

El rol del Estado y las posibilidades de intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹

Sulay Henao Restrepo

Resumen

El siguiente artículo ofrece una postura desde la perspectiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) sobre la importancia de la atención a los grupos étnicamente diferenciados. Para el desarrollo del texto, se plantea una contextualización sobre el modo en que el ICBF piensa sus procesos de intervención y también una breve reflexión sobre las dificultades que emergen cuando los funcionarios públicos deben obrar según las directrices de la atención diferencial.

Palabras clave: intervención, familia, Estado, atención diferencial.

Abstract

The following article offers a position from the perspective of the Colombian Institute of Family Welfare (ICBF) regarding the importance of the attention of ethnically distinct groups. For the textual development, a contextualization of the way in which ICBF considers its processes of intervention is laid out. There is also a

1 Este artículo es resultado del trabajo de grado para optar al título de Magíster en Familia de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Sulay Henao también es profesional del grupo de Atención en Ciclos de Vida y Nutrición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, regional Valle del Cauca.

brief reflection on the difficulties that emerge when public functionaries should work according to differential attention directives.

Key words: intervention, family, state, differential attention directives.

Introducción

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es una entidad adscrita al Departamento para la Prosperidad Social, fue creada mediante la Ley 75 de 1968, en respuesta a problemáticas que afectan a la sociedad colombiana, como lo son la falta de nutrición, la división e inestabilidad del núcleo familiar y la niñez desvalida. En la Ley 7 de 1979, en el Capítulo II, el artículo 20 establece que “el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá por objeto fortalecer la familia y proteger a los niños y niñas. Su misión es trabajar por el desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia”.

Para el desarrollo de su misión, el ICBF se estructura por macro-procesos dentro de los que se encuentran: (1) la gestión para la atención de la primera infancia; (2) la gestión para la atención de la niñez y adolescencia; y (3) la gestión para la atención de las familias, poblaciones y comunidad. En este último se inscribe la atención que se les brinda a las familias pertenecientes a grupos étnicos.

El ICBF reconoce diversas tipologías de familia acorde con sus contextos y culturas particulares, con quienes se ha venido trabajando desde diferentes frentes que propenden por la atención, apoyo y restablecimiento de derechos. Dichos frentes se fundamentan desde enfoques de atención que se materializan a través de programas regulares y específicos que actúan en correspondencia con las particularidades de cada grupo.

Para el desarrollo de esta labor a nivel nacional fue creado el Equipo Técnico Nacional de Asuntos Étnicos, en el año 2009, adscrito inicialmente a la Dirección de Prevención, y actualmente a la Dirección de Familia. Desde estas instancias se han formulado lineamientos específicos para las comunidades intervenidas teniendo en cuenta sus formas organizativas; se han diseñado programas y proyectos agenciados por las comunidades desde el acompañamiento que brinda el ICBF. En este sentido, los lineamientos propuestos se circunscriben en tres áreas, descritas del siguiente modo:

- 1) Lineamientos y estándares con enfoque diferencial étnico en los programas de ICBF. Se ha buscado el ajuste en los programas ICBF con cobertura en comunidades indígenas y grupos étnicos, en los cuales se tengan en cuenta sus particularidades históricas, socioculturales y formas de vida tradicional para la consolidación de un enfoque diferencial étnico.
- 2) Minutas diferenciales con enfoque étnico. Tales minutas se basan en la adecuación de los programas con servicios alimentarios; la construcción de dichas minutas permite incorporación alimentos y preparaciones tradicionales, según el contexto cultural. Esos programas buscan reconocer los saberes gastronómicos de los grupos; partiendo, por una parte, de que en varias comunidades la Medicina tradicional tiene incidencia en la dieta y, por la otra, que la seguridad alimentaria es un asunto que se debe garantizar debido a que muchas comunidades no tienen autonomía en esta materia.
- 3) Programas específicos de atención para el fortalecimiento de familias pertenecientes a grupos étnicos. Desde esta iniciativa, se busca apoyar procesos que favorezcan la autosuficiencia alimentaria, el fortalecimiento cultural de las comunidades étnicas, que posibilite la inclusión de una cultura de derechos dentro de las formas de socialización tradicionales de las familias. Los derechos deben garantizar el respeto hacia la diversidad cultural, también deben proporcionar horizontes para la creación de alianzas entre las entidades del Estado y la sociedad civil.

Sobre las finalidades del ICBF

En la actualidad, el ICBF tiene 33 regionales y 206 centros zonales en todo el país. Sus finalidades institucionales pueden sintetizarse del siguiente modo:

- 1) Profundización de la estrategia de atención integral a la Primera Infancia - De Cero a Siempre -. Estrategia nacional dirigida a promover y garantizar el Desarrollo Infantil Temprano de los niños y niñas de cero a 5 años de edad, a través de un trabajo unificado e intersectorial, el cual, desde una perspectiva de derechos, articula todos los planes, programas y acciones que desarrolla el País.
- 2) Fortalecimiento de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, las mujeres como eje de ese núcleo y los niños, niñas y adolescentes la razón de ser de nuestra misión.
- 3) El Instituto se concentrará en definir los programas y acciones misionales con base en las necesidades y oportunidades de cada territorio, reconociendo su cultura, su cobertura y sus particularidades.

- 4) El posconflicto es, desde hoy, un esfuerzo del Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del presidente Juan Manuel Santos, y una de las estrategias prioritarias para cumplir la misión del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2014, p. 35).

El ICBF es la entidad que más ha participado en el proceso de reflexión sobre criterios que permitan la institucionalización de condiciones de comunicación capaces de modificar y elaborar los aspectos problemáticos de la intervención diferencial en las comunidades étnicamente diferenciadas. Si bien todas las entidades del Estado tienen como deber fortalecer la etnicidad generando autonomía en los pueblos en que intervienen; el ICBF es una de las entidades estatales que ha logrado mayor cercanía a las comunidades puesto que sus programas tienen cobertura en los lugares más lejanos del territorio colombiano.

En aras de aportar a la resolución de los asuntos públicos, el ICBF trata de reflejar el espíritu de la Constitución Política de 1991 en el modo en que comprende que las intervenciones deben resolver necesidades básicas pero también preservar la cultura de cada grupo. Al respecto Sánchez Botero plantea lo siguiente:

Todo programa debe partir de una investigación o estudio participativo que evita tratamientos genéricos: a) para examinar la bondad de un programa en determinado pueblo o comunidad, o para una particular familia o niño, b) para identificar desde los mismos pueblos las concepciones sobre bienestar, desarrollo, familia, niñez, hábitos de higiene y alimenticios, rutinas de juego, formas de crianza, trato a los niños, concepciones sobre salud y enfermedad, etc., que tiene cada pueblo, dado que difieren de las de otras sociedades indígenas y de las de la sociedad mayoritaria y, c) para activar programas de manera diferente (Sánchez Botero, 2010, p. 61).

El ICBF cuenta con profesionales sensibles frente a los dilemas derivados de la tensión entre las comunidades y el Estado, es por eso que se acatan los puntos de vista de las comunidades, aunque en ocasiones las limitaciones presupuestales, políticas y administrativas generan restricciones en la atención. No obstante, el ICBF tiene un lugar protagónico en la discusión sobre dos asuntos asociados con la atención diferencial a los grupos. En primer término, ha avanzado en la reflexión sobre las causas que producen la desnutrición infantil en las comunidades indígenas. Y, en segundo término, ha sido crítica sobre las condiciones sociales que imposibilitan la seguridad alimentaria; este tema es complejo porque si bien es una responsabilidad del Estado asegurar el bienestar de los

niños, tal intensión es difícil de concretar puesto que muchos de los grupos étnicos no gozan de autonomía para producir alimentos.

Salud y Seguridad Social

El principal problema de salud que padecen los pueblos indígenas en Colombia tiene que ver con la desnutrición. Esto se agrava si se tienen en cuenta los altos índices de morbimortalidad derivados del descrédito en los servicios de salud y los problemas de cobertura. Según Sánchez Botero: “La tasa de mortalidad infantil es uno de los indicadores de salud que ha logrado mayor descenso y transformación en su estructura durante los últimos años, pasando de 28.1 x 1.000 n.v. en 1998 a 25.6 para el año 2001, lográndose la meta establecida para el año 2000 de 26 x 1.000 n.v” (Sánchez Botero, 2010, p. 62).

La implementación de políticas de salud y el mejoramiento de las condiciones económicas del país han permitido un progreso sustancial de las condiciones que afectaban la salud de los pueblos indígenas. Sin embargo, cuando las cifras se miran por departamentos, las condiciones de desigualdad social tienden a ser la causa de la disparidad puesto que donde hay mayores recursos y sensibilidad frente a la cuestión indígena, hay mejor atención; en contraste, los lugares que no cuentan con recursos suficientes y no tienen una actitud comprensiva los asuntos étnicos, es donde se generan las mayores dificultades.

“En algunos departamentos, la mortalidad infantil es del orden del 22 x 1000, lo cual contrasta con otros que registran 98.82 X 1000 para hombres y 81.26 x 1000 n.v. en mujeres, esto es expresión de las enormes brechas en el desarrollo económico y social: por 1000 n.v. en el Chocó hay 98.8, en Caquetá 70.9, en Cauca 64.1, en Arauca 61.2, en Nariño 59.8, que son los departamentos con mayor proporción de población indígena” (Sánchez Botero, 2010, pp. 62-63).

El estado nutricional de los pueblos indígenas está asociado con los índices expuestos; sin embargo, el indicador que resulta más preocupante en lo que respecta a nuestra postura refiere a la seguridad alimentaria. Muchos de los territorios indígenas no producen alimentos y sus hábitos de preparación y administración de la comida no son los más apropiados en el momento de asegurar a los niños las raciones nutricionales necesarias para su bienestar. El ICBF tiene incidencia en la administración de los alimentos que se distribuyen en los *Hogares Comunitarios*; en este sentido, se asume cierto control sobre algunos factores que inciden en la muerte de niños por desnutrición, pero muchas

veces resulta difícil garantizar la seguridad alimentaria de los niños sin asegurar la de los adultos. En algunos casos, los niños optan por guardar sus raciones para compartirlas con sus padres y familiares; en otros, la comunidad prefiere una repartición equitativa de los alimentos entre los miembros de la comunidad. Es importante considerar que “los Hogares Comunitarios de Bienestar, HCB, son una modalidad de atención a la primera infancia, funcionan en las casas de las Madres Comunitarias o en espacios comunitarios, donde se cuentan con más de una unidad de servicio. Para una adecuada comprensión de los alcances de los Hogares Comunitarios se presenta la siguiente tipología extractada de la resolución 4025 de 2011:

- i. Hogares Comunitarios Familiares: este servicio se presta en las viviendas de los agentes educativos quienes, previamente capacitados, se responsabilizan del cuidado y atención de un grupo conformado por 12 a 14 niños y niñas.
- ii. Hogares Comunitarios Grupales: son una forma de atención que agrupa de dos y hasta siete Hogares Comunitarios Familiares, en una misma planta física.
- iii. Hogares Comunitarios Múltiples: son una forma de atención que agrupa entre ocho y hasta doce hogares familiares. Funcionan en infraestructuras construidas o adecuadas para tal fin.
- iv. Hogares Comunitarios Múltiples Empresariales: son una forma de atención que se presta en un sitio especialmente adecuado por la empresa, para la atención de niños desde 6 meses – hasta menores de 5 años de edad, hijos de los trabajadores de más bajos ingresos con el apoyo y cofinanciación de las empresas donde estos laboran. Esta modalidad agrupa más de 2 hogares comunitarios familiares.
- v. Jardines Sociales: son una forma de atención para niños desde 6 meses hasta menores de 5 años, que agrupa hasta 32 hogares familiares. Están conformados por Hogares Comunitarios familiares y funcionan en un sitio especialmente construido para este fin (2011, p. 2).

Para introducirnos en la reflexión sobre cómo se atienden los grupos étnicos en los Hogares Comunitarios resulta conveniente remitirnos al lineamiento técnico administrativo LM2. MPM1.v2 de 2011; tal lineamiento plantea que la relación con los grupos culturales debe darse desde la concertación y el intercambio de saberes que posibiliten la concreción de modelos adecuados para la intervención; de este modo se articulan temas tales como: desarrollo, ciudadanía, participación y protección.

La perspectiva educativa en la primera infancia de los Hogares Comunitarios se evidencia en el apoyo a iniciativas pedagógicas para que los diferentes actores sociales inscritos en los grupos étnicos, lo cual pueda reivindicar la diversidad desde la valoración de la lengua, el territorio y las cosmovisiones. Se estima que estos asuntos son importantes para la convivencia y el desarrollo de la personalidad.

Los Hogares Comunitarios con enfoque diferencial tienen como meta revitalizar los horizontes valorativos de cada cultura a partir de la creación de un espacio educativo propio, con agentes educativos de la comunidad que contribuyan a la recuperación de la identidad de los niños beneficiarios.

Tras la premisa de que estamos en un Estado multicultural y pluriétnico, los servidores públicos debemos transformar y adaptar nuestras prácticas según las particularidades de nuestros usuarios. Un ejemplo, lo podemos vislumbrar en el modo en que los agentes educativos entran en diálogo con las familias de los niños para determinar condiciones básicas para el trato y el abordaje de las situaciones asociadas con la crianza y la convivencia.

La seguridad alimentaria

El hambre y la miseria son el resultado de un modelo de seguridad social inapropiado que va en contra de cualquier precepto ligado a los Derechos Humanos. Estos problemas están relacionados con la manera en que se hacen interpretaciones sobre los derechos fundamentales para el desarrollo de los niños en el espacio de una comunidad. A nuestro juicio, el derecho a la vida, al trabajo y a la salud son asuntos desarticulados entre sí, que resultan problemáticos cuando se está diseñando una estrategia de intervención, esto no es solo un problema del Estado, sino de nuestra sociedad. Según la antropóloga Sánchez Botero, hasta que no se plantee el derecho a la alimentación como eje de todos los demás derechos será difícil superar los dilemas que se desprenden de este problema; si bien el derecho a no morir de hambre no existe, sí existe una preocupación sobre este tema en el país. Al respecto la antropóloga plantea:

La disponibilidad de alimentos, como solución al problema del hambre de las poblaciones indígenas, no se debe ni a la incapacidad de producción de alimentos, ni a un crecimiento desproporcionado de su población, ni a la falta de alimentos en Colombia, sino a la falta de acceso a los alimentos disponibles, entre otras razones

a causa de la pobreza. Lo que padecen los indígenas de modo creciente es una crisis económica de desproporcionada magnitud, motivada por los desequilibrados patrones de relacionamiento que el Estado ha establecido con ellos en sus regiones (Sánchez Botero, 2010, pp. 63-64).

Los factores que impiden la puesta en marcha de un sistema de seguridad alimentaria en la actualidad están relacionados con la desigualdad social, la corrupción y el destierro al que han sido sometidos los pueblos indígenas durante toda su historia. Un caso que ilustra la situación es presentado por Sánchez Botero en una reflexión referida a la muerte de mujeres Embera en el departamento de Antioquia; el caso se presenta en los siguientes términos:

Las mujeres Embera de Antioquia se estaban muriendo. Las autoridades del pueblo optaron por pedir ayuda a la Secretaría de Salud Pública y ésta a la Universidad de Antioquia. Un equipo interdisciplinario trabajó durante dos años para detectar el origen de las tempranas muertes de estas mujeres. En primer lugar, ellas a los 14 o 15 años ya tienen dos hijos, lo cual implica un trabajo fuerte de crianza. Por división del trabajo según género, ellas toman alimentos de los círculos concéntricos 1° y 2°, que están próximos a su casa y los hombres deben hacerlo en el 3°, en el 4° y en el 5°, donde hay pesca, caza bajita con ayuda de perros y caza alta y recolección para obtener animales, cogollos y frutos. Dado que estos anillos han sido invadidos por colonos, correspondía a las mujeres proveer los cuidados a los productos sembrados en los espacios culturalmente definidos como “trabajo de mujer” y cosechar los productos, pelarlos, cocinarlos y repartirlos. El desgaste energético de estas mujeres por el exceso de trabajo no era equilibrado con la comida ingerida, lo cual ocasionaba la muerte temprana (Sánchez Botero, 2010, p. 64).

A pesar de las intervenciones planteadas por los antropólogos y los médicos, y de que pudo reflexionar con la comunidad y decidir sobre la necesidad de cambiar el modo en que se reparten los roles según el género, el problema fundamental es la dificultad que tiene el grupo para satisfacer sus necesidades alimentarias. Esta situación no deja de ser paradójica puesto que Colombia es un país capaz de producir la comida necesaria para su población; sin embargo, las coyunturas económicas contemporáneas han hecho imposible el cumplimiento de este derecho.

El ICBF dota de raciones a las comunidades indígenas a través del programa Hogares Comunitarios. En la actualidad se brinda un aporte del 65% al 70% de las necesidades nutricionales diarias de los niños; sin embargo, una de las dificultades radica en la concepción disímil entre las directrices estatales frente al funcionamiento del Programa y las lógicas de la comunidad que ven en la repartición equitativa un criterio de justicia coherente con sus tradiciones y necesidades. Frente a este tipo de situaciones, el ICBF ha tratado de intervenir pero debemos reconocer que nos hace falta pensar en metodologías que permitan el diagnóstico de las necesidades desde una mirada cercana a las comunidades.

Si bien la información expuesta alude a un discurso institucional sobre lo que hace ICBF, es preciso contrastar tal discurso con las posturas de sus funcionarios. En estos momentos aparecen múltiples discursos en los cuales se considera de que no existen condiciones para la implementación de la atención diferencial; sobre este asunto la funcionaria encargada de asuntos étnicos de uno de los Centros Zonales de ICBF (Valle del Cauca) opina:

En un sentido concreto ¿Cuáles serían las limitaciones que encuentras para poder llevar a cabo este asunto? Ya hemos hablado de algunas en el transcurso de esta conversación pero aspectos como el orden público, la cosmovisión indígena, la responsabilidad del ICBF en algunos asuntos, o sea, ¿Cómo se podría hacer un listado de elementos que limitan precisamente esa aplicación? Pues es precisamente la diferencia entre lo que está planteado en el lineamiento y el pensar y el sentir de la comunidad indígena. Por ejemplo, para elegir una madre comunitaria existen unos ciertos requisitos que ellos no consideran necesarios, por ejemplo el nivel de escolaridad, que pedimos mínimamente un bachillerato porque ellas deben diligenciar una papelería, para ellos eso no es relevante, los indígenas no tienen bachillerato, si llegó a cuarto, quinto de primaria. Entonces como que en todos esos aspectos de la operatividad del programa es donde hay mayor dificultad y el poder llegar como a un punto medio que no se afecten sus creencias y su sentir pero que tampoco se afecte lo que está pues en la norma o en el lineamiento (Funcionaria ICBF, 24/01/2014).

Cabe explicar que el ICBF, Centro Zonal Yumbo, es la sede que tiene a su cargo la relación con el resguardo Wasiruma, y por ello sus funcionarios poseen un saber operativo sobre el modo en que se materializa el discurso de la atención diferencial. En términos

generales los encargados de la implementación del servicio plantean una falta de claridad y sensibilidad en lo que refiere al ejercicio de su labor; en ese sentido los funcionarios entrevistados concuerdan en la dificultad que tienen para generar certezas en torno a cómo proceder y por ello no se han planteado mecanismos de valoración diferenciales; el hogar comunitario del ICBF que funciona en el resguardo Wasiruma es valorado con los mismos instrumentos con los que se trabaja con grupos mestizos. Si bien esto dista de la exposición con la que se comenzó este texto, es preciso evidenciar la postura de quienes con honestidad reconocen lo difícil que ha sido para el Estado entender el carácter diferencial de comunidades con culturas diferenciadas.

En conclusión, el ICBF es consciente de la necesidad de pensar la diversidad cultural y por ello ha sido la entidad que más se ha prestado para dar esta discusión con las comunidades. Conocemos todo el andamiaje legal que se aplica para justificar el servicio que ofrecemos, sin embargo, como funcionarios no escapamos de las dificultades de nuestra sociedad; resulta conveniente aseverar que en un futuro cercano nuestra entidad debe construir metodologías de corte etnográfico que permitan superar la rigidez reglamentaria y nos posibiliten la comprensión de la vida comunitaria de modo tal que podamos intervenirla. Al respecto, un funcionario comenta:

¿Existen claridades sobre las directrices de la intervención en el encuentro con los resguardos? Pues yo diría que poca claridad, pues en el sentido de que hay unos lineamientos que son nacionales y que hablan sobre el enfoque diferencial, pero es difícil decir pues que hay como un apoyo a nivel nacional para hacer una intervención clara y sacar adelante estas comunidades. Yo sé que ese grupo de los Wasiruma son desplazados, y pues tienen bastantes dificultades en el asentamiento. Ellos tienen dificultades en la interacción con el resto de la comunidad de esa zona y pues poder articularse políticamente con la entidad territorial ha sido difícil, para que les presten servicios de salud, educación, ha sido difícil. Incluso ellos hablan del tema de la idiosincrasia como decía en el acta, cuando pretenden manejar sus propias normas y sus propias leyes al modificar lo que por directriz nacional viene. Ellos, por ejemplo, quieren incluir más niños en el Hogar Comunitario de lo permitido, ellos quieren incluir niños que tienen la extra edad, ellos quieren incluir formas pedagógicas distintas a las convencionales y eso ha sido muy difícil de negociar con el Estado, sobre todo con ICBF que es donde yo estoy operando y pues no veo como una claridad conceptual al respecto. Porque es que cuando uno se fija en las listas de chequeo, en las listas de chequeo hay unos puntos muy

específicos que hay que revisar en los Hogares Comunitarios, pues no tienen ese enfoque, no tienen un enfoque diferencial (Funcionario ICBF, 24/01/2014).

Los relatos extractados de los dos funcionarios entrevistados sirven para contrastar lo planteado por el ICBF en términos de las dificultades asociadas con la relación cotidiana entre funcionarios del Estado y las comunidades étnicas. Con esto, se busca evidenciar que en el caso del resguardo Wasiruma la tensión ético-política no se circunscribe sólo al ámbito del discurso institucional, sino también a las posibilidades reales que tienen los funcionarios para desarrollar el encuentro con las comunidades.

Bibliografía

- Barajas, B (2010), Cómo aplicar la atención diferencial a grupos étnicos en los programas regulares del ICBF. Dirección de prevención. Equipo de apoyo al fortalecimiento de las familias de grupos étnicos, Bogotá: Publicaciones del ICBF
- Constitución Política de Colombia (1991)
- Entrevista a funcionaria pública (24 de enero de 2014). (S. Henao Restrepo, Entrevistadora)
Municipio de Yumbo, Valle del Cauca, Colombia
- Entrevista a funcionario público (24 de enero de 2014). (S. Henao Restrepo, Entrevistadora)
Municipio de Yumbo, Valle del Cauca, Colombia
- Sánchez Botero, E (2005), Los pueblos Indígenas de Colombia. Derechos, políticas y desafíos, Bogotá: UNICEF
- Corte Constitucional Colombiana,
T-349 de 1996; ponente magistrado Carlos Gaviria Díaz
T- 496 de 1996; ponente magistrado Carlos Gaviria Díaz
C- 530 de 1993; ponente magistrado Alejandro Martínez Caballero
- Documento ICBF No. LM05.PE02, Marco general de orientaciones de política pública y lineamientos técnicos de atención diferencial ICBF en materia de familia, infancia y adolescentes para grupos étnicos. Bogotá, 2010. 16



Niño indígena,
fotografía tomada por Juan Manuel Conde,
sábado 6 de septiembre 2014