

PROCESO DE EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FAMILIA EN COLOMBIA: CASO, LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIO CONDICIONADO DESDE LA PERSPECTIVA DE MEDIDA MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA.

PROCESS OF EVOLUTION OF PUBLIC POLICIES OF FAMILY IN COLOMBIA: CASE, THE SUBSIDY PROGRAMS CONDITIONED FROM THE PERSPECTIVE OF MULTIDIMENSIONAL MEASURE OF POVERTY

Luz Edith Rincón Solano¹

Recepción: 10/03/2017 / Evaluación: 20/03/2017 / Aceptación: 10/04/2017

Resumen

Se percibe una relación directa en la evolución del concepto de ciudadanía y el desarrollo de las políticas públicas de familia en Colombia enmarcadas en un proceso socio histórico, el cual parte de prácticas caritativas, pasa por posturas asistenciales y llega a enfoques más gerenciales determinados por el modelo de desarrollo económico. Sin embargo, la atención en cuanto a políticas públicas en Colombia no logra trascender con un verdadero enfoque donde se perciba a la familia como un sujeto colectivo de derechos. La institucionalidad para la atención de las familias en Colombia presenta serias debilidades en la implementación de un enfoque y accionar sistémico perpetuando las prácticas asistenciales y generando incluso programas que favorecen el populismo político.

Palabras claves: Familia, Política pública, Derechos Humanos.

Abstract

A direct relation between the citizenship notion evolution and the development of family public Colombian politics,

delimited in a sociohistorical process, is perceived; this process starts from charitable practices, passes through assistance positions and reaches more management approaches defined by the economic development model. However, the attention to the Colombian public politics is not able to move on with a real perspective, where the family is perceived as a collective rights subject. The family assistance institutional framework presents serious weaknesses in the implementation of a systemic approach and action, perpetuating the assistance practice and even creating programs who favor the political populism.

Keywords: Family, Public policy, Human rights.

Introducción

Para iniciar con el proceso de evolución de las políticas públicas de familia, Caso, los programas de subsidio condicionado desde la perspectiva de medida multidimensional de la pobreza se debe partir desde cada sujeto que compone una familia, y de su lucha por el reconocimiento como ciudadano, “la conciencia de ser ciudadano, aparecida durante la revolución francesa, que estaba ligada ante todo

¹ Estudiante de Maestría en Derechos Humanos, UPTC, Tunja.

a la voluntad de salir del antiguo régimen y de la sujeción”²

Existe una relación directa entre el concepto de ciudadanía y el desarrollo de familia, por cuanto la familia es concebida como sujeto colectivo de derechos al interior de sí misma, que presenta una evolución no solo normativa, sino también social, donde se generan fenómenos político económicos que le dan al estado responsabilidades sobre los sistema familiares.

“La ciudadanía, socialmente, es un instrumento de apoyo al papel del sujeto que se enfrenta al poder de los aparatos; pero también una técnica al servicio de las luchas de los pueblos por el reconocimiento del valor del ser humano en cuanto tal y de la capacidad de estos para transformar relaciones sociales, conquistar y realizar efectivamente los derechos.”³

La sociedad inicia a construirse desde el estamento con el deseo de preservarse y sostenerse, para de esta forma, generar un proceso de transformación a ciudadanía, de tal forma que en la sociedad, se percibe que la familia como estamento es la generadora de los procesos iniciales de construcción de ciudadanía. “A pesar de esta complejidad contemporánea la finalidad de la existencia de las personas sigue siendo la misma: la reproducción individual y colectiva.”⁴

La cultura Latino Americana, genera inconformidad desde la discriminación enfocada a la familia, de donde como ya se ha mencionado, se taza la condición de ciudadano, motivo por el cual la familia inicia a tener un papel proteccionista desde el

vínculo afectivo más que desde lo legal, ya que los criollos parten de su origen familiar mismo para transformar inequidades, pero es su origen el que constituye sus problemas para acceso a los derechos y garantías civiles de la época.

No obstante, muchas sociedades fueron influenciadas por el modelo político Europeo, entre ellas “América Latina, cuyas sociedades aceptaron a comienzos del siglo XIX los modelos y los valores de los Estados nacionales de Europa y de los Estados Unidos, confiando vagamente en que las nuevas metas serían suficientes para transformar viejos procesos en nuevas estructuras aptas para la realización del ideal, reconocido en sus aspectos puramente teóricos y formales.”⁵

Lo anterior trae consigo una secularización que desprende poco a poco a la familia de las cargas provenientes de la estructura social hispánica donde el hombre americano y su sistema familiar no es concebido como ciudadano de derechos relacionando su origen al “paquete derechos” al que puede acceder o no, de esta forma sin que los sistemas familiares se desprendan de su fe, se permiten a sí mismos trazarse un destino de influencia política no predeterminedada por orígenes católicos y su caracterización como familia americana o de las nuevas indias.

“Los sistemas liberales clásicos, ya de estirpe británica o correspondientes al modelo francés, encararon bien pronto un problema que no había sido previsto por sus formas constitucionales: el de los mecanismos concretos a través de los cuales sería dable ejercitar la participación política de los ciudadanos.”⁶

2 Touraine, Alain; (1994), ¿Qué es la democracia?, Madrid. P.146.

3 Restrepo, M. (2006). Teoría de los Derechos Humanos y políticas públicas. Tunja: UPTC.P.15.

4 Galvis Ortiz, Ligia. (2012). Política pública nacional para las familias colombianas 2012-2022. Bogotá.

5 Martínez, F. G. (2008). El poder político en Colombia. Planeta colombiana. P.36

6 Martínez, F. G. (2008). El poder político en Colombia. Planeta colombiana. P.29

Los primeros retos desde la época de la colonia en la construcción de la familia como sujeto colectivo de derechos independientes de sus orígenes, se basaron en la búsqueda de la disolución de la sociedad de los estamentos, uno de los primeros mecanismos utilizados fue el de crear ciudadanías activas desde el congreso de angostura donde un grupo de criollos buscaba mejor posición social, lo que significaría determinar otra clase de criollos dentro de un grupo de ciudadanía determinada como pasiva, a la que pertenecían los que no tenían nada y se encontraban invisibilizados por siglos de colonización.

Este grupo de sujetos con carencia económica y de poder, se caracteriza por ser excluido, demostrando así, que la ciudadanía tiene relación directa con el sujeto y su linaje, “el pensamiento liberal, a quienes están afuera del sistema del capital, no los provee con el estatus de ciudadanía política, solo tienen validez como clientes, en el plano económico y en el social como usuarios.”⁷

Visto un grupo de la comunidad como “clientes”, o como “usuarios”, poca o nada es la libertad que se permite para la participación en la toma de decisiones en busca de cambios a nivel social, político, económico y cultural, por el contrario, se restringe dicha participación y se crea una dicotomía en la sociedad.

Con la entrada del concepto y estatus de ciudadanía, la sociedad pone su mirada sobre transformaciones que deben darse en las relaciones entre el sujeto común y las estructuras del poder estatal, lo cual, “corresponde a la transformación universalista de lealtades enraizadas en un origen frente al pueblo y la familia, el paisaje y la dinastía que integran de conjunto una identidad nacional.”⁸

Ante el interés de grupos de escasos recursos por adquirir su estatus de ciudadano, se empiezan a girar la mirada hacia las problemáticas de la familia, con una inclinación a las prácticas caritativas provenientes de las sociedades estamentarias, por consiguiente, aparece la caridad como política pública en la atención de las familias más necesitadas.

Este tipo de intervención se basa en relación de intereses, la caridad empieza a constituirse como una forma primigenia de intervención social, con la movilización de intereses no de gobierno sino de grupos sociales en algunos casos organizados.

La caridad le permite a las formas de organización de gobierno en Colombia desentenderse de los problemas sociales y especialmente de la atención de las familias más necesitadas, con estos actos de benevolencia frente a los desvalidos, los gobernantes no tienen urgencia de desarrollar actuaciones serias para atención de las problemáticas familiares, lo que representa una trasgresión de los derechos humanos, toda vez que “el deber del Estado es garantizar y proteger la eficacia de los derechos humanos”⁹

Los procesos migratorios internos del país desencadenan fenómenos de marginalidad en las regiones, y las problemáticas de las familias pobres en Colombia requieren de atención del gobierno, que busca organizarse presupuestal e institucionalmente para resolver los problemas del inicio de la modernidad.

De esta necesidad surge la beneficencia en Colombia donde se busca resolver el tema presupuestal con los impuestos provenientes de la venta de loterías y licores, por consiguiente a ser temas departamentales. “la base de la atención política en la perspectiva de dar solución a las necesidades y

7 Restrepo, M. (2006). Teoría de los Derechos Humanos y políticas públicas. Tunja: UPTC. P.19

8 Restrepo, M. (2006). Teoría de los Derechos Hu-

manos y políticas públicas. Tunja: UPTC. P.27

9 Restrepo, M. (2006). Teoría de los Derechos Humanos y políticas públicas. Tunja: UPTC. P.34

demandas de la población pasa por la gestión pública, que constituye la base de apoyo para ser efectiva la democracia.”¹⁰

Además, este concepto de beneficencia, no solo es manejado por el gobierno, sino que para 1948, aparece el primer modelo de beneficencia privada desde la empresa Bavaria, formalizando el paso de la filantropía a la beneficencia; con la crisis de la violencia se inicia a dar más fuerza a esta forma de intervención en algunos de los problemas sociales por el riesgo que constituía el nacimiento de la insurgencia.

No obstante esta evolución para la atención de las familias no adquiere hasta ese momento ninguna formalidad por parte del estado ya que las pocas acciones y formas de estructuración estatal se proyectan a la atención de la pobreza en términos generales.

Aparece entonces el modelo asistencial el cual inicia a mediados del siglo XX, representativamente cabe resaltar en esta época la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.¹¹

El concepto de asistencialismo busca la construcción de ciudadanía en un esquema dádovoso, pero el desarrollo que genera es bastante urbano, el asistencialismo se desploma porque las necesidades siempre van a ser superiores a los recursos, además, “Las políticas asistenciales funcionan dentro del sistema social como una institución de apoyo que legitima al sistema. Mejor dicho, son el resultado de las relaciones entre la sociedad y el Estado y llevan implícitos mecanismos que permiten gerenciar esas relaciones.”¹²

El modelo asistencial es absolutamente paliativo, no tiene capacidad instalada para fomentar desarrollo sostenible ni auto-

mía en las familias, se calma el hambre pero no se genera un avance significativo en la calidad de vida, es visto como instrumento perpetuador de la pobreza por cuanto genera dependencia y dista significativamente de un esquema de garantías de derechos que permita la superación de problemáticas a las familias.

Satriano menciona que: “como consecuencia de la continua gravedad social y económica, la estrategia de asistencia forma parte de una de las modalidades más perpetuadas por el Estado, el cual de esta manera demarca la política social”¹³

Frente a la problemática inherente del asistencialismo ocasionada por la falta de recursos se hace necesario el desarrollo de nuevos modelos de atención a las familias bajo algunos criterios de focalización, razón por la cual en el país aparece el modelo gerencial, el cual da lugar a la estratificación como estrategia para distribuir los recursos y discriminar el cobro de servicios públicos, éste modelo se basa en normas de mercado y se puede afirmar que los derechos pasan a ser servicios.

Con la aparición de la estratificación se inicia a debatir sobre la condición de la pobreza en las familias y por consiguiente se crean mecanismos para medir la desigualdad y la inequidad. El modelo tiene en un primer momento, el gran objetivo de focalizar los recursos públicos en los más necesitados y determinar que núcleo familiar es merecedor de los subsidios de estado de acuerdo a su estrato, sin embargo, como estrategia de gobierno se inicia a concebir la idea de superación de pobreza extrema en las familias colombianas.

Se establece entonces por medio de la ley 100 de 1993, una dicotomía entre los tipos de aseguramiento de salud, primero se encuentran las personas con capacidad de pago y luego quienes no tienen dicha ca-

10 Restrepo, M. (2006). Teoría de los Derechos Humanos y políticas públicas. Tunja: UPTC. P.35

11 Ley 75 del 30 de diciembre de 1968.

12 Satriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. Revista Mad, (15), 60-73.P.11.

13 Satriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. Revista Mad, (15), 60-73.P.12.

pacidad. “La RSS creó dos regímenes: a) el contributivo, que se autofinancia con el aporte conjunto, obrero y patronal, de 12% del ingreso de los asalariados y de los trabajadores independientes con ingresos superiores a dos salarios mínimos (un punto porcentual de esa cantidad se transfiere al régimen subsidiado), y b) el subsidiado, financiado con los recursos de esta transferencia, más los recursos fiscales transferidos a los municipios vía la descentralización y los aportes que los municipios hacen de sus propios recursos”¹⁴

En 1994 y mediante el acuerdo 9 del consejo superior de seguridad social, se crea el Sistema de beneficiarios de Subsidios del Estado (SISBEN) con el fin de disminuir el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el cual, según dicho acuerdo, se encontraba “superior al 60% con una concentración de al menos 10.000 personas pobres; estratos socioeconómicos 1 y 2 en las ciudades”.¹⁵

El sistema de beneficiarios SISBEN se convierte en la base de datos que de acuerdo al estrato clasifica a las familias en Colombia para el acceso a programas del estado, además, es la puerta de entrada al régimen subsidiado.

Posteriormente el país retoma un curso asistencial con el nacimiento de los programas de subsidio condicionado, los cuales tienen la intención de generar la superación de la pobreza, estos programas provenientes del modelo de manejo social del riesgo, iniciativa del banco mundial, parten de la premisa que las familias con un subsidio económico o especie, son competitivas en el mercado.

Dentro de estos programas, se encuentran familias en acción, el cual ha generado

dinámicas particulares que se evidencian en una creciente bancarización de las familias, y un impacto sobre todo el sistema de protección social del país, el efecto de familias en acción requiere un análisis de aspectos que van desde lo financiero hasta lo político.

El programa familias en acción, “es un sistema de subsidios condicionados, con dos componentes principales: promoción de la salud, nutrición y educación. El primero, comprende actividades de vacunación, control de crecimiento y desarrollo para niños y actividades de promoción y educación de la salud familiar; incluye una transferencia en dinero para familias con niños menores de 7 años de edad; y el segundo, realiza una transferencia de dinero para familias con niños y jóvenes entre los 7 y 17 años, que estén registrados y asistiendo al sistema escolar básico o de bachillerato.”¹⁶

Los subsidios condicionados propician nuevas formas para la medición de la pobreza, ya que por definición suponen que las familias demuestren el acceso a una serie de programas o dimensiones, y así, bajo esta lógica se evalúa su condición para acceder al subsidio económico y también se evalúa su nivel de superación de pobreza.

A finales de los años noventa el gobierno vio la necesidad de implementar políticas con mirada de equidad social. A partir del año 2002 el Gobierno se planteó tres objetivos: El primero era aumentar la eficiencia del gasto social, el segundo era que dicho gasto alcanzara a las personas que más lo necesitaban, y el tercero era consolidar un Sistema de Protección Social que le permitiera a las familias más vulnerables enfrentar las crisis.

14 Yepes Luján, F. J., & Sánchez Gómez, L. H. (2000). La reforma del sector de la salud en Colombia: ¿un modelo de competencia regulada? *Revista Panamericana de Salud Pública*, 8(1-2), P. 35.

15 Universitario, C. S. Universidad Nacional de Colombia. *Acta*, 5.

16 Barrero, A., Vélez, C., López, I., Rosales, R., & Mogollón, D. (2004). Evaluación económica del componente educativo del programa familias en acción del Plan Colombia. Documento CEDE 2004, 39.

Durante el periodo de 2003 a 2006 la mayor parte de los recursos del Estado Colombiano fueron destinados a la financiación de lo que el gobierno llamó siete herramientas, las cuales eran: Revolución educativa, Protección y seguridad social, Impulso a la economía solidaria, Manejo social del campo, Manejo social de los servicios públicos, País de propietarios y Calidad de vida urbana.

Según informes del gobierno nacional, dicha inversión se vio reflejada en aumento de la cobertura educativa, ampliación de la cobertura de los programas de cuidado, protección y nutrición para los niños, adolescentes y adultos mayores, se impulsó a la economía solidaria, mejoramiento en el manejo social del campo, en el manejo social de los servicios públicos y en la calidad de vida urbana.

Con lo anterior, la medición de pobreza en Colombia pasa a combinar el tradicional cálculo a partir de los ingresos monetarios para coexistir con el índice de pobreza multidimensional IPM, y se intenta facilitar el proceso mediante la creación de la estrategia de red unidos, liderada hasta el año 2015 por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE.

Red Unidos, apoyándose de las administraciones departamentales y municipales, realiza un acompañamiento a las familias que se encuentran en dos tipos de situación: pobreza extrema o desplazamiento. Además, promueve la articulación institucional y de recursos con el fin de que los más pobres puedan acceder a programas sociales del Estado. Para el 2016 la estrategia es retomada por el departamento para prosperidad social DPS.

Desde el nivel nacional se ha venido generando una organización institucional en torno a temas de inclusión social para las familias, como quiera que existe precisamente el gran sector de la inclusión social

como lo ha denominado la administración Santos, no obstante, el reto pareciera ceñirse más a la intención de mostrar indicadores de superación de pobreza, que un apoyo concreto para la generación de mejores formas de vida en las familias.

Los programas han generado una ola de asistencialismo y una pobre generación de los que en verdad buscan la garantía de derechos, la preocupación está más centrada en evidenciar niveles de desarrollo que justifique la subsidiaridad económica que en el fortalecimiento del sistema de salud, de educación y en el fortalecimiento al sector agrícola y la generación de empleo formal.

Por lo anterior, se evidencia que el papel de los ciudadanos ha sido importante para la modernización del estado, de hecho el concepto de política pública también concebido como la vía de llegada a la garantía de derechos se caracteriza en la actualidad por una fuerte influencia social de sectores para lograr la activación de sistemas garantistas en derechos.

Debe entenderse la gran responsabilidad que lleva consigo la formulación de una política que busca reivindicar los derechos de la familia, “el anuncio de implementación es el primer paso de la puesta en marcha de una política, y este, por sí solo, tiene la capacidad para anticipar transformaciones o producir cambios significativos en el sistema de vida, en el reconocimiento y garantías a los derechos humanos y en las relaciones propias de un contexto social localizado o extenso.”¹⁷

La vulneración de los derechos a las necesidades básicas, lleva a las familias a una lucha en busca de la reivindicación de sus derechos, la movilización social ha traído consigo la evolución misma de las acciones del estado en lo relacionado a problemáticas sociales y a fenómenos de pobreza y exclusión.

17 Restrepo, M. (2006). Teoría de los Derechos Humanos y políticas públicas. Tunja: UPTC.

Es insoslayable especialmente para el caso de nuestro país no hablar de conflicto y violencia en el proceso de construcción de políticas públicas de familia, ya que el conflicto lleva consigo vulneraciones a los derechos de las familias. Uno de los aspectos más relevantes tiene que ver con las tierras, “el acceso a la tierra tiene una radical proyección en la satisfacción de tres de las cinco necesidades básicas del ser humano: la alimentación, la vivienda y el trabajo/ingreso.”¹⁸(Giraldo, 2015, p.20)

Los fenómenos de violencia en todos los hechos victimizantes afectan la estructura familiar, pero es en el desplazamiento forzado donde se hace más evidente dicha afectación, por consiguiente en la misma línea se afecta la vida comunitaria; el efecto de desarraigo proveniente de la violencia impacta a la familia en toda su subjetividad.

“La transformación e intensificación del conflicto revela múltiples matices, resalta la obligación de abordar la relación entre el conflicto social y la política pública, con el propósito de problematizar la orientación gubernamental frente a la solución del conflicto armado.”¹⁹

El papel de los gobiernos frente a las necesidades sociales de la familia ha trascendido desde el rol que el mismo ciudadano ha tomado frente a las decisiones políticas y por ende, en la inversión en recursos públicos para atender las necesidades de las familias menos favorecidas.

Los campos donde la ciudadanía ha tenido que lograr su propia estructuración,

han sido el económico, el político y el cultural. Para que exista funcionalidad se requiere que el sujeto se desenvuelva en los tres escenarios, por consiguiente podemos encontrar fenómenos de exclusión social en toda la historia de construcción de ciudadanía y en la evolución de mecanismos de garantía hasta llegar a lo que hoy se conoce como políticas públicas.

Es necesario dejar claridad en que “El propósito de las políticas públicas es organizar las demandas que tienen que ver con la afirmación de los derechos humanos, la satisfacción de necesidades y las aspiraciones e intereses colectivos de las comunidades.”²⁰

Sin embargo, las políticas públicas como tal, son la última generación de dispositivos sociales para acceder a la garantía de derechos y han pasado por varios periodos históricos relacionados con tensiones entre el poder del gobierno y las crecientes formas de ciudadanías en evolución.

“Los efectos de las transformaciones globales que se han producido en las últimas décadas en las estructuras y los procesos económicos y en los ámbitos social y cultural han sido extensamente analizados. En cambio, las transformaciones experimentadas por las familias y las formas en que las políticas públicas incorporan esos cambios son áreas menos estudiadas”²¹ (Arriaga, 2007, p.20)

Desarrollo de la oferta institucional para la atención de la familia en Colombia

La intervención social del Estado se ha caracterizado por estar relacionada di-

18 Giraldo, J. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, 407-450.

19 Cepeda Rodríguez Emerson Harvey; Política de seguridad y la transformación de la política criminal. Un análisis de su naturaleza y relaciones; Tunja 2011,(Artículo)p.33

20 Restrepo, M. (2006). Teoría de los Derechos Humanos y políticas públicas. Tunja: UPTC. P.37

21 Arriagada, I. (2007). Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina. En: Familia y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros-LC/G. 2345-P-2007-p. 125-152.

rectamente con la evolución del concepto de ciudadanía, en la medida en que el desarrollo de los derechos ciudadanos ha requerido de un andamiaje institucional por parte del Estado para la atención de las problemáticas.

La atención a la familia se ha visto fragmentada en su intervención, y proviene de movilizaciones sociales distantes de la intervención gubernamental. Precisar periodos de tiempo en la aparición de un andamiaje institucional, es complejo para el caso de Colombia, sin embargo, modelos de intervención, como el de las beneficencias en los departamentos se pueden constituir como las primeras muestras de atención institucional para las problemáticas sociales.

Aunque estas muestras de institucionalidad carecían de mirada holística, ya que la acción social se dirige a los individuos más no a los colectivos y mucho menos a la familia, representaron la primera organización alrededor de temas de familia.

Con la ley 75 de 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en apariencia la institución estatal con mayor capacidad operativa y posibilidades de impacto favorables para las problemáticas de la familia, sin embargo, esta institucionalidad se priorizó en la atención de niñas, niños y adolescentes con un estilo proveniente del sistema asistencialista, en un primer momento de su historia, se dedicó a temas nutricionales, atendiendo o interviniendo en casos de desnutrición presentes en este grupo poblacional.

El ICBF es una de las instituciones con mayor presencia en el territorio nacional, que busca desprenderse de sus orígenes asistencialistas para favorecer los procesos de desarrollo humano sostenible, a pesar de ello, la complejidad de las problemáticas sociales, hacen que su intervención en muchos casos no tenga el impacto requerido, y como ya se ha señalado, dicha intervención

no logra movilizar sistemáticamente al núcleo familiar.

En su estructuración, el ICBF se proyectó a temas de prevención, pero su formato asistencialista y las realidades nacionales lo han venido induciendo a la resolución de problemáticas que no dan espera, como los casos de vulneración de niños, niñas y adolescentes, los cuales se desprenden de ciertas condiciones socio-culturales “ y en la capacidad de la familia para brindar el cuidado a sus hijos e hijas y crear ambientes que permitan un desarrollo y protección integral, entendida ésta como la garantía plena de todos sus derechos.”²²

Con un criterio de priorización más que de focalización el ICBF crea pilares fundamentales en la historia de protección en Colombia, a saber: Los hogares comunitarios, los hogares sustitutos, los hogares infantiles y las defensorías de familia. Dichos pilares empiezan a consolidarse como el gran portafolio de servicios para beneficios de la familia en Colombia, no obstante su cobertura, tampoco dejan de caer en el asistencialismo y pasan muchos años para que el ICBF se revise epistemológicamente, buscando fórmulas y lineamientos que le permitan a la sociedad y la familia, integrarse para la generación de acciones conjuntas.

Desde el año de 1979 se dictan normas para la protección de la niñez y se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). El marco normativo de dicho sistema lo constituye la ley 7 de 1979, creada “con el fin de coordinar el conjunto de actividades del estado y de la sociedad, relacionadas con la protección a la niñez más desfavorecida y sus familias”²³

22 Strauch, E. D., & Valoyes, E. (2011). Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7(2), P.4

23 Niño Peña Mónica Patricia, García Suarez Carlos Ivan, Vizcaino Jaime Rafael, Gómez Romero Constanza. 2013; *MANUAL OPERATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMI-*

El accionar del estado en la búsqueda de sinergias e interacciones conjuntas, parte de la constitución Política de Colombia de 1991 cuando surge el concepto de corresponsabilidad, familia, sociedad y estado, y donde además se menciona en el artículo 42, el cual es desarrollado parcialmente por la Ley 25 de 1992:

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

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

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

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

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

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

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

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

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.”

Sin embargo, las realidades sociales se fueron dimensionando en el país y tuvieron que ser atendidas como consecuencia de procesos culturales que no invisibilizaban lo que acontecía al interior de las familias sino que por el contrario se buscaba desarrollar mecanismos de atención para asuntos complejos como el de la violencia intrafamiliar.

Estos antecedentes al concepto de corresponsabilidad, aparecen en la historia como posibilidades de articulación, trabajo intersectorial y trabajo interinstitucional, pero como ya se ha mencionado, es solo hasta la constitución del 91 que el concepto de corresponsabilidad adquiere fuerza de ley.

Precisamente con la carta magna es que la intervención social del Estado se plantea discrecional en términos financieros, porque si bien es cierto, la constitución del 91 se ofrece como la generadora del estado social de derecho, la inversión social se rige por la garantía fiscal, soportada en la misma clasificación de derechos, comprendidos en la constitución, por consiguiente con la denominación de los derechos sociales, económicos y culturales, se establecen principios rectores de la inversión pública de donde los sistemas familiares no salen bien librados.

Con lo antes señalado se pretende percibir también a la familia como sujeto colectivo de derechos en evolución, pero sin duda una evolución tardía, impactada por la tendencia neoliberal de la constitución del 91 que clasificó los derechos y limita la inversión social, dándole incluso la responsabilidad al sector privado de prestar servicios públicos y garantizar derechos, convirtiendo la oferta de servicios esencial para la familia, en mercancías y negocio.

Con la intervención del estado en los asuntos familiares se genera un hito fundamental para la atención de la violencia intrafamiliar, no obstante, desde sus orígenes, las comisarías de familia se establecen como estancias ritualizadas en lo jurídico y desligadas de la intervención de los conflictos familiares desde el paradigma de la complejidad con una alta demanda de usuarios y con poca capacidad de respuesta, las comisarías de familia son grandes generadoras de medidas de protección y de procesos conciliatorios que no favorecen la interrupción de los ciclos de violencia intrafamiliar, y si por el contrario, en algunos casos, generan altos niveles de revictimización.

Con la consolidación de andamiajes institucionales, el país enfrenta nuevos retos en torno a la articulación para fortalecer el concepto de corresponsabilidad e interinstitucionalista. Para 1994, aparece en Colombia la estrategia HAZ PAZ, el primer y más significativo proceso de integración de acciones es además una de las primeras políticas públicas para la atención de la familia, distante de los temas tradicionales de la atención a la pobreza y la vulnerabilidad social.

HAZ PAZ logra enfrentar la problemática de la violencia intrafamiliar en primera instancia desde una definición y clasificación conceptual, partiendo de una mirada cultural y socio antropológica, pero más allá de estas grandes bases epistemológicas,

haz paz genera un estilo de trabajo interinstitucional con tareas y competencias asignadas a los diferentes sectores del estado y sectores no gubernamentales, con haz paz se promueven rutas de atención, protocolos de intervención y se inicia a hablar del derecho a la atención de las víctimas de violencia intrafamiliar.

La política que para la segunda mitad de los 90 es asumida también por el ICBF pero con grandes responsabilidades en los entes territoriales y desde luego en el sector salud, protocoliza la problemática en términos de prevención, detección, y atención. Paralelamente en Colombia se inicia a implementar un sistema de vigilancia de problemáticas de interés para la salud pública donde tiene cabida la violencia intrafamiliar, dimensionada en su impacto sobre la sociedad.

Con la aparición de las comisarías de familia, se desarrolla en las regiones mecanismos o posibilidades para la atención de conflictos, considerados en su momento como delitos menores. “Las comisarías de familia nacen con la ley 294 de 1996, sin embargo, al contrario del objetivo que se pensaría debería ser la garantía de derechos, surgen con el fin de descongestionar los juzgados”.²⁴

Con la ley 1098 de 2006 ley de infancia y adolescencia, se busca en el marco de la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes, asignar a los entes territoriales, la responsabilidad del fortalecimiento de las comisarías de familia en el entendido que estas instancias deben tener un equipo interdisciplinario capaz de atender la complejidad de los fenómenos al interior del núcleo de la sociedad.

La oferta institucional para la familia en Colombia, se ciñe entonces a una evolución

24 Pineda Duque, J., & Otero Peña, L. (2004). Género, violencia intrafamiliar e intervención pública en Colombia. *Revista de estudios sociales*, (17), 19-31.

del estado social de derechos y a la forma como el manto constitucional logra liberar las tensiones entre lo público y lo privado.

El proceso socio-histórico de atención institucional a la familia nos denota entonces puntos claves en una línea de tiempo; el paso de la caridad como mecanismo de atención a lo social, la atención de la beneficencia como primeros indicios de intervención del estado, el asistencialismo reflejado en instituciones como el ICBF, la articulación institucional que se ve con haz paz y al momento actual podemos detallar iniciativas que aún conservan el formato de intervención social propuesto por los países miembros del consenso de Washington.

Este proceso histórico no refleja necesariamente una evolución en materia de garantía de derechos es más una serie de enfoques relativos a los modelos de desarrollo económico, al momento actual los programas de subsidio condicionado desde la perspectiva de medida multidimensional de la pobreza le permiten a Colombia establecerse en la denominada “lista de espera” en aprobación para el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por consiguiente se evidencia que la proyección de atención a las familias se basa en postulados financieros y no en intenciones de generación de desarrollo humano, los recursos de los programas asistenciales podrían destinarse mejor al fortalecimiento del sistema educativo, el sistema de salud y a la redefinición de la metodología de intervención de las comisarías de familia y el ICBF.

Bibliografía

Alain, T. (1994). ¿Qué es la democracia? Editorial Fondo de Cultura Económica, Uruguay.

Arriagada, I. (2007). Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina. En: Familia y políticas

públicas en América Latina: una historia de desencuentros-LC/G. 2345-P-2007-p. 125-152.

- Barrero, A., Vélez, C., López, I., Rosales, R., & Mogollón, D. (2004). Evaluación económica del componente educativo del programa familias en acción del Plan Colombia. Documento CEDE 2004, 39.
- Cepeda Rodríguez Emerson Harvey; Política de seguridad y la transformación de la política criminal. Un análisis de su naturaleza y relaciones; Tunja 2011,(Artículo)
- CÓDIGO, D. (2008). Ley 1098 de 2006. In Congreso de la república de Colombia.[Citado el 19 de mayo del 2011] Disponible en:< [http://www. secretariassenado. gov. co/senado/basedoc/ ley/2006/ley_1098_2006. html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1098_2006.html).
- De Colombia, C. P. (1991). Título I De Los Principios Fundamentales. ARTÍCULO DOS (2). Pág, 12.
- Galvis Ortiz, Ligia. (2012). Política pública nacional para las familias colombianas 2012-2022. Bogotá.
- Giraldo, J. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, 407-450.
- Martínez, F. G. (2008). El poder político en Colombia. Planeta colombiana.
- Niño Peña Mónica Patricia, García Suarez Carlos Ivan, Vizcaino Jaime Rafael, Gómez Romero Constanza, 2013; MANUAL OPERATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR, Colombia, Ediciones limitada.
- Pineda Duque, J., & Otero Peña, L. (2004). Género, violencia intrafamiliar e intervención pública en Colombia. Revista de estudios sociales, (17), 19-31.
- Restrepo, M. (2006). Teoría de los Derechos Humanos y políticas públicas.

- Tunja: UPTC.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. *Revista Mad*, (15), 60-73.
- Strauch, E. D., & Valoyes, E. (2011). Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7(2).
- Touraine, Alain; (1994), *¿Qué es la democracia?*, Madrid.
- Universitario, C. S. Universidad Nacional de Colombia. *Acta*, 5.
- Yepes Luján, F. J., & Sánchez Gómez, L. H. (2000). La reforma del sector de la salud en Colombia: ¿ un modelo de competencia regulada? *Revista Panamericana de Salud Pública*, 8(1-2), 34-35.