

Políticas de familia en Colombia: matices y orientaciones

Family Policies in Colombia: Nuances and Approaches

Yolanda Puyana Villamizar*

*Profesora Departamento de Trabajo Social y Escuela de Estudios de Género
Universidad Nacional de Colombia*

Resumen

El artículo trata de la orientación de las políticas para las familias en Colombia, profundizando en sus distintos enfoques y el contexto social en el cual se inscriben. Así mismo, se enfatiza en la orientación de las políticas, el ideal de familia, la concepción sobre desarrollo económico y la división sexual que se atribuye a cada género. Por último se hace referencia al programa *Familias en acción* del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y a la *Política para las familias 2006-2008*, de la alcaldía de Luís Eduardo Garzón, en Bogotá D.C.

Palabras clave: políticas familiares, género, Estado y pobreza

Abstract

This article is about the different approaches to “family policy” in Colombia, emphasizing on their different approaches and their relation to the particular social contexts on which their development occurs. The analysis of these different approaches will take as its starting point the pre-fixed models of “ideal family”, based on determined ideas of economic development, sexual division of work and particular roles attributed to each gender. The article concludes with a comparison between the national program *Families in Action* of the Álvaro Uribe Vélez government, and the local program *Family Policies: 2006-2008* developed in Bogotá DC while Luis Eduardo Garzón’s mayoralty.

Keywords: family policies, poverty, gender, State.

Recibido: 20 de mayo de 2008. Aceptado: 30 de septiembre de 2008.

* ypuyanav@hotmail.com, ypuyanavilla@yahoo.com.ar, ypuyanav@unal.edu.co

Introducción

En Colombia asistimos a un intenso debate sobre las perspectivas, fundamentos conceptuales y alcances de las políticas para las familias. Desde el Gobierno Nacional, a través del plan de desarrollo denominado *Estado comunitario desarrollo de todos*¹ se propone implementar el programa *Familias en Acción*, con el fin de ofrecer subsidios a los sectores más pobres de la población. Se pretende así disminuir la pobreza, mejorar los niveles de asistencia escolar y bajar los índices de desnutrición que afectan a la mayoría de las familias colombianas de los estratos uno y dos. En contraste, en el 2006, el entonces Departamento Administrativo de Bienestar Social², propuso *La política pública para las familias en Bogotá: logros y retos, 2006-2008*, a partir de una perspectiva de derechos, centrada en un enfoque sobre la diversidad como uno de sus ejes estratégicos. Este principio contiene varias dimensiones: por un lado, el reconocimiento de las múltiples formas de familias que actúan de acuerdo a los cambios del ciclo de vida familiar y, por el otro, busca abrir caminos para apoyar las familias conformadas por personas de opciones sexuales diferentes y diversos componentes étnicos. Considero necesario observar los postulados básicos de estas políticas, en especial, si se consideran o no desde un lente de género, y analizar las implicaciones que tiene para la mujer “cargarla” de todas las responsabilidades familiares.

Para tal fin, parto de algunas elaboraciones sobre las políticas familiares, a partir de autores que desde la Cepal³ y la Comunidad Europea han estudiado el

tema. Más adelante, abordo las políticas familiares que en Colombia se han propuesto en los planes de desarrollo; y presento un esbozo de la orientación de las políticas denominadas como *políticas de familia*, las cuales tienden a conservar los modelos tradicionales, posteriormente me detengo en el programa presidencial denominado: *Familias en Acción*. En el análisis de la *Política pública para las familias en Bogotá* hago referencia a los significados inherentes a la perspectiva de derechos en el tratamiento de las familias, para sopesar en qué medida en esta prima la diversidad y la perspectiva de género.

Hacia una definición de la política de familia

En el momento de hablar acerca del grupo familiar, distintos autores⁴ parten de las múltiples dificultades que trae consigo delimitar el significado de este concepto. La primera limitación corresponde a los imaginarios de quienes se refieren a dicho grupo, pues tienden a sacralizarlo, bien sea como organización proveniente de designios divinos o, por lo menos, a idealizar sus características y funciones. De esta forma múltiples políticas han tendido a copiar un modelo único acerca de la familia y construyen sobre él sus objetivos e intenciones. Otra limitación de estas políticas se relaciona con la falta de una perspectiva de género, lo que puede conducir a que se fundamenten en imaginarios sociales que omiten

1 Departamento Nacional de Planeación. *Estado comunitario desarrollo de todos*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, 2006.

2 Desde el 1 de enero de 2006, Secretaría de Integración Social.

3 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)

4 Arragiada, Irma. “Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros”. Cepal. En: *Seminario Internacional: Bogotá por los derechos de las familias*. Bogotá. D.C.: Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá sin indiferencia”, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007; Flaquer, Lluís. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación la Caixa, 2000.

reconocer la subordinación de la mujer a la vida familiar. Por el contrario, se tiende a exaltar la división sexual entre hombres y mujeres como si fuera natural y se interpretan las relaciones paternas, maternas y filiales como consensuales⁵. Así mismo, la política de familia depende del modelo de desarrollo que rige un país o de los regímenes estatales, pues finalmente son estos los que definen la concreción de los programas respecto a las familias y sus relaciones.

Como se puede ver, conceputar acerca de qué es la familia es difícil. Por ello, antes que todo, considero necesario definirla como una institución marcada por relaciones de solidaridad, conflicto y hasta violencias, que a la vez, constituye un puente entre el mundo privado y el público, permanece articulada al contexto social, a la vez que se ve afectada por éste. Además, se convierte en un grupo fundamental al brindar protección para sus miembros ante las situaciones adversas, como ocurre ante las condiciones sociales de la mayoría de la población latinoamericana afectada por la pobreza.

En la región, las familias cumplen funciones de apoyo social y protección ante crisis económicas, desempleo, enfermedad y muerte de alguno de sus integrantes. La familia, como capital social, es un recurso estratégico de gran valor, ya que la limitada cobertura social existente en algunos países latinoamericanos (laboral, en salud y seguridad social) la convierte en la única institución de protección social frente a los eventos traumáticos, y ella se hace cargo de los niños, los ancianos, los enfermos y las personas con discapacidad⁶.

En el caso de Colombia es claro que las familias cumplen una doble función: aportan cuando protegen a sus miembros ante las crisis sociales y el conflicto armado, mediante redes que desde su interior construyen relaciones de solidaridad que atenúan los

riesgos generados por la pobreza y la exclusión social; a la vez que son escenario de choques de intereses entre los géneros y las generaciones. Relaciones autocráticas de poder de los más fuertes a los o las más débiles, a través de las cuales se insaturan conflictos y con frecuencia formas intensas de violencia⁷. Aunque en las familias se perciben patrones relacionales violentos, es innegable su función ante las carencias sociales. Diagnóstico que considero acertado y que sustenta *la política para las familias en Bogotá*⁸.

Al referirnos a los grupos familiares debemos considerar la diversidad cultural, étnica y de formas de organización existente en el país. Como plantea Ana Rico de Alonso cuando compara las tipologías familiares que han prevalencido en distintas décadas:

Las tendencias de las organización familiar en los últimos años muestran un aumento de las personas que viven solas y de las familias extendidas, junto con la disimución de las nucleares de pareja con hijos y un incremento de las monoparentales. Estos cambios pueden asociarse con factores como ganancias en la autonomía de los jóvenes y de mujeres adultas, las separaciones conyugales, la migración de personas solas, parejas duolocales –que no residen juntas-. El incremento de las formas extendidas refleja el comportamiento del tejido familiar que recoge a parientes en situación de pobreza, desempleo, desplazamiento, separación y orfandad⁹.

5 Montaña, Sonia. Arriagada, Irma (ed.). “¿Políticas de Familia o políticas de género?”. En: *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Santiago de Chile: Cepal, Unfpa, 2005, pp. 97-102; Puyana, Yolanda. Puyana, Yolanda y Ramirez, María Himelda (comp.). “El familismo: una crítica desde la perspectiva de género y el feminismo”. En: *Familias, cambios y estrategias*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Secretaría de Integración Social, 2007, pp. 263-278

6 Arriagada, 2007, p. 2

7 En un estudio que realicé acerca de los hogares extensos encontré, por ejemplo, el enorme papel que cumple el grupo familiar ante la creciente fecundidad adolescente, la forma como este tipo de conformación incide en atenuar los altos costos de las viviendas, en disminuir las cuotas de los servicios y el apoyo brindado por las abuelas para el cuidado de las nuevas generaciones. Puyana, Yolanda. “La familia extensa: una estrategia local ante las crisis sociales y económicas”. *Revista de Trabajo Social*, (6). Bogotá D.C.: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 2004, pp. 77-86

8 Departamento Administrativo de Bienestar Social. *La política para las familias en Bogotá*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá Sin Indiferencia”, 2006.

9 Rico de Alonso, Ana. Arriagada, Irma (ed.). “Las políticas sociales y las necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica”. En: *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Santiago de Chile: Cepal, Unfpa, 2005, p. 303

Desde esta perspectiva, considero pertinente volver sobre la clasificación elaborada por Irma Arriagada¹⁰ quien divide las políticas y programas sobre la familia en varias modalidades de acción del Estado: a) aquellas disposiciones legales que regularizan las familias, como ocurrió en Colombia cuando se promulgó la Ley 294 acerca de la violencia intrafamiliar y los programas institucionales para su implementación. b) Las medidas referidas a legitimar cambios en su estructura, desarrollo y disolución, como por ejemplo, en 1974 cuando en el país se abolió la patria potestad concentrada en el hombre y se definió como corresponsabilidad de padres y madres, o en 1991, cuando en la Constitución Nacional se aceptó el papel del Estado en la disolución del vínculo matrimonial¹¹. Finalmente, la autora señala como políticas de familia aquellas que se refieren a programas externos, dirigidos o que inciden en su bienestar, ingreso, vivienda, salud o educación. En el caso de Colombia menciona el programa de *Familias en Acción*, que trataré más adelante.

Lluís Flaquer, por su parte, aclara que dichas políticas no pueden consistir en “exhortaciones morales sobre los valores o principios que debían inspirar el ordenamiento familiar”¹². Es decir, referirse a un tipo de familia como el ideal y de esta tipología derivar la orientación de esta. Más bien, se refiere a aquellas que: “pretenden modificar de alguna manera la realidad existente y ello supone primero formular unos determinados objetivos y después establecer disposiciones concretas, de manera similar a todas las



Gómez, Alejandro. *Caminando bajo el sol de la tarde*. Inmediaciones del portal de Usme, Bogotá D.C., 2007.

políticas sociales”¹³. El énfasis central del autor es el apoyo en las tareas de crianza y propone, en términos generales, la siguiente definición:

“[...] un conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial, la atención a sus hijos menores dependientes”¹⁴

Refiriéndose a la ética y a partir de una perspectiva de las relaciones de género al interior de la familia, Adela Cortina, citada por Rico, relaciona las políticas para la familia con: “un estado de justicia, el cual incluye el aporte de la familia en la provisión de bienestar e integrar en niveles macro, mezo y micro, articulando el Estado, comunidad y familia las funciones de reproducción y producción como funciones sociales y colectivas y no como tareas femeninas y privadas”¹⁵. Al referirse al Estado de Justicia reflexiona acerca de la búsqueda de una nueva ética que conjugue el mundo delimitado como lo privado, —esfera familiar e individual— con el público. Su

¹⁰ Arriagada, 2007, p. 4.

¹¹ Arriagada incluye en esta caracterización disposiciones del Derecho de Familia y los programas hacia la familia. Si bien, la mayoría de estos últimos se basan en disposiciones legales, como lo ateniende a la violencia intrafamiliar y en programas estatales correspondientes como las Comisarías de Familia, otras solo pertenecen al campo del derecho como el cambio de las leyes en cuanto al divorcio.

¹² Flaquer, Lluís. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación la Caixa, 2000, p. 6.

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁵ Rico de Alonso, 2005.

mirada hace referencia a dos dimensiones de la política de familia: por un lado, las relaciones internas referidas al nivel micro, en interacción con los niveles más amplios, como son las del grupo familiar con los servicios del Estado.

Guillermo Sunkel¹⁶ articula las políticas de familia con la dinámica del mercado y las tendencias del Estado, considerando que para el caso de algunos modelos de Estado de Bienestar se transfieren recursos dirigidos a sustituir las funciones de las familias y los recursos que a ella se dedican. Para el caso de Europa, Flaquer¹⁷ y Gerardo Meil¹⁸ elaboran ciertas distinciones entre los diversos tipos de familias: la primera se refiere más a regímenes conservadores como Alemania, donde las políticas de familia se encaminan a reproducir el modelo tradicional nuclear integrada por el padre, madres e hijos y se crean subsidios a la maternidad, que imponen como condición a la mujer el que permanezca en el hogar, sin considerar el debilitamiento de su función en los espacios laborales. El Estado, dentro de una perspectiva conservadora, reproduce la tradicional división sexual del trabajo que confiere a la madre el cuidado de las nuevas generaciones, mientras el hombre debe cumplir con el rol de proveedor y se concentra en las actividades laborales.

La segunda modalidad corresponde al Estado liberal anglosajón, a través del cual se establecen subsidios focalizados para las familias más pobres y se estimulan los ingresos de las familias de mayores recursos para que compren los servicios. En estos dos casos se reproduce el *familismo*, es decir, una tendencia a que las familias y, en especial, las madres, concentren todas sus funciones en la crianza y cuidado de niños, niñas y personas mayores. Por último, los

tres autores se refieren al caso de los países socialdemócratas, cuyas políticas para las familias se encaminan a disminuir la desigualdad de género, la prestación de servicios de forma equitativa a ambos sexos y el apoyo según el ciclo vital. En el caso de América Latina, las políticas sociales se han concentrado más en la eficiencia del gasto y en la pobreza. Sunkel, al referirse a este concepto, señala: “[...] el familismo es un rasgo que caracteriza los regímenes de bienestar en América Latina, cualquiera sea su cobertura y el alcance de los servicios”¹⁹. Desde este punto de vista, el referente familiar lo constituye un solo modelo de familia conformada por padres, madres e hijos o hijas, en la cual el padre cumple las funciones de proveedor y la madre complementa estas tareas con los oficios domésticos. Visto así, a este grupo se le asignan demasiadas responsabilidades. Además, las políticas que se basan en dicho enfoque no recogen la nueva realidad latinoamericana, donde es evidente el crecimiento del trabajo de la mujer fuera de hogar y las diversas formas familiares existentes en el contexto social, entre otras transformaciones y problemas sociales que golpean al grupo familiar y lo inmovilizan.

Con el fin de profundizar en estos análisis, Guillermo Sunkel e Irma Arriagada coinciden en proponer una diferenciación que me sirve de base para referirme al caso de Colombia: las *políticas de familia*, las *políticas sobre las familias*, y las *políticas para las familias*, que trataré posteriormente.

Políticas de familia

Dentro de estas se comprende un conjunto de medidas dirigidas a apoyar estructuras familiares, de acuerdo con un modelo prefijado como el ideal y que corresponde con los valores sociales dominantes, desde una perspectiva basada en el desarrollo económico y al papel atribuido por la población. En el caso de Colombia, esta clasificación me es útil en tanto sustenta las primeras políticas de familia cuando se formularon los planes de desarrollo en los años sesenta del siglo xx —durante la presidencia de Alberto Lleras y Carlos Lleras Restrepo—. Con una perspec-

16 Sunkel, Guillermo. Arriagada, Irma (comp.). “Regímenes de Bienestar en América Latina”. En: *Gestión y Financiación de las políticas de familias*. Serie Seminarios y Conferencias. Santiago de Chile: Cepal, 2007, pp. 67-78.

17 Flaquer, 2000.

18 Meil, Gerardo. “Políticas de conciliación de la vida familiar y la vida laboral en España y en la Unión Europea”. En: *Seminario Internacional: Bogotá por los Derechos de las Familias*. Bogotá D.C.: Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá sin indiferencia”, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia- Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.

19 Sunkel, 2007, p. 74

tiva Maltusiana y ante la sorpresa ocasionada por el crecimiento vertiginoso de la fecundidad —llamada explosión demográfica— se lanzó una ofensiva política encaminada a obtener en las familias —principalmente entre las mujeres—, un aumento de su nivel educativo, acompañado de una actitud favorable a la planificación familiar y, por ende, a reducir la fecundidad²⁰. Estos presidentes temían por el crecimiento de la población, en tanto consideraban que generaba más miseria y niños no deseados que podrían constituirse en potenciales revolucionarios.

En 1968 al crearse el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), durante la administración de Carlos Lleras Restrepo, se pretendía: *velar por la protección del menor y la atención a la familia* y así atribuir a su integración una serie de poderes benéficos para los niños, sin importar sus precarias condiciones de vida. Los documentos de la época nos revelaban que se trataba de evitar la irresponsabilidad paterna —sin considerar los problemas de pobreza asociados al abandono de la infancia— y se referían a la integración de la familia nuclear conformada por padre, madre, hijos e hijas, sobre la cual se expidió entonces la Ley Cecilia, y se sancionó penalmente el incumplimiento de la paternidad. Por muchos años con este modelo sobre la familia se han orientado los programas del ICBF.

Sesgos de esta perspectiva se presentan en la forma como se concibe la estructura misma del Instituto, pues en la organización de la entidad encontramos una reproducción mecánica de las relaciones de género en el seno de la familia. La dirección general del mismo corresponde a *las primeras damas* y ellas dirigen la junta directiva solo por ser esposas del presidente, independientemente de su saber al respecto. Se recoge así el imaginario de que la mujer debe estar a cargo de la familia y por vínculos maritales adquirir un poder, manejar una considerable partida de recursos, cuando ejerce la función de *primera dama*, mientras el hombre debe preocuparse por lo realmente importante. Según esta visión, al hombre le corresponde el manejo económico y político del país,

20 Puyana, Yolanda. Bonilla, Elsy (ed.). “El descenso de la fecundidad por estratos sociales”. En: *Mujer y Familia en Colombia*. Bogotá: Plaza y Janés, 1985, pp. 177-204

el cual implica desarrollar cualidades que se asocian a sus habilidades como padres proveedores y a representar su familia en la vida pública.

Políticas sobre las familias

Otra modalidad la constituyen las políticas encaminadas a establecer programas que favorezcan las condiciones materiales y de socialización de los miembros del hogar. Además se entregan subsidios focalizados a las personas más pobres de la población, ante sus carencias en salud, alimentación y otras. Se considera que todas estas medidas van a incidir en que niños o niñas accedan a la educación, ganen movilidad social, se logre mayor protección infantil y hasta disminuir la violencia doméstica. Según Guillermo Sunkel²¹ e Irma Arriagada²² estas son las políticas más comunes en América Latina, pues se adecuan a aquellos mandatos de los organismos financieros internacionales que con frecuencia demandan disminuir la pobreza mediante compensaciones económicas.

En el caso de Colombia, un ejemplo de la orientación mencionada es la creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar, entidad que en 1974, a través del ICBF, se refiere a la necesidad de cuidar a los niños y a las niñas, mientras las madres trabajan. Este tipo de objetivo se alcanzó de forma significativa en 1986, cuando después de revisar la baja cobertura de dicha modalidad, el ICBF alcanza una atención más amplia hacia los niños y niñas más pobres del país, a través de la propuesta de los Hogares de Bienestar²³. Este programa inserta a los padres y las madres en el cuidado de la niñez y ve la familia

21 Sunkel, Guillermo. Arriagada, Irma (comp.). “Regímenes de Bienestar en América Latina”. En: *Gestión y Financiación de las políticas de familias*. Serie Seminarios y Conferencias. Santiago de Chile: CEPAL, 2007, pp. 68-76

22 Arriagada, Irma. “Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros”. Cepal. En: *Seminario Internacional: Bogotá por los derechos de las familias*. Bogotá. D.C.: Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá sin indiferencia”, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007

23 Puyana, Yolanda. “Mujer y política Social. El caso de los hogares infantiles”. En: *Grupo Mujer y Sociedad. Mujer, amor y violencia*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991, pp. 129-144.

como un instrumento para lograr esta meta. A la vez, es notable la manera en que contribuye a sensibilizar a la población de los sectores populares, a favor de la infancia. Las asociaciones que administran los recursos, buscando el bienestar de la infancia, logran involucrar a la comunidad en la atención a niños y niñas, principio participativo que potencia a las familias y, sin proponérselo de forma específica, incide en la formación y empoderamiento de las madres comunitarias. Un efecto del programa ha sido el que



Gómez, Alejandro. *Con un poco de afán*.
Altos de Cazucá, Bogotá D.C., 2006

las madres comunitarias logran mejores niveles de formación, desarrollan liderazgo en las comunidades más pobres, a la vez que se perciben como gestoras de su propio desarrollo.

Por otro lado, en razón al logro de una mayor conciencia acerca de los graves efectos de la violencia intrafamiliar para el menor y las mujeres, desde 1989 con el Código del Menor en Colombia, se generaron medidas cada vez más coactivas en torno al control de la misma. Los programas de prevención y atención implementados por las Comisarías de familia contienen rasgos de lo que en este escrito he denominado como políticas *sobre la familia*. Fue especialmente relevante durante la administración de Ernesto Samper la formulación de la Ley 294 contra la violencia intrafa-

miliar y durante la administración de Andrés Pastrana el programa Hazpaz (1998-2002)²⁴, encaminado a la prevención y disminución de este tipo de violencia²⁵.

En la década de 1990 se desarrollaron políticas *sobre las familias* dirigidas a los sectores más privados de la población, con el fin de ofrecer servicios, subsidios y disminuir los altísimos niveles de pobreza²⁶. Un ejemplo de ello lo constituyen los programas para las familias durante el gobierno de Ernesto Samper, denominado *Red de solidaridad* que se dio bajo la perspectiva del plan de desarrollo del *Salto social*. En ellos por primera vez se incluyeron acciones específicas para las mujeres jefes de hogar en condiciones de vulnerabilidad. Estos programas continuaron en el gobierno de Andrés Pastrana, enmarcados en el plan de desarrollo: *Cambio para construir la paz*²⁷.

En la presidencia de Álvaro Uribe, como parte central de la política social propuesta en los planes de desarrollo denominado *Hacia un Estado comunitario*²⁸ y *Estado comunitario, desarrollo de todos*, se han incrementado sustancialmente las políticas de subsidios encaminadas a los sectores de más bajos ingresos y a la población afectada por

24 Presidencia de la República de Colombia. *Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia. Hazpaz 1998-2002*. Bogotá D.C., 2000.

25 Departamento Nacional de Planeación. “El Salto Social”. *Plan Nacional de Gobierno Ernesto Samper Pizano (1994-1998)*. Bogotá D.C., 1994.

26 Si bien no es el objeto de este artículo profundizar al respecto me parece necesario entender que las políticas focalizadas y de subsidios a los estratos más pobres de la población son consecuencia de las políticas neoliberales, por influencia de las agencias multinacionales como el BID y de la Cooperación internacional con las que se pretende someter la economía al libre juego del mercado, la reducción de las funciones del antes anhelado Estado de Bienestar que no fue sino un propósito, pero que no se plasmó en América Latina.

27 Departamento Nacional de Planeación. “Cambio para Construir la Paz”. *Plan Nacional de Gobierno Andrés Pastrana Arango (1998-2002)*. Bogotá D.C., 1998.

28 Departamento Nacional de Planeación. “Hacia un Estado Comunitario” y “Hacia un Estado Comunitario. Desarrollo de Todos”. *Plan Nacional de Gobierno Uribe Velez (2002-2006) y (2006-2010)*. Bogotá D.C., 2002.

la situación de desplazamiento, a través del programa *Familias en acción*, el cual se propone disminuir la pobreza extrema y romper el círculo de la pobreza, evitando la reproducción de la misma en las nuevas generaciones. A través del programa se entregan dos tipos de subsidios: el de nutrición, para menores de siete años durante 12 meses y el escolar, dirigido a los niños entre 7 y 18 años, por 10 meses. Las familias usuarias deben pertenecer al estrato del nivel 1 en el Sisben, pues a ellas se les brinda un apoyo monetario directo, a cambio de una acción denominada de corresponsabilidad, como es el que la madre cumpla dos compromisos concretos: evitar la inasistencia escolar de los niños y adolescentes, y realizar el seguimiento nutricional a través de los controles en salud de los menores de 7 años. Según la evaluación de impacto hecha por el BID sobre el programa en mención, en el año 2006 se habían alcanzado las siguientes metas.

El programa ha ingresado en 847 municipios de los 32 departamentos, se inscribieron 651.822 personas y se encuentran en estado de beneficiarias 517.822 familias. En los informes se plantea que como consecuencia del programa se ha presentado una disminución del trabajo infantil y el aumento las labores remuneradas de las mujeres [...] “el programa aumentó el consumo de bienes básicos de las familias beneficiarias entre el 15% y el 19%. El incremento en bienestar por el programa se registró principalmente en alimentos, zapatos, ropa, útiles escolares y transporte para la educación. En particular, los menores de 5 años aumentaron su consumo de leche, hortalizas, huevos y carne. La desnutrición crónica en los niños de 0 a 2 años en las zonas rurales se redujo en un 10%. En cuanto a la salud, la enfermedad diarreica aguda se redujo de 21% al 10% en los niños menores de 4 años en el área rural. Igualmente la evaluación registró un aumento del 12% de la vacunación en DPT en estos menores en el área urbana, como consecuencia de una mayor asistencia de las familias a los controles de crecimiento y desarrollo. En cuanto a los impactos en la educación, la tasa de asistencia escolar se incrementó para los niños beneficiarios en secundaria entre 12 y 17 años en 12.1% en zonas rurales. De otra parte en las zonas urbanas se

registró un aumento de 5.9% con lo cual la asistencia pasó del 87.7% al 93.6%”²⁹.

La evidencia de algunos de estos datos ofrece elementos para concluir que el programa, en efecto, ha incidido en la disminución de la desnutrición y en la deserción escolar, por cuanto las madres deben cumplir con los compromisos establecidos. No obstante, el enfoque del programa genera múltiples inquietudes: en primer lugar: ¿por qué la política económica se dirige a mantener las personas en situación de pobreza creando subsidios, mientras no se erradica la misma estableciendo mejores condiciones de empleo que brinden la oportunidad a padres y madres de los niños y niñas a generar ingresos estables? Como plantea Jorge Iván González: “*Familias en acción* es una reproducción contemporánea de la llamada *Ley de pobres*, contra la que se reveló siempre el pensamiento económico del finales del siglo XIX y principios del siglo XX”³⁰. Al criticar esta visión el economista citado recuerda las teorías económicas de Marshall y Keynes, encaminadas a proponer una dinámica económica basada en la generación de empleo y, por tanto, en la capacidad de consumir como una estrategia más eficaz para dinamizar la economía.

Por otro lado, cuando los programas enfatizan sólo en otorgar subsidios, parece que entendieran la pobreza como la simple carencia de una renta. Sin embargo, como plantea Amartya Sen³¹, la pobreza debe tratarse desde la libertad para el manejo de los recursos y el desarrollo de las capacidades. Al contemplar la pobreza solo desde la perspectiva de la renta y resolverla con subsidios, puede haber un efecto negativo a largo plazo en la capacidad de las

29 Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional. “Sistema de Información del Programa Familias en Acción SIFA”. Crédito BIRF. 14 de diciembre de 2007. <http://www.accionsocial.gov.co>

30 González, Jorge Iván. “Orientaciones económicas de las políticas para las familias en Bogotá”. En: *Seminario Internacional: Bogotá por los Derechos de las Familias*. Bogotá D.C.: Secretaria de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá sin indiferencia”, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia- Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.

31 Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Bogotá. D.C.: Editorial Planeta, 2000.

personas para desarrollar sus propias capacidades. Si bien en ciertos momentos —como el desplazamiento por efecto del conflicto armado que vivimos— se requiere de la asistencia social subsidiada, estas son medidas necesarias en una coyuntura de emergencia y deben estar complementados con programas de capacitación y autogestión. En otros casos se justifican los subsidios cuando la persona es de edad avanzada o enferma.

Desde hace muchos años persiste un adagio chino que es repetido con frecuencia en los espacios de análisis de las políticas sociales: *no des el pescado, sino enseña a pescar*. Me parece que el énfasis en los subsidios sitúa a las personas como incapaces, como si la única medida contra la pobreza fuera la asistencia y la protección. Se fomenta así una posición mendicante, de recepción de dinero que avoca a desvalorizarse para tener el mérito de recibir *el cheque* y no para desarrollar iniciativas en calidad de gestora o gestor de iniciativas sociales que les permitan la autogestión o, por lo menos, el aprendizaje de proyectos de vida alternativos.

Así mismo, la competencia por los subsidios aumenta el clientelismo político, el cual se observó muy claramente en el país antes de las elecciones municipales en octubre del 2007, cuando en las localidades de la Costa Caribe las mujeres debían realizar filas durante un día entero para obtener los subsidios. La desorganización causada dio lugar a un aumento del manejo de las preferencias y fue aprovechada, pues se ofrecían como compensación política por la votación hacia ciertos candidatos al Concejo y alcaldes.

Otra reflexión acerca de la orientación del programa de *Familias en acción*, apunta a la forma como este reproduce la tradicional división sexual de roles en el grupo familiar. Al presentar el programa se afirma que: “[...] 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”³². En el proyecto explícitamente se excluyen a los padres³³, pues se su-

pone que son irresponsables ante el manejo del ingreso familiar. Me pregunto entonces: ¿esta orientación no incide en que el Estado reproduzca las relaciones tradicionales en la familia, las cuales supeditan a las mujeres a hacerse cargo de la crianza, al cuidado de la progenie y alejan a los padres de esta función?, ¿en qué quedan entonces las nuevas paternidades que en Colombia se manifiestan en una presencia afectiva con su progenie?, ¿qué efectos tiene en las mujeres el estar compitiendo por subsidios, sin que el Estado les brinde posibilidades de buscar nuevos caminos vitales, al romper con los tradicionales estilos de paternidad y maternidad?

Políticas orientadas para las familias

Siguiendo a Guillermo Sunkel³⁴, Irma Arriagada³⁵ y Sonia Montaña³⁶, una tercera modalidad de políticas son aquellas encaminadas al grupo familiar. A estas las he denominado **políticas para las familias**, en tanto considero inequitativa la distribución de roles entre hombres y mujeres en el hogar, como una manera de resolver las interferencias entre el trabajo reproductivo y el trabajo doméstico. En ello se incluye el cuidado de los niños y las niñas, y se parte de que el trabajo femenino fuera del hogar es inevitable. Varios autores aquí citados se preguntan por las relaciones de poder dentro de este grupo, pues al estar delimitadas estas tareas a las mujeres las subordinan más, debilitándose su capacidad de gestión en la vida social. Esta orientación acoge las luchas del feminismo, movimiento que reivindica el derecho a mirar

Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, cuando el presidente de la república se refiere a los asistentes al programa.

34 Sunkel, Guillermo. Arriagada, Irma (comp.). “Regímenes de Bienestar en América Latina”. En: *Gestión y Financiación de las políticas de familias*. Serie Seminarios y Conferencias. Santiago de Chile: CEPAL, 2007, pp. 68-76.

35 Arriagada, Irma. “Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros”. Cepal. En: *Seminario Internacional: Bogotá por los derechos de las familias*. Bogotá. D.C.: Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá sin indiferencia”, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.

36 Montaña, Sonia. Arriagada, Irma (ed.). “¿Políticas de Familia o políticas de género?”. En: *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Santiago de Chile: Cepal, Unfpa, 2005, pp. 97-102.

32 Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional. “Programa Familias en Acción”. 22 de septiembre de 2008. <http://www.accionsocial.gov.co>.

33 Obsérvese al respecto el video en la página web de la Agencia

las particularidades de las relaciones endógenas en las familias y se propone no idealizar la familia como un ente abstracto, asocial o consensual.

Otra virtud de esta orientación es la de considerar la política para las familias en plural. La cual contiene una postura de índole antropológica como es la de tener en cuenta las formas familiares cambiantes y diferenciadas, como las familias monoparentales, donde solo la madre o el padre forman el hogar con la progenie. Considerar la posibilidad de las uniones homosexuales, los hogares sin núcleo o los hogares extensos. Estas formas alcanzan una dinámica especial en América Latina³⁷ y su reconocimiento significa no reproducir la idealización de la familia, tan propia de los enfoques *familistas* de las políticas latinoamericanas.

En este sentido, me refiero de nuevo a la conceptualización de Sonia Montañó sobre las políticas para las familias, quien las define como: “Un conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y que producen como resultado la igualdad de hombres y mujeres tanto en la esfera pública como privada”³⁸. Son ejemplo de esta orientación las políticas referentes a la conciliación entre el tiempo concentrado en la esfera doméstica y la productiva, tan en boga ahora en Europa³⁹, o las más propias de los países escandinavos, las cuales provienen de regímenes socialdemócratas.

Recientemente, se impulsa una visión democrática de la familia, con dos aspectos básicos en torno de los cuales gira la reflexión sobre la democracia familiar y cómo lograrla: i) la posibilidad de la existencia de relaciones libres e iguales dentro de la familia, de forma

tal que se generen circunstancias en que las personas puedan desarrollar sus potencialidades y expresar sus diversas cualidades, respetando las habilidades de los demás; y ii) la protección respecto del uso arbitrario de la autoridad y del poder coercitivo. Un enfoque democrático de las familias requiere, por tanto, la consideración simultánea de dimensiones familiares, de género y de bienestar provisto por las instituciones públicas⁴⁰.

Ante las modalidades y cambios de las políticas de las familias aquí referidas, nos preguntamos ahora, ¿cómo analizar la política para las familias propuesta por la Alcaldía de Bogotá D.C. en el 2006? Considero que la búsqueda de la democratización de las relaciones familiares y la socialización humanística, se asemejan en su orientación a una tercera modalidad: la de las *políticas para las familias*, propias del contexto socialdemócrata europeo y de los nuevos lineamientos de la Cepal. Además, debo resaltar su enfoque hacia una perspectiva de derechos, pues trasciende así el asistencialismo de programas como el de *Familias en acción*. En cambio, en la política propuesta por la alcaldía de Bogotá se parte del reconocimiento de la diversidad de las familias, orientación que aborda los conflictos de unas relaciones de poder inequitativas, una vez parte del grupo familiar como un espacio donde se presentan encuentros intergeneracionales y de género, que resultan muchas veces conflictivos.

Con esta propuesta la Secretaría de Integración Social se ajustó a los cambios que durante las últimas décadas se han presentado en Bogotá y en el país, como son el aumento y permanencia de hogares no nucleares biparentales, una tendencia hacia el pensamiento laico cuando se toman decisiones sobre la vida sexual y familiar, tal como se expresa en los principios de la Constitución de 1991. Así mismo, se lucha por el derecho de las mujeres a ser madres pero con equidad social, se busca el acercamiento de los hombres a las labores de crianza, a un paternar diferente y a asumir las actividades domésticas como su responsabilidad y no como funciones femeninas. Políticas de este tipo se acercan más a la idea de conciliación entre la vida

37 Cicerchia, Ricardo. “Alianzas redes y estrategias. El encanto y las crisis de las formas familiares”. *Revista Nómadas*, (11). Bogotá D.C.: Fundación Universidad Central, Octubre 1999; González, Mercedes de la Rocha. “Cambio Social y dinámica familiar”. *Revista Nómadas*, (11). Fundación Universidad Central, Octubre 1999.

38 Montañó, 2005, p. 98

39 Meil, Gerardo. “Políticas de conciliación de la vida familiar y la vida laboral en España y en la Unión Europea”. En: *Seminario Internacional: Bogotá por los Derechos de las Familias*. Bogotá D.C.: Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá sin indiferencia”, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia- Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.

40 Arriagada, 2007, p. 5

reproductiva y productiva —tan comunes hoy en Europa—, fundamentadas en el principio de buscar la equidad entre hombres y mujeres.

Pese a los avances en la concepción de la política para las familias de Bogotá presentada en el *Plan de desarrollo, Bogotá sin indiferencia*⁴¹, y el corto tiempo para su implementación, aún queda abierta la inquietud sobre qué tan posible es desarrollarlas. El documento donde se formula dicha política plantea interrogantes en cuanto a su viabilidad, en términos de presupuesto y acciones específicas. Estos lineamientos deberían constituirse en herramientas centrales para una política municipal de Estado, que no dependa de una administración, pues corre el peligro de quedarse en los anaqueles de la Secretaría de Integración Social. Razón por la cual se genera la pregunta: ¿cómo incidir para que se convierta en una política para las familias con las características de la tercera modalidad aquí presentada y que concrete su accionar ante la nueva administración de Bogotá que se inició en el 2008?

Conclusiones

Este breve panorama sobre las políticas de familia en el país me lleva a afirmar de manera enfática que no ha existido a nivel nacional una política para las familias. Por el contrario, se tiende más bien a establecer programas residuales sobre temas específicos que atañen a las familias pero que tratan de ser complemento de otros. En esta perspectiva, la mirada dominante ha sido la de proteger a la familia o a los miembros más vulnerables, sin considerar que los grupos familiares son instituciones cambiantes y en ellos se reproducen relaciones de poder que vulneran derechos. Comparto al respecto la conclusión de Ana Rico de Alonso quien, después de revisar los avances de las políticas de familias en Colombia, concluye: “No se encuentra una concepción integral

de las familias como grupo social básico, ni de los requerimientos de bienestar de la unidad y de sus integrantes”⁴².

Durante varios años las políticas con el grupo familiar se han orientado a la reproducción de las formas tradicionales y conservadoras de familia. No obstante, el debate hoy en el contexto europeo y latinoamericano es precisamente el de estudiar y buscar alternativas sobre la conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo, ya que el espacio “familia” no puede seguir siendo asunto de mujeres y abordarlo implica más bien un compromiso tanto del sector productivo como de cada uno y una de los ciudadanos y ciudadanas.

En el caso de Colombia las políticas deben fundamentarse en diagnósticos acerca de sus cambios, la heterogeneidad de sus formas, los conflictos endógenos bien sea por género o generación y a nivel exógeno orientado a la manera como el conflicto social y la pobreza afectan a sus integrantes.



Gómez, Alejandro. *Padre e hija*. Antigua lago de los Molinos, Molinos sur, Bogotá D.C., 2008

La política para las familias en Bogotá con una perspectiva de derechos y, en especial, la mirada de género, debería constituirse a largo plazo como una política de Estado que trascienda las administracio-

41 En diciembre de 2006 y su mandato como alcalde de Bogotá D.C. finalizó el 31 de diciembre de 2007.

42 Rico de Alonso, Ana y otros. *Familias. Estado del Arte Bogotá 1990-2002*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo de Bienestar Social, 2004, p.313

nes de cada tres años. Para finalizar quiero traer a colación las siguientes afirmaciones de Irma Arriagada, quien después de evaluar las políticas latinoamericanas afirma:

Las familias se verán beneficiadas con una mejor calidad de vida, adecuado al cumplimiento de las responsabilidades domésticas, con disminución del estrés y aumento en la satisfacción laboral y profesional, planteando sus requerimientos en términos de programas de conciliación familia-trabajo. Las empresas tendrán trabajadores y trabajadoras más satisfechos y comprometidos con su trabajo, con menos licencias y mayor productividad. Y finalmente, si el Estado legisla orientándose hacia todos los y las ciudadanas, se podrá construir un orden más justo en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y la inclusión social⁴³.

Referencias bibliográficas

- Arriagada, Irma. "Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros" Cepal. En: *Seminario Internacional: Bogotá por los derechos de las familias*. Bogotá. D.C.: Secretaria de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá "Bogotá sin indiferencia", Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- Arriagada, Irma. *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Serie de Desarrollo Social. Chile: Cepal, 2006.
- Cicerchia, Ricardo. "Alianzas redes y estrategias. El encanto y las crisis de las formas familiares". *Revista Nómadas*, (11). Bogotá D.C.: Fundación Universidad Central, Octubre 1999.
- Departamento Administrativo de Bienestar Social. *La política para las familias en Bogotá*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá "Bogotá Sin Indiferencia", 2006.
- Flaquer, Lluís. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Edición Fundación La Caixa, 2000.
- González, Mercedes de la Rocha. "Cambio Social y dinámica familiar". *Revista Nómadas*, (11). Bogotá D.C.: Fundación Universidad Central, Octubre 1999.
- González, Jorge Iván. "Orientaciones económicas de las políticas para las familias en Bogotá". *Seminario Internacional: Bogotá por los Derechos de las Familias*. Bogotá D.C.: Secretaria de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá "Bogotá sin indiferencia", Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- Meil, Gerardo. "Políticas de conciliación de la vida familiar y la vida laboral en España y en la Unión Europea". En: *Seminario Internacional: Bogotá por los Derechos de las Familias*. Bogotá D.C.: Secretaria de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá "Bogotá sin indiferencia", Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- Montaño, Sonia. Arriagada, Irma (ed.). "¿Políticas de Familia o políticas de género?". En: *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Santiago de Chile: Cepal, Unfpa, 2005.
- Puyana, Yolanda. Puyana, Yolanda y Ramírez, María Himelda (comp.). "El familismo: una crítica desde la perspectiva de género y el feminismo". En: *Familias, cambios y estrategias*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Secretaria de Integración Social, 2007.
- Puyana, Yolanda. "Mujer y Política Social. El caso de los hogares infantiles". En: *Grupo Mujer y Sociedad. Mujer, amor y violencia*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.
- Puyana, Yolanda. "La familia extensa: una estrategia local ante las crisis sociales y económicas". *Revista de Trabajo Social*, (6). Bogotá D.C.: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 2004.
- Puyana, Yolanda. Bonilla, Elsy (ed.). "El descenso de la fecundidad por estratos sociales". En: *Mujer y Familia en Colombia*. Bogotá: Plaza y Janés, 1985.
- Rico de Alonso, Ana. Arriagada, Irma (ed.). "Las políticas sociales y las necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica". En: *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Santiago de Chile: Cepal, Unfpa, 2005.
- Rico de Alonso, Ana y otros. *Familias. Estado del Arte Bogotá 1990-2002*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo de Bienestar Social, 2004.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Bogotá. D.C.: Editorial Planeta, 2000.
- Sen, Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Novagrac, 1998.

43 Arriagada, Irma. *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Serie de Desarrollo Social. Chile: Cepal, 2006. p. 12.

Sunkel, Guillermo. Arriagada, Irma (ed.). “Regímenes de Bienestar en América Latina”. En: *Gestión y Financiación de las políticas de familias*. Serie Seminarios y Conferencias. Santiago de Chile: Cepal, 2007.

Varios Autores. María Himelda Ramírez y Puyana Yolanda. (comp.). *Familias cambios y estrategias*. Bogotá D.C.: Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá sin indiferencia”, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, 2007.

Planes de desarrollo

Departamento Nacional de Planeación. “El Salto Social”. *Plan Nacional de Gobierno Ernesto Samper Pizano (1994–1998)*. Bogotá D.C., 1994.

Departamento Nacional de Planeación. “Cambio para Construir la Paz”. *Plan Nacional de Gobierno Andrés Pastrana Arango (1998–2002)*. Bogotá D.C., 1998.

Departamento Nacional de Planeación. “Hacia un Estado Comunitario” y “Hacia un Estado Comunitario. Desarrollo de Todos”. *Plan Nacional de Gobierno Alvaro Uribe Vélez (2002–2006) y (2006–2010)*. Bogotá D.C., 2002.

Documentos en línea

Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Sistema de Información del Programa Familias en Acción SIFA*. Crédito BIRF. 14 de diciembre de 2007. <http://www.accionsocial.gov.co>

Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Programa Familias en Acción*. 22 de septiembre de 2008. <http://www.accionsocial.gov.co>