



NACIONES UNIDAS



**REUNIÓN DE EXPERTOS**  
**“POLÍTICAS HACIA LAS FAMILIAS,**  
**PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIALES”**

CEPAL, 28 y 29 de junio 2005

Sala Medina

**Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia**

**Ana Rico de Alonso**

Investigadora en Políticas Sociales, Familia y Género

## Índice

<b>Resumen</b> .....	3
<b>Introducción</b> .....	4
<b>I. Organización familiar y calidad de vida</b> .....	4
A. Tipos de familia: cambio y permanencia.....	4
B. Los ciclos vitales de las familias .....	5
C. Pobreza y desigualdad .....	6
D. Empleo, desempleo y aporte económico .....	8
E. Educación y cuidado de menores. ....	10
F. Salud .....	11
G. Migración y desplazamiento .....	12
H. Síntesis .....	12
<b>II. Políticas y programas dirigidos a las familias</b> .....	13
A. Bienestar familiar. ....	13
B. Otras políticas que inciden sobre bienestar de las familias. ....	15
C. Contribuciones y falencias .....	16
<b>III Recomendaciones para una política integral hacia las familias</b> .....	17
<b>Bibliografía</b> .....	19
<b>Índice de cuadros</b>	
Cuadro 1. Tipos de familia urbana en Colombia 1991,2002.....	5
Cuadro 2. Familias por ciclo vital Colombia 1991, 2002.....	6
Cuadro 3. Pobreza y desigualdad en Colombia 1978, 1995, 2001 7 .....	6
Cuadro 4. Tipos de familias según quintiles Colombia 1991, 2002.....	7
Cuadro 5. Tipos de familias por quintiles. Colombia 2002.....	7
Cuadro 6. Proporción de familias en pobreza por tipo y ciclo vital Colombia 20028` .....	7
Cuadro 7. Tasa de desempleo según grupos de edad Colombia 1991,2002.....	8
Cuadro 8. Desempleo del jefe y de mujeres activas de 15 y más por tipo de familia Colombia 1991, 200 29 .....	9
Cuadro 9. Desempleo del jefe y de mujeres activas de 15 y más por ciclo vital. Colombia1991, 2002 10 .....	9
Cuadro 10 Promedio de personas/familia, aportantes, dependientes, menores de 15 y mayores de 60 por tipo de familia Colombia 1991, 2002.....	10
Cuadro 11 Estudio y/o trabajo de niños y jóvenes por grupos de edad Colombia 2003 .....	10
Cuadro 12. Proporción de menores trabajadores por grupos de edad Colombia 2004.....	11
Cuadro 13. Formas de cuidado de menores de 5 años por quintil de gastos Colombia 2003. ...	11
Cuadro 14. Población sin aseguramiento en salud por grupos de edad Colombia 2003. ....	12
Cuadro 15. Ejes, estrategias y metas de la política de familia 2003-2006 en Colombia.....	14
Cuadro 16. Políticas y programas que inciden sobre las familias. ....	15
Cuadro 17. Derechos y requerimientos de familias e individuos como base de políticas.....	18

## Resumen

La familia, en la forma primaria y esencial para la supervivencia biológica, material y afectiva de los seres humanos, a través de las distintas etapas de vida. El hecho de que su organización y funciones atraviesen las esferas de la vida privada, no implica que sea una estructura aislada y autosuficiente; por el contrario, es parte constitutiva y orgánica de la sociedad, recibe el impacto de los fenómenos del contexto socioeconómico y político, y a la vez, la calidad de vida familiar define en gran medida los recursos humanos con que cuenta cada sociedad. Por ello, la familia como grupo social y como agencia de bienestar, debería ocupar un lugar central dentro de las políticas sociales en lugar del espacio marginal y conyuntural que tiene en la actualidad.

Los objetivos de esta ponencia son: 1) Presentar una caracterización socioeconómica de las familias de residencia en Colombia, señalando sus principales necesidades; 2) hacer una revisión descriptiva y crítica de los ejes actuales de las políticas de familia, con referencia a otras políticas que inciden sobre el bienestar de las personas y las familias; 3) formular unas recomendaciones para la formulación de una política integral de bienestar familiar.

## Introducción

La familia es una de las formas de organización social más compleja; es un grupo social heterogéneo, complejo y cambiante que reúne en el espacio géneros, generaciones, funciones diferentes y comunes, responsabilidades y dependencias.<sup>1</sup> Su composición, las necesidades y las responsabilidades de sus integrantes, varían a lo largo de la vida, sin que pueda establecerse una escala de complejidad que privilegie a una o a otra forma de organización. Aunque la familia se organiza en un espacio habitacional concreto, sus lazos, sus obligaciones, sus formas de control y de apoyo, trascienden el espacio y la supervivencia diaria.

La heterogeneidad de sus integrantes en distintas etapas del ciclo vital, genera requerimientos de bienestar diferentes, para cuya satisfacción se requiere la articulación entre las funciones que se cumplen en el interior de la familia con otros sectores de la sociedad, como la educación, la salud, el mercado laboral. Por ello, la familia no constituye de manera alguna una estructura aislada y autosuficiente; es parte orgánica de la sociedad dentro de una dinámica de interrelaciones con el contexto socioeconómico y político. Los problemas que enfrenta la sociedad colombiana en la actualidad como el incremento de la pobreza, el cierre progresivo de oportunidades educativas y laborales, la violencia en sus diversas formas, adquieren realidad cotidiana dentro de los grupos familiares.

Las políticas de bienestar de las familias, que deberían garantizar los derechos ciudadanos y las condiciones óptimas de bienestar a cada individuo, son un campo marginal en la gestión pública, dejando en el ámbito privado de las familias, la solución a los principales problemas que afectan a las y los ciudadanos.

Con base en estas consideraciones, el interrogante central que aborda este trabajo es: ¿en qué medida la orientación de las políticas sociales en general, y la política de familia en particular, responde a la magnitud de las necesidades de las familias colombianas?

De acuerdo con los objetivos planteados, se presenta en primer lugar un diagnóstico de la familia desde sus formas de organización, y su acceso a bienes y servicios sociales, seguido de una revisión de la forma como las necesidades y requerimientos de las familias se incorporan dentro de las políticas familiares y otras políticas sociales sectoriales. Se concluye con unas recomendaciones para la formulación de políticas de familia.

## I. ORGANIZACIÓN FAMILIAR Y CALIDAD DE VIDA

### A. Tipos de familias: cambio y permanencia

En el abordaje actual de la familia se encuentra como elemento constante la reiteración de los profundos cambios que ha experimentado en sus funciones básicas de conyugalidad/sexualidad, convivencia y reproducción. No obstante, pese a la magnitud de estos cambios, la estructura o morfología externa de la familia tiene una permanencia en el tiempo, en especial por las siguientes razones:

---

<sup>1</sup> La familia no se limita a la llamada “familia de residencia” u “hogar”, sino que configura redes extraespaciales de identidad y solidaridad. No obstante, la organización de la supervivencia en el espacio, tiene una significación primordial en el cuidado de las personas.

- La familia sigue organizándose alrededor de estas funciones, y algunos de los cambios no son registrados en los recuentos de censos y encuestas, como la reincidencia conyugal y la recomposición de familias con hijos de uno/a de los/as cónyuges. El registro de familia sigue mayoritariamente mostrando la presencia de un/a jefe, cónyuge e hijos, independiente del tiempo de convivencia, las uniones anteriores, o la filiación de los/as hijos/as. La sumatoria de las categorías de jefe, cónyuge, e hijos, es de 80%.
- Las profundas transformaciones en las relaciones entre sus miembros escapan igualmente al registro estadístico macro; algunas se infieren de la estructura, como el caso de la separación; otras se obtienen de fuentes especializadas que se centran en el individuo y no en la familia, como las de violencia doméstica, desempleo, salud.

Lo anterior no implica la invisibilidad de los cambios familiares, sino un alerta en términos de la necesidad de reconocer la durabilidad de las estructuras familiares, de complementar el análisis con otros indicadores sociodemográficos y de lograr una compatibilidad creciente entre las múltiples fuentes disponibles.

En Colombia, al igual que en todos los países de la región, predomina la familia llamada nuclear, organizada en relaciones de pareja y/o de reproducción. En segundo lugar, están las familias extendidas, con una estructura más compleja que incorpora relaciones filiales, parentales, fraternales; la familia compuesta apenas representa un 5% del total, y los no-parientes el 3%; por tanto, esta modalidad puede asimilarse a la extendida.

De acuerdo con los datos en el cuadro 1 las tendencias en la organización familiar en los últimos años muestran un aumento de las personas que viven solas y de las familias extendidas, junto con una disminución de las formas nucleares de pareja con hijos, y un leve incremento en las monoparentales. Estos cambios pueden asociarse con factores como ganancias en la autonomía de jóvenes y de mujeres adultas, migración de personas solas, rupturas de uniones, parejas duolocales, maternidad no nupcial. El incremento en las formas extendidas, refleja el comportamiento del tejido familiar que recoge a parientes en situación de pobreza, desempleo, desplazamiento, separación, orfandad.

**Cuadro 1**  
**TIPOS DE FAMILIA COLOMBIA 1991, 2002**

Tipos de familia	1991	2002	Cambio %
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	
Unipersonal	4.7	8.3	76.6
<b>NUCLEAR</b>	<b>64.7</b>	<b>59.2</b>	<b>-8.5</b>
Pareja sin hijos	5.3	6.8	28.3
Pareja con hijos	48.8	40.2	-17.6
Padre con hijos	1.0	1.5	50.0
Madre con hijos	9.5	10.7	12.6
<b>EXTENSA/COMPUESTA</b>	<b>25.1</b>	<b>27.2</b>	<b>8.4</b>
<b>SIN NÚCLEO</b>	<b>5.5</b>	<b>5.3</b>	<b>-3.6</b>

Fuente: CEPAL, Tabulaciones de Encuestas de Hogares.

## **B. Ciclos vitales de las familias**

Las tendencias en los ciclos vitales familiares (cuadro 2), recogen el efecto del envejecimiento y los cambios en la nupcialidad y la fecundidad. Se identifica un aumento de las familias sin núcleo, así como un desplazamiento de las primeras etapas a las más avanzadas. Para el 2002, el 57.1% son familias con hijos de 13 y más años, o parejas mayores sin hijos.

**Cuadro 2**  
**FAMILIAS POR CICLO VITAL, COLOMBIA 1991, 2002**

Etapas del ciclo	1991	2002	Cambio %
Sin núcleo*	10.2	13.6	33.3
Pareja joven	3.6	3.4	-5.5
Hijos 0-5	13.7	9.7	-30.2
Hijos 6-12	19.1	16.2	-15.2
Hijos 13-18	32.0	29.4	-8.1
Hijos 19 y +	18.0	22.2	23.3
Pareja mayor	3.4	5.5	61.2
TOTAL	100.0	100.0	

**Fuente:** CEPAL, Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares.

Como base del diagnóstico de las condiciones de vida y las necesidades prioritarias de las familias, se han seleccionado algunos indicadores básicos como son: pobreza y desigualdad, empleo y aporte económico, educación y atención a menores, salud, migración y desplazamiento.

### C. Pobreza y desigualdad

La sociedad colombiana experimentó a fines de los 90 la peor recesión económica de los últimos 70 años, y aunque se registra actualmente una leve recuperación en las tasas de crecimiento económico, ésta no se traduce en mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

**Cuadro 3**  
**POBREZA Y DESIGUALDAD EN COLOMBIA 1995, 2001**

Indicador	1995	2001
Tasa de pobreza	60	67
Franja de pobreza	29	34
Tasa de pobreza extrema	21	26
Ingreso medio per cápita	251	230
Tasa de pobreza urbana	48	59
Tasa de pobreza rural	79	80

**Fuente:** Vélez E., Carlos Eduardo. "Pobreza en Colombia: Avances, retrocesos y nuevos retos". Coyuntura Social 30, Fedesarrollo, junio 2004:53.

Las condiciones de pobreza se hacen evidentes en la distribución de las familias según quintiles de ingreso. La concentración de familias en los quintiles 1 y 2 afecta a las parejas con hijos, a las madres con hijos, y a las familias extendidas; del total de familias en cada una de estas categorías, el 45%, 41.7% y 43.7%, se ubica en los quintiles 1 y 2. En el período en referencia, las que muestran mayor incremento en la concentración en estos quintiles son las unipersonales, las parejas sin hijos, los padres con hijos y las sin núcleo, como lo consigna el cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**TIPOS DE FAMILIA SEGÚN QUINTILES. COLOMBIA 1991,2002**

Tipos de familia	Q 1		Q 2		Q 3		Q 4		Q 5	
	91	02	91	02	91	02	91	02	91	02
Unipersonal	14.1	18.4	4.4	7.0	9.9	10.2	24.1	21.4	47.2	43.0
Pareja sin hijos	5.7	13.8	10.5	8.4	17.2	18.1	27.7	22.4	38.9	37.3
Pareja con hijos	22.8	20.9	22.1	24.1	20.0	19.9	17.8	18.1	17.3	17.0
Padre e hijos	8.1	11.4	12.1	13.2	16.0	19.4	23.8	26.5	40.0	29.5
Madre e hijos	22.4	22.8	19.4	18.9	19.3	19.3	19.6	20.1	19.3	18.9
Extensa	19.3	20.0	22.0	23.7	23.8	24.9	19.8	20.6	13.8	10.6
Sin núcleo	14.6	16.0	12.0	11.4	17.7	17.9	26.4	25.2	29.3	29.5

*Porcentajes horizontales*

Fuente: CEPAL, Tabulaciones de Encuestas de Hogares.

Al mirar la distribución de familias al interior de los quintiles (cuadro 5), se encuentra cómo en los dos primeros, el 75% corresponde a parejas con hijos y a familias extendidas, proporción que desciende a 64% en los quintiles 3 y 4. De igual manera, las familias con hijos en distintas formas de organización representan el 60% en los primeros, 51% en el tercero y 54% en los más altos.

**Cuadro 5**  
**TIPOS DE FAMILIA POR QUINTILES. COLOMBIA,2002**

Tipos de familia	Q I y II	QIII	QIV y V
Unipersonal	5	4	9
Pareja	4	6	9
Pareja e hijos	45	40	43
padre e hijos	1	1	2
Madre e hijos	11	10	9
Extendida	30	33	21
Sin núcleo	4	5	8
<b>TOTAL</b>	100	100	100

Fuente: CEPAL, Tabulaciones de Encuestas de Hogares.

Esta información se complementa con la incidencia de pobreza en las familias.

**Cuadro 6**  
**PROPORCIÓN DE FAMILIAS EN POBREZA POR TIPO DE FAMILIA Y CICLO COLOMBIA 2002**

Tipo de familia	TOTAL	Sin núcleo	Pareja joven	Etapa I	Etapa II	Etapa III	Etapa IV	Pareja mayor	Total
<b>TOTAL</b>	<b>44.6</b>	<b>29.2</b>	<b>18.8</b>	<b>50.3</b>	<b>56.3</b>	<b>55.4</b>	<b>35.3</b>	<b>34.7</b>	<b>100.0</b>
Unipersonal	28.1	28.1							100.0
Pareja sin hijos	26.0		16.8					32.3	100.0
Pareja con hijos	49.5			50.9	56.3	53.1	24.2		100.0
Padre e hijos	28.6			38.6	49.5	41.8	13.4		100.0
Madre e hijos	45.8			57.4	62.4	54.7	24.7		100.0
Extensa	50.1		28.0	45.4	51.2	61.1	45.4	42.9	100.0
Compuesta	50.3		22.5	47.7	58.7	60.5	40.9	25.7	100.0
Sin núcleo	31.0	31.0							100.0

Fuente: CEPAL, Tabulaciones de las Encuestas de Hogares

Cerca de 45% de los grupos familiares está en condiciones de pobreza; de éstas, los mayores índices (50%) están en las parejas con hijos, las monoparentales femeninas y en las extensas/compuestas, en tanto los más bajos (entre 26% y 30%) en las personas solas, las parejas sin hijos, los padres con hijos y las familias sin núcleo. La mayor vulnerabilidad se encuentra en las etapas I a III, en las que los niveles de pobreza se ubican entre 50% y 56%.

Los costos de crianza y sostenimiento de los hijos en una sociedad en donde prácticamente todos los bienes y servicios son una función de los ingresos familiares<sup>2</sup>, explican parcialmente la magnitud de la pobreza. No obstante, no puede concluirse de estas cifras que los hijos son la causa de la pobreza, sino que la vulnerabilidad se agudiza cuando se requiere distribuir los recursos entre más personas, sin que existan otras acciones redistributivas de la riqueza social. Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, 2/3 partes de los niños menores de 5 años en Colombia, son pobres (Fedes

De los adultos mayores, un 35% está en pobreza, situación que se agudiza cuando hacen parte de familias extendidas, las cuales por estar en un ciclo vital más avanzado enfrentan los riesgos de enfermedad y vejez de varios de sus miembros.<sup>3</sup>

#### D. Empleo, desempleo y aporte económico

De acuerdo con los datos de Encuesta de Hogares, la participación económica de los hombres no experimenta variaciones en los años recientes, con una tasa de 75% en 2003, mientras la de las mujeres urbanas y rurales se incrementa, respondiendo a los cambios familiares y al desempleo o subempleo masculino. La tasa femenina total era de 49.3% el mismo año, con una tasa urbana de 53.4% y rural de 38.0%.

Las tasas de desempleo han llegado en el nuevo siglo a niveles sin precedentes en la historia laboral colombiana, como lo evidencian las cifras del cuadro 7. No sólo se capta la magnitud del desempleo juvenil sino la incidencia del trabajo de menores; adolescentes y jóvenes buscan trabajo para complementar precarios ingresos de la familia, e incluso para sustituir a los adultos desempleados. Aunque la tasa disminuye en las edades centrales, muestra una duplicación en el período, en tanto el desempleo de las personas mayores de 56 años se triplica.

**Cuadro 7**  
**TASA DE DESEMPLEO SEGÚN GRUPOS DE EDAD COLOMBIA 1991, 2002**

Período	Grupos de edad			
	12 a 17	18 a 24	25 a 55	56 y más
1991	23.8	18.4	7.0	3.9
2002	35.3	33.4	13.8	10.7

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares. Datos del II trimestre.

Otra de las expresiones de la crisis laboral y económica, es la proporción de empleo informal que pasa a constituirse en la estrategia obligada de expulsados del sector moderno, de migrantes y desplazados, frente a la incapacidad del Estado para generar empleo y la baja capacidad del sistema educativo para calificar trabajadores. Para el año 2004, según la Encuesta de Hogares del DANE, el empleo informal era de 55%, con más incidencia en las mujeres (57%) que en los hombres (54%). La tasa de desempleo total fue de 14.7%, con 9.9% el desempleo masculino y 16.9% el femenino; la tasa de subempleo fue de 31% en este mismo año.

Dentro de las familias, se encuentra el impacto diferencial del desempleo, de acuerdo con el sexo, en las distintas formas y ciclos vitales de las familias. (Cuadro 8).

<sup>2</sup> Según el estudio de estrategias familiares frente al riesgo (DNP-BID-ICBF-MISIÓN SOCIAL, 2002), bienes como la educación y la salud presentan una alta tasa de elasticidad frente a la pobreza y el desempleo.

<sup>3</sup> La familia compuesta deriva ingresos de rentar el espacio a no-parientes, lo cual puede explicar el menor impacto de la pobreza, en especial al comienzo y al final del ciclo de vida: parejas jóvenes y mayores.



**Cuadro 8**  
**DESEMPLEO DEL JEFE Y DE MUJERES ACTIVAS DE 15 Y MÁS**  
**POR TIPO DE FAMILIA COLOMBIA 1991, 2002**

Tipo de familia	Desempleo del jefe		Desempleo de mujeres de 15 y + años	
	1991	2002	1991	2002
TOTAL	3.0	9.1	12.6	19.4
Unipersonal	4.6	8.3	4.2	8.3
Pareja sin hijos	2.7	7.4	9.4	13.6
Pareja con hijos	2.4	8.2	13.4	20.8
Padre e hijos	0	8.8	17.3	20.1
Madre e hijos	6.2	11.6	10.1	14.8
Extensa	3.1	10.2	13.8	22.3
Compuesta	2.5	7.9	17.0	22.8
Sin núcleo	3.7	11.1	8.7	15.9

Fuente: CEPAL, Tabulados de Encuestas de Hogares

El desempleo del jefe en el período aumenta en todas las familias, en proporciones que duplican y triplican los niveles de 1991. Las tasas más altas (superiores al 10%) las tienen las mujeres cabeza de familia y las/os jefes de familias extensas y sin núcleo; en segundo lugar (tasas entre 8% y 9%) se ubican los padres con hijos, las personas solas, y los jefes con pareja e hijos. El desempleo es ligeramente menor para los jefes en pareja sin hijos, y en familia compuesta.

El desempleo femenino es muy superior al de los jefes, con excepción de las mujeres que viven solas, y alcanza las mayores proporciones en las mujeres que viven en familias extendidas y compuestas, en pareja y en pareja con hijos.

La gravedad del desempleo no sólo se traduce en la ausencia de ingresos monetarios, base de la supervivencia de la mayoría de las familias, sino que repercute sobre la formación y conservación de capital humano a través de la educación de los hijos, el aseguramiento en salud, y el acceso en general a servicios monetarizados dentro de la sociedad, aumentando la desigualdad y las condiciones de inequidad. Como señala Flaquer (2000:33)“El trabajo remunerado continúa representando la fuente esencial de la seguridad financiera de las familias, tanto más considerando que en la mayoría de países, la protección social depende en gran medida de las cotizaciones sociales y los derechos a las prestaciones vinculados con la ocupación”.

**Cuadro 9**  
**DESEMPLEO DEL JEFE Y DE MUJERES ACTIVAS DE 15 Y MÁS SEGÚN CICLO**  
**FAMILIAR COLOMBIA 1991, 2002**

Tipo de familia	Desempleo del jefe		Desempleo femenino 15 y +	
	1991	2002	1991	2002
TOTAL	3.0	9.1	12.6	19.4
Sin núcleo	4.1	9.4	7.5	12.5
Pareja sin hijos	1.7	7.7	12.4	20.1
Hijos 0-5	2.5	8.6	14.2	24.0
Hijos 6-12	2.8	8.7	11.2	19.5
Hijos 13-18	3.1	9.2	13.4	20.2
Hijos 19 y más	3.5	9.7	14.2	20.2
Pareja mayor	3.0	8.6	4.1	10.0

Fuente: CEPAL, Tabulados de Encuestas de Hogares

La responsabilidad de la familia a cargo de una mujer ha variado de 15.8% en 1978 a 29.1 en 2003; el trabajo de las mujeres ha aumentado en 20% en el período, y se ha disminuido el diferencial que establecía el tener o tener hijos sobre la decisión de vincularse al mercado laboral. La proporción de cónyuges con hijos que trabaja es de 48% en tanto la de jefas de hogar llega a 63%.

La incapacidad de la economía para absorber la creciente demanda de empleo ha generado un desempleo sin precedentes en el país, con efectos negativos sobre la seguridad social, las finanzas

públicas y el tejido social (Contraloría, 2004: 194). El desempleo provoca una restructuración del consumo en el corto plazo y una reorganización familiar en el mediano. Uno de los rubros en que más se reduce el consumo es el de alimentos, seguido de recreación, transporte, educación y vestuario. El desempleo ha disminuido también la elasticidad de la demanda de salud: las familias en las que el jefe tiene empleo muestran mayor propensión a demandar servicios de salud que aquellas en las que el jefe está desempleado (DNP, PNUD, BID, MS, 2002: 63).

Dada la relación entre bienestar de las familias con el ciclo vital, se presenta en el cuadro 10 la información sobre las cargas de dependencia y de aporte económico.

**Cuadro 10**

**PROMEDIO DE PERSONAS/ FAMILIA, APORTANTES, DEPENDIENTES, MENORES DE 15 Y MAYORES DE 60 POR TIPO DE FAMILIA COLOMBIA 1991, 2002**

	Personas / Familia	Aportantes	Dependientes	Menores de 15	Mayores de 60
<b>TOTAL</b>	<b>4.0</b>	<b>1.6</b>	<b>2.4</b>	<b>1.1</b>	<b>0.4</b>
Unipersonal	1.0	0.6	0.4	0	0.4
Pareja sin hijos	2.0	1.1	0.9	0	0.7
Pareja con hijos	4.2	1.6	2.6	1.4	0.2
Padre e hijos	2.8	1.3	1.5	0.5	0.4
Madre e hijos	3.0	1.2	1.8	0.9	0.2
Extensa	5.6	2.0	3.5	1.6	0.7
Compuesta	6.1	2.3	3.7	1.7	0.5
Sin núcleo	3.0	1.4	1.7	0.4	0.6

Fuente: CEPAL, Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares.

El tamaño de la familia se reduce a nivel total, y en las etapas II a IV por la disminución en el número de hijos y en menor grado, por la ruptura de uniones en la que uno de los cónyuges sale de la vivienda. El tamaño de la familia se asocia inversamente con el quintil, con una variación de 4.9 personas en el primero, 4.4 en el segundo, 4.0 en el tercero, 3.4 en el cuarto y 2.8 en el quinto, con una diferencia de 2.1 personas entre los extremos (Flórez, 2004:28). Las familias con hijos en todas las etapas constituyen el 85.7% del total, y tienen un promedio entre 3.6 y 5.0 personas, lo que significa cargas elevadas de reproducción. En las primeras etapas, el promedio de aportantes es menor (1-4), por cuanto la edad de los hijos requiere figuras de cuidado. En las etapas siguientes, este promedio llega a casi dos personas, cuando se libera mano de obra femenina del trabajo doméstico y se vinculan hijos jóvenes al trabajo.

### E. Educación, trabajo de menores y cuidado infantil

En términos de desarrollo de potencialidades, los niños deberían tener el estudio como actividad principal y prioritaria. Esta posibilidad se ofrece de manera desigual a los menores de 18 años: en las edades 5 a 11, un 89% de los niños puede hacerlo, en tanto sólo la mitad de los adolescentes lo hacen; la combinación de estudio y trabajo la asume 4% de los niños, y una quinta parte de los de 12 a 17. Casi un 20% de estos últimos ha dejado la escuela para asumir la responsabilidad económica. Queda el interrogante sobre el uso del tiempo que pueden hacer quienes no estudian ni trabajan.

**Cuadro 11**

**ESTUDIO Y/O TRABAJO DE NIÑOS Y JÓVENES POR GRUPOS DE EDAD COLOMBIA 2003**

Grupo de edad	Actividad de niños y jóvenes				TOTAL
	Estudia	Estudia y trabaja	No estudia y trabaja	No trabaja ni estudia	
<b>5 a 11</b>	89.0	4.0	0	6.0	100.0
<b>12 a 17</b>	51.4	27.7	18.6	2.3	100.0

Fuente: Fedesarrollo(2004) "Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003", en *Coyuntura Social* 30, Edición Especial 30 años, La Imprenta Editores Ltda., Bogotá: 18

Según estimaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el 2004, en el país hay 1.568.000 niños y jóvenes que trabajan, con o sin remuneración, así como 184.000 menores que buscan trabajo. La distribución por edad de esta población es la siguiente:

**Cuadro 12**  
**PROPORCIÓN DE MENORES TRABAJADORES POR GRUPOS DE EDAD COLOMBIA 2004**

Proporción de menores trabajadores según grupos de edad			
De 9 y menos	10 - 11	12 - 14	15 - 17
5.1	12.1	19.0	29.9

**Fuente:** República de Colombia (2004), *Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*, Bogotá: 16

El trabajo infantil es una consecuencia del desempleo de los adultos, de la débil cobertura de seguridad social, de la baja retención del sistema educativo, y de la incapacidad institucional para proteger a la infancia.

En el cuidado de los menores de 5 años, la familia sigue siendo la agencia de bienestar mayoritaria: el 63% permanece con la familia, 26% en instituciones del Estado, y 11% en guarderías privadas o con niñeras. Las formas de cuidado varían con la capacidad económica, siendo mucho mayor la proporción que es cuidada por miembros de la familia en el quintil 1 (70.4%) que en el quintil 5 (49.3%). Como anota Fedesarrollo (2004:12): “El cuidado infantil en manos de la familia no parece ser una decisión sino una consecuencia de la pobreza.”

**Cuadro 13**  
**MODALIDADES DE CUIDADO DE MENORES DE 5 AÑOS POR QUINTIL DE GASTOS. COLOMBIA 2003**

Quintil de gastos	Estado	Arreglo privado	Familia	Total
Quintil 1	26.6	3.0	70.4	100.0
Quintil 2	27.4	3.8	68.9	100.0
Quintil 3	27.4	9.0	63.0	100.0
Quintil 4	26.8	16.2	57.0	100.0
Quintil 5	16.8	34.0	49.3	100.0
<b>Total</b>	<b>25.7</b>	<b>11.0</b>	<b>63.3</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Fedesarrollo (2004), “Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003”, en *Coyuntura Social* 30, Edición Especial 30 años, La Imprenta Editores Ltda., Bogotá:13.

## F. Salud

La proporción de población sin aseguramiento en salud en el 2003 llegaba al 45%, con una variación de 59% en el primer quintil a 21% en el quinto. (Fedesarrollo, 2004:15). El aseguramiento de salud en Colombia experimentó aumentos sustanciales de cobertura con base en la Ley 100 de 1993 que amplió la vinculación a las personas beneficiarias del afiliado/a: cónyuge e hijos menores de 18 para personas en unión, o los padres para los solteros. No obstante, el esquema de aseguramiento está diseñado sobre la cotización monetaria para quienes cuentan con recursos económicos, o sobre la vinculación subsidiada para los grupos en pobreza. El sistema conlleva dificultades que explican en parte las bajas tasas de cobertura: en primer lugar, la relación entre ingresos y empleo para los cotizantes, y en segundo lugar, el diseño y metodología del sistema de beneficiarios (SISBEN) para focalizar adecuadamente a los más pobres.<sup>4</sup> Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, la afiliación al régimen subsidiado cubre sólo al 18.8% de la población.

<sup>4</sup> Hay otras consideraciones que no se incluyen en detalle como es el tratamiento diferencial a trabajadores independientes y desempleados a quienes se exige cotizar sobre dos salarios mínimos y la exclusión de hijos entre 18 y 25 años que asisten a instituciones de educación formal nocturnas, o que estudian jornada parcial en las diurnas.

**POBLACIÓN SIN ASEGURAMIENTO EN SALUD POR GRUPOS DE EDAD COLOMBIA 2003**

Proporción sin aseguramiento en salud					
0 - 4	5 - 11	12 - 17	18 - 35	36 - 65	Más de 65
44.9	39.7	39.2	42.0	31.3	26.4

**Fuente:** Fedesarrollo(2004) "Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003", en *Coyuntura Social* 30, Edición Especial 30 años, La Imprenta Editores Ltda., Bogotá: 14

En razón de los requisitos de ingreso y permanencia al sistema mediante la cotización mensual, y las limitadas coberturas del aseguramiento subsidiado, en la práctica el tener aseguramiento en salud es una función de la disponibilidad de recursos económicos, como se muestra la excesiva concentración en las familias más pobres de eventos como la presencia de enfermos graves, la invalidez física o mental, y los problemas de adicción a alcohol o sustancias psicoactivas. Tener un enfermo grave afectó entre 25% y 20% de las familias en los quintiles 1 a 3 respectivamente, frente a 13% en el quintil 5. La presencia de inválidos llega al 30% en el primer quintil y se reduce a un 10% en el quinto; los problemas de alcohol/droga tienen una incidencia de 21% en el primer quintil, 32% en el segundo y 17% en el quinto. (DNP, PNUD, BID, MS, 2002: 76-78).

### G. Migración y desplazamiento

La movilidad geográfica de la población colombiana contiene dos etapas en los últimos veinte años: en relación con períodos anteriores, se desacelera la migración a las ciudades capitales y a los grandes centros urbanos, por contarse con una oferta creciente en especial en educación, salud y empleo a nivel local. En la década del 90, el fenómeno del desplazamiento forzado de familias de origen rural o de pequeñas poblaciones, por presión violenta de grupos armados, ha tenido un efecto muy severo sobre la organización familiar de estas personas, a la vez que su llegada a las ciudades en condiciones de extrema pauperización ha hecho retroceder los indicadores sociales (Rico de Alonso *et al.*, 2003).

Las familias desplazadas tienen una alta composición de población infantil, están mayoritariamente a cargo de mujeres; al llegar a las ciudades los niños y jóvenes quedan temporal o definitivamente por fuera del sistema educativo, traen enfermedades endémicas ya casi erradicadas en las ciudades, y configuran un drama humano y una problemática social frente a las cuales la infraestructura de servicios no tiene respuestas efectivas (Rico y Castillo, 2005)

Se estima que alrededor de 3.200.000 personas se encuentran en situación de desplazamiento forzado en el país. No obstante, las cifras reales se desconocen por las dificultades inherentes al fenómeno que hace que muchas personas no revelen su identidad por miedo a la persecución.

### H. Síntesis

1. Los mayores cambios en las familias son el aumento de personas que viven solas, la disminución en las familias biparentales nucleares, y el incremento en las extendidas y las monoparentales, en especial las femeninas. No obstante, no son los cambios en el tipo de familia lo que debería ser objeto de política social sino los bajísimos niveles de calidad de vida en la mayoría de las familias, y muy especialmente en aquellas que tienen menores a cargo.

2. No es el tipo de familia el que determina el bienestar, sino que la disponibilidad o carencia de recursos junto con el ciclo vital, favorecen formas específicas de organización. La organización independiente de parejas e hijos se concentra en los quintiles más altos, mientras que la familia extendida sigue cumpliendo funciones de protección social frente al desempleo, la pobreza y la enfermedad, que deberían ser objeto de política pública.

3. Aunque la mayor concentración de la pobreza se encuentra en distintas formas de organización familiar en las cuales hay hijos menores presentes, las familias de personas mayores también exhiben altos índices de pobreza. La pobreza infantil llega a 75%.

4. Los problemas más graves que enfrentan las familias y las personas, son el desempleo abierto, el subempleo, y la flexibilización laboral; esta situación afecta a los y las jóvenes, a las mujeres en todas las edades, en especial las jefes de familia, y las personas mayores de 55 años. Los efectos perversos sobre la calidad de vida actual y futura no han sido suficientemente conmensurados. “El trabajo remunerado continúa representando la fuente esencial de la seguridad financiera de las familias”( Flaquer (2000:33)

5. El desempleo ha disminuido el consumo en especial en los rubros de alimentos, la asistencia escolar, la afiliación a salud y seguridad social. El desempleo adulto a su vez, favorece el trabajo infantil y juvenil, que va de 5% de menores de 9 años a 30% en los/as jóvenes de 15 a 17.

6. Las familias con hijos en todas las etapas constituyen el 85.7% del total, y tienen un promedio entre 3.6 y 5.0 personas, lo que significa cargas elevadas de reproducción. En las primeras etapas, el promedio de aportantes es menor, por cuanto la edad de los hijos requiere figuras de cuidado.

7. La familia cumple con una cuota sustancial del cuidado en edad preescolar, toda vez que atiende directamente al 64% de los niños menores de 5 años; el 11% paga con sus recursos a una persona, y sólo el 25% recibe este servicio del Estado. Esta combinación de hechos evidencia no sólo las funciones de bienestar que cumple la mujer y la familia, sino el recargo de responsabilidades sobre el tejido familiar y la ausencia de infraestructuras universales de cuidado en la sociedad.

8. La población sin aseguramiento en salud llega al 40% de la población. El acceso al sistema está condicionado bien por la cotización monetaria o por la calidad de beneficiario por pobreza.

9. La población desplazada por la violencia recibe atención coyuntural y de baja calidad, a diferencia del tratamiento que reciben los reinsertados, responsables de dicha violencia.

10. La pauperización de las familias colombianas se ha agudizado en razón de las altísimas tasas de desempleo, la ausencia de políticas efectivas de generación de empleo, la reducción y liquidación de entidades estatales y empresas privadas. La reducción de ingresos junto con el costo creciente de servicios de salud, educación, cuidado infantil, alimentos, servicios domiciliarios, vivienda en propiedad y en arriendo, constituyen las mayores barreras para lograr un desarrollo integral y competitivo de los recursos humanos del país.

## **II. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LAS FAMILIAS**

A continuación se presenta una sucinta reseña de las políticas y programas dirigidos a las familias en Colombia.

### **A. Bienestar familiar**

La institución responsable en el nivel nacional del diseño y ejecución de la política de familiar es el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), creado en 1968 como entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Salud<sup>5</sup>, con aportes del presupuesto nacional derivados en especial de la contribución del 3% de las nóminas de todas las entidades.

Las funciones del ICBF se han orientado al cuidado de los menores en edad preescolar, a través de la modalidad de jardines infantiles en los primeros períodos de gestión del instituto, y de hogares comunitarios a cargo de mujeres residentes en el sector, desde finales de los 80. La protección de menores en riesgo ha sido la otra gran área de acción, incluyendo problemáticas como el maltrato, abandono, adopción, filiación, desnutrición, delincuencia, orfandad.

En la actualidad, la política de familia se enmarca en de los lineamientos del Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”<sup>6</sup>, cuyos objetivos son en primer lugar, la seguridad democrática, el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, la construcción de equidad

<sup>5</sup> Hoy Ministerio de la Protección Social, en el cual se fusionaron el Ministerio de Salud y el de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>6</sup> Ley 812 del 27 de junio de 2003

social, y la renovación de la administración pública. (Ministerio de la Protección Social- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2003).

El diagnóstico de situación que enmarca la formulación de política de familia, señala el deterioro de los indicadores sociales, el aumento de la pobreza, la deserción escolar, el bajo aseguramiento en salud y las disminuciones en la cobertura de programas de protección al menor. Los objetivos que busca la política social del Gobierno Nacional son:

- Aumentar la eficiencia del gasto social.
- Mejorar la focalización del gasto.

La Política de Familia de la presente administración, denominada “Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia” busca centrarse en mejorar las condiciones de vida de los niños, con base en el reconocimiento de sus derechos. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de los campos de acción de la política, o “ejes misionales” como los denomina, así como algunas de sus estrategias y metas. (Ministerio de la Protección Social-ICBF, 2003:16-22).

**Cuadro 15**

**EJES, ESTRATEGIAS Y METAS DE LA POLÍTICA DE FAMILIA 2003 - 2006 EN COLOMBIA**

Eje Misional	Estrategias	Metas
<b>NUTRIENDO</b>	Promoción y fomento de la maternidad y la lactancia materna en los diferentes servicios del ICBF	Gestantes de servicios 100% de hogares infantiles, comunitarios, múltiples.
	Focalización de atención alimentaria a menores de 5 años en riesgo socioeconómico y nutricional	100% de niños/as usuarios de nuevos servicios
	Complementos nutricionales a distintos grupos: escolares, indígenas, desplazados.	Atender y/o cofinanciar programas. Cambiar presentación de bienestarina Convenios internacionales.
	Educación en promoción de la salud y prevención de enfermedades	Implementación de la estrategia de información, educación y comunicación.
<b>CRECIENDO Y APRENDIENDO</b>	Mejorar la competencia de las familias en aplicación de pautas de crianza	Documento de Pautas de Crianza validado a diciembre 2004
	Desarrollar y evaluar modalidad de Hogares Múltiples	4000 nuevos cupos en esta modalidad diciembre 2006
	Capacitación en: - pautas de crianza - en cooperativismo	Agentes educativos y comunitarios capacitados Madres comunitarias
<b>RESTABLECIENDO VÍNCULOS</b>	Proponer la adecuación de la legislación vigente sobre menores de edad, con base en tratados internacionales y constitución nacional	Ley general de niñez y adolescencia radicada en el Congreso de la República en 2003
	Liderar diseño y puesto en marcha de “Plan país, un mundo más justo para niños/as”, en especial en protección	Plan país elaborado y en ejecución al 30% en el 2006
	Promover la permanencia de los niños en su familia	Aumento de cupos en medio familiar del 29% al 40%

**Fuente:** Ministerio de la Protección Social -Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2003), Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia. Plan Indicativo Institucional 2003-2006, Bogotá, Julio: 16-22.

## B. Otras políticas que inciden sobre el bienestar de las familias

Se han seleccionado tres políticas recientes que han abordado problemáticas centrales en la vida de las y los colombianos, para documentar extensiones de las políticas hacia las familias; estas son las políticas contra la violencia familiar, las de protección a la población desplazada por la violencia política, y la última reforma laboral.

Cuadro 16

### POLÍTICAS/PROGRAMAS QUE INCIDEN SOBRE LAS FAMILIAS

Políticas/Programas	Leyes	Características	Instituciones responsables
Haz Paz "La paz empieza por casa"	294 de 1976 575 de 2000	Combatir la violencia doméstica y fomentar la convivencia dentro de la familia.	Defensoría, Procuraduría, ICBF, Ministerios del Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores, de Protección Social, Vicepresidencia, Red de Solidaridad, Comisarías de Familia Consejerías presidenciales de Programas Especiales y de Equidad de la Mujer, Fiscalía, Instituto de Medicina Legal, Policía Nacional.
Desplazamiento forzado	387 de 1997	Brindar atención a población desplazada, en especial mujeres, niños, viudas, huérfanos. Afilación a salud Subsidios monetarios Reinserción de responsables de desplazamiento	Consejería Presidencial en gobierno de E. Samper (1994-1998), la cual se cierra en el período de A. Pastrana.(1998-2002). En la actualidad: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. La responsabilidad se reparte entre ICBF, Red de Solidaridad Social, Ministerio del Interior y de Justicia, entidades locales, y especialmente, ONGS.
Reforma Laboral	789 de 2002	Busca mecanismos para facilitar el crecimiento económico por medio de generación de ambiente de seguridad, flexibilización del mercado laboral, programas para desempleados: subsidios, capacitación, microcréditos.	Ministerio de la Protección Social, SENA (Servicio Nacional de aprendizaje)

## C. Contribuciones y falencias

### • DE LAS POLÍTICAS DE FAMILIA <sup>7</sup>

1. No se encuentra una concepción integral de la familia como grupo social básico, ni de los requerimientos de bienestar de la unidad y de sus integrantes. Por ello, la acción de la entidad nacional y de las agencias locales (secretarías de bienestar, comisarías de familia) se centra en el desarrollo de programas asistencialistas, de emergencia, desarticulados y con bajo impacto social.
2. Pese al reconocimiento creciente del papel de la política familiar como parte integral o concepción transversal de las políticas sociales, en la práctica la llamada política familiar constituye un conjunto de acciones más de tipo remedial hacia grupos con diferentes tipos de exclusiones. La atención a requerimientos de la familia, se halla fragmentada en acciones dirigidas a grupos poblacionales, considerados como categorías de individuos: mujer, infancia, juventud, ancianos, discapacitados, ó en sectores igualmente segmentados: vivienda, empleo, salud, carentes de la concepción integradora de la familia como sujeto colectivo. Esta parcelación, necesaria para su implementación, al carecer de una concepción fundamentadora sobre las realidades y necesidades de los grupos familiares, plantea acciones contradictorias, opuestas, y atomizadas. La existencia de institucionalidades especializadas, como el ICBF, no

<sup>7</sup> Este aparte se basa en análisis de la autora, en la evaluación de la Política Social que hace la Contraloría General (2004), y en otros documentos citados a través del texto, en especial el estudio de Estrategias familiares frente al riesgo (DNP, PNUD, BID, MS, 2002), y de Fedesarrollo (2004).

garantiza la coordinación entre entidades ejecutoras de la política o de programas sociales, ni la integralidad de sus acciones.

3. Los programas del ICBF hacen poco énfasis en el grupo familiar, y se siguen dirigiendo a la mujer como el agente responsable del bienestar familiar. Aunque los planes de desarrollo de la década pasada reconocen la importancia de las familias, sus propósitos están orientados a mejorar la asignación del gasto y no la consolidación de un sistema de protección social. Las evaluaciones hechas a uno de los programas de mayor cobertura, Hogares Comunitarios de Bienestar, han encontrado serias deficiencias en su funcionamiento y en el desarrollo integral de la niñez.<sup>8</sup>
4. Los objetivos que se fijan de focalización y protección a la familia, infancia, juventud, ancianos, indigentes y discapacitados en el Plan de Desarrollo actual, contienen tantos agentes, componentes y objetivos, lo que lleva a la atomización de los recursos y la duplicidad de acciones.
5. Aunque el ICBF ha sido la institución de protección de los grupos más vulnerables, “las limitaciones que enfrenta se relacionan con la falta de voluntad política de los gobiernos para estructurar políticas de largo plazo y los recursos asignados” (Contraloría, 2004: 209).
6. Hay problemas en la focalización de la atención debido a la ausencia de un mecanismo de monitoreo para identificar beneficiarios. Las bajas coberturas de la entidad se explican por colisión de competencias con las entidades territoriales, educativas y de justicia, así como la evasión de los empleadores la cual se estima por el ICBF en \$200.000 millones anuales. (Fedesarrollo, 2004: 13).
7. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar lleva 20 años en estructuración y reestructuración<sup>9</sup> sin que haya logrado hacerlo hasta la fecha. Estas reestructuraciones se hacen extensivas al mismo Instituto que con mucha frecuencia modifica el organigrama y la planta de cargos de personal.
8. Pese al énfasis en el enfoque de derechos de los niños, los ejes misionales establecidos en la política de familia no muestran la correspondencia con este enfoque. Se encuentra un conjunto de acciones dispersas en su contenido y en la población a la que se dirige, y contiene acciones que no pueden ser objeto ni responsabilidad de política pública, como la “promoción de la maternidad y la lactancia materna en todos los servicios del ICBF”.
9. La capacitación no puede sustituir el servicio, y este rubro se convierte en una de las estrategias de la crianza, la educación, la buena salud, el cooperativismo. Dada la focalización de sus servicios, esta capacitación se estaría dirigiendo a las familias y mujeres más pobres, generando en ellas la responsabilidad de la prevención de las enfermedades, la buena nutrición, y la atención en salud, entre muchas otras, con lo cual se continúa la transferencia de responsabilidades sociales a las familias y en especial, a las más pobres.

- DE OTRAS POLÍTICAS

1. La magnitud de las problemáticas sociales que absorbe y reproduce el tejido familiar, coloca una gran exigencia mayúscula sobre el Estado, atomizando tanto los recursos disponibles como las acciones posibles. Si bien este estado de cosas es resultante de

---

<sup>8</sup> Esta modalidad de cuidado que se ha extendido en todo el país, selecciona mujeres de las comunidades a quienes se paga una bonificación inferior al salario mínimo, con la responsabilidad de cuidar a 15 niños menores de 6 años durante el día. Aunque el programa en su formulación inicial pretendía buscar el desarrollo integral de los niños, en la práctica es una solución de muy bajo costo, nulo aprestamiento preescolar, con cargas muy altas para las madres comunitarias que están solas a cargo de los niños o se apoyan en los miembros de su hogar de manera gratuita, para cumplir las funciones de cuidado diurno.

<sup>9</sup> Ver Leyes de 1979 y 1999



una deficiente administración secular de esta sociedad, se encuentra en los gobiernos acción es para mitigar coyunturalmente algunos de estos efectos que se constituyen en barreras al logro de niveles aceptables de desarrollo humano y social.

2. La imposición y aceptación de modelos de desarrollo y medidas macroeconómicas que colocan el énfasis en la eficiencia y en la eficacia de la gestión de recursos económicos, lleva a priorizar los objetivos económicos sobre los sociales. Por ello, las políticas macroeconómicas, fiscales, financieras, predominan sobre las políticas sociales. Como consecuencia de lo anterior, las políticas sociales en la última década se han orientado hacia la focalización de los recursos en los más pobres, con la resultante de programas de muy baja calidad, que no sólo estigmatizan y discriminan a los beneficiarios sino que incluso perpetúan la pobreza (Contraloría, 2004: 207-208).
3. La estrecha relación entre plataforma electoral y programas banderas de cada administración se asocia con el diseño de políticas o de programas coyunturales, con un número muy reducido de población beneficiaria. A manera de ejemplo, la actual política de empleo con la reforma de flexibilización laboral, se propuso la meta de crear 2.5 millones de nuevos puestos; en el balance que presenta recientemente el Ministro de la Protección Social habla de la creación de 1.5 millones, cuando los críticos ubican los logros entre 15.000 y 400.000.<sup>1</sup> En los años 2003 y 2004 se otorgaron 35.000 subsidios al desempleo, de una población de desempleados de 2.5 millones. De igual manera, en las ejecuciones de la política de mujer, se menciona un apoyo a 9.000 jefas de hogar, y un total de 2.980 proyectos aprobados en todo el país. (República de Colombia, 2004).
4. Como se mostró en el cuadro 17, las políticas sectoriales se proponen múltiples acciones, atomizadas y con poca o nula interrelación, en tanto su ejecución se coloca en un número excesivo de instituciones, algunas de las cuales son creadas en una administración y terminadas en la siguiente.
5. El problema central de la perpetuación de la pobreza en las familias y las personas en el país, se explica por las prioridades asignadas en la agenda política y en la destinación de recursos. Tal es el caso de la actual política de seguridad democrática, a la cual se han asignado ingentes recursos en detrimento de la atención a las necesidades de la mayoría de la población.<sup>10</sup>

### **III. RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL HACIA LAS FAMILIAS**

La política integral hacia las familias, debe ante todo, conocer la realidad de éstas en términos de características y de necesidades. Además de constituirse en espacio integrador de las política social, también debe estar presente en la política social de familia, un principio de redistribución que se aplique en los niveles: horizontal, esto es a través del ciclo de vida; vertical: entre grupos y clases sociales; frente a riesgos como la enfermedad, la pobreza, las violencias. (Contraloría, 2004: 206).

El reconocimiento de la familia como agencia de bienestar, implica la garantía de una serie de derechos que permitan el ejercicio cualificado de sus funciones, y la complementación de aquellas que en las sociedades actuales, no corresponden a la familia. Aunque no hay una declaración universal de los derechos de las familias, la identificación de sus requerimientos fundamentales de bienestar, el conocimiento de sus formas de organización y composición, y las necesidades de desarrollo de sus miembros, sirven de base al siguiente conjunto de derechos, que a su vez deben ser base para la formulación de políticas, en la medida en que protegen al grupo

---

<sup>10</sup> Según cifras de la Contraloría (El Tiempo, 2005), una familia afectada por la violencia ha recibido en promedio una suma de 5.5 millones de pesos (US\$2.500) mientras la familia de una resinsertado ha recibido 19.5 millones de pesos (US\$ 8.864)

familiar, en sus diferentes modalidades de organización, complementen sus funciones, garanticen sus recursos y la protejan contra riesgos. Estos derechos son:

- **Derecho a la libre conformación de las familias**
- **Derecho a una calidad de vida digna y a la supervivencia material**
- **Derecho a un espacio habitacional funcional, estético, propio**
- **Derecho a la salud y a la seguridad social**
- **Derecho a la protección integral en caso de agresiones del medio social y familiar, y de riesgos del medio natural**

Finalmente, se ha elaborado un esquema de cómo podría la familia constituirse en eje de las políticas de desarrollo, armonizando de una parte, los derechos de los individuos y de las familias, y de otra, creando las condiciones para que las responsabilidades de producción y de reproducción se puedan compatibilizar, cualificar, y universalizar.

**Cuadro 17**  
**DERECHOS Y REQUERIMIENTOS DE FAMILIAS E INDIVIDUOS COMO BASE DE POLÍTICAS**

<b>Derechos</b>	<b>Requerimientos base de políticas</b>	<b>Políticas</b>	<b>Unidad de beneficio</b>	<b>Sujetos de acción</b>
<b>Supervivencia, desarrollo humano y armonización entre familia y trabajo</b>	Ingresos económicos Bienes materiales	Generación de empleo de calidad Redistribución de la riqueza	Grupo familiar	Adultos en edad de trabajar
	Vivienda y equipamiento doméstico	Oferta de vivienda con estándares básicos de calidad y modalidades de financiamiento de bajo costo	Grupo familiar	Grupo familiar
	Salud y seguridad social	Aseguramiento en salud sobre base de ciudadanía y no de capacidad económica, estado conyugal, edad.	Grupo familiar	Todas las personas con atención especializada por edad y sexo.
	Cuidado y desarrollo de niños	Oferta universal de servicios de atención a niños preescolares	Progenitores y otros familiares Niños	Niños menores de 7 años
<b>Desarrollo de potencialidades</b>	Educación y formación	Coberturas universales de educación media Ampliación de cupos en educación superior con fortalecimiento de instituciones públicas y control de costos en las privadas	Sociedad Familia Individuos	Población en edad escolar Población mayor de 18 años
	Capacitación y actualización	Programas de capacitación laboral en coordinación con empresas	Trabajadores Grupo familiar Sociedad	Trabajadores
<b>Construcción de ciudadanía</b>	Protección a derechos fundamentales	Política social como eje del desarrollo Política económica como medio	Ciudadanía Familia Individuos	Totalidad de habitantes
	Protección a la vida y a la integridad	Erradicación de causas de violencia Protección efectiva y oportuna a víctimas de violencia en los espacios privados y públicos	Individuos Familia Sociedad	Totalidad de habitantes

Frente a la preocupación que pueda generar esta propuesta en términos de recursos para su financiamiento, señalaría, al menos para el caso de Colombia, el ejemplo de otras políticas como la actual de seguridad democrática, frente a la cual se han desarrollado múltiples estrategias de consecución y destinación de recursos. Esta experiencia no es de ninguna manera un caso aislado en el marco de las prioridades políticas de destinación de recursos públicos. Por lo tanto, los aspectos centrales a considerar para la formulación y ejecución de políticas para las familias, serían:

1. Conocimiento de las formas de familia vigentes en la sociedad, así como de sus necesidades, con el fin de contar con una concepción de familia que alimente de manera transversal las políticas sociales.
2. Incorporación priorizada de necesidades en las diferentes políticas sectoriales.
3. Redefinir la orientación del presupuesto, reduciendo rubros como la guerra e incrementando las acciones que protegen la vida y la sociedad.

## Bibliografía

- Alonso, Juan Carlos *et al*, (1998), “La familia colombiana en el fin de siglo”, Dirección de Ediciones,  
Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá.
- Arriagada, Irma (2002), “Cambios y desigualdades en las familias latinoamericanas”, en *Revista de la CEPAL* 77, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo”, CEPAL, *Serie Políticas Sociales No. 57*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001), ¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias?, Seminario Internacional “Las diferentes formas de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1997), “Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo”, CEPAL, *Serie Políticas Sociales No. 21*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004), “Panorama social de América Latina 2004” , *Capítulo IV: Estructuras familiares, trabajo doméstico y bienestar en América Latina*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2004), “Seguimiento a la política de empleo”, Documento *Conpes 3290*, Bogotá.
- Contraloría General de la República (2004), “Evaluación de la Política Social 2003”, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Cortina, Adela (2000), “Mujer, economía familiar y Estado Bienestar”, en Barcea, J. y otros. *Dimensiones económicas y sociales de la familia*. Fundación Argentaria – Visor, Madrid, España.
- Departamento Nacional de Planeación (2005), “Políticas de Desarrollo: Familia y Niñez”, [www.dnp.gov.co/02\\_SEC/FAMILIA/familia.htm](http://www.dnp.gov.co/02_SEC/FAMILIA/familia.htm).
- Departamento Nacional de Planeación, SINERGIA, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (2004), “Programa Familias en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares”, *Evaluación de Políticas Públicas No. 1*, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, PNUD, BID, Misión Social (2002), “Familias colombianas: Estrategias frente al riesgo”, Alfaomega, Bogotá.
- El Tiempo (2005), “Informe: a reinsertados les dan 4 veces más recursos”, febrero 3.
- Fedesarrollo (2004), “Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003”, en *Coyuntura Social* 30, Edición Especial 30 años, La Imprenta Editores Ltda., Bogotá, Colombia.
- Flaquer, Luis (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Colección Estudios Sociales Número 3, Fundación “La Caixa”, Barcelona.
- Flaquer, Luis (2003), “Legitimación política y económica de las medidas públicas de apoyo a la familia”, *Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo. Infraestructuras para la Vida Cotidiana*, <http://www.generourban.org> Madrid.
- Flórez, Carmen Elisa (2004), “La transformación de los hogares: una visión de largo plazo”, en *Coyuntura Social* 30, Fedesarrollo, junio. (Edición especial 30 años).
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004), “Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz”.

- Jelin, Elizabeth (1997), "Familia, Género y políticas Sociales: Notas para el Debate", en Urrutia, M. (Coordinador-Editor), *Familias populares. Historia cotidiana e intervención social*. Coordinador-Editor, Chile, Fundación Andes/ECO.
- Kliksberg, Bernardo (2003), "La problemática de la familia y la educación en América Latina. Un desafío económico, social y ético", Foro Internacional Hacia una Ética del Desarrollo, Presidencia de Venezuela, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Central de Venezuela, 22 y 23 de febrero de 2001.
- Laguado Duca, Arturo Claudio (2004), "La política social desde la constitución de 1991 ¿una década perdida?", Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Editora Guadalupe Ltda., Bogotá.
- Losada, Rodrigo, Adriana Delgado y Ana Rico de Alonso (1996), "Propuesta de un modelo de toma de decisiones y de formulación de política institucional para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF", *Informe Final de Consultoría*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Ministerio de la Protección Social- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2003), "Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia. Plan Indicativo Institucional 2003-2006", Bogotá, Julio.
- Misión Social, DNP, PNUD (2001), "Informe de Desarrollo Humano", Alfaomega, Bogotá.
- República de Colombia (2004), "Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)", Bogotá.
- Rico de Alonso, Ana *et al.* (2003), "Familias. Estado del Arte, Bogotá, 1990-2000", Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, Tonos y Medios, Bogotá, Colombia.
- Rico de Alonso, Ana *et al.* (1999a). "Jefatura, informalidad y supervivencia de las mujeres urbanas en Colombia", Javegraf, Bogotá.
- Rico de Alonso, Ana y Olga Lucía Castillo (2005). "Población y familias en situación de desplazamiento en Colombia", Secretariado Nacional de Pastoral Social, Bogotá.
- Suárez, Harvey Danilo (2004), "Desplazamiento forzado, crisis humanitaria y de derechos humanos y Estado débil", en Laguado, Arturo (2004), *La política social desde la constitución de 1991 ¿una década perdida?*, Universidad Nacional, Editora Guadalupe, Bogotá.
- Vélez E., Carlos Eduardo (2004). "Pobreza en Colombia: Avances, retrocesos y nuevos retos". *Coyuntura Social* 30, Fedesarrollo, junio. (Edición especial 30 años).