



Reunión de Especialistas

FUTURO DE LAS FAMILIAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**APRENDIZAJE DE LA EXPERIENCIA DE LAS POLÍTICAS DE FAMILIA EN
COLOMBIA Y EN BOGOTÁ, D.C.**

ANA RICO de ALONSO

**Jefe línea de Población y Bienestar
Universidad Piloto de Colombia**

Santiago, 22-23 Noviembre 2007

APRENDIZAJE DE LA EXPERIENCIA DE LAS POLÍTICAS DE FAMILIA EN COLOMBIA Y BOGOTÁ

Ana Rico de Alonso

INTRODUCCIÓN

El diseño y ejecución de las Políticas de Familia en Colombia presenta en la actualidad una situación que vale la pena resaltar en esta reseña de aprendizajes: el nivel nacional y el nivel distrital. En razón de las diferencias tan marcadas entre las directrices que orientan una y otra forma de administración, se incluye en esta presentación una referencia separada a las políticas nacionales, y a las políticas del Distrito Capital de Bogotá, señalando sus aciertos y desaciertos.

1. NIVEL NACIONAL

1.1. Políticas de familia e Instituciones responsables.

Existen en la actualidad dos tipos de acciones dirigidas a las familias en Colombia, que fundamentan el campo de lo que podría llamarse “Políticas de Familia”. En primer lugar, las acciones tradicionales llevadas a cabo por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF (creado en 1968), y en segundo lugar, el programa bandera del actual gobierno, “Familias en Acción”, enmarcado dentro de las Políticas de Familia, pero a cargo de una entidad directamente adscrita a la presidencia de la República, Acción Social – Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional.

1.2. Política del ICBF 2002-2010.

La política institucional del ICBF se estructura y formula alrededor de los siguientes Ejes:

- Nutriendo: promoción de la lactancia materna, atención alimentaria a menores de 5 años en riesgo, indígenas, desplazados, campesinos, y educación en nutrición.
- Creciendo y aprendiendo: mejorar competencias de crianza de las familias y dar capacitación en el tema; desarrollar y evaluar hogares múltiples.
- Restablecimiento de vínculos: promover permanencia de niños en familia.

Su acción se desarrolla con base en los siguientes Planes:

- Haz Paz: se orienta a prevenir y atender la violencia intrafamiliar, incrementar y cualificar la prestación de servicios a familias en conflicto y a víctimas de violencia en la familia.
- Plan Nacional de Alimentación y Nutrición: Mejorar las condiciones nutricionales de niños/as en pobreza, atención a familias desplazadas, escolares e indígenas, producción y distribución de bienestarina (complemento nutricional).
- Plan para Personas con Discapacidad: coordinado por la Consejería Presidencial de Programas Especiales y la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social). Su objetivo es consolidar una política pública que reconozca la discapacidad, la proteja, y convoque a la familia, la comunidad y el Estado en su acción.
- Plan Decenal para la Infancia (2004-2014)

1.3. Familias en Acción:

Su acción se orienta a la distribución de subsidios de nutrición y escolares a niños y jóvenes en las familias más pobres. Orienta parte de su acción a la atención de familias desplazadas por la violencia política. La institución a cargo es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Familias en Acción



Es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición a los niños menores de siete años y un subsidio escolar a los niños entre 7 y 18 años que pertenezcan a las familias del nivel 1 del SISBEN¹

Este subsidio consiste en otorgar a las familias un apoyo monetario directo a cambio del cumplimiento de compromisos por parte de la familia.

La entrega del subsidio se hará a través de las madres quienes, por lo general, tienden a distribuir los ingresos de la casa hacia el consumo de alimentos, educación y salud.

El programa asegura un subsidio nutricional por 12 meses y un subsidio escolar por 10 meses, los cuales se pagarán cada dos meses.



1.4. Aciertos y desaciertos de las políticas nacionales.

1.4.1. ACIERTOS DEL ICBF

- Busca brindar herramientas para la convivencia en familia
- Reconoce a la familia como un escenario de conflicto
- Propone centrar la acción en la atención, prevención y sanción de la violencia.
- Llega a los escenarios territoriales a través de procesos de descentralización.
- Establece vínculos interinstitucionales para la formulación y/o ejecución de políticas y programas.
- Apoya a la familia en su rol de protección de la primera infancia, en especial, con la oferta de servicios preescolares con elevada cobertura entre familias de menores ingresos y madres trabajadoras.
- Mejora los niveles nutricionales de niños/as preescolares, y otras poblaciones en riesgo.

¹ SISBEN: Sistema de Información de Beneficiarios a los servicios de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia. Clasifica a la población en varios niveles según su poder adquisitivo, siendo I el nivel de mayor pobreza.

- Basa el Plan de Discapacitados en un diagnóstico integral de las diferentes discapacidades, riesgos, necesidades de intervención (Consejería Presidencial de Programas Especiales, 2003)
- Participa en redacción de Ley de Infancia y Adolescencia. (Aprobada en septiembre 2006) fundamentada en enfoque de derechos.

1.4.2. Desaciertos ICBF

- Las poblaciones atendidas se definen en términos de emergencia y vulnerabilidad: niños y niñas víctimas de violencia, explotación sexual, abuso, habitantes de calle, entre otros, y no desde el fortalecimiento de las capacidades², o desde la garantía de derechos. Este aspecto se identifica en la definición de poblaciones base de la focalización:
Familias con niños, niñas, jóvenes, mujeres gestantes y lactantes, mayores de 60 años en condiciones de indigencia y, discapacitados, pertenecientes a la población con mayor riesgo social clasificada en los niveles de SISBEN 1 y 2 y, con vulnerabilidad social, cultural, nutricional psicoafectiva y, aquellas identificadas como situaciones de emergencia causadas por desastres naturales o desplazamiento por conflicto armado (ICBF, 2003: 73)
- Enfoque asistencialista que orienta la acción sobre consideraciones tradicionales de género, identifica a la mujer como unidad responsable en muchos programas, incrementando su responsabilidad en la reproducción social.
- Sacrifica cobertura por calidad, en los jardines comunitarios en donde una mujer con una remuneración inferior al salario mínimo, atiende hasta 15 niños de 0 a 5 años, con mínima infraestructura de apoyo (pedagógica, material, auxiliar).
- La homologación ò sustitución de acciones efectivas con capacitación temática, en aspectos como la desnutrición, la violencia familiar.
- Atomización de la acción en diferentes poblaciones, territorios, programas, lo cual reduce su impacto.

1.4.3. Aciertos de Familias en Acción.

- Reconoce la existencia de familias desplazadas, lo cual indirectamente es un reconocimiento a la existencia de un conflicto político en el territorio.
- Considera la problemática específica de las poblaciones indígenas, desplazadas de sus territorios y comunidades de origen.
- Ofrece una acción inmediata a familias en situación de total desprotección.

1.4.4. Desaciertos de Familias en Acción

- Política basada en subsidios condicionados
- Es una política de asistencia no de derechos.
- Centra su acción en las poblaciones de 0 a 18 años
- Se basa en subsidios escolares y alimenticios, desconociendo los demás derechos
- Se busca atender algunas poblaciones en situación de desplazamiento pero en la práctica no es fácil diferenciar los usuarios pobres de los desplazados.
- Tiene un corte populista en la medida en que la selección de los usuarios depende de coyunturas, de los consejos comunitarios que realiza el jefe de gobierno y su equipo.

1.4.5. Desaciertos de las políticas nacionales.

² Este enfoque se menciona en sus documentos como un enfoque posible, o un ideario, pero en la práctica no está incorporado.

- No guardan correspondencia con las necesidades de las familias, como grupo social.³
- Las etapas de formulación y ejecución de políticas están dispersas en distintas entidades con autonomías institucionales.
- Las políticas se diseñan con base en problemáticas coyunturales, en situaciones extremas
- La política de familia es en la práctica una política de infancia, centrada en la niñez en “situación irregular” y no en un enfoque de protección integral basado en los derechos ciudadanos. (Linares y Quijano, 2005).
- La madre se convierte en una intermediaria entre el Estado y sus hijos, y en la figura responsable del bienestar de la familia.
- No existe una transversalidad en el aparato del Estado para cumplir con el mandato constitucional de proteger a la familia y garantizar sus derechos a una vida digna con educación, salud, empleo, seguridad.
- Existe un divorcio entre la política de Equidad de Género, a cargo de la Consejería de la Mujer (Adscrita a la Presidencia de la República), que tiene en su plan de acción programas que inciden sobre la familia, como la salud sexual y reproductiva, la violencia familiar, el empleo. Esta situación tiene implicaciones en:
 - Políticas de familia que se fundamentan en concepciones tradicionales de género, y muchas de sus acciones refuerzan la división sexual dentro de las responsabilidades familiares.
 - El diseño de políticas/ programas para las mujeres basados en desconocimiento de las realidades familiares.

2. POLÍTICA DISTRITAL

En la actual administración de la Ciudad de Bogotá, se diseñó, aprobó y puso en marcha la *Política Pública por la garantía de los derechos, el reconocimiento de la diversidad y la democracia en las familia*, como componente integral del Plan de Desarrollo «Bogotá sin Indiferencia: un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión» 2004 – 2008.

La responsabilidad de la ejecución de la política está actualmente en la Secretaría de Integración Social, la cual tiene a su cargo una cuota sustancial de la Política Social del Distrito. Comparte asiento en el Consejo Distrital de Política Social con la Secretaría Distrital de Planeación y su Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual.

2.1. Aciertos

- La Secretaría para la Integración Social tiene como una de sus actividades centrales el diseño e implementación de una política para las familias basada en la consideraciones de sus funciones como grupo social y de los derechos de sus integrantes.
- Esta Secretaría ejerce la Secretaría Técnica en el Consejo Distrital de Política Social, en el cual hay representaciones de los distintas Secretarías de la Administración, de los sectores públicos regional y nacional, y del sector privado.

³ Ver Ana Rico de Alonso. “Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia”. *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Irma Arriagada (Editora), CEPAL, Santiago de Chile, octubre 2005: 301-318

- El reconocimiento a la diversidad de las familias ocupa un espacio fundamental en la Política, fundamentada en la autodeterminación y la libertad de opción.
- Se integra una perspectiva relacional dentro de las familias.
- Comparte espacios institucionales con la Política de Mujer y Géneros, lo que implica beneficios para la Familia y para la equidad de Género.
- Es la primera política pública por los derechos de las familias de una entidad territorial en Colombia
- Incluye un eje denominado “Creación de condiciones y medios para la realización de proyectos de vida” desde la perspectiva de equidad.
- Tiene una perspectiva de transectorialidad y busca la inmersión en planes locales y territoriales.
- La concepción de familia integrada en la política social.
- Los logros de la política social, en la reducción del hambre, la pobreza y la mortalidad infantil, la lucha contra la violencia familiar Dado el énfasis de la administración y la concentración de la acción en la política social, específicamente en los ejes de reducción de mortalidad infantil, violencia intrafamiliar, del hambre y la pobreza, las ganancias en estos aspectos inciden directamente en la calidad de vida de los hogares.⁴
- Se incrementó el número de Comisarías de Familia pasando de 20 a 26 en el período.

2.2. Desaciertos de la Política Distrital

- Su reciente trayectoria imposibilita calificar el desarrollo de la acción.
- Se desconoce la destinación presupuestal para su ejecución.
- Los desarrollos son más evidentes por poblaciones, niñez, juventud, mujeres, que en el conjunto de bienestar de las familias.
- Su identidad institucional anterior como Departamento Administrativo de Bienestar Social y los niveles de pobreza de la ciudad, limitan la transición del enfoque asistencialista al de garantía integral de los derechos.

⁴ Se cuenta para Bogotá con las Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2007. El equipo de la Universidad Piloto ha realizado un exhaustivo diagnóstico de las condiciones en 2003, y realizará el año 2008 el seguimiento a los principales indicadores. Este período 2003-2007 corresponde a la administración del Alcalde Luís Eduardo Garzón y su equipo de gobierno.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Política Pública por la garantía de los derechos, el reconocimiento de la diversidad y la democracia en las familias*. Plan de Desarrollo «Bogotá sin Indiferencia: un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión» 2004 – 2008
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Documento de Política*. 2003-2006.
- Consejería Presidencial de Programas Especiales – Red de Solidaridad Social. *Bases para la formación (sic) de una política pública en discapacidad para el periodo 2003-2006*.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. *Política Institucional*. Bogotá, 2006.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. *Plan País. Plan Decenal de Infancia*. 2004-2015.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. *Lineamientos de Programación 2003-2004*.
- Linares Cantillo, Beatriz y Pedro Quijano. (s.f.) *Nueva ley para la infancia y la adolescencia en Colombia*. OIM – Alianza por la niñez. www.unicef.org/Ley/presentacion
- Mesnard, Alice. *The evaluation of the Familias en acción programme in Colombia: do conditional subsidies improve education, health and nutrition outcomes?* EdePo, IFS (Presentación en PPT, sin otra referencia).
- Presidencia de la República de Colombia. Acción Social – Agencia presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional. *Informe a la banca multilateral (corte a 31 de diciembre de 2005)*. Crédito BIRF 7050-CO, Bogotá DC, Colombia, febrero de 2006
- Rico de Alonso, Ana, Eva Inés Gómez y Andrés Forero. *Bienestar y desigualdad en las localidades de Bogotá*. Informe final de investigación. Maestría en Gestión Urbana, Bogotá, 2007.
- Rico de Alonso, Ana y Eva Inés Gómez. “Brechas de bienestar entre localidades del Distrito Capital”. *Papeles de Coyuntura No. 24*, Revista Virtual, Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, mayo 2007.
- Rico de Alonso, Ana. . “Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia”. *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Irma Arriagada (Editora), CEPAL, Santiago de Chile, octubre 2005: 301-318