoniza los programas de promoción del buen trato y de prevención del maltrato infantil realizados por los distintos sectores.

Acciones indicativas

- Mesas de trabajo nacional y departamental para socializar los criterios y acciones realizados por distintos sectores.
- Establecimiento de criterios comunes.
- Establecimiento de mecanismos de complementariedad en metodologías, poblaciones y recursos.
- Establecimiento de coberturas poblacionales regionales, departamentales y municipales, que permitan potenciar el uso de recursos y el impacto del mismo.

Abandono parcial, negligencia, exposición a peligros por los padres o cuidadores

Objetivo

Fortalecer estrategias nacionales que favorezcan los vínculos del padre y la madre con sus hijas e hijos y las prácticas familiares de crianza y cuidado, mediante el apoyo y la protección institucional y legislativa a las familias. Se busca con esto el desarrollo y la formación integral de los niños y las niñas, a través de la articulación de los diversos sectores y la consolidación de redes y otros mecanismos de cooperación.

Objetivos específicos

1. Desarrollar programas de formación en competencias familiares y parentales para el cuidado de la infancia, desde la educación básica, en articulación con las políticas de salud sexual y reproductiva.
2. Considerar medidas complementarias a las actuaciones judiciales, que permitan contrarrestar sus efectos negativos sobre los vínculos afectivos familiares.
3. Promocionar cambios en sistemas de creencias y prácticas culturales en operadores de programas de infancia y familia en los temas de filiación, custodia, alimentos, adopción, protección, etcétera. Lo anterior con el fin de estimular el reconocimiento paterno.
4. Incorporar en la atención que prestan las entidades responsables de la protección (ICBF y otras) y en instituciones escolares, de salud y de justicia mecanismos de prevención, detección y afrontamiento de riesgos. Definir criterios para establecer peligros en la familia (incluidos homicidios y suicidios).
5. Definir programas de fortalecimiento del vínculo paterno y materno con los hijos en distintos momentos del ciclo familiar.
6. Proponer en entes de salud y otros responsables (PAB, cajas de compensación, empresa privada, alcaldías locales, etcétera) programas de prevención de riesgos domésticos y otros tipos de riesgo y peligro.

7. Trazar estrategias de prevención de situaciones de riesgo y peligro, con participación de medios masivos de comunicación.
8. Establecer programas sobre prácticas y procedimientos que favorezcan y estimulen los vínculos materno y paterno con los hijos desde la gestación.

Metas para cumplir entre hoy y 2015

Primera

El sector salud y el sector educativo diseñaron e implementaron en cinco municipios un programa de formación en competencias familiares y parentales para el cuidado de la infancia, en el marco de las políticas de salud sexual y reproductiva.

Acciones indicativas

- Investigación y elaboración del marco teórico-metodológico para un programa de desarrollo de competencias familiares.
- Generación de material de formación y de metodologías para trabajar el tema.
- Selección de municipios para iniciar pilotaje de los programas.
- Aplicación de los programas en cinco municipios piloto.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de los mismos.
- Concertación de recursos y procedimientos para difundir este tipo de programas en distintos niveles territoriales.

Segunda meta

El sector justicia implementa lineamientos, programas y medidas complementarias a las actuaciones judiciales que tienen efectos negativos sobre los vínculos afectivos familiares, para contrarrestarlos.

Acciones indicativas

- Mesas de trabajo con actores del sistema judicial y el Comité técnico nacional que traten el problema.
- Encuentros institucionales e interinstitucionales para abordarlo.
- Disponer de alguna investigación específica.
- Elaboración de una propuesta técnica de ajustes normativos o legislativos o de lineamientos, programas y medidas complementarias.

Tercera meta

Se encuentra en marcha una estrategia pedagógica dirigida a operadores de programas de infancia y familia, dirigida a modificar sistemas de creencias y prácticas culturales en relación con temas de filiación, custodia, alimentos, adopción, protección, etcétera, que desestimulan la participación y el reconocimiento paterno.

Acciones indicativas

- Investigación sobre prácticas y creencias en servidores públicos de los sectores de protección y justicia.
- Elaboración de una propuesta pedagógica dirigida a operadores en el tema.
- Puesta en marcha de la estrategia pedagógica en algunas instituciones o municipios.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de la propuesta.
- Generación de material impreso y difusión para las instituciones, por vía institucional y electrónica.
- Difusión y expansión del programa en el territorio nacional.

Cuarta meta

Están implementándose criterios y protocolos de prevención, detección y afrontamiento de situaciones de riesgo y peligro de niños, niñas y familias, en los ámbitos institucionales de los sectores de protección (ICBF), salud, justicia, educación y otras entidades relacionadas.

Acciones indicativas

- Investigación que tipifica los distintos tipos de riesgo y peligro que pueden acompañar la demanda de servicios en distintos sectores.
- Elaboración de una propuesta conceptual y metodológica en relación con el riesgo y el peligro de niños y niñas.
- Elaboración de una propuesta de detección y evaluación de este tipo de peligros o riesgos.
- Selección de entidades en niveles territoriales para iniciar capacitación y pruebas piloto.
- Puesta en marcha, bajo estos criterios conceptuales y metodológicos, de los protocolos de prevención, detección, evaluación y afrontamiento.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de la experiencia.
- Difusión y expansión de la propuesta en el territorio nacional.

Quinta

Se diseñaron y pusieron en marcha programas de fortalecimiento del vínculo del padre con los hijos en distintos momentos del ciclo familiar.

Acciones indicativas

- Investigación sobre prácticas, representaciones sociales o imaginarios y condiciones del vínculo paterno en relación con ciclos familiares.
- Propuesta de programas y estrategias para fortalecer el vínculo paterno.

- Inicio de los programas en municipios tipo, con participación interinstitucional.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de la propuesta.
- Difusión y expansión de la propuesta en el territorio nacional.

Sexta meta

Se diseñaron y validaron paquetes de promoción y prevención en temas de riesgo doméstico y otros tipos de riesgos y peligros cotidianos de niños y niñas. Serán implementados por el sector salud, cajas de compensación, la empresa privada, las alcaldías locales.

Acciones indicativas

- Investigación que permita dimensionar el problema y tipificarlo.
- Concertación con diversos actores (administradoras del régimen subsidiado, alcaldías, colegios, sector salud, etcétera) de un programa de prevención de riesgos domésticos, que contemple medios de comunicación masiva y presenciales.
- Puesta en marcha del programa en cinco municipios tipo.
- Seguimiento, evaluación y ajuste del programa.
- Difusión y expansión de la experiencia.

Séptima

Se está difundiendo por distintos medios de comunicación una estrategia de prevención que permite identificar y controlar situaciones de riesgo y peligro de niños y niñas.

Acciones indicativas

- Investigación evaluativa sobre la normativa, las concepciones, lineamientos y prácticas actuales, en relación con estas formas de exposición de niños y niñas a peligros y riesgos.
- Encuentro nacional de experiencias de prevención significativas, nacionales e internacionales.
- Investigación de carácter regional en la población sobre prácticas, representaciones sociales o imaginarios en torno al tema.
- Elaboración de un documento técnico con los conceptos fundamentales y los lineamientos guía para el desarrollo de programas, proyectos y paquetes en estos temas.
- Implementar, simultáneamente, experiencias piloto en cinco municipios.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de las experiencias.
- Difusión de los resultados de las experiencias y la investigación.
- Implementación progresiva de la propuesta en el territorio nacional.
- Concertación con el Ministerio de Comunicación y con sectores, para definir las campañas masivas en el tema.

Octava meta

Revisión y ajuste de las prácticas y procedimientos institucionales de atención, en los sectores de salud, protección, justicia y educación, para que favorezcan y estimulen el vínculo madre/padre e hijos desde la gestación.

Acciones indicativas

- Investigación sobre procedimientos institucionales, prácticas y creencias de los operadores de la protección, educación, salud y justicia, alrededor del tema.
- Elaboración de una propuesta pedagógica dirigida a operadores en el tema.
- Elaboración de una propuesta de ajuste de procedimientos y prácticas institucionales en el tema.
- Puesta en marcha de la propuesta en cinco municipios piloto.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de la propuesta.
- Difusión del programa en el territorio nacional.

Abandono o ausencia del padre

Objetivo

Fortalecer estrategias nacionales que favorezcan los vínculos del padre y la madre con sus hijas e hijos y las prácticas familiares de crianza y cuidado, mediante el apoyo y la protección institucional y legislativa a las familias. Se busca con esto el desarrollo y la formación integral de los niños y las niñas, a través de la articulación de los diversos sectores y la consolidación de redes y otros mecanismos de cooperación.

Objetivos específicos

1. Promover programas para estimular la participación responsable del padre y el paterno.
2. Trazar estrategias comunicativas de promoción y protección de la paternidad responsable.

Metas a 2015

Primera

- Existen programas pedagógicos piloto en cinco municipios, desarrollados con las secretarías de gobierno, salud y educación y los sectores de protección social y justicia, para estimular la participación responsable del padre en la crianza de los hijos.
- Se cuenta con una estrategia de medios de comunicación que promueve y estimula la paternidad responsable en ejecución.

Acciones indicativas

- Investigación sobre prácticas o patrones culturales y creencias en zonas rurales y urbanas en distintos municipios en torno al tema.

- Revisión de la normativa vigente.
- Elaboración de una propuesta pedagógica que utilice diversas metodologías y medios.
- Selección de cinco municipios representativos para poner en marcha los programas.
- Puesta en marcha de la propuesta de programas en municipios piloto.
- Seguimiento, evaluación y ajuste de la propuesta.
- Difusión del programa en el territorio nacional, con compromisos de los sectores interesados.
- Concertación con el Ministerio de Comunicaciones para implementar campañas de medios masivos y presenciales, en torno al tema.

Segunda meta

Formulados y en ejecución en 2007 programas de fortalecimiento de los factores protectores individuales, de pareja, familiares y comunitarios, en familias en situación de desplazamiento, en los municipios receptores.

Acciones indicativas

- Formulación de programas intersectoriales específicos dirigidos a población.
- Desplazada.
- Desarrollo de estrategias de difusión de estos programas.
- Seguimiento a la ejecución local de estos programas.

Violación y carencia de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y la salud sexual y reproductiva

Objetivo 1

Implementar estrategias nacionales que favorezcan el mejoramiento de la salud sexual y reproductiva y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos con énfasis en grupos con necesidades específicas, mediante el fortalecimiento y articulación de procesos de prevención, promoción, detección y atención en Salud Sexual y Reproductiva (SSR) interinstitucionalmente.

Objetivos específicos

- Reducir los factores de vulnerabilidad y los compartimientos de riesgo que afectan la salud sexual y reproductiva.
- Incentivar medidas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, impulsando el mejoramiento de la atención y cobertura institucional en temas de SSR.
- Revisar el problema de salud sexual y reproductiva y derechos sexuales y reproductivos (DSR) en los programas y proyectos relacionados con la Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar.

- Desarrollar una propuesta de promoción de la vivencia y reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos mediante estrategias de información, educación y comunicación.
- Definir y desarrollar estrategias de seguimiento, monitoreo y vigilancia en la gestión y ejecución respecto a SSR y DSR.
- Impulsar la creación y fortalecimiento de servicios especializados para adolescentes en salud sexual y reproductiva articulados con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS).
- Impulsar programas para mejorar el rol del sector educativo en relación con la prevención, atención y detección de problemáticas de salud sexual y reproductiva y vulneración de derechos sexuales y reproductivos.
- Revisar y mantener programas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos de niñas, niños, adolescentes, hombres, mujeres, adultos mayores.
- Articular esfuerzos y estrategias de los diversos sectores e instituciones en materia de de salud sexual y reproductiva y vulneración de derechos sexuales y reproductivos.
- Formular y poner en marcha programas de fortalecimiento de los factores protectores individuales, de pareja, familiares y comunitarios en familias en situación de desplazamiento en el marco de la política nacional de salud sexual y reproductiva.

Metas a 2015

1. Fortalecimiento de las acciones de promoción y prevención incluidas en el plan de atención básica con respecto a la salud sexual y reproductiva, especialmente con población vulnerable.
2. Se cuenta con una estrategia pedagógica e informativa con diferentes medios de comunicación para la promoción de la SSR y los DSR.
3. Existen programas de fortalecimiento de los factores protectores individuales, de pareja, familiares y comunitarios en familias en relación con SSR y DSR.
4. El sector educativo ha cualificado la educación en relación con la salud sexual y reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos con estudiantes, docentes y padres de familia, en coordinación con las entidades de salud.
5. Se ha implementado un sistema de seguimiento a los planes, programas y proyectos relacionados con SSR y DSR.

Problemas de la gestión de la política nacional

En el capítulo 7 se identificaron cinco problemas en la gestión de la política:

1. Insuficiente posicionamiento de la política en las entidades comprometidas. Esto conduce a que falten interlocutores en algunas de las entidades y afecta las dinámicas de concertación.
2. Insuficiente desarrollo de competencias técnicas y conceptuales para el desarrollo de la política y sus componentes, de parte de servidores públicos, profesionales independientes y del personal de organizaciones no gubernamentales y de otras organizaciones públicas y privadas
3. Falta de articulación de los sistemas de información.

4. Modalidades diferentes de territorialización de las entidades Haz Paz
5. Las comisarías de familia como recurso de desarrollo de la política no cuentan con una institucionalidad de nivel nacional que consolide su acción.

Enseguida se abordará más ampliamente cada uno, se trazan objetivos para su tratamiento y metas con las correspondientes acciones.

Insuficiente posicionamiento de la política en las entidades comprometidas

Objetivo

Posicionar la política Haz Paz en el territorio nacional, tanto en el ámbito de las entidades comprometidas como en el de los entes territoriales.

Objetivos específicos

1. Establecer mecanismos eficientes de convocatoria a los titulares de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales.
2. Comprometer a los titulares en la designación de interlocutores de nivel nacional con capacidad de decisión.
3. Fortalecer el Comité técnico nacional como organismo de referencia y orientación para el desarrollo de los componentes de la política y de la cooperación institucional.
4. Institucionalizar la política nacional en las entidades (acciones indicativas: asignación de recurso humano, económico y técnico, coordinación intrainstitucional de esfuerzos y recursos).
5. Establecer mecanismos que garanticen la continuidad de la política en todos los espacios de la gestión intra e interinstitucional (sectores, departamentos, municipios).
6. Reactivar y fortalecer los mecanismos de comunicación y coordinación y la acción interinstitucional, para desarrollar la política en las instituciones, los sectores y en cada nivel territorial.
7. Desarrollar estrategias continuadas de capacitación de funcionarios responsables de la ejecución de la política.
8. Generar lineamientos técnico-conceptuales para la elaboración, revisión y evaluación de guías y protocolos para la aplicación de la política en los niveles territoriales.
9. Definir el sistema de monitoreo y evaluación de los distintos planes y acciones nacionales y territoriales adoptados en el marco de la política.
10. Generar lineamientos técnicos-conceptuales para la elaboración, revisión y evaluación de modelos intersectoriales en temas de atención, prevención, detección, vigilancia y transformación institucional.
11. Implantar mecanismos de acreditación y certificación para la prestación de servicios en el tema.

12. Incentivar la incorporación de la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar en los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales.

Metas por cumplir hasta 2015

Primera

El Comité técnico nacional es reconocido y opera como organismo nacional de referencia que orienta y coordina en el país el desarrollo de los componentes de la política nacional y la cooperación institucional.

Acciones indicativas

- Establecimiento de acuerdos sobre mecanismos de convocatoria y autocontrol.
- Establecimiento de acuerdos sobre tipos de delegación y representación ante el comité.
- Establecimiento de acuerdos de nuevos compromisos con firmas de los titulares, para reconocer el comité técnico como delegado legítimo de las entidades.
- Encuentro interinstitucional de alto nivel para reactivar compromisos de la política y reafirmar la relación con el Comité técnico nacional como su operador.
- Difusión en medios masivos de comunicación de la política nacional y de sus instancias de coordinación.
- Generación de mecanismos de comunicación con pares institucionales en los departamentales, distritos y municipios.
- Generación de la estructura organizativa del Comité técnico nacional, con pares departamentales, distritales y municipales.
- Difusión en medios institucionales de la política nacional.
- Difusión en todos los niveles territoriales y en las instituciones de la existencia y el rol del comité técnico nacional y de las instancias regionales y locales de coordinación.
- Lanzamiento del plan nacional, que tendrá liderazgo del Comité técnico nacional.
- Generación de una estructura organizativa en el Comité, para garantizar una modalidad eficiente de gerenciamiento intersectorial con los titulares de las carteras y los delegados técnicos.
- Seguimiento a corto y mediano plazo del rol del Comité técnico y difusión de los resultados de la gestión.
- Publicación anual intersectorial de los avances de la política.

Segunda meta

Existe un documento suscrito por el titular de cada entidad comprometida de delegación oficial de por lo menos un funcionario calificado para representar a la entidad en el Comité técnico nacional.

Acciones indicativas

- Elaboración de un borrador de oficio para que la dirección del ICBF lo envíe a los titulares de las entidades comprometidas solicitando la formalización y renovación de delegados con capacidad de decisión.
- Ajuste y envío de un oficio a titulares.
- Seguimiento de respuestas institucionales.
- Verificación de acuerdos de compromisos y delegados.

Tercera

Los delegados de entidades y los titulares acuerdan y suscriben la aceptación de un mecanismo de convocatoria y unos compromisos de agenda de encuentros, comités técnicos y consejos de política en todos los niveles territoriales (nacional, departamental, municipal),

Acciones indicativas

- Escribir un documento que contenga la propuesta de acuerdo sobre el mecanismo de convocatoria y de seguimiento del mismo y de agenda para los próximos dos años, con instrucción diferenciada para cada nivel territorial.
- Circulación del documento y ajuste por parte del Comité técnico nacional.
- Difusión del instructivo en las entidades nacionales y circulación en las entidades departamentales y municipales responsables.
- Seguimiento de los compromisos adquiridos.

Tercera

La política nacional de construcción de paz y convivencia se institucionalizó en todas las entidades e instituciones comprometidas con ella.

Acciones indicativas

- Delegación permanente al comité desde cada entidad.
- Impulso de mecanismos de inducción sobre la política a servidores relacionados con la política nacional en los diferentes sectores.
- Desarrollo de equipos funcionales en las entidades.
- Elaboración de documentos de titulares sobre compromisos sectoriales de la institucionalización.
- Seguimiento a estos compromisos.

Cuarta meta

- Existen documentos, acuerdos, procesos y procedimientos que garantizan la continuidad de los planes de acción de la política nacional en las instituciones y en las mesas de trabajo intersectorial en todos los niveles territoriales (nacional, departamental, municipal).

- Existen acuerdos y procedimientos que garantizan mecanismos de comunicación y coordinación de acciones entre los actores de los distintos niveles territoriales y entre los distintos niveles territoriales (municipal, departamental, nacional).

Acciones indicativas

- Realización de una propuesta técnica de comunicación y coordinación.
- Concertación de mecanismos de comunicación.
- Apropiación de mecanismos de coordinación y comunicación de parte de las entidades.
- Generación de directivas e instructivos, de acuerdos intra e interinstitucionales en los distintos niveles territoriales y de procesos y procedimientos que guíen la inducción de nuevos funcionarios.
- Incorporación de las acciones de prevención y promoción en los planes territoriales, sectoriales e institucionales.
- Seguimiento y verificación de compromisos.

Quinta

Se cuenta con una estrategia de educación continuada dirigida a los funcionarios responsables de la ejecución de las acciones de la política en los distintos niveles territoriales.

Acciones indicativas

- Definición de necesidades de capacitación por parte del Comité técnico nacional, a través de los delegados de las entidades.
- Generación de compromisos de recursos para la capacitación intrainstitucional.
- Elaboración de un programa de por lo menos dos años de duración con aval de alguna universidad.
- Inicio de un programa con carácter intrainstitucional y con algunas sesiones interinstitucionales.
- Seguimiento, evaluación y ajuste del programa.

Sexta meta

Existe un documento de lineamientos técnicos-conceptuales para elaborar, revisar y evaluar protocolos intra e interinstitucionales relacionados con el desarrollo de los componentes de la política (prevención, detección y vigilancia, atención, transformación institucional).

Acciones indicativas

- Elaboración por parte del Comité técnico nacional de un documento guía para la revisión, evaluación y ajuste de protocolos relacionados con la política nacional.
- Concertación y ajuste del documento a las necesidades institucionales y de los componentes de la política.

- Elaboración del documento definitivo.
- Hacer llegar el documento a los responsables de la política en los municipios, los departamentos y la nación.
- Seguimiento del proceso.

Séptima

- Existe un documento técnico validado que fija los lineamientos y los procedimientos de monitoreo y evaluación de los planes y acciones nacionales y territoriales adoptados en el marco de la política.
- Existe un documento técnico de estándares mínimos y mecanismos de acreditación y certificación para la prestación de servicios en el tema.

Acciones indicativas

- Revisión teórica y metodológica de los tipos de monitoreo y evaluación pertinentes para las características de la política.
- Concertación en el Comité técnico sobre el mejor modelo de monitoreo y evaluación.
- Elaboración de la propuesta de lineamientos y procedimientos.
- Elaboración de la propuesta de estándares mínimos y mecanismos de acreditación y certificación para la prestación de servicios en el tema.
- Inicio de la implementación en municipios y entidades piloto del sistema de monitoreo, evaluación, estándares mínimos y acreditación de los servicios prestados.
- Seguimiento, evaluación y ajuste del modelo integrado.
- Inicio de la difusión e implantación en el territorio nacional.

Octava meta

La planeación de la política tiene cobertura nacional en los niveles departamental y municipal.

Actividades indicativas

- Generación por parte del ICBF de una propuesta de mecanismos de cooperación y apoyo de las entidades comprometidas y de los responsables nacionales y territoriales, para que se formulen y ejecuten los planes de la política en la nación.
- Difusión de los lineamientos e instructivos de apoyo dirigidos a todos los municipios y a todas las entidades vinculadas.
- Impulso a la activación y seguimiento de las mesas departamentales y municipales de planeación, con liderazgo de los directores regionales y zonales del ICBF y con el apoyo de las entidades locales.
- Continuación del apoyo presencial técnico del ICBF en las mesas de trabajo.

Insuficiente desarrollo de competencias técnicas y conceptuales

Objetivo

Desarrollar una estrategia de cobertura nacional, múltiple, de investigación, formación y actualización en los temas de violencia intrafamiliar. Se dirigirá a servidores públicos, profesionales independientes y personal de organizaciones no gubernamentales y de otras organizaciones públicas y privadas.

Objetivos específicos

1. Diseñar, implementar y evaluar programas de formación permanente para organizaciones públicas y privadas (acción: incorporar a las universidades y a otras entidades educativas, implementar programas de educación a distancia en el tema).
2. Dar lineamientos y promover programas de educación continuada en las entidades compromisorias.
3. Desarrollar mecanismos de asistencia técnica intersectorial y territorial para el desarrollo de la política, acompañados de seguimiento.

Metas a 2015

Primera

Está en marcha una estrategia piloto de formación y capacitación permanente dirigida a organizaciones públicas y privadas concertada y desarrollada entre sectores de la política nacional Haz paz y las universidades en distintos niveles territoriales en prueba en 5 municipios.

Acciones indicativas

- Investigación sobre levantamiento de necesidades de la población objeto.
- Diseño de un programa y una estrategia pedagógica.
- Inicio de programas piloto en municipios, departamentos y en el nivel nacional.
- Desarrollo de programas de educación a distancia en el tema, con validación de universidades o algún otro ente de carácter nacional o internacional.
- Implementación de un primer programa en cinco municipios.
- Seguimiento, evaluación y ajuste del programa.
- Ajuste de la propuesta de capacitación y concertación recursos institucionales.
- Ampliación o réplica de la estrategia de manera continuada.

Segunda meta

Está en marcha una estrategia que articula, coordina y estimula la investigación en temas de violencia intrafamiliar en el territorio nacional y difunde sus resultados.

Acciones indicativas

- Encuentros y formación de redes de investigadores en temas de violencia intrafamiliar, en el nivel nacional.
- Mantenimiento de un estado del arte actualizado.
- Establecimiento de acuerdos con universidades, en pregrado y postgrado, para desarrollar temas de interés para el Comité técnico nacional.
- Generación de un mecanismo de difusión de los resultados de la investigación.
- Identificación de núcleos de importancia para mayor desarrollo de investigación y generación de estímulos para la misma.

Tercera

Está en marcha una estrategia unificada de asistencia técnica que considera diversos actores institucionales e involucra a la nación en conjunto, los departamentos y los municipios.

Acciones indicativas

- Elaboración de un marco conceptual y metodológico con seguimiento, para proporcionar la asistencia técnica.
- Activación de flujos de oferta y demanda de asistencia tipo transversal y en los niveles nacional, departamental y municipal.
- Construcción de una estrategia unificada y seguimiento oportuno tipo red de aprendizaje.
- Difusión de los materiales disponibles de la política y sobre temas afines.
- Inclusión de un capítulo para la asistencia técnica en página web de la política nacional.
- Concertación entre las entidades en torno a recursos, competencias y responsabilidades para el direccionamiento y la prestación de la asistencia.

Falta de articulación de los sistemas de información

Objetivo

Construir un sistema integrado de información sobre violencia intrafamiliar en el país, como base para su vigilancia en salud pública.

Objetivos específicos

1. Promover a través del Comité técnico nacional el diseño e implementación de un sistema que establezca variables básicas, incorporadas en los instrumentos de cada sector, y mecanismos de armonización y análisis de la información.
2. Consolidar los sistemas existentes.
3. Capacitar a los servidores públicos.
4. Garantizar apoyo técnico y logístico en los distintos niveles territoriales.

5. Consolidar un observatorio único nacional de la violencia intrafamiliar.
6. Implantar mecanismos de estímulo y obligatoriedad para el perfeccionamiento de los sistemas de información locales y sectoriales.

Metas por cumplir desde ahora hasta el año 2010

Primera

- Se cuenta con un documento técnico y un instructivo revisados para que se establezcan y redefinan las variables básicas y los procedimientos por incluir en cada uno de los sistemas de información y de vigilancia en salud pública vigentes, para armonizarlos e iniciar la consolidación de datos y su análisis por municipios, departamentos y en el conjunto del país.
- Se evaluaron y consolidaron los sistemas existentes.

Acciones indicativas

- Investigación evaluativa sobre los sistemas existentes, las variables que se recogen y las experiencias destacadas.
- Establecimiento de los factores positivos y negativos de los distintos sistemas, con respecto a procedimientos y limitaciones.
- Elaboración de un documento técnico con variables básicas, procedimientos, tipos de reporte, entidades notificadoras y modelos de análisis y armonización de los datos, en el que se incluya claramente, entre otras, la atención específica brindada a la población desplazada.
- Logro y verificación de acuerdos, en el nivel técnico nacional.
- Institucionalización de las propuestas en las entidades y en todos los niveles territoriales.
- Seguimiento y ajustes al sistema, según criterios de confianza, agilidad, capacidad de análisis, eficiencia y otros.
- Difusión del sistema en el territorio nacional.

Segunda meta

Se tiene un documento guía, con lineamientos, contenidos y procedimientos, para capacitar a los servidores públicos de las entidades responsables de notificación o reporte en los sistemas de información y vigilancia.

Acciones indicativas

- Elaboración de instructivos, instrumentos y material de apoyo sobre la base de las investigaciones realizadas y los avances del sistema, para capacitar a todos los operadores de la política.
- Capacitación vía institucional y electrónica en el territorio nacional.

Tercera

- Existe renovación de compromisos de las entidades comprometidas y responsables de la información y la vigilancia, para garantizar apoyo técnico y logístico en los distintos niveles.

- Existe un mecanismo institucional e intersectorial que da instructivos para el estímulo y la obligatoriedad de la participación eficiente en la notificación y reporte de casos, en los todos los entes responsables y en todos los niveles territoriales.

Acciones indicativas

- Elaboración de un documento borrador de acuerdos y compromisos de participación.
- Concertación y ajuste del documento en el Comité técnico nacional.
- Firma del documento por el Comité técnico y por titulares de cartera.
- Implementación de mecanismos de sanción y estímulo, para contar con la participación de los entes notificadores acordados.
- Difusión del sistema en todo el país.

Cuarta meta

Se cuenta con un observatorio único nacional sobre violencia intrafamiliar.

Acciones indicativas

- Recolección de experiencias y aprendizajes de los observatorios distritales, municipales o nacionales relacionados con el tema.
- Retoma de la propuesta de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, contenida en el módulo Haz Paz 7.
- Diseño del observatorio nacional sobre la base del módulo y de los aprendizajes recogidos.
- Gestión para consecución y concertación de recursos, requeridos para el montaje del observatorio.
- Implementación el observatorio en el ámbito nacional, articulado a otras experiencias.
- Seguimiento y evaluación continuada.

Falta de concordancia y armonización entre políticas, normativas, legislaciones y disposiciones programáticas en materia de violencia intrafamiliar

Objetivo

Desarrollar procesos permanentes de armonización, articulación y de proposición de legislación, políticas y programas, en los temas relacionados con la violencia intrafamiliar.

Objetivos específicos

1. Desarrollar una legislación y programas y políticas de apoyo al padre o madre cabeza de familia.
2. Promover legislaciones para estimular la participación responsable del padre, en el cumplimiento del rol paterno (paternar).

3. Implementar estrategias de revisión y seguimiento de normas y procedimientos referidos a custodias y alimentos para favorecer el compromiso y el vínculo paterno.
4. Desarrollar instancias de concertación para articular propuestas y acciones de las diferentes políticas y programas relacionadas con la familia.
5. Revisar y proponer ajustes legislativos que permitan visibilizar y desarrollar acciones en temas de negligencia, abandono, exposición al peligro, ausencia o abandono del padre.
6. Implementar estrategias de revisión y seguimiento de legislaciones, procedimientos y decisiones judiciales, en relación con la violencia sexual contra niños y niñas, en la familia.
7. Apoyar legislaciones, políticas y programas que mejoren la regulación de las economías informales y otras estrategias de subsistencia familiar, para que se proteja a niños, ancianos o discapacitados que participan en ellas.
8. Articular la política Haz Paz con otras políticas y programas sociales, económicos y de poblaciones especiales.
9. Atender problemas de vulnerabilidad a la violencia intrafamiliar de poblaciones con condiciones 'especiales' (desmovilizados, población desplazada y otras víctimas de la confrontación armada).

Metas por cumplir a 2015

Primera

- Se revisó la normativa vigente y se elaboraron propuestas legislativas que propenden a promover políticas y programas de apoyo al padre o a la madre cabeza de hogar y que estimulan la participación responsable y activa del padre.
- Se revisaron la normativa vigente, los procesos y los procedimientos en relación con custodias y alimentos y se ajustaron para favorecer el compromiso y el vínculo paterno.

Acciones indicativas

- Investigación de la normativa vigente y de los programas o políticas existentes en Colombia y en otros países y de los procesos y procedimientos en distintas entidades en relación con la presencia y el apoyo de padre y madre cabezas de hogar y de casos especiales como demandas por custodia o alimentos.
- Liderazgo de una propuesta legislativa y de normativa, concertada con el Comité Técnico.
- Elaboración de propuestas para los entes responsables.

Segunda meta

Existe una instancia de concertación gubernamental formalizada intersectorialmente. Esa instancia es útil para articular propuestas y acciones de las diferentes políticas y programas relacionados con la familia, que incluyen programas y políticas sociales en general, para poblaciones especiales, de equidad de género e infancia, de salud sexual y reproductiva, otras.

Acciones indicativas

- Elaboración de un inventario de las políticas y programas relacionados con la familia.
- Desarrollo de mesas de trabajo de los responsables de llegar a concertaciones y acuerdos, para que se atiendan las problemáticas de violencia intrafamiliar y se logren acuerdos mínimos sobre metodologías de trabajo y concepciones generales para el desarrollo de los programas. Eso permite tener una base de articulación de propuestas y acciones.
- Elaboración de un inventario de recursos para saber cuáles de ellos pueden facilitar el desarrollo de los componentes de la política nacional.

Tercera

Los planes y las acciones de la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar están articuladas con otras políticas y programas sociales, económicos y de poblaciones especiales.

Acciones indicativas

- Difusión de planes de la política nacional ante distintas entidades responsables de programas y políticas sociales.
- Compatibilizar y hacer ajustes, si es del caso, del plan nacional o de los otros planes a la luz de la discusión sobre recursos, prioridades, poblaciones, enfoques de trabajo.

Cuarta meta

Se revisó la normativa vigente y se elaboraron propuestas legislativas que permiten visibilizar y desarrollar acciones en temas de riesgo o peligro infantil relacionados con negligencia, abandono, exposición al peligro, ausencia o abandono del padre.

Acciones indicativas

- Investigación interdisciplinaria sobre la dimensión del problema, y sobre los vacíos normativos y procedimentales, que hacen invisible el tema.
- Elaboración de una propuesta de estrategia para visibilizar el problema en el país y ponerlo en la agenda pública.
- Desarrollo de acciones relacionadas con el tema, con la coordinación intersectorial en todos los niveles territoriales.
- Elaboración de propuestas de acción, programas y propuestas legislativas relacionadas con el tema.

Quinta

Se revisó la normativa vigente y se elaboraron propuestas legislativas que favorecen y estimulan la disponibilidad de padres y madres cuidadoras.

Acciones indicativas

- Investigación interdisciplinaria sobre la dimensión del problema y sobre los vacíos normativos y procedimentales que impiden favorecer y estimular la disponibilidad de padres y madres cuidadoras.

- Crear una propuesta de estrategia para visibilizar el problema en el país y ponerlo en la agenda pública.
- Desarrollo de acciones con coordinación intersectorial, en todos los niveles territoriales.
- Elaboración de propuestas de acción, programas y propuestas legislativas referidas al tema.

Sexta meta

Se hizo una investigación propositiva de revisión y seguimiento de legislaciones, procedimientos y decisiones judiciales relacionadas con la violencia sexual contra niños y niñas en la familia, para realizar ajustes que garanticen los derechos de las víctimas.

Acciones indicativas

- Elaboración de los términos de referencia de la investigación.
- Investigación propiamente dicha.
- Elaboración de propuestas de ajuste en distintos niveles para garantizar los derechos de los niños y las niñas víctimas.

Séptima

Existen unos lineamientos técnicos y unos mecanismos concertados intersectorialmente en los distintos niveles territoriales para afrontar problemas de vulnerabilidad a la violencia intrafamiliar, en poblaciones con condiciones 'especiales' (desmovilizados, población desplazada y otras víctimas de confrontación armada).

Acciones indicativas

- Valoración de la dimensión de la problemática de violencia intrafamiliar, su incidencia, prevalencia y la gravedad de eventos en estas poblaciones.
- Propuesta de diseño de lineamientos, recomendaciones y programas especiales, para intervenir la violencia intrafamiliar en estas poblaciones.
- Logro de acuerdos y concertaciones institucionales para el desarrollo de la propuesta.
- Puesta en marcha de la propuesta en poblaciones piloto.
- Seguimiento y ajuste de la propuesta.
- Elaboración del documento final de lineamientos y programas.

Falta de seguimiento y evaluación de la política

Objetivo

Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de la política Haz Paz.

Objetivos específicos

1. Establecer criterios conceptuales y técnicos.

2. Desarrollar indicadores.
3. Diseñar mecanismos de aplicación y retroalimentación en los distintos niveles de ejecución de la política nacional.

Metas a 2015

Primera

- Se aplica una propuesta de criterios conceptuales y metodológicos para implementar un sistema de monitoreo y evaluación de los desarrollos de la política nacional.
- Existe un documento técnico que establece los indicadores para incorporar en el sistema de monitoreo y evaluación revisado y en aplicación.
- Está en marcha el sistema de monitoreo y evaluación de la política nacional en el territorio nacional.

Acciones indicativas

- Revisión y ajuste del documento de propuesta de evaluación de la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar.
- Determinación de los indicadores y procedimientos del monitoreo y la evaluación.
- Concertación y ajuste de la propuesta con el Comité técnico.
- Concertación de recursos institucionales para iniciar los procesos.
- Puesta en marcha del sistema que permite observar el desarrollo de la política en el país y poner a prueba el nuevo sistema.
- Hacer ajustes al modelo.
- Apropiación del modelo e institucionalización del mismo en el marco de las entidades de la política nacional y en los diversos niveles territoriales.

Modalidades diferentes de territorialización en las distintas entidades

Objetivo

Desarrollar estrategias que hagan compatibles la planeación y el desarrollo de acciones de los distintos sectores, según sus diferentes organizaciones territoriales (jurisdicciones, zonas, regiones, etcétera).

Objetivos específicos

1. Promover y asistir el desarrollo de planes departamentales y municipales de construcción de paz y convivencia familiar, en mesas de trabajo intersectorial.
2. Desarrollar estrategias de planeación regionales e interregionales, según organizaciones territoriales funcionales.

Metas

Primera

Se cuenta con una estrategia intersectorial de apoyo y seguimiento a la elaboración de los planes de la política nacional en el territorio nacional, en los departamentos y municipios.

Acciones indicativas

Para este problema, las acciones indicativas son las mismas que en el caso del problema anterior.

Segunda meta

Se hicieron mesas de trabajo regional e interdepartamental para ajustar planes departamentales según concertación de gobernaciones y necesidades institucionales o sectoriales.

Acciones indicativas

- Establecimiento de necesidades e intereses para realizar planeaciones de tipo regional.
- Impulso a experiencias piloto de planeación regional o interdepartamental para lograr sinergias institucionales y optimizar recursos.
- Seguimiento y evaluación de estas experiencias.

Las comisarías de familia como recurso de desarrollo de la política no cuentan con una institucionalidad de nivel nacional que consolide su acción

Objetivo

Desarrollar una estrategia nacional que fortalezca la conformación y el funcionamiento de las comisarías de familia.

Objetivos específicos

1. Gestionar la creación de una instancia de gestión y coordinación del nivel nacional.
2. Proponer una normativa que garantice el desarrollo permanente de las comisarías de familia y su institucionalización en el ámbito nacional.

Metas por cumplir a 2007

Primera

Se revisó la normativa vigente y se elaboraron propuestas legislativas, normativas y técnicas para crear una instancia nacional que coordine, proyecte y garantice el desarrollo permanente de las comisarías de familia en el territorio nacional.

Acciones indicativas

- Investigación sobre los marcos normativos e institucionales de desarrollo de las comisarías de familia.

Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar

- Elaboración de una propuesta de modificación de la normativa, para garantizar desarrollo progresivo de las comisarías en los niveles nacional, municipal o intermunicipal.
- Elaboración de una propuesta de creación de una instancia responsable de la gestión y coordinación del nivel nacional, de acuerdo con la institución.
- Proposición de mecanismos de financiación municipal, intermunicipal y de apoyo del nivel departamental o internacional para un desarrollo continuado de las comisarías en el territorio nacional.



IMPRENTA
NACIONAL
DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Diagonal 22 B No. 67-70
Bogotá, D. C., Colombia