

**INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA
GENERADA A TRAVÉS DEL ICBF:
CASO DE ESTUDIO HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR**

OLGA MERCEDES VINASCO LOZANO

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE INGENIERÍA
DEPARTAMENTO DE INDUSTRIAL
BOGOTÁ, DC.
2003**

**INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA
GENERADA A TRAVÉS DEL ICBF:
CASO DE ESTUDIO HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR**

OLGA MERCEDES VINASCO LOZANO

**TRABAJO PRESENTADO COMO PROYECTO DE GRADO PARA OPTAR AL
TÍTULO DE INGENIERERA INDUSTRIAL**

**ASESOR
DIEGO FERNANDO HERNANDEZ LOSADA
INGENIERO INDUSTRIAL, MASTER OF SCIENCE IN FINANCE,
MAGISTER EN ECONOMÍA, MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN DE
EMPRESAS, CANDIDATO A DOCTOR EN CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE INGENIERÍA
DEPARTAMENTO DE INDUSTRIAL
BOGOTÁ, DC.
2003**

RESUMEN

Con este proyecto se pretende estudiar una institución que el Estado creó para generar política social al atender las necesidades de la población que se encuentra en situación de extrema pobreza (gran nicho de los males sufridos por la infancia), es por eso que este trabajo motivado en la niñez y el bienestar que se le brinda a través de entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], procura acercarse a su funcionamiento, a su estructura institucional y sobre todo descubrir si sus programas realmente cumplen con las actividades que le fueron encomendadas.

Se realiza una evaluación institucional de la política social en Colombia tomando como caso de estudio el ICBF, que es una institución generadora de política social, sin embargo teniendo en cuenta que esta abarca un número considerable de programas dirigidos a los diferentes grupos que componen su población objetivo, se tomará solo uno de ellos, el de Hogares Comunitarios de Bienestar [HCB]. El propósito es efectuar un análisis más detallado partiendo de la teoría de los costos de transacción para luego inferir sobre cuales son los que se presentan tanto para el Estado, como para la sociedad en general al realizar intercambios bajo un marco institucional dentro de una entidad de orden social.

En la evaluación institucional se realiza una comparación entre las normas y los proyectos para determinar como repercuten las primeras sobre las acciones emprendidas por el ICBF, de esta forma se puede saber si existe una consistencia entre lo que la entidad hace y el impacto que tiene sobre la población objetivo.

Se toma como fundamento teórico los temas de política social, instituciones y costos de transacción. Se estudia el ICBF desde sus programas principales, hasta todo lo que constituye su existencia como institución pasando por su estructura normativa, sus funciones y la cobertura de programas como los Hogares Infantiles y los HCB, información que sirve para analizar como se institucionalizó la política social en lo referente al menor. Se evalúa el programa Hogares Comunitarios de Bienestar desde el punto de vista de los costos de transacción pretendiendo llegar a identificar cuales son los que se presentan en este proyecto y su impacto tanto para la sociedad como para el Estado. En lo posible se cuantifican los costos asociados en el intercambio del servicio que se proporciona en ellos.

Se muestran los resultados obtenidos después de realizar el estudio, contrastando la teoría con la información e investigación empírica que se llevó a cabo con una muestra selectiva de HCB pertenecientes al Centro Zonal Santa Fe, ubicado en el centro de Bogotá. Por último se encuentran consignadas las conclusiones a las que se llegó después de haber evaluado el ICBF, específicamente su programa HCB, respecto a la teoría institucional

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	10
1. MARCO TEÓRICO.....	12
1.1 POLÍTICA SOCIAL.....	12
1.1.1 ¿Qué es Política Social?.....	12
1.1.2 Conceptos Relacionados con la Política Social.....	15
1.1.3 Política Social en Colombia.....	16
1.1.4 El ICBF y su función principal como generador de Política Social.....	17
1.2 INSTITUCIONES.....	17
1.2.1 Teoría Institucional.....	17
1.2.2 Cambios Institucionales.....	20
1.2.3 La Teoría de los Costos de Transacción.....	22
1.2.4 Instituciones y el Crecimiento Económico.....	24
2. EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR [ICBF] COMO GENERADOR DE POLÍTICA SOCIAL.....	26
2.1 ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN.....	26
2.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.....	27
2.3 FINANCIACIÓN.....	32
2.4 ¿QUÉ HACE EL ICBF POR LOS NIÑOS, NIÑAS, JÓVENES Y FAMILIAS DE COLOMBIA?.....	32
2.5 LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DEL ICBF: CAIP Y HCB.....	36
2.6 POBLACIÓN OBJETIVO DEL ICBF: POBLACIÓN CON NBI EN EL TERRITORIO NACIONAL.....	40

2.7 LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL ICBF Y SUS MOTIVOS DE INGRESO A LA INSTITUCIÓN.....	42
3. COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR [HCB], MODALIDAD MENORES DE SIETE AÑOS.....	45
3.1 ¿QUÉ SE INTERCAMBIA ENTRE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR Y LA SOCIEDAD COLOMBIANA?.....	45
3.2 ¿QUIÉNES PARTICIPAN EN LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UN HOGAR COMUNITARIO DE BIENESTAR?.....	46
3.3 ¿CUÁLES SON LOS COSTOS PRESENTES EN LA APERTURA Y FUNCIONAMIENTO DE UN HOGAR COMUNITARIO DE BIENESTAR?.....	47
3.3.1 Clasificación de los Costos de Transacción en los Hogares Comunitarios de Bienestar.....	50
3.3.2 Cuantificación de los costos de transacción en los Hogares Comunitarios de Bienestar: Modalidad Niños Menores de siete años.....	54
3.3.2.1 Impacto del subsidio que ofrece el ICBF en las familias usuarias de los Hogares Comunitarios de Bienestar.....	55
3.4 ASPECTOS QUE SE DEBEN RESALTAR DE LA PRIMERA EVALUACIÓN DE IMPACTO REALIZADA A LOS HCB.....	62
4. RESULTADOS.....	65
4.1 RESULTADOS TEÓRICOS.....	65
4.1.1 La política social en Colombia y el ICBF.....	65
4.1.2 El ICBF y la institucionalidad.....	66
4.1.3 El ICBF y su programa Hogares Comunitarios de Bienestar en la modalidad menores de siete años.....	67
4.2 LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR.....	69
4.2.1 El Centro Zonal.....	70
4.2.2 La Asociación de Padres de Familia.....	71
4.2.3 Las Madres Comunitarias.....	72

5. CONCLUSIONES.....	76
BILBLIOGRAFÍA.....	79
ANEXOS.....	81

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Principales Programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....	34
Tabla 2. Número de usuarios en los principales programas del ICBF.....	39
Tabla 3. Niños y niñas atendidos en los programas HCB y CAIP.....	40
Tabla 4. Hogares en condición de pobreza (NBI), según regiones del país y áreas.....	41
Tabla 5. Personas en condición de pobreza (NBI), según regiones del país y áreas.....	41
Tabla 6. Personas con NBI por indicador simple, según regiones del país y áreas.....	42
Tabla 7. Aportes del ICBF al Programa Hogares Comunitarios de Bienestar años 1997, 1998, 1999 y 2000.....	57
Tabla 8. Aspectos seleccionados de la encuesta de Ingresos y Gastos realizada por el DANE.....	58
Tabla 9. Gasto promedio mensual en servicios de enseñanza y cuidado infantil.....	59
Tabla 10. Gasto promedio mensual en artículos escolares.....	60
Tabla 11 Gasto promedio mensual en alimentación.....	61
Tabla 12. Comparación entre el gasto de una familia con subsidio y una sin subsidio para el cuidado de los niños menores de siete años.....	62
Tabla 13. Usuarios del programa HCB año 2002.....	67
Tabla 14. Población Focalizada por ICBF.....	68
Tabla 15. Gasto Social ICBF 2002.....	68
Tabla 16. Ingresos ICBF.....	69
Tabla 17. Percepciones en los diferentes niveles de los HCB.....	73

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfico 1. Evolución de la cobertura del programa “CAIP”	37
Gráfico 2. Evolución de la cobertura del programa “HCB”	38
Gráfico 3. Evolución de la cobertura de los Programas CAIP y HCB en conjunto.....	38
Gráfico 4. Principales Motivos de Ingreso de los Menores con Historia Activa en el ICBF	43
Gráfico 5. Principales Motivos de Ingreso de los Menores con Historia Activa en el ICBF.....	44

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Participantes en el intercambio del servicio integral proporcionado a los niños y a las familias de Colombia.....	47
Figura 2. Diagrama de Flujo de las fases para implementar un HCB.....	49
Figura 3. Clasificación de los costos de transacción presentes en la Fase 1 de la implementación del programa HCB modalidad menores de siete años.....	51
Figura 4. Clasificación de los costos de transacción presentes en la Fase 2 de la implementación del programa HCB modalidad menores de siete años.....	52
Figura 5. Clasificación de los costos de transacción presentes en la Fase 3 de la implementación del programa HCB modalidad menores de siete años.....	53

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Las funciones actuales del ICBF.....	81
Anexo B. Motivos de Ingreso de los Niños al ICBF.....	84
Anexo C. Situación Social y Familiar de los Menores en Colombia.....	86
Anexo D. Población con carencias nutricionales, atendida en los diferentes programas del ICBF que forman parte del PNAN (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición), año 1999.....	87
Anexo E. Los HCB y las unidades disponibles para atender a sus usuarios en las modalidades 0 a 7 años y FAMI.....	87
Anexo F. Unidades disponibles de HCB en el país para la modalidad menores de siete años según subprograma.....	88
Anexo G. Cobertura neta de población infantil atendida por los principales programas del ICBF, año 1997.....	88
Anexo H. Evolución del gasto en inversión del ICBF en el programa Hogares Comunitarios de Bienestar modalidad menores de siete años.....	90
Anexo I. Comportamiento Histórico de los Usuarios del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.....	90

INTRODUCCIÓN

Situaciones como la desnutrición, el maltrato infantil, la deserción escolar y todos aquellos contextos irregulares en los que se encuentra la infancia constituye una de las principales preocupaciones para el Estado Colombiano en lo referente a la generación de políticas o alternativas para combatir toda esta problemática estructural. Teniendo en cuenta que los niños son el futuro de un país, entonces su bienestar y condiciones de vida actual son de importancia considerable porque de las medidas que se tomen hoy depende la calidad humana de los hombres y mujeres del mañana.

Con este proyecto se pretende estudiar una institución que el Estado creó para generar política social al atender las necesidades de la población que se encuentra en situación de extrema pobreza (gran nicho de los males sufridos por la infancia), es por eso que este trabajo motivado en la niñez y el bienestar que se le brinda a través de entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], procura acercarse a su funcionamiento, a su estructura institucional y sobre todo descubrir si sus programas realmente cumplen con las actividades que le fueron encomendadas.

El objetivo es realizar una evaluación institucional de la política social en Colombia tomando como caso de estudio el ICBF, que es una institución generadora de política social, sin embargo teniendo en cuenta que esta abarca un número considerable de programas dirigidos a los diferentes grupos que componen su población objetivo, (estructurados por necesidades y edades principalmente), se tomará solo uno de ellos, el de Hogares Comunitarios de Bienestar [HCB]. El propósito es efectuar un análisis más detallado partiendo de la teoría de los costos de transacción para luego inferir sobre cuales son los que se presentan tanto para el Estado, como para la sociedad en general al realizar intercambios bajo un marco institucional dentro de una entidad de orden social.

En la evaluación institucional se realizará una comparación entre las normas y los proyectos para determinar como repercuten las primeras sobre las acciones emprendidas por el ICBF, de esta forma se podrá saber si existe una consistencia entre lo que la entidad hace y el impacto que tiene sobre la población objetivo; o sea sus resultados.

El trabajo se encuentra dividido en cinco capítulos, en el primero esta consignada toda la información teórica en la cual se fundamenta el estudio, tomando como principales temas la política social, las instituciones y todos los conceptos que estos implican.

En el segundo capítulo se estudia el ICBF desde sus programas principales, hasta todo

lo que constituye su existencia como institución pasando por su estructura normativa, sus funciones y la cobertura de programas como los Hogares Infantiles y los Hogares Comunitarios, información que sirve para analizar como se institucionalizó la política social en lo referente al menor, además se hace mención de las características que identifican la población objetivo del programa HCB en la modalidad dirigida a los niños menores de siete años.

En el capítulo tres se evalúa uno de los programas más importantes del ICBF, el de Hogares Comunitarios de Bienestar desde el punto de vista de los costos de transacción pretendiendo llegar a identificar cuales son los que se presentan en este proyecto y su impacto tanto para la sociedad como para el Estado. En lo posible se tratará de cuantificar los costos asociados en el intercambio del servicio que se proporciona en ellos.

El cuarto capítulo esta destinado para mostrar los resultados obtenidos después de realizar el estudio, contrastando la teoría con la información e investigación empírica que se llevó a cabo con una muestra selectiva de HCB pertenecientes al Centro Zonal Santa Fe, ubicado en el centro de Bogotá. Por último en el capítulo cinco se encuentran consignadas las conclusiones a las que se llegó después de haber evaluado el ICBF, específicamente su programa HCB, respecto a la teoría institucional

1. MARCO TEÓRICO

El marco teórico comprende dos secciones en las cuales se hace un acercamiento a temas referentes con la política social y las instituciones, argumentos que se convertirán en el punto de partida para realizar la evaluación institucional de la política social en Colombia generada por el ICBF en su programa Hogares Comunitarios de Bienestar.

El objetivo de abordar en primer lugar el tema de la política social y algunas de sus definiciones, con base en el libro de “Política Social” de Richard M. Titmuss, se hace con la intención de establecer una definición de la cual se pueda crear un parámetro de comparación que sirva como base para llevar a cabo la evaluación. Esta definición no solo contará con aportes de este autor y de los que están consignados en su obra sino que se tendrá en cuenta además una definición jurídica. También se estudiará lo que actualmente se entiende por este término en el Estado colombiano y lo que hace o como intervine en la atención de la población más vulnerable. Para finalizar esta sección se menciona cual es la función principal del ICBF como generador de política social al cumplir con las labores de las cuales el Estado le hizo responsable.

La segunda parte de este marco teórico profundiza en el tema de las instituciones, en la que se pretende aclarar los conceptos sobre institucionalidad. A qué hace referencia este término, cuál es su fundamento teórico, su importancia y repercusión tanto en las relaciones entre individuos como el impacto que tienen en la economía de cualquier país. En su mayoría la teoría se toma con base en la exposición realizada por Douglass North en su obra “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”, en este apartado se establece la diferencia fundamental que existe entre institución y organización, también se aborda la teoría de los costos de transacción desde la perspectiva de Oliver Williamson, tema importante por su influencia en el desempeño tanto político como económico, además de tener una relación estrecha con las instituciones ya que esta plantea que la competitividad y eficiencia pueden conseguirse cuando los costos en las transacciones son bajos.

1.1 POLÍTICA SOCIAL

1.1.1 ¿Qué es Política Social?

Se parte de diferentes definiciones y percepciones de autores estudiosos del tema y todo lo que este implica; se toma en cuenta los aportes realizados por personas de diferentes áreas de las ciencias sociales con el objetivo de conseguir un acercamiento a lo que realmente significa este término, y se tratará de llegar a una definición que se adecue al objetivo de este trabajo para realizar una evaluación que sea consistente con la teoría.

Sin embargo encontrar y realizar una definición de política social que tenga un entendimiento universal no es nada sencillo, y por el contrario se convierte en algo cada vez más complejo cuando se tienen presentes las múltiples definiciones existentes, creadas por quienes han dedicado su vida a estos temas, quienes a pesar de sus investigaciones no terminan por ponerse de acuerdo (lo que ocurre con los que pertenecen a la rama económica y los que pertenecen a la rama social y política), y aunque la complejidad del tema invite a una discusión sobre cuál definición sea la más apropiada, en este trabajo se realizará un énfasis especial en los términos que estas personas utilizan en común para obtener, así no sea una definición formal, si un punto de partida desde el cual se pueda realizar la evaluación.

Una de las concepciones consignadas en la obra de Titmuss sobre “política social” y que afirma que esta “...*consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad unos niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades* (Hagenbuch 1958)¹”, trae a la mente que esta afirmación hace referencia a la generación de bienestar para todo un grupo, que esos niveles mínimos indican que deben ser dados por “alguien” que tiene el poder de ejercer cambios o de dar oportunidades, más no que sean desarrollados por el mismo grupo.

Por otro lado una afirmación que se encuentra en esta misma obra asegura que “*las políticas sociales se interesan en la adecuada ordenación de la red de relaciones existentes entre hombres y mujeres que viven juntos en sociedades, o en principios que deberán gobernar las actividades de los individuos y de los grupos en la medida en que influyan sobre la vida y los intereses de otras personas* (Macbeath 1957)”² trayendo esta declaración una similitud con la que se nombró primero y es que esta también hace referencia a un grupo de personas, solo que tiene en cuenta las relaciones entre estos en una sociedad, además también nombra unos “principios” que deben gobernar pero no especifica quien instaura esos “principios”, sin embargo se puede decir que estos también son establecidos al igual que las oportunidades y los niveles mínimos por “alguien” que tiene el poder de intervenir en actividades para generar beneficios a toda una comunidad.

No obstante para Richard Titmuss es claro que entre las definiciones y aseveraciones sobre política social hay presente tres conceptos que de alguna forma dan pie para afirmaciones “amplias o limitadas”, estos conceptos hacen referencia a: 1) “conceder ayudas”, 2) “incluyen objetivos tanto económicos como no económicos” y 3) “contienen de alguna manera alguna medida de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres”³. Sin embargo él destaca que la variedad de concepciones del término “política social” no siempre lleva a prestar atención al “bienestar” y las “actividades de beneficencia”, a los pobres o lo que se ha catalogado en este sentido, como los problemas

¹ Citado en Richard M. Titmuss, “Política Social”, 1981 p. 35, esta definición según Richard Titmuss tiene gran similitud con la definición de política social de las Naciones Unidas

² *Ibíd.* p. 34

³ *Ibíd.* p. 36

sociales⁴, aunque el término tenga presentes temas como la igualdad, ingresos, preocupación por las otras personas y satisfacción de necesidades.

Así pasando a otra concepción de política social, esta vez en términos jurídicos se “hace referencia a la concepción de planes y aplicación de medidas por el estado a otros organismos de actividad pública que contribuyen a la eliminación y alivio de los antagonismos sociales e impulsan al urgente remedio de angustias, necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad colectivamente considerada, y más en especial el de los sectores de menores recursos con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida...”.⁵ Esta definición aunque tiene en común con las otras que se pretende ayudar y beneficiar algún grupo que es vulnerable frente a una situación en las que sus condiciones de vida no son las mejores trae algo nuevo y es, como se había observado en las definiciones anteriores, que había “alguien” que debía realizar o liderar las actividades que protegieran esta población; en esta definición se hace tangible que ese “alguien” es el Estado siendo este el responsable de mejorar su calidad de vida; lo que concuerda con la concepción que tiene Marshall (1965)⁶, donde asegura que “la política social es un término utilizado por los gobiernos para intervenir en la generación de bienestar (haciendo referencia a la seguridad social, vivienda, servicios sanitarios y asistencia pública)”.

Teniendo presente estas concepciones sobre “Política Social” se puede formar una idea en la cual estén contenidos conceptos como grupos, bienestar, Estado, situación de desventaja y otros que se nombraron anteriormente. Así se puede decir que una “política social” hace referencia a todas las políticas con las que interviene el Estado para sosegar de alguna forma las necesidades de los grupos de personas que se encuentran en una condición vulnerable frente a sus posibilidades para encarar situaciones en las que están en desventaja, y la cual necesitan superar por medio de la ayuda de actividades generadas por los que quieren que sus condiciones mejoren dando oportunidad para que su calidad de vida y de bienestar sea el adecuado.

En esta idea sobre lo que es la política social, se destaca que el Estado asume en su mayoría (más no en su totalidad), la responsabilidad de ejecutar actividades o políticas públicas debido a que este es el único con la autoridad legal para constituir este tipo de políticas, sin embargo no se menciona en ningún momento que la comunidad o la sociedad no puedan participar. Lo que se pretende es que sean activos frente a las decisiones que tienen que ver con los cambios en sus condiciones de vida, así se toma una posición donde el “*papel del*

⁴ Según Merton, R. K. y Nisbert, R. A, 1961, p. 701, un problema social lo constituyen “...*Las perturbaciones no buscadas pero innegables en la sociedad, los conflictos sociales y las confusiones, descritas a menudo como la ‘crisis social de nuestro tiempo’, la victimización de los individuos por parte de las instituciones sociales que los colocan en una situación de desventaja en la vida, los delitos, las enfermedades curables pero aún no curadas, el uso socialmente desautorizado de la violencia...*” Citado en Richard M. Titmuss, “Política Social”, 1981.

⁵ Diccionario Jurídico, ESPASA, definición de Política Social.

⁶ Citado en Richard M. Titmuss, “Política Social”, 1981 p.37, (afirmación de Marshall, T. H. 1965 p. 7)

Estado es el de potenciar las alternativas y los recursos que se plantean desde las comunidades”⁷.

Teniendo en cuenta las afirmaciones anteriores se toman como fuertes supuestos⁸:

1. Que el Estado es el responsable principal de generar políticas sociales y de incentivar el desarrollo de opciones que conlleven al bienestar de la sociedad.
2. Que aunque el Estado sea el que genere las políticas sociales no se coarta a la población o a la comunidad para que actúen en forma participativa en las decisiones que repercuten directamente en la mejora de sus condiciones de vida.

Con estos dos supuestos lo que se quiere decir es que las políticas sociales no siempre tienen que estar dadas de una forma vertical donde se imparte una política desde arriba (por el Estado), para los que están menos favorecidos en la parte de abajo (población afectada), se benefician, lo que significa que desde abajo también se puede contribuir porque es donde mejor se conoce la situación.

1.1.2 Conceptos Relacionados con la Política Social

Al tener ya una idea sobre política social de la cual partir para realizar la evaluación, se hace necesario esclarecer o mencionar a que hacen referencia palabras relacionadas con el tema como lo son población pobre, población vulnerable y sobre todo especificar de que se habla cuando se trae a colación las carencias que tienen que ser suplidas o cubiertas porque afectan el desarrollo normal de sus actividades cotidianas, sin olvidar los tipos de medición que se utilizan para establecer que una persona es pobre. En este proyecto se trabajará en particular con el método de medición de la pobreza de Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI], dejando de lado otros como la línea de indigencia o el nivel de ingresos por no estar tan acordes con lo que se pretende evaluar.

Como el objetivo principal de este trabajo no es ahondar en aspectos como la pobreza que es una tema de una extensión considerable se hará solo una mención general pero clara: “Se considera “*pobre*” a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo vivienda, salud, educación y empleo”⁹, en este sentido se puede decir que según el índice de NBI se es pobre cuando se carece de alguna necesidad básica, y se es miserable si se carece de dos o más; estas insuficiencias hacen referencia especialmente a bienes y servicios. Dentro de las principales

⁷ Idarraga Uribe, Fanny, “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del Asistencialismo Paternalista a la Participación Comunitaria”, Nova University – CINDE 1988 p. 21

⁸ Los supuestos se toman con base en la teoría desarrollada por Fanny Idarraga Uribe en su obra “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del Asistencialismo Paternalista a la Participación Comunitaria”, Nova University – CINDE 1988.

⁹ Tomado de <http://www.siise.gov.ec/fichas/pobr9wdx.htm> , Indicadores del SIISE, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Marzo de 2003.

insuficiencias que son medidas bajo este indicador se encuentran los hogares con hacinamiento (tres personas o más por habitación), condiciones de vivienda inadecuadas (piso de tierra), inasistencia escolar, la alta dependencia económica (cuando de los ingresos de una persona o integrante del hogar dependen tres o más) y la carencia de servicios públicos básicos.¹⁰ Por otro lado está el término población vulnerable del que se puede decir que son aquellas personas que están en riesgo de sufrir una insuficiencia en alguna de sus necesidades básicas.

A estos conceptos se suman otros que también merecen ser diferenciados entre sí, porque no es lo mismo hablar de bienestar social, que de política social y de administración social, todos tienen el interés de participar de algún modo en el mejoramiento de las condiciones de vida de ciertos grupos pero en otros niveles y ejerciendo actividades que son distintas pero que tienen un objetivo en común. Así se da una idea de lo que estos términos significan: *bienestar social* “Equivale a la suma de las medidas desarrolladas por una sociedad para la resolución de problemas sociales”, mientras que *administración social* “Se dedica principalmente al análisis de ciertas organizaciones y estructuras formales humanas (y elecciones entre ellas) que suministran o prestan lo que se denomina ‘servicios sociales’”¹¹ y *política social* como ya se había mencionado se refiere a las actividades o alternativas que plantea el estado para satisfacer las necesidades básicas de un grupo de personas.

1.1.3 Política Social en Colombia

En esta sección el interés recae sobre lo que se concibe por política social en el contexto Colombiano, con el fin de establecer un acercamiento al caso de estudio, es por eso que el entendimiento de este término en Colombia, su enfoque y su alcance proporcionan la puerta de entrada para la mejor comprensión de la responsabilidad que le corresponde en cuanto a funciones al ICBF para cumplir con su misión de satisfactor social al ofrecer programas de protección y prevención a los niños, niñas y jóvenes en situación vulnerable.

Entonces se tiene que este término también hace referencia a la satisfacción de necesidades, sino que a diferencia de las definiciones que se realizaron en la primera parte, esta específica que las políticas son dirigidas a la población pobre del país, donde se busca sosegar las necesidades básicas insatisfechas que posean, aliviando la situación en la que se encuentran. Al igual que la definición de Marshall, estas se refieren a la educación, la salud básica, la protección social, la vivienda de interés social y los servicios públicos básicos, entendidos todos como de responsabilidad de la política social y por lo tanto de

¹⁰ Tomado de <http://www.col.ops-oms.org/sivigila/mortalidad/2metodol.htm> , Marzo de 2003.

¹¹ Citado en Política Social de Richard Titmuss. capítulo IV “La Administración Social y el Bienestar” pp. 62-80

generación de políticas públicas¹², por último se tiene que uno de los principales objetivos es el de disminuir la pobreza, y ayudar a la generación de capital humano.

En este momento Colombia cuenta con la Consejería Presidencial para la Política Social, desde donde se coordinan todas las actividades y planes que tienen como finalidad la generación y cumplimiento de la política social, mediante el desempeño de sus funciones, como lo son la formulación y realización de seguimientos a la forma en como ésta es ejecutada, además estar disponible para la actividades que el presidente le asigne.¹³

1.1.4 El ICBF y su función principal como generador de Política Social

Este apartado tiene como propósito destacar cual es la función principal del ICBF como institución generadora de protección social, de esta forma se da un inicio al decir que el ICBF “se define como la entidad prestadora del servicio de bienestar familiar que apoya el desarrollo integral del menor cuando sus derechos han sido vulnerados”¹⁴. Se encarga de generar el bienestar tanto a la niñez como a la familia y las mujeres en estado de gestación, su labor se extiende por todo el país, teniendo funciones a nivel nacional, departamental y municipal.

Sus funciones van desde la protección de los derechos del menor hasta el establecimiento de reglas que ayuden a garantizar el bienestar de estos y de la familia; las reglas desarrolladas por el ICBF son de incumbencia nacional y el desempeño y cumplimiento de estas se puede observar a nivel municipal, donde se identifican los nuevos programas que se llevaran a cabo, para la elaboración de políticas sociales evitando al máximo la existencia de duplicidad en el otorgamiento de estos servicios.

1.2 INSTITUCIONES

1.2.1 Teoría Institucional

En esta sección se abordará el tema de las instituciones y los conceptos teóricos que esta trae consigo, el objetivo de tomar este como marco teórico para el desarrollo del proyecto consiste en que para hacer una evaluación institucional es indispensable tener claro cual es la plataforma en la que este tema tiene sentadas sus bases, tal como se mencionó anteriormente se toma contenido de las investigaciones y estudios realizados por Douglass North, debido a sus valiosos aportes a la economía institucional y a la forma en como les

¹² Consejería Presidencial para la Política Social, “Política Social, Pobreza y Desarrollo” la política Social: 1998-2002, v. 1, Presidencia de la Republica p. 39

¹³ Tomado de <http://www.presidencia.gov.co/polsoc/dir02/funtidad.htm>, Febrero de 2003.

¹⁴ Tomado de <http://www.icbf.gov.co/espanol/sistema1.asp>, Febrero de 2003.

atribuye en gran parte el crecimiento económico. También se pretende llegar a una definición o entendimiento claro sobre el término institución y lo que a este le atañe, para precisar conceptos.

Para ilustrar mejor lo vital que es para las sociedades la existencia de las instituciones y su importancia en las relaciones de intercambio entre países, (estas relaciones también se presentan a nivel interno de una sociedad), ya sea en el ámbito político o económico, se describe brevemente a continuación el caso del Gremio Mercantil en la Europa medieval¹⁵:

El Gremio Mercantil nació por el establecimiento de reglas y la confianza puesta en ellas, ejerciendo funciones de institución, así la creación de estas se dio para atenuar los problemas que surgían del incumplimiento en los contratos entre comerciantes. Los Gremios emergieron para “reducir los costos de la negociación, la administración del comercio y los impuestos, tanto con personas de ciudades extranjeras como de la misma ciudad”,¹⁶ proporcionando seguridad tanto para los negociantes como para sus mercancías.

Para los comerciantes del medioevo ubicados en el mediterráneo cuando se incumplía algún contrato o se realizaba algún engaño simplemente acudían al repudio de los comerciantes que cometían la falta acabando en ocasiones en hechos trágicos como la muerte de algún miembro del grupo que había incurrido en la falta o de los que aplicaban el “castigo”, sin embargo este tipo de mecanismo multilateral de reputación no era suficiente para resolver los problemas de incumplimiento en los compromisos (*commitment*), aunque el repudio fuese colectivo, la ineficiencia en el comercio se hacía latente debido al tamaño que éste representaba. Como ilustración se puede mencionar que algún tipo de “castigo” que era aplicado a los que cometían estas faltas era la retención de las mercancías y que a la larga eran aplicados de forma selectiva, prestándose para abusos.

Así aunque existieran grupos de comerciantes que se unían para conseguir un mejor funcionamiento o eficiencia del comercio, no se lograban los resultados esperados, debido a que estas organizaciones (tomando organizaciones como el conjunto de personas que siguen un objetivo común), no alcanzaban la eficiencia esperada ni la uniformidad requerida en el negocio, porque la presencia de conflictos todavía era latente, con lo que surgió la necesidad de implementar un tipo de reglas que respaldaran su accionar y establecieran un mejor entendimiento, formalizando las relaciones comerciales de los países del Mediterráneo, surgiendo los Gremios Mercantiles los cuales tenían como base “un cuerpo administrativo que supervisaba las operaciones de ultramar de los residentes mercantiles de un área territorial específica...”¹⁷.

¹⁵ El ejemplo de los comerciantes de la Europa medieval se puede profundizar en Knight, Jack, Sened, Itai, “Explaining Social Intitution” pp. 31-42

¹⁶ *Ibíd.* p. 30

¹⁷ *Ibíd.* p. 35

Con la institucionalidad del comercio se pudo notar que esta realizaba las labores de coordinadora y promotora del cumplimiento de los compromisos y sobre todo de brindar la posibilidad para el crecimiento del Este; apoyado en los acuerdos de seguridad que proporcionaba a los comerciantes como a sus mercancías en los diferentes países donde se realizaban los negocios e intercambios, además de facilitar la transmisión de la información, las regulaciones tanto en la imposición de embargos como de cuando quitarlos para que todas las actividades se llevaran a cabo de forma coordinada.

El planteamiento del ejemplo del Gremio Mercantil reafirma la necesidad de la existencia de instituciones y organizaciones, y de alguna forma aclara los significados y diferencias existentes en ambos términos. Según North¹⁸ las primeras son las “reglas del juego” que deben ser cumplidas por unos “jugadores” conocedores de ellas; estos se encuentran presentes en las organizaciones, y la actuación óptima de estos en conjunto genera eficiencia debido a que no se tiene unos jugadores siguiendo unas reglas que no son claras sino que por el contrario se tiene toda la parte formal que impide que estos se encuentren a la deriva y en una generación continua de conflictos.

Cuando se menciona la palabra regla, es necesario hacer distinción entre lo que North llama “limitantes informales y limitantes formales”, donde el surgimiento de ambos se da naturalmente de la sociedad, pero las primeras no necesitan estar escritas en ninguna parte, porque son reconocidas culturalmente lo que se demuestra con el comportamiento de las personas, quienes tratan de cumplirlas para no hacerse merecedores de un repudio social, sin embargo como estas no están escritas su cumplimiento en ningún momento es obligatorio (a no ser que se hable de tribus o comunidades que como asegura North es mucho mejor, cumplir las reglas que ir en contra de ellas), por lo tanto se da el surgimiento de los “limitantes formales” o normas, creadas por el mismo hombre para establecer las reglas del juego, las cuales son la base para la formación de instituciones y las que deben ser cumplidas para no hacerse acreedor de una sanción que traiga asociado consigo un costo por la infracción cometida.

Las reglas informales pueden sufrir cambios que hagan que estas se formalicen, debido a que de esta forma su repercusión puede ser mayor en la sociedad, este tipo de normas se puede observar en las constituciones de los países, en los entes gubernamentales y en los políticos, cumpliendo con la función de ser facilitadores en las relaciones de intercambio (haciendo énfasis en el ámbito político y económico), sin embargo no todas sufren la transformación de formalizarse y por el mismo contexto cultural, no siempre se pueden convertir en una norma. “*Las inconsistencias entre la normatividad formal y las reglas del juego informales crean tensiones que generalmente se resuelven llevando unas y otras a un punto intermedio. Los cambios en las reglas formales requieren de un proceso de aprendizaje y asimilación que es costoso*”.¹⁹ Definitivamente se puede asegurar que las reglas informales están dadas por el comportamiento humano y sobre todo por la cultura e

¹⁸ Douglass North, “Instituciones, Cambio Institucional, Desempeño Económico”, 1993

¹⁹ Rubio Mauricio, “Reglas del Juego y Costos de Transacción en Colombia” 1996, p.5

ideologías, modificarlas no es sencillo por lo que muchas de ellas trascienden al quedarse plasmadas en las personas.

Las instituciones rigen y dan dirección al comportamiento humano, al proporcionar una estructura con normas no solo para disipar conflictos, sino también para disminuir la incertidumbre que se presenta por la información limitada que se posee, sirven así mismo de guía en la toma de decisiones de los individuos; no se puede olvidar que las organizaciones también proporcionan estructuras que intervienen en el comportamiento humano y sus relaciones con los demás individuos (dentro de estos organismos se puede considerar desde iglesias, partidos políticos hasta asociaciones de personas que poseen algo en común como los clubes), entonces queda claro como lo afirma North que “las normas no resuelven todos los problemas; solo simplifican la vida”²⁰. Por lo tanto no se debe esperar que el hecho de poseer instituciones en un país se traduzca en eficiencia en el modo de operar de este, por el contrario, se tiene presente que de las instituciones no siempre se debe esperar que sean eficientes; también se concibe la posibilidad de tener un marco normativo que fortalece la improductividad.

Con la teoría expuesta en esta sección se puede hacer referencia a lo que se entiende por institución y su implicancia en el comportamiento humano. Así el término puede ser entendido como todas aquellas normas, reglas y principios que permiten de alguna forma el actuar correcto de un individuo particular o de la interacción de un grupo, al convertirse en una guía de comportamiento, y de influencia en su forma de elegir y de decidir, siendo estas normas respetadas y seguidas al ser de conocimiento de todos ya sea porque se encuentren escritas formalmente o porque la misma cultura y demás contextos sociales las hacen palpables y por lo tanto merecedoras de respeto.

1.2.2 Cambios Institucionales

Los cambios institucionales se originan y dirigen por las personas, que terminan adecuando las normas a sus ideologías y creencias, motivadas en la mayoría de las veces por incentivos que tienen que ver con sus gustos e intereses personales, alterando los marcos institucionales ya establecidos, generando nuevos compromisos a los cuales se deben ajustar.

Por otro lado se tiene que las organizaciones también inducen al cambio debido a que son creadas para alcanzar los objetivos dados por las instituciones, lo que les permite intervenir, aportando sobre cuáles son los que le facilitarían el cumplimiento de su función o los que le permitirán llevarla a cabo de la forma más adecuada.

²⁰ Douglass North, “Instituciones, Cambio Institucional, Desempeño Económico”, 1993 p.57

El tema de los cambios institucionales está asociado con la teoría de las “acciones colectivas” que generan complicaciones como lo indica Mancur Olson²¹ en su obra *la lógica de la acción colectiva* donde sostiene que la racionalidad individual no es suficiente para conseguir objetivos comunes, así llegar a una racionalidad colectiva no es tan sencillo si se parte de un actuar individual, surgiendo la necesidad de instituciones que permitan obtener beneficios para un grupo de personas.

Una de las dificultades presentes en la acción colectiva es el de los incentivos, debido a que estos no son del todo suficientes si se mide en términos de la relación coste/beneficio donde un individuo particular puede actuar en la búsqueda de la mejora de una situación invirtiendo tanto dinero como tiempo, asumiendo el costo de la acción que en realidad puede ser incierta debido que no se sabe si se obtengan los resultados esperados o simplemente se llegue a un pequeño avance. El problema que se presenta entonces es que los individuos prefieran esperar que otros asuman el costo de la inversión de la búsqueda de bienes colectivos mientras ellos aguardan a que los resultados se presenten sin necesidad de incurrir en ningún esfuerzo permitiendo que terceras personas actúen y tomen decisiones por ellos.

En el estudio de la acción colectiva se presenta otro término que es el de “*incentivos selectivos*”, los que son proporcionados solo a las personas que colaboran de alguna modo en la consecución de los beneficios colectivos, motivando la participación de todo un grupo, ya que no hay forma de hacerse beneficiario de los buenos resultados sino se ha participado en la consecución de estos, además otra motivación que existe es la de que el beneficio se otorga según haya sido el grado de participación y de trabajo dedicado a la causa, induciendo a las personas a que presten mayor colaboración para salir de esta forma más favorecidos.

Por otro lado la homogeneidad del grupo que busca los beneficios colectivos también es importante porque para los que lo conforman se presentan características similares o coincidencia de opiniones que facilitan el actuar colectivo. Al igual que la homogeneidad también el tamaño de este, juega un papel significativo porque entre más reducido sea el grupo su beneficio *per capita* será mayor.

Con la teoría de la acción colectiva queda claro que los individuos que buscan satisfacer sus propios intereses y que aunque coincidan con los de otros, no siempre los resultados se traducirán en una garantía de que habrá una acción colectiva (pueden presentarse casos en los que la búsqueda de intereses propios traiga como resultado un beneficio colectivo, sin embargo en este sentido es que la presencia de instituciones se hace necesaria para que los individuos tengan un tipo de guía que oriente hacia donde sus decisiones pueden conducir a mejores resultados dados los niveles de incertidumbre existentes, destacándose que aunque las decisiones se tomen de forma inteligente con una racionalidad individual los beneficios

²¹ Citado en Mariano Tommasi, Sebastián M. Saiegh “La Nueva Economía Política ” Racionalidad e Instituciones, Eudeba, 1998 pp. 37-61

a nivel de grupo no se harán presentes), porque ante todo existirá un racionamiento individual en el cual se cuestiona primero si la inversión a realizar traerá los beneficios que cubren el costo inicial o el sacrificio en el que se incurre, entonces la toma de decisiones se realizará de manera estratégica donde se tiene en cuenta primero las opciones individuales sobre las de los demás.

1.2.3 La Teoría de los Costos de Transacción

La intención de abarcar este tema, consiste en el hecho de que la teoría institucional esta ligada al estudio de los costos de transacción ya que esta plantea que la competitividad y eficiencia pueden conseguirse cuando los costos en las transacciones son bajos, y estos se reducen a través de unas “reglas del juego legítimas, creíbles y aceptadas”²².

Según North las instituciones pueden tanto incrementar como reducir los costos de transacción debido a que los marcos institucionales en los cuales se efectúa el intercambio, son los que lo determinan. Se pueden presentar reglas y normas que facilitan el intercambio afianzando la productividad, pero también se tiene en cuenta que existen unos jugadores que participan en la elaboración de estas reglas lo que significa que pueden llegar ha adecuarlas a sus necesidades, no siempre conduciendo a la productividad.²³

Por otro lado se tiene que los marcos institucionales sirven como respaldo para que los compromisos adquiridos sean creíbles, mediante el uso de recursos como las normas formales y los limitantes informales que inducen al cumplimiento de estos, trayendo consigo beneficios para la sociedad al producirse una disminución de los costos de transacción, los cuales se pueden presentar cuando ocurre un incumplimiento, entonces salen a la luz los costos de determinar si verdaderamente un contrato o compromiso fue violado, además de los costos a los que induce la violación y fuera de eso los costos de implantar un castigo al violador por lo tanto entre más cooperación se genere entre la sociedad y las instituciones se puede lograr un intercambio eficiente.

En el estudio de los costos de transacción siempre están presentes términos como transacciones, costos de transacción, costos *ex-ante* y costos *ex-post*, los cuales tienen que ver con los intercambios que se realizan y con el cumplimiento de los compromisos que se establecen, por consiguiente es necesario aclarar como intervienen o se presentan dentro de esta teoría.

- **Transacciones:** Hace referencia a toda clase de intercambios económicos, ya sea de algún bien o servicio.
- **Costos de Transacción:** “Son los costos de administrar una relación de intercambio. Estos incluyen los costos de negociar, de diseñar, y de

²² Rubio Mauricio, “Reglas del Juego y Costos de Transacción en Colombia” 1996 p.3

²³ *Ibíd.*

supervisar contratos, de evitar conflictos y hacer cumplir los acuerdos, y los costos de oportunidad asociados a la administración de un contrato ineficiente, hasta que uno nuevo es reconocido como necesario y se alcanza”.²⁴

- **Costos *ex-ante*:** Hacen referencia a los costos generados antes de que la transacción se haya efectuado entre los que se pueden mencionar los costos de búsqueda de información, elaboración y negociación del contrato y cláusulas de salvaguardia.
- **Costos *ex post*:** Hacen referencia a los costos generados una vez se realiza la transacción como los costos asociados al monitoreo del contrato, los que se presentan cuando hay problemas de adaptación, conflictos y los relativos al perfeccionamiento y protección del acuerdo ya realizado.

El establecimiento de compromisos que sean creíbles se puede lograr a través de la supervisión de contratos y transacciones claras, observables *ex ante* y por la irreversibilidad *ex post* de estos, en este aspecto los arreglos institucionales tienen la capacidad y medios para establecer compromisos creíbles. Los compromisos hacen referencia a “una promesa, un convenio o una prenda para comportarse de manera determinada.”²⁵

Los compromisos creíbles según Kenneth A. Shepsle pueden tener dos sentidos, uno que es el que se presenta cuando no hay divergencia entre los incentivos *ex ante* y *ex post*, en este sentido estos son creíbles de forma “Motivacional”, haciendo referencia a que la persona que asumió el compromiso lo quiere respetar y cumplir porque existe compatibilidad de incentivos. El otro caso es el que se presenta cuando se cumple el compromiso más por obligación que porque sea compatible con las preferencias, es coercitivo, en este sentido es llamado “Imperativo”.

También es necesario mencionar que existen costos de transacción que puede ser tangibles o intangibles y ambos pueden volver eficiente o ineficiente un intercambio. Se puede decir que al primer grupo pertenecen los costos de obtener “información” y los reglamentarios, que aparecen de la tramitología y que hacen que las transacciones no sean eficientes como se espera teniendo altos costos asociados, los cuales pueden ser cuantificados.

Dentro del grupo de los intangibles están presentes aspectos como la ausencia de confianza, de credibilidad, la inestabilidad y otros que difícilmente pueden ser medidos numéricamente o cuantificados. De estos tres elementos se puede inferir que la confianza es

²⁴ Oliver Williamson, “Una introducción al trabajo de Oliver Eaton Williamson (1932- pres)”, glosario de la teoría del coste, Tomado de <http://users.iems.nwu.edu/~jamison//quartz/will-wp.html>, A Quartz whitepaper written by Jamison Graff.1995. párrafo 52, Febrero de 2003.

²⁵ Mariano Tommasi, Sebastián M. Saiegh “La Nueva Economía Política ” Racionalidad e Instituciones, Eudeba, 1998 p. 116

*“un bien colectivo que facilita la acción comunitaria, la toma de decisiones colectivas y la solución de conflictos”*²⁶, y que se ve afectada por el incumplimiento en los compromisos aumentando los costos de transacción. Con respecto a la credibilidad se puede decir que tiene que ver con las reglas con las que funcionan los negocios formando parte fundamental de la confianza y a su vez de la disminución de los costos en las transacciones, y por último la inestabilidad presente en el ambiente institucional donde anticiparse a los cambios o formarse expectativas futuras no es posible por lo tanto no contribuye a la eficiencia de los intercambios.

1.2.4 Instituciones y el Crecimiento Económico

En esta sección se hará referencia al impacto que ejercen las instituciones en el desempeño económico de los países, con el fin de mostrar que la existencia e intervención de estas en las relaciones y en las decisiones tomadas por un país tienen una repercusión considerable en la vida de las personas.

Se parte del ejemplo dado por Marcur Olson quien afirma que la diferencia existente entre los países ricos y los que son pobres se debe principalmente a las instituciones como lo muestra con la comparación entre Estados Unidos y México, ambos poseen recursos naturales similares y la misma ubicación geográfica, los cuales se encuentran separados por la frontera, que distingue entre el norte y el sur del río Grande, a pesar de que sus condiciones físicas sean similares sus resultados económicos son de diferencias considerables, de un lado se encuentra el poder económico que proporciona unos niveles de vida confortables mientras que del otro lado se encuentra todo lo contrario, el asegura que la responsabilidad de estos hechos recae en las instituciones y el tipo de gobierno que poseen, mientras que uno es federalista el otro es centralista, acentuando la brecha que los separa.

Por otro lado North sostiene que así como hay instituciones que son capaces de hacer que una economía funcione eficientemente también existen las que paradójicamente ocasionan que los países en vía de desarrollo se estanquen y acentúen su situación, haciendo referencia a las que se hallan en los países pobres que no generan verdaderos incentivos hacía la productividad. Aunque lo que se busca al crear instituciones o reglas del juego es que estas mejoren la actividad económica al establecer marcos de intercambio que faciliten las transacciones, para que estos costos en los países del Tercer Mundo no sean más altos que en los que poseen economías industrializadas.

Entonces se tiene que el principal impacto de las instituciones en el crecimiento económico se presenta por la acumulación de capital apoyada en estas, al darse una reducción de los costos de transacción y los costos asociados con la información, debido a que el conocimiento que se tiene de lo que se esta transando genera eficiencia económica por la disminución en la incertidumbre.

²⁶ Rubio Mauricio, “Reglas del Juego y Costos de Transacción en Colombia” 1996 p.23

Otra implicación que tienen las instituciones en el crecimiento económico se explica en la regulación de los contratos que proporcionan seguridad lo cual se refleja en competitividad al contar con un marco legal que respalda y asegura el cumplimiento de estos, evitando la arbitrariedad hacia los agentes económicos y sus derechos de propiedad. Las instituciones también contrarrestan e impiden el oportunismo con el establecimiento de normas que son socialmente reconocidas con la ayuda de marcos políticos. Así la generación de eficiencia en la organización económica y política (la primera produce principalmente bienes privados y la segunda bienes públicos), se respalda y afianza en el marco institucional.

Se puede afirmar entonces que tanto las instituciones, como un Estado con credibilidad y reglas claras hacen que la incertidumbre y los costos que se asocian a esta se reduzcan generando productividad y eficiencia a largo plazo, claro está que con la ayuda de incentivos que propicien la cooperación y el aumento de capital y no por el contrario disminución de este.

2. EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR [ICBF] COMO GENERADOR DE POLÍTICA SOCIAL.

Este capítulo tiene como objetivo presentar el análisis institucional del ICBF, partiendo de sus antecedentes, de su estructura institucional, pasando por su forma de financiación, hasta llegar a los programas que permiten plasmar y lograr sus objetivos. Con esta información se puede obtener un acercamiento a lo que el ICBF significa como institución al mostrar que es lo que hace en el país por el bienestar de las familias y en especial por la población infantil.

El conocimiento de todo lo que enmarca el ICBF como institución permite realizar una comparación entre las normas que la rigen y los proyectos que ésta desarrolla, con lo que se podrá observar si las reglas del juego son claras para llevar a cabo sus funciones. Una vez se ha efectuado esto se puede entrar a estudiar la consistencia de sus programas con respecto al cubrimiento como indicador de resultados y el impacto que estos pueden tener en la sociedad.

2.1 ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN

Se puede decir que la preocupación del Estado colombiano por el bienestar de la niñez y de la familia en general se presentó mucho tiempo antes de la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, lo que se evidencia en las leyes que se establecieron para brindar mayor protección a la infancia del país, así se dio vida a la ley 88 de 1923 con la clara intención de proteger al menor trabajador, a las leyes 44 de 1924 y 56 de 1927 que regulaban el trabajo de menores, y con las leyes 45 de 1936 y 83 de 1946 se dio importancia al estado civil de los niños (sobre filiación natural).

En 1945 el Ministerio de Justicia estableció la división de menores encargada de la atención y protección de estos. Luego se creó el Instituto Nacional de Nutrición mediante la ley 44 de 1947 con el objetivo de mejorar las condiciones alimenticias del menor, dándole en 1963 carácter de establecimiento público con la Ley 14. Esta institución “trabajó en estrecha colaboración con diversos ministerios y entidades internacionales, entre ellas las Naciones Unidas y su programa Mundial de alimentos”²⁷.

En 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar durante el periodo presidencial de Carlos Lleras Restrepo bajo la ley 75, con la finalidad de mejorar las

²⁷ ORDOÑEZ Plaja Antonio, Escobar M. Irma, Giedion Ursula y Samper Belén, “Programas y Gasto Social en Nutrición” Menores de 7 años 1985-1992 Colombia, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, abril 1995. p 21

condiciones de vida de la familia y de la niñez del país al brindarles protección y atención integral (incluyendo éstas actividades en las áreas de salud, nutrición, educación, cultura y recreación), así mediante el artículo 51 se estableció que tanto el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia, como la División de Menores del Ministerio de Justicia debían suprimirse y sus actividades pasaban a ser responsabilidad del ICBF, mientras que el Instituto Nacional de Nutrición que se había institucionalizado con la ley 44 de 1947 se incorporó a esta entidad con el propósito de ofrecer actividades de beneficio a la comunidad uniéndose a los programas nutricionales que cobijaba la atención integral que se estaba implementando.

Con la ley 7 de 1979 se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar [SNBF] el cual “integra todas las entidades públicas y privadas que prestan atención total o parcial al menor de 18 años”²⁸, estas instituciones tienen como principal propósito la búsqueda del “desarrollo armónico de la familia, la protección de la niñez y la garantía de sus derechos”,²⁹ las organizaciones que lo conforman son del orden nacional, departamental y municipal de los cuales el ICBF es el coordinador y líder de las actividades que se llevan a cabo. Entre las funciones que le corresponden a cada nivel se encuentran, el “definir la política de atención a la niñez y la familia” en el orden nacional, “mediar los niveles nacional y municipal entre los procesos de articulación y aplicación de la política de niñez y familia” en el aspecto departamental y “evitar la duplicidad entre las instituciones que prestan servicios de infancia y familia a nivel local” en la parte que le corresponde al orden municipal.³⁰

Aunque el ICBF se encuentra adscrito al Ministerio de Protección Social como un establecimiento público, este cuenta con sus propios ingresos, “personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”,³¹ para destinarlos a los diferentes programas y actividades encaminados al bienestar de la población infantil y familiar de Colombia. Posee un Director General y tiene como Presidenta a la Primera Dama de la Nación, además de una Junta Directiva³² que se encarga de estudiar la viabilidad tanto administrativa como financiera de los nuevos proyectos en los que el instituto interviene.

2.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

El marco institucional del ICBF está compuesto por las leyes y decretos con los cuales se legitimó su creación y en los que están consignadas las funciones y responsabilidades que

²⁸ *Ibíd.* p 22

²⁹ Tomado de <http://www.icbf.gov.co/espanol/sistemat.asp>, Marzo de 2003.

³⁰ *Ibíd.* Participación del ICBF en los diferentes niveles del sistema nacional de bienestar familiar, funciones que cumple en el SNBF en los tres niveles: nacional, departamental y municipal.

³¹ Ley 75 de 1968, Capítulo III, artículo 50

³² Entre los integrantes de la Junta Directiva se encuentran el Ministro de Protección Social, el Ministro de Justicia, el Ministro de educación, el Ministro de Trabajo, un delegado del DNP, un delegado del General de la Policía Nacional entre otros.

el Estado le asignó para con la niñez, la familia y en general con la población colombiana. Desde 1968 con la ley 75 hasta el 2000 se han elaborado leyes que tratan de mejorar la situación tanto de la institución como la de los hogares de Colombia, así hay unas en las que se especifica cuales son los recursos que se deben destinar al instituto, como la intervención que debe tener en la generación de alternativas y beneficios para el menor, su manutención, recreación y educación.

A continuación se exponen en síntesis las leyes que dieron vida al ICBF como institución social, incluyendo las que permiten su financiación, las que dan los lineamientos de funcionamiento y en las que se asignan los compromisos que tiene ésta con la sociedad colombiana. También se presenta un análisis desde el punto de vista institucional de lo que implican todas estas leyes y decretos para el ICBF como las “reglas de juego” que son y su repercusión en el desarrollo de las actividades de la entidad.

1. Ley 75 de 1968: “Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”, en el capítulo III se especifica cuales son las funciones principales que debe cumplir el ICBF, y en el artículo 50 se consigna que es un “establecimiento público, esto es, como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”, además de ser el encargado de cumplir con las funciones que desarrollaban el Consejo Colombiano de protección social del Menor y de la Familia y la División de Menores del ministerio de Justicia.

Desde el punto de vista institucional para el ICBF esta ley se constituye en una de las reglas de juego más importantes puesto que aparte de ser la que establece su creación, también otorga las funciones que debe cumplir la entidad, especificando hacia que población se deben dirigir las acciones y proyectos que se desarrollen, además de definir cuales son los temas en los que debe intervenir.

2. Ley 27 de 1974: “Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de atención integral de preescolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados”. “...todos los patronos y entidades públicas y privadas, destinarán una suma equivalente al 2% de su nómina mensual de salarios para que el Instituto de Bienestar Familiar, atienda a la creación y sostenimiento de centros de atención integral al preescolar, para menores de 7 años hijos de empleados públicos y de trabajadores oficiales y privados (Artículo No 2)”.

El hecho de que los recursos para la financiación de uno de los programas que ejecuta el ICBF sea por medios tributarios, en concreto a través de ingresos parafiscales permite que haya continuidad y estabilidad para el desarrollo de proyectos que tienen que ver con la niñez en especial los que se encuentran en edad preescolar, convirtiéndose a nivel normativo en una regla inquebrantable para las empresas que deben realizar los aportes.

3. Ley 7 de 1979: “Por la cual se dictan normas para la protección de la

Niñez, se establece el Sistema nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”. Se mencionan los derechos de los niños a la educación, la asistencia y el bienestar social, además se consignan los cambios realizados al capítulo III de la ley 75 de 1968 en lo referente a objetivos y funciones.

La repercusión más importante dentro de la estructura institucional del ICBF con respecto a esta ley se debe a que modifica los objetivos y funciones que se le habían otorgado cuando fue creada la entidad. Quedando claro que su principal finalidad es el de “fortalecer la familia y proteger al menor de edad”.

4. Ley 28 de 1981: “Por la cual se modifica las Leyes 27 de 1974 y 7 de 1979”. Sobre las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Entran a formar parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar tanto los Centros de atención integral al preescolar como las entidades públicas y privadas que en Bogotá prestan los servicios de Bienestar Familiar (Estipulado en los artículos 1 y 2 de la ley 28 de 1981), del cual el ICBF tiene como función ser coordinador.

5. Ley 55 de 1985: “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del estado y se dictan otras disposiciones” en esta ley se le asignan programas a los cuales debe atender el ICBF como la realización actividades medico- preventivas.

Con esta norma se le asignan al ICBF funciones adicionales como la elaboración de campañas médico- preventivas para la niñez, como alimenticias y nutricionales para los ancianos y la población de comunidades indígenas, además se aclara que las actividades que no puedan ser realizadas directamente por la institución podrán ser llevadas a cabo mediante convenios con otras entidades.

6. Ley 89 de 1988: “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”, se aumenta el aporte del valor de la nómina mensual de salarios al tres por ciento (3%) para el ICBF, (Art. 1º).

El incremento de los aportes para la financiación del ICBF tenía por objeto que estos ingresos fueran destinados para uno de los nuevos programas ejecutados por el instituto que estaba en funcionamiento desde 1987 llamado Hogares Comunitarios de Bienestar, la principal intención era la de expandir las actividades relacionadas con la nutrición y bienestar de los menores de 7 años. Este proyecto actualmente constituye uno de los más importantes que desarrolla la institución puesto que es el que presenta mayores índices de cubrimiento. Como ya se había mencionado estos aportes son tributarios y por lo tanto el cumplimiento en su pago es de carácter obligatorio.

7. Decreto 2737 de 1989: “De los menores en situación irregular”. En

el cual se definen las situaciones irregulares en las que se puede estar un menor y en las que debe intervenir el Estado, ya sea brindando protección o actuando de forma preventiva (consignado en el artículo 30).

Con este decreto se estipula que el ICBF deberá trabajar en conjunto con el Ministerio de Salud (hoy Ministerio de Protección Social) y el Ministerio de Educación para la toma de acciones de protección hacía el menor deficiente ya sea en la parte física, sensorial o mental.

8. Decreto 841 de 1990: “Por el cual se reglamenta la ley 38 de 1989, normativa del presupuesto general de la nación, en lo referente al banco de proyectos de inversión y otros aspectos generales”. Su origen, evaluación, selección y seguimiento.

Se establece toda la reglamentación con la que deben cumplir los proyectos que son financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, lo que significa que el ICBF deberá presentar sus nuevos programas bajo los lineamientos que designa este decreto.

9. Ley 12 de 1991: “Convención sobre los derechos del niño”. “Por medio de la Ley No 12 de 1991 el Congreso de la República aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. En consecuencia, la Convención es ley que obliga al país a respetarla y cumplirla a partir de la fecha en que se perfeccionó el vínculo internacional, es decir, el 28 de enero de 1991, fecha de su publicación”.

Se desarrollaron aspectos sobre los derechos económicos, sociales y culturales de los menores, dando gran importancia a la salud, al bienestar moral y a la educación de los niños, temas que son de incumbencia para el ICBF por implicar a la población objetivo que la entidad atiende.

10. Ley 294 de 1996: “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”. Se establecen medidas de protección para los miembros de la familia y la ayuda a víctimas del maltrato intrafamiliar.

Como uno de los objetivos del ICBF es el de velar por la armonía de la familia, esta ley le entrega nuevas responsabilidades con respecto a los problemas de violencia intrafamiliar y la generación de programas para erradicar este tipo de maltrato, además de ordenar el establecimiento de una base de datos con los casos que se presenten con el fin de realizar seguimiento e investigaciones de los implicados.

11. Ley 311 de 1996: “Por la cual se crea el Registro Nacional de Protección Familiar y se dictan otras disposiciones”.

Todos los casos de inasistencia alimentaria deberán ser registrados al igual que el incumplimiento de las obligaciones para con los hijos menores de edad o mayores que en circunstancias especiales todavía sean responsabilidad de sus padres. Por otro lado esta ley establece un sistema de sanciones para las personas que no cumplan con lo que en ella se dispone, una de ellas es equivalente a multas en dinero, cuyos recursos son destinados para el desarrollo de programas efectuados por el ICBF (artículo No 7).

- 12.** Ley 361 de 1997: “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”.

En el título tercero de esta ley que habla sobre el bienestar social de las personas con limitaciones se le entrega la responsabilidad al ICBF de atender sus necesidades a través de alguno de los programas ya existentes o por medio del establecimiento de unos nuevos, que permitan aliviar las carencias de los que tienen limitaciones severas o problemas de integración (estas nuevas funciones se encuentran consignadas en el artículo No 37 de la presente ley).

- 13.** Decreto 1137 de 1999: “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”³³.

Con este decreto se realiza de nuevo una reestructuración del ICBF en lo referente a sus funciones y sus objetivos principales dando relevancia a la formulación de políticas para la infancia y para la niñez en todo el territorio colombiano.

- 14.** Decreto 1138 de 1999: “Por el cual se establece la organización interna del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”.

Se estipula cual será el ordenamiento a nivel interno, su estructura administrativa, la conformación de la junta directiva, el funcionamiento de sus dependencias internas, la organización regional y zonal de sus actividades y demás disposiciones que permitan mejorar su funcionamiento.

Después de estudiar las leyes que son relevantes para la estructura institucional del ICBF se puede decir que todas las bases para su funcionamiento se encuentran sentadas por escrito en lo que Douglass North llama “limitantes formales” porque están establecidas de esta forma. Entonces se tiene que para esta entidad las “reglas del juego” con las que deben llevarse a cabo las acciones de funcionamiento son claras, ya que existe una guía con la que sus programas y proyectos deben ser consistentes para dar cumplimiento a los objetivos y funciones que le fueron asignados.

Un aspecto que se debe resaltar es el que tiene que ver con los cambios institucionales

³³ Ver Anexo A, sobre las funciones actuales del ICBF.

de los que se puede decir el ICBF ha sido gran experimentador puesto que ha pasado tanto por reorganizaciones como reestructuraciones que afectan sus funciones o ingresos al igual que al personal que labora en la entidad. Todas las reformas que se le han realizado se encuentran plasmadas en el marco institucional de la entidad al alcance de todos y de reconocimiento de la población colombiana.

2.3 FINANCIACIÓN

Los programas que lleva a cabo el ICBF son financiados en su mayoría por aportes parafiscales³⁴, los cuales “representan entre el 85% y 93% del total de ingresos recaudados por el instituto”³⁵; como se mencionó en su estructura normativa se hizo explícito que este funcionaría mediante los ingresos que se obtendrían del 2% de la nómina de entidades tanto públicas como privadas consignado en la ley 27 de 1974 y luego se pasaría al 3% como la ley 89 de 1988 lo decretaba. Las otras fuentes de ingresos no tributarias corresponden a lo que se recibe del IFI, que por ley debe entregar el 12% de la venta de sal realizada, aportes de la Concesión Salinas.

La distribución de estos recursos se da principalmente en los dos programas que tienen como finalidad lograr mayor cobertura de la población objetivo como lo son el de los Hogares Comunitarios de Bienestar y los Hogares Infantiles. Para dar continuidad al primero se destinó el 1% que se incrementó en los ingresos parafiscales del ICBF. Hasta 1992 los HCB se habían convertido en uno de los más exitosos con los que contaba la institución debido a que los CAIP (hoy conocidos como Hogares Infantiles), eran costosos con relación a la cobertura que tenían y a la población que atendían, que en realidad no era la más pobre y marginada del país. Hoy los HCB lograron llegar a una estabilidad con relación al número de usuarios atendidos, después de haberse presentado un crecimiento progresivo desde su creación.

2.4 ¿QUÉ HACE EL ICBF POR LOS NIÑOS, NIÑAS, JÓVENES Y FAMILIAS DE COLOMBIA?

Para saber que hace el ICBF por la niñez, la juventud y las familias del país es necesario conocer cuales son los principales programas que esta entidad lleva a cabo, cual es su población objetivo, cuales son los problemas más relevantes a los que se les quiere dar solución, cual es su cobertura y los recursos destinados para darles vida. Por lo tanto lo

³⁴ “Se entiende por contribuciones parafiscales aquellas tasas o aportes que, por ministerio de la ley, determinados sectores económicos o sociales están obligados a pagar a favor de un ente público o privado con el fin de que reviertan en beneficio de quienes hicieron la contribución, bien sea en la forma de servicios sociales, o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica”, Ferrer Carrasco Arturo, Revista de Derecho Público No 6, junio de 1996, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho p. 62

³⁵ FLOREZ N. Carmen Elisa, Méndez H. Regina, “Hogares Comunitarios de Bienestar: ¿Quién se Beneficia? (Informe Final)”, Departamento Nacional de Planeación, Misión de apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales, Santafé de Bogotá, 10 de septiembre de 1993. p 18

primero que se debe hacer es comenzar por los proyectos que constituyeron el inicio de las actividades del ICBF.

La idea fundamental de la creación de esta institución era la de erradicar los problemas nutricionales en los menores de 7 años de los sectores más pobres del país, con la participación de la comunidad y de la familia en las acciones guiadas hacia la atención integral de los niños y el fortalecimiento del núcleo familiar para que la formación futura de la sociedad colombiana quedara sentada sobre unas bases sólidas.

Uno de los primeros programas fue el de Centros Comunitarios para la Infancia [CCI] que se creó en 1972 para beneficiar a los niños menores de siete años provenientes de familias de escasos recursos, la atención se brindaba “mediante suplementos alimenticios y servicios educativos y preventivos”³⁶, este programa solo tuvo una duración de tres años al cabo de los cuales llegó a su fin por falta de recursos que permitieran financiarlo.

Luego de la desaparición de los CCI, se crearon los Centros de Atención Integral al Preescolar [CAIP] con la Ley 27 de 1974 “para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados”. En el artículo 1º se especifica que la población atendida serían los menores de siete años. Con el fin de dar continuidad a los programas iniciados por el ICBF la ley decretó que para estos centros se destinaría el 2% de la nómina mensual de los salarios de entidades públicas y privadas, excluyendo de pago por el servicio a los hijos de los trabajadores que solo recibían el salario mínimo y a los hijos de padres desempleados.

En 1987 se crea un nuevo programa para beneficiar a la población en situación vulnerable, durante el periodo presidencial de Virgilio Barco, llamado Hogares Comunitarios de Bienestar [HCB]. El Objetivo principal de este programa era el de “propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños menores de 7 años en los sectores de extrema pobreza (ICBF 1990)”³⁷, el cual tendría como ingresos para su financiación lo que se consignaba en la ley 89 de 1988, donde se incrementó el recaudo sobre la nómina mensual de salarios tanto de entidades públicas como privadas, pasando del 2% al 3%. El 1% que se aumentó estaría destinado a este nuevo programa con el fin de asegurar su continuidad y duración. En el párrafo 2º de esa misma ley se definen los HCB como “aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país”.

El programa de HCB se encuentra dividido en tres subprogramas: el primero está dirigido a los niños de 0 a 7 años con necesidades básicas insatisfechas (activo desde 1987), el

³⁶ *Ibíd.* p. 4

³⁷ *Ibíd.* p. 1

segundo creado en 1991 llamado FAMI encaminado a satisfacer las necesidades de la Familia, la Mujer y la Infancia y el tercero es de Jardines Comunitarios definido “como el conjunto de acciones de la familia y de la comunidad, con el apoyo del estado para propiciar el desarrollo integral de los niños de 2 a 5 años de los sectores urbano y rural concentrado, teniendo como eje la participación directa de las madres, padres y familias de los niños”³⁸.

Otro de los proyectos que ha ejecutado el ICBF es de la producción y distribución de bienestarina, orientado a complementar todos los programas en los que se tiene como finalidad principal mejorar la nutrición de los niños, de los adolescentes y de los ancianos, en estos se destacan como usuarios principales los HCB, los CAIP y las actividades de recuperación nutricional.³⁹ Una descripción detallada de los principales programas, se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1. Principales Programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Nombre del Proyecto	Objetivo	Población Objetivo
Atención Integral al Menor de Siete años (CAIP)	Con la participación organizada de la comunidad, propiciar el desarrollo del niño, mejorando las condiciones de vida mediante el enriquecimiento de la calidad de las relaciones con su familia y con los demás grupos que conforman su medio social.	Niños de ambos sexos de los sectores pobres, cuyas edades oscilan entre los dos meses y los cinco (5) años de edad, que presenta riesgo de abandono, desnutrición y peligro físico y/o moral por ausencia temporal de padres o responsables, debidas al trabajo fuera del hogar y niños que presentan riesgo en su normal crecimiento, desarrollo y socialización ocasionados por privación afectiva o socio-cultural. En los municipios donde no funcione el grado cero este rango se amplia a seis (6) años.
Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) Modalidad 0-7 años	Propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia y el desarrollo armónico de los niños menores de siete años, en condiciones de extrema pobreza.	Niños de ambos sexos menores de cinco años, que presenten riesgo en su normal crecimiento, desarrollo y socialización, ocasionados por deprivaciones afectivas o socio-culturales, o por ausencia temporal de sus padres responsables. En los municipios donde no funcione el grado cero, este rango se amplia a los siete años.

³⁸ *Ibíd.* p 12

³⁹ *Ibíd.* p 17

Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) Modalidad FAMI	Propiciar mediante la participación organizada de la comunidad, formas de atención preventiva a las familias en desarrollo con niños y niñas, desde su gestación hasta los 2 años, con el fin de mejorar la función socializadora de la familia, propiciar el desarrollo integral de sus miembros y fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos.	Involucra familias con mujeres gestantes, familias con madres lactantes y familias con niños menores de 2 años, con necesidades básicas insatisfechas.
Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) Jardines Comunitarios	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias y el desarrollo armónico de los niños de 2 a 5 años contemplada a través de acciones educativas de salud, de nutrición de generación de ingresos con la participación de la familia y la comunidad, de los sectores urbano y rural concentrado, donde la vinculación laboral de los padres les ocupe su tiempo de manera parcial.	Niños de 2 a 5 años de familias con necesidades básicas insatisfechas, cuya vinculación laboral de los padres les ocupe su tiempo de manera parcial que garantice el desarrollo de los procesos comunitarios asociativos. Niños de 2 a 5 años actualmente atendidos a través del proyecto materno infantil quienes en forma progresiva se vincularan al jardín.
Atención Extrajudicial al Menor y a la Familia	Orientar, referir, asesorar, y tramitar la problemática que plantea la familia en aspectos relacionados con derecho de familia y de menores. Con el objeto de prevenir la iniciación de procesos judiciales, se agota con las partes la función de conciliación a fin de solucionar un problema existente entre las partes o prevenir uno eventual.	La familia con problemáticas que requieran intervención del ICBF.
Intervención Nutricional Materno – Infantil	Contribuir al mejoramiento del estado nutricional de las mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia y de los menores de 7 años, de familias con NBI de las áreas urbana, rural e indígena, mediante la participación organizada de la comunidad y la coordinación interinstitucional con énfasis en las acciones educativas relacionadas con las áreas de salud y desnutrición a través del SNBF, del Sistema Nacional de Salud y del plan Supervivir.	-Mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia. -Menores de 7 años de familias con necesidades básicas insatisfechas.
Atención Complementaria al Escolar y al Adolescente	Contribuir al logro de un adecuado estado nutricional y alimenticio de la población en edad escolar de 5 a 14 años, con necesidades básicas insatisfechas, matriculados en escuelas primarias oficiales, así como la población desescolarizada de este rango de edad.	Población de 5 a 14 años, con necesidades básicas insatisfechas escolarizada o desescolarizada.

Fuente: ICBF Programación de Metas Sociales y Financieras 2002 y 1998, “Hogares Comunitarios de Bienestar: ¿Quién se Beneficia? (Informe Final)”, Departamento Nacional de Planeación, Misión de apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales, 1993.

Las actividades que actualmente propone y coordina el ICBF para suplir las necesidades de su población objetivo están encaminadas en dos sentidos, la primera es hacia las “Acciones de Apoyo y Fortalecimiento” en los que se encuentran los programas de Hogares Comunitarios de Bienestar, los Hogares Infantiles, la Intervención Nutricional Materno Infantil y la Asistencia Integral al Joven a través de Clubes Juveniles.

La segunda es el de las “Acciones de Prevención Especializada y Sustitución Institucional”, dirigiendo este programa especialmente hacia los niños, niñas y jóvenes abandonados o en peligro, de 0 a 18 años, la población en este mismo rango de edad que estén en riesgo de ser explotados laboralmente, vinculados a la prostitución y pobladores de la calle, también los niños, niñas, jóvenes y familias con problemas de uso de sustancias psicoactivas o en riesgo de estarlo, los maltratados y abusados sexualmente, las adolescentes gestantes, los que estén en conflictos con la ley penal, y los niños, niñas y jóvenes afectados por el conflicto armado.⁴⁰

2.5 LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DEL ICBF: CAIP Y HCB

Estos programas son los encargados de cumplir con la principal labor que tiene el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al emprender las acciones encaminadas hacia la Atención Integral de la población que se encuentra en extrema pobreza en el país. Tanto los CAIP como los HCB son los que conforman la mayor parte del gasto en inversión de proyectos que realiza la entidad, sin embargo los resultados en cuanto a cubrimiento no son los esperados para el caso de los Hogares Infantiles⁴¹, de los que se puede decir que en 1981 solo un 30% de los beneficiarios eran hijos hogares cuyos ingresos no alcanzaban un salario mínimo, después en 1987 el panorama no había cambiado mucho el cubrimiento de la población objetivo tan solo llegaba hasta el 7%, aparte de tener otros cuestionamientos en su contra, como los altos costos de funcionamiento y la forma como los niños eran atendidos sin tener muy en cuenta su contexto familiar. En el Gráfico1, se puede observar que el comportamiento de este programa en cuanto a cobertura presentaba una tendencia a la disminución de usuarios, pasando de 224.580 niños en 1985 a 186.620 en 1992 mostrando que el programa no había logrado llegar a toda su población objetivo, mientras que el crecimiento de esta no cesaba.

Con los Hogares Comunitarios de Bienestar sucedió todo lo contrario, desde su creación en 1987 se convirtieron en uno de los programas más exitosos en cuanto a cubrimiento. En el Gráfico 2. se puede observar que desde su aparición el programa ha tenido una tendencia creciente en lo que tiene que ver con el cubrimiento de la población objetivo, así pasa de atender 127.526 niños a 1.191.505 en los primeros 6 años de funcionamiento, dando crédito de lo acertado de su creación.

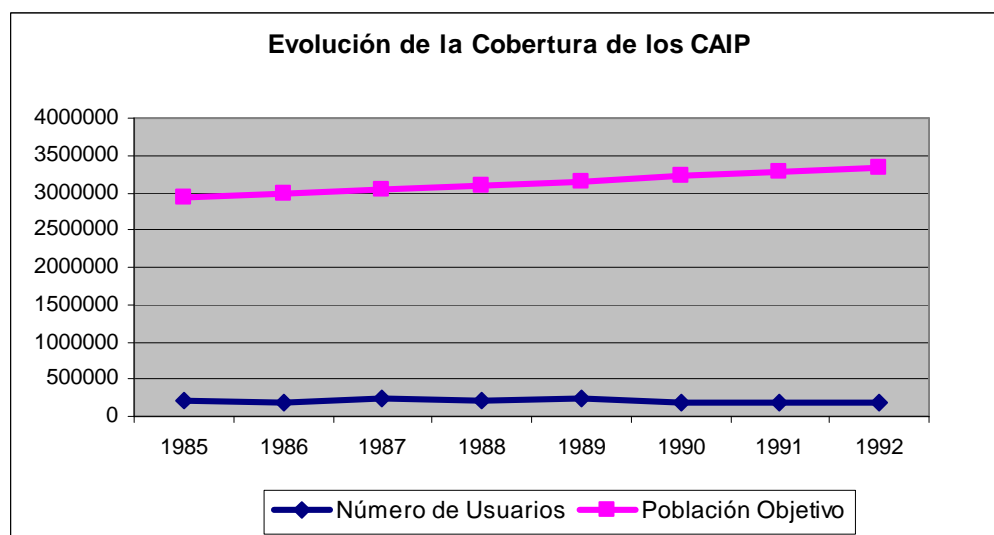
⁴⁰ ICBF, Modernización Tarea de Todos, Portafolio de Servicios 2000

⁴¹ Nueva Frontera, Noviembre 8 de 1982, “La Crisis del Bienestar Familiar”

El programa se ha caracterizado por hacer especial énfasis en que se debía y se debe atacar las deficiencias de la población en condiciones de extrema pobreza, atrayendo cada vez más usuarios que desean beneficiarse del servicio que se presta en ellos. En sus actividades siempre se ha vinculado permanentemente a las familias, en especial a la madres quienes son capacitadas para que tengan a su cargo a otros niños en sus casas después de estas ser acondicionadas para la labor que el programa tiene como finalidad, sin apartar en ningún momento a los niños de su contexto familiar y social.

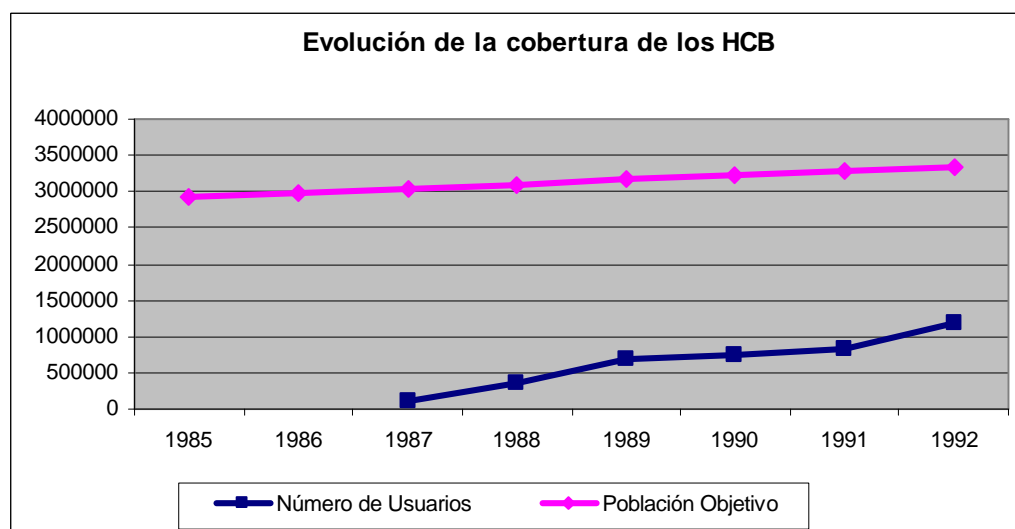
El comportamiento en conjunto de los programas que posee el ICBF para atacar el problema de desnutrición en Colombia muestra buenos resultados, sin embargo la población objetivo sigue siendo mayor, lo que ocasiona que estos dos proyectos no sean todavía suficientes para cubrir todas las demandas de las personas que lo necesitan, en especial los menores de siete años quienes constituyen la población vulnerable que se debe atender puesto que ellos son los que presentan más riesgo de sufrir desnutrición (Ver Gráfico 3).

Gráfico 1. Evolución de la cobertura del programa “CAIP”

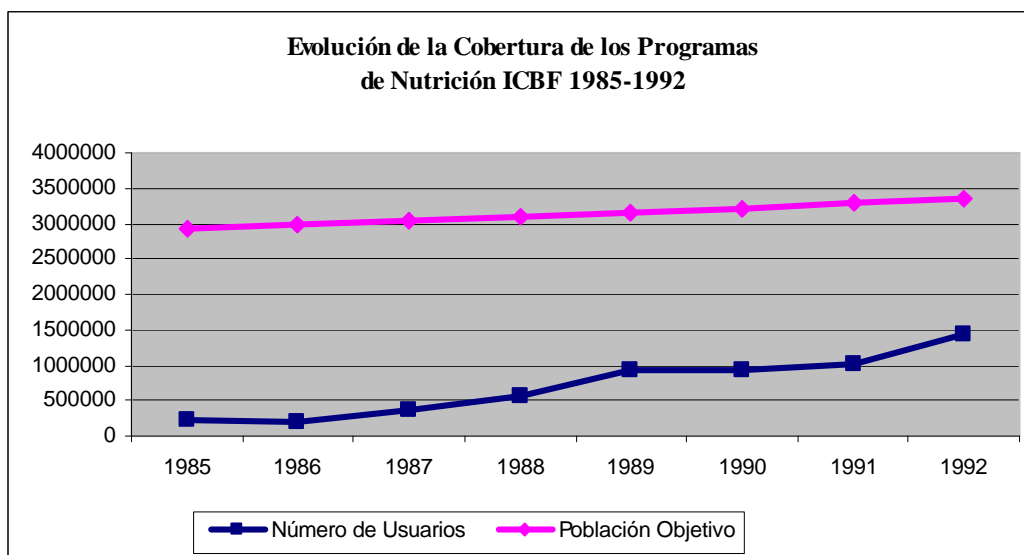


Fuente: Proyecciones Nacionales de Población 1950-2025, DANE, DNP, CIID, Subdirección de Planeación y Sistemas, ICBF Cálculos FEDESARROLLO⁴²

⁴² ORDOÑEZ Plaja Antonio, Escobar M. Irma, Giedion Ursula y Samper Belén, “Programas y Gasto Social en Nutrición” Menores de 7 años 1985-1992 Colombia, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, abril 1995 p 29

Gráfico 2. Evolución de la cobertura del programa “HCB”

Fuente: Proyecciones Nacionales de Población 1950-2025, DANE, DNP, CIID, Subdirección de Planeación y Sistemas, ICBF Cálculos FEDESARROLLO⁴³

Gráfico 3. Evolución de la cobertura de los Programas CAIP y HCB en conjunto.

Fuente: Proyecciones Nacionales de Población 1950-2025, DANE, DNP, CIID, División de Planeación y Sistemas; ICBF Cálculos FEDESARROLLO⁴⁴

⁴³ ORDOÑEZ Plaja Antonio, Escobar M. Irma, Giedion Ursula y Samper Belén, “Programas y Gasto Social en Nutrición” Menores de 7 años 1985-1992 Colombia, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, abril 1995 p 29

En la Tabla 2, se muestra el número de usuarios de los principales programas del ICBF teniendo en cuenta que la población objetivo la constituyen en su mayoría los niños menores de siete años. El programa de HCB que es uno de los más importantes por el número de usuarios que posee, tiene a su responsabilidad el 84% de los beneficiarios de la entidad (datos hasta 1998), lo que demuestra que el peso que tiene este proyecto con respecto a los otros es relevante a la hora de generar política social para la población colombiana.

Tabla 2. Número de usuarios en los principales programas del ICBF.

Programa	No. Usuarios	Porcentaje
Hogares Comunitarios de Bienestar (0 – 7 años)	920.113	55.0%
Hogares Comunitarios de Bienestar (Familia Mujer e Infancia [FAMI])	479.616	29.0%
Centro de Atención Integral al Preescolar [CAIP], (menores de 7 años)	158.727	9.5%
Otros	107.353	6.5%
Total	1.665.809	100 %

Fuente: ICBF. "Ejecución de metas sociales 1997". Bogotá, 1998.
Tomado de http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_2.html,
Marzo de 2003.

La información sobre el número de niños y niñas atendidos por los HCB y los CAIP desde 1990 hasta 1998 se encuentra consignada en la tabla 3, donde se puede notar que mientras el primer programa abarca cada año más usuarios, los CAIP siguen una tendencia hacia la baja de población atendida. Por otro lado de alguna forma se puede ver el por qué los HCB son los que más requieren recursos y también por qué estos consumen un porcentaje significativo como se había mencionado antes, del gasto en inversión de los proyectos del ICBF, esto se puede observar en el número de menores que tiene a su responsabilidad siendo el que mayor población infantil atiende dentro de todos los programas que la entidad posee.

⁴⁴ Ibíd. p. 31

Tabla 3. Niños y niñas atendidos en los programas HCB y CAIP.

Año / Programa	HCB (0-7 años y FAMI)	Hogares Infantiles Menor de 7 años (CAIP)
1990	731.051	197.816
1991	1.067.570	188.020
1992	1.191.505	186.620
1993	1.246.975	195.651
1994	1.243.622	170.288
1995	1.265.922	172.950
1996	1.317.466	169.244
1997	1.399.729	158.727
1998	1.380.450	155.699

Fuente: ICBF. Subdirección de Planeación - División de Programación y Evaluación.
Grupo de Información y Estadística.
Tomado de http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_2.html.
Marzo de 2003

2.6 POBLACIÓN OBJETIVO DEL ICBF: POBLACIÓN CON NBI EN EL TERRITORIO NACIONAL

Como ya se había mencionado antes la población objetivo de la mayoría de los programas nutricionales del ICBF lo conforman las familias en situación de extrema pobreza de Colombia, por lo que se hace necesario nombrar cuantos hogares y personas son las que conforman este grupo, además de caracterizarlos por las necesidades que padecen según los indicadores simples que son utilizados por el índice de NBI, y así poder observar la consistencia entre los servicios que le brinda la entidad (nombrados en la sección 2.4), y las necesidades y carencias que estos poseen.

La identificación de las insuficiencias que padece esta población se hace posible mediante el estudio realizado por el DANE sobre pobreza y calidad de vida de 1997, donde se toma como principal índice de medición, el de NBI para clasificar la población pobre del país.

En la tabla 4, se puede ver el número de hogares pobres y en miseria existentes en Colombia hasta 1997, especificándose cual es el total de ellos a nivel nacional y también la identificación por regiones de estos. La tabla 5, permite ver los resultados

en términos del número de personas que poseen una o más necesidades básicas insatisfechas, evidenciándose que para la fecha del estudio de 39.842.424 que era el número de habitantes en el país 10.751.903 eran consideradas como pobres, y de estas personas 3.605.675 hacían parte de la categoría de población en situación de miseria.

Los factores que conforman el índice de NBI se pueden observar para la población colombiana en la tabla 6, donde se muestra la cantidad de personas que carecen de cada uno de los aspectos estudiados, como la vivienda y los servicios públicos inadecuados, la inasistencia escolar, la alta dependencia económica y el hacinamiento crítico, exponiendo los datos para todo el país y para las regiones y áreas.

Tabla 4. Hogares en condición de pobreza (NBI), según regiones del país y áreas.

Regiones y Áreas	Total	No Pobres (NBS)	Pobres 1 o más NBI	En Miseria 2 o más NBI
Total Nacional	9.546.734	7.528.606	2.018.128	605.997
Atlántica	1.766.358	1.206.257	560.101	189.059
Oriental	160.928	1.238.984	441.944	141.642
Pacífica	1.797.687	1.440.281	357.406	116.122
Central	1.261.202	1.029.320	231.882	59.025
Antioquía	1.333.388	1.094.270	239.118	80.775
Orinoquía				
Amozonía	115.014	94.297	20.717	5.171
Bogotá- Soacha	1.567.298	1.405.020	162.278	13.729

Fuente: DANE, Pobreza y Calidad de Vida 1997.

Tabla 5. Personas en condición de pobreza (NBI), según regiones del país y áreas.

Regiones y Áreas	Total	No Pobres (NBS)	Pobres 1 o más NBI	En Miseria 2 o más NBI
Total Nacional	39.842.424	29.090.521	10.751.903	3.605.675
Atlántica	8.522.034	5.396.549	3.125.485	1.197.514
Oriental	6.890.251	4.672.644	2.217.607	818.621
Pacífica	7.164.483	5.364.922	1.799.561	624.914
Central	5.143.891	3.894.166	1.249.725	367.668
Antioquía	5.267.065	3.971.640	1.295.425	478.843
Orinoquía				
Amozonía	444.495	338.706	105.789	26.832
Bogotá- Soacha	6.324.256	5.383.926	940.330	89.175

Fuente: DANE, Pobreza y Calidad de Vida 1997.

Tabla 6. Personas con NBI por indicador simple, según regiones del país y áreas.

Regiones y Áreas	Total Personas con NBI	Vivienda Inadecuada	Servicios Inadecuados	Inasistencia Escolar	Hacinamiento Crítico	Alta Dependencia Económica
Total Nacional	10.751.903	3.029.764	285.011	1.963.748	4.377.075	4.274.019
Atlántica	3.125.485	1.479.185	708.654	469.321	1.076.650	1.153.595
Oriental	2.217.607	429.430	817.975	543.934	817.894	902.434
Pacífica	1.799.561	549.106	378.186	264.829	846.829	677.649
Central	1.249.725	203.129	148.041	245.487	456.620	645.748
Antioquía	1.295.425	316.443	219.753	297.753	519.196	576.441
Orinoquía						
Amozonía	940.330	32.261	0	123.441	582.369	291.434
Bogotá- Soacha	1.295.425	316.443	219.753	297.259	519.196	576.441

Fuente: DANE, Pobreza y Calidad de Vida 1997.

Tanto los niños que se encuentran dentro de la población pobre y en estado de miseria como las familias a las que pertenecen constituyen el principal foco de atención, por parte del Estado a través del servicio integral que presta el ICBF, por medio de los programas preventivos, de apoyo y de fortalecimiento brindados a la sociedad.

Aunque el ICBF no se encarga de solucionar alguna carencia en especial como las mejoras en las viviendas, los servicios públicos el hacinamiento y la alta dependencia económica⁴⁵, medidos con el índice de NBI, por no ser sus funciones ni el objeto de su creación, si se encarga de brindarle a las familias que son clasificadas por este como pobres o en estado de miseria un ambiente armónico en el cual mejoren sus niveles nutricionales, de socialización y demás factores que intervengan en el bienestar de los niños como la educación y su asistencia a ella. Mediante la focalización que se establece con el índice de NBI se puede caracterizar la población y de alguna forma ser más contundentes en la determinación de lo que más urgentemente necesitan que sea atendido por entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

2.7 LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL ICBF Y SUS MOTIVOS DE INGRESO A LA INSTITUCIÓN

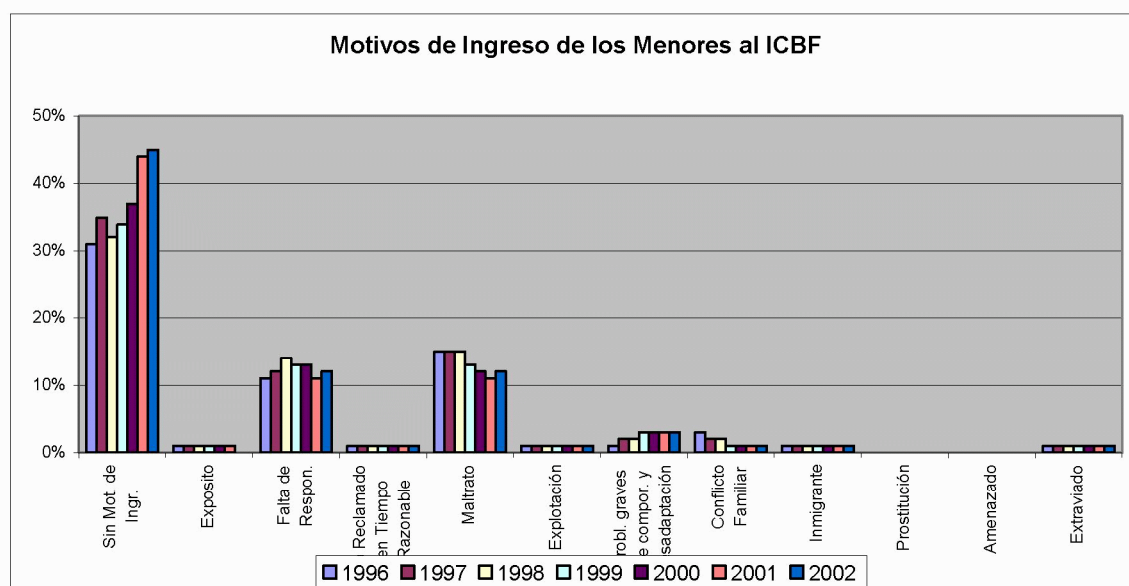
La población objetivo del ICBF no solo hace referencia a los menores de 7 años en riesgo de desnutrición o en condiciones de extrema pobreza, al ICBF también le corresponde velar por el bienestar de los niños y adolescentes en el rango de edades de 0 a 18 años, quienes también necesitan ser atendidos por los programas que desarrolla la entidad aunque los

⁴⁵ Así la finalidad de los programas del ICBF no sea la de atacar cada uno de estos aspectos en específico, si se puede decir que las personas que se vinculan con el programa hogares comunitarios de bienestar tienen la posibilidad de mejorar ya sea su vivienda o sus ingresos, siempre y cuando se comprometan y se conviertan los principales participantes del programa (esta vinculación puede ser, como madres comunitarias, proveedores o usuarios).

factores por los cuales reciben ayuda varía bastante de los casos ya estudiados, esta población y su problemática se puede ver a través de los motivos por los cuales ingresan a los diferentes programas, evidenciando de alguna forma el contexto social y familiar del cual son partícipes y a lo que deben enfrentarse.

Al prestar atención a los motivos⁴⁶, por los cuales los niños tienen activa su historia en el ICBF en los últimos siete años se puede notar que los factores por los cuales ingresan no cambian con el tiempo, la variación que hay ahora es que se deben incluir aspectos como el desplazamiento por la violencia, menores víctimas de la violencia y los menores desvinculados de los grupos alzados en armas.

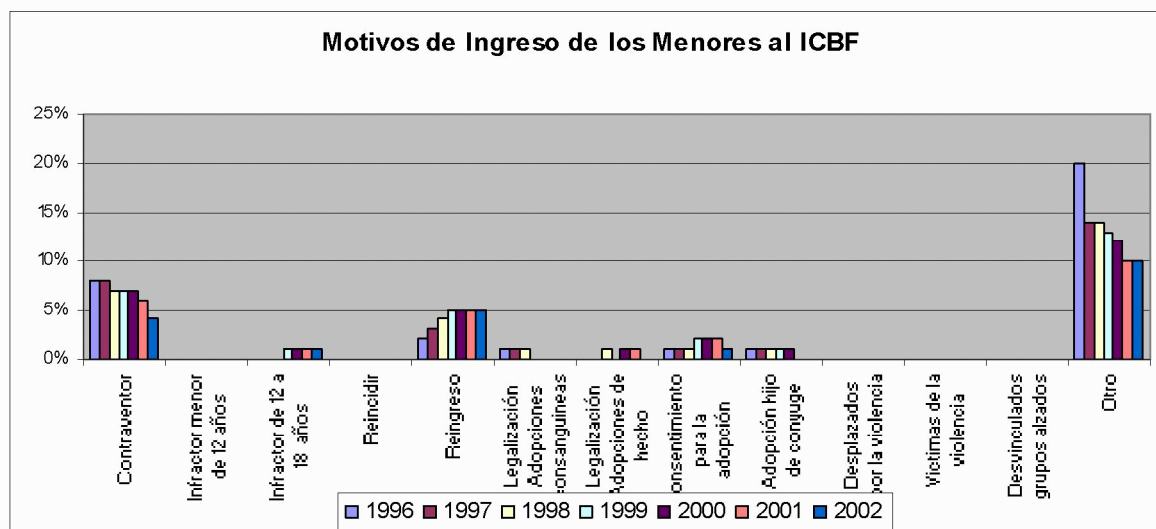
Gráfico 4. Principales Motivos de Ingreso de los Menores con Historia Activa en el ICBF.



Fuente: Estadísticas de menores con historia activa a diciembre de cada año (1996-2002) para toda Colombia (incluye todos los departamentos)

⁴⁶ Ver Anexo B, motivos de ingreso de los menores a la entidad.

Gráfico 5. Principales Motivos de Ingreso de los Menores con Historia Activa en el ICBF.



Fuente: Estadísticas de menores con historia activa a diciembre de cada año (1996-2002) para toda Colombia (incluye todos los departamentos)

Puede analizarse a través de los casos por los cuales los niños y adolescentes ingresan a la institución que hay gran repetición en situaciones como lo son los conflictos ocasionados por violencia intrafamiliar, los problemas graves de comportamiento, la falta de personas responsables que se hagan cargo de ellos, la explotación ya sea por parte de familiares o de terceras personas, las faltas como contravención contra la ley penal, además de tener un gran peso en porcentaje los niños y adolescente que repiten su estadía en la institución (el reingreso).

En los gráficos 4 y 5, se pueden observar los porcentajes de los motivos por los que más entran niños a formar parte de la entidad para recibir ayuda directa del ICBF, los datos corresponde al periodo de 1996 hasta el 31 de diciembre de 2002. Con la atención de esta población se evidencia que las funciones que se le dieron al ICBF de velar por el bienestar del menor y por la armonía constante de la familia es una de las tareas más complejas en lo referente a generación de alternativas para brindar política social a la población colombiana, si se tiene en cuenta que el contexto social⁴⁷ en el que los menores viven cada día contribuye a que las labores sean más difíciles y por ende de mayor trabajo, responsabilidad y participación por parte del Estado quien se ve representado en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para mostrarle a la sociedad que él esta interesado en brindar apoyo continuo para aliviar de alguna forma las situaciones difíciles de las que son victimas los sectores de extrema pobreza del país.

⁴⁷ Ver Anexos B, C, D y E sobre los motivos de ingreso a la entidad y los problemas sociales y familiares que enfrentan los menores en Colombia.

3. COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR [HCB], MODALIDAD MENORES DE SIETE AÑOS.

Mostrar los factores que traen consigo asociado un costo, en los intercambios de los servicios que se prestan a través del programa de hogares comunitarios de bienestar constituyen el principal objetivo de este capítulo, que intentará clasificarlos en las categorías de costos *ex ante* y *ex post*, para desde el punto de vista de la teoría de los costos de transacción realizar un análisis de lo que significa para el Estado, para el ICBF y para la comunidad en general participar de las transacciones en las que se incurre al ser tanto generadores de política social como beneficiarios de ella.

También se presentará detalladamente cuales son los costos a los que se enfrentan tanto la institución como la comunidad cuando de formar y mantener un hogar comunitario se trata, teniendo en cuenta los lineamientos que se deben seguir para el desarrollo y apertura de uno nuevo en un sector determinado, o las reglas del juego que se deben cumplir para algún hogar que se encuentra ya en funcionamiento.

3.1 ¿QUÉ SE INTERCAMBIA ENTRE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR Y LA SOCIEDAD COLOMBIANA?

Como ya se había mencionado en el capítulo anterior el programa de HCB es uno de los más importantes dentro de los que desarrolla el ICBF. Partiendo de que se sabe cual es la función principal de este programa en la modalidad de niños menores de siete años se puede decir que lo que se intercambia principalmente es un “servicio”, que se compone por actividades que contribuyen a que la calidad de vida de la infancia y de la familia mejoren sustancialmente en factores como la salud, la educación, la vivienda y hasta en el nivel de ingresos de las personas que participan en él.

Además se debe mencionar que dentro de las políticas de bienestar integral que se les brinda a los niños y a las familias se encuentran principalmente acciones encaminadas hacia la socialización del menor, hacia su desarrollo emocional, recreativo, psicosocial, alimenticio y nutricional necesarios para que tengan un crecimiento saludable tanto físico como mental. De otro lado es importante tener en cuenta que con este programa se tenía como idea principal vincular a la comunidad de los sectores más pobres del país con necesidades básicas insatisfechas, sin tener que sacar a la población objetivo de su contexto social y con la intervención responsable de los padres de familia, lo que significa que debe haber una participación en el servicio que se intercambia por parte de la sociedad. Este hecho se hace notorio en el proyecto de HCB, puesto que involucra de alguna forma a las personas que habitan en el sector donde se decide abrir un hogar comunitario.

3.2 ¿QUIÉNES PARTICIPAN EN LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UN HOGAR COMUNITARIO DE BIENESTAR?

Los involucrados en el establecimiento y manejo de un HCB pueden ser listados según el nivel en el que participan, comprendiendo este los que generan las actividades de bienestar y los que reciben el servicio directamente (Ver Figura 1). El registro de los participantes se puede iniciar con el ICBF, quien actúa como representante del estado para la generación de alternativas que contribuyen al mejoramiento continuo de las condiciones de vida para los habitantes de los sectores de extrema pobreza,⁴⁸ luego se puede seguir con instituciones como el Departamento Nacional de Planeación [DNP] y las gobernaciones y alcaldías de los diferentes municipios en el país, quienes se encargan de proporcionar la información de los sitios en los que se ubica la población objetivo; o sea las zonas pobres de Colombia. Con la documentación que se obtiene se puede determinar si el área geográfica en la cual se desea implementar el HCB es la adecuada y cumple con requisitos como el de ser un territorio marginado.

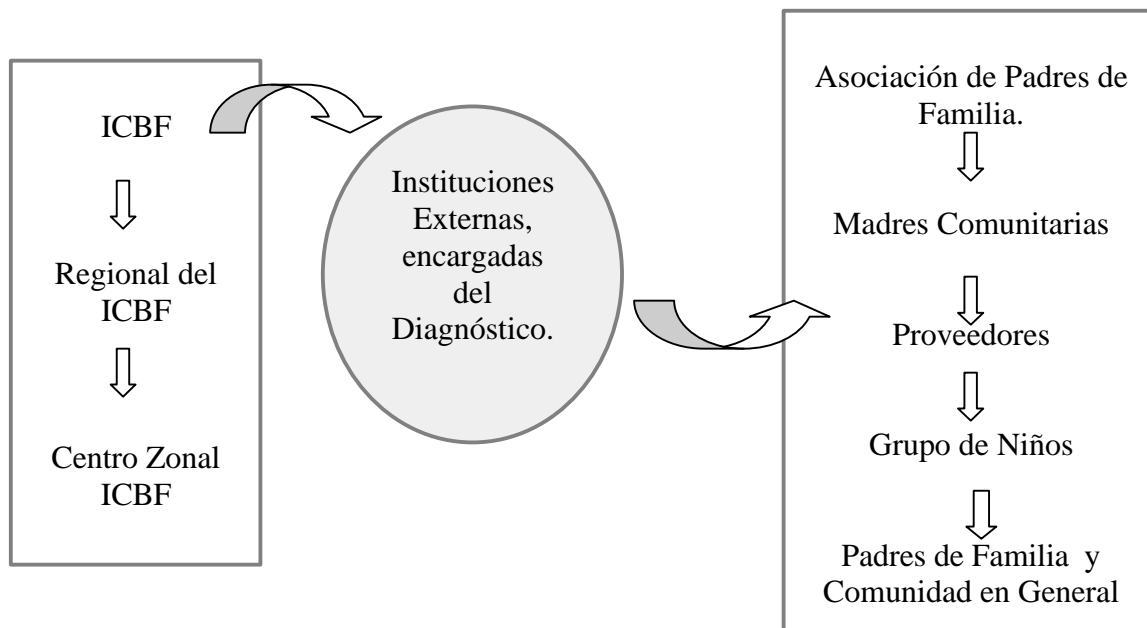
Los otros participantes son los jóvenes, adultos, hombres y mujeres de la comunidad que desean entrar a formar parte del programa ya sea porque quieren pertenecer a la asociación de padres de familia, a la junta directiva, al grupo de madres comunitarias responsables de algún hogar, al grupo proveedores o simplemente a los que aspiran actuar como vigilantes externos del buen funcionamiento del Hogar Comunitario.

La organización y colaboración de toda la sociedad permiten que uno de los objetivos principales del programa se lleve a cabo y es el de lograr atraer el interés de las personas para que contribuyan activamente en el desarrollo de actividades hacia el mejoramiento continuo de su entorno y por supuesto de ellos mismos. Por último se encuentran los niños quienes son los que reciben el servicio directamente, a quienes van dirigidas todas las acciones que el ICBF tiene planeadas para propender por su bienestar integral.

Así como estas personas e instituciones participan de la formación y desarrollo de los HCB, también se convierten en actores principales que intervienen en el intercambio del servicio social que se presta, de alguna forma ellos se encuentran como eslabones dentro de una cadena donde todos juegan un papel significativo para que el bienestar que se le brinde a la población marginada sea el adecuado, siendo indispensable su presencia en estas acciones.

⁴⁸ La participación directa del ICBF se da mediante la intervención de las regionales dispuestas en el país y sobre todo a través de los centros zonales quienes son los que realmente tienen contacto con la comunidad donde se decide abrir el hogar comunitario.

Figura 1. Participantes en el intercambio del servicio integral proporcionado a los niños y a las familias de Colombia.



3.3 ¿CUÁLES SON LOS COSTOS PRESENTES EN LA APERTURA Y FUNCIONAMIENTO DE UN HOGAR COMUNITARIO DE BIENESTAR?

Una forma de identificar los costos asociados con la formación y desarrollo de un HCB se puede observar a través de los lineamientos que especifican el procedimiento metodológico⁴⁹ que se debe seguir para el montaje y mantenimiento de este programa en algún área geográfica que tiene como característica principal poseer asentamientos de población objetivo (Ver Figura 2, Diagrama de flujo de las fases que se deben seguir para formar un HCB). De esta forma el primer costo identificado es el que tiene que ver con la búsqueda de información (y procesamiento de ella), acerca de la región donde existe la posibilidad de establecer un hogar comunitario, esto implica la realización de actividades de tipo interinstitucional⁵⁰ en las que se coordinan las acciones que permiten seleccionar los sectores mediante un diagnóstico preliminar sobre el entorno de la población que vive en las zonas estudiadas.

⁴⁹ ICBF, “Lineamientos Generales, organización y desarrollo de Hogares Comunitarios de Bienestar” Bogotá D.E. julio de 1990 pp. 13-32

⁵⁰ En estas actividades participan aparte del DNP como ya se había mencionado, los departamentos y municipios que aportan los datos de la situación de extrema pobreza de sus pobladores lo que facilita la ubicación y selección de las áreas geográficas, (focalización de la población objetivo).

El siguiente paso es el que constituye las acciones emprendidas por parte del ICBF para la divulgación⁵¹ del programa, donde se tiene que entrar a comprometer a las personas para que participen y colaboren en la realización de un autodiagnóstico de la situación en la que viven, pues la mejor forma de focalizar el servicio es a través de la identificación de las necesidades que los moradores de las localidades consideran deben ser solucionadas y en las que el proyecto puede contribuir.

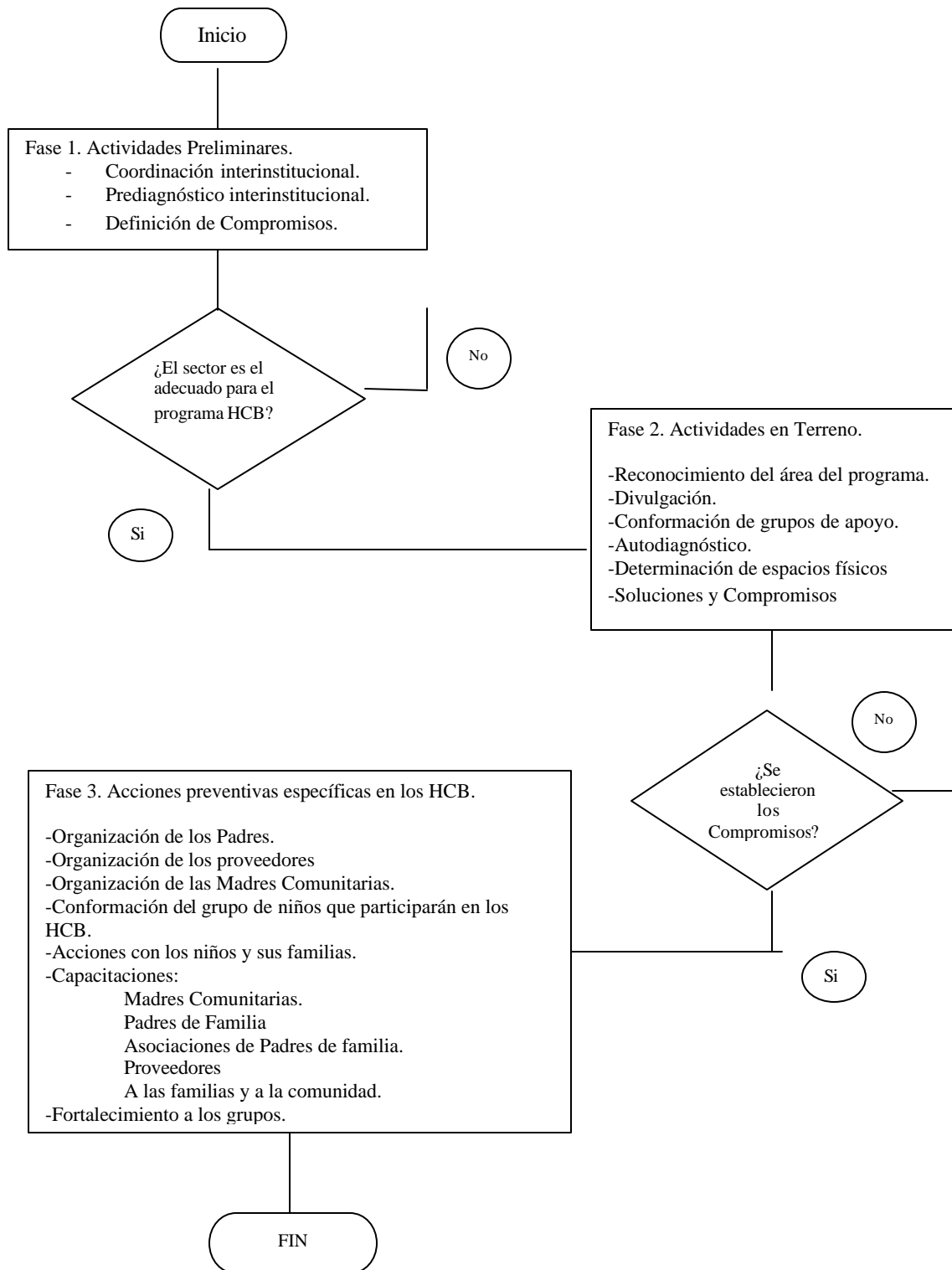
Después de haberse identificado las necesidades de la comunidad y de haberse divulgado la finalidad del programa, se hace un reconocimiento del espacio físico en el cual se pretende que funcionen los hogares comunitarios; donde interviene la asociación de padres de familia que determina los aspectos que deben ser mejorados en las viviendas escogidas. El costo asociado con las mejoras del espacio físico lo asume la madre comunitaria propietaria de la vivienda puesto que ella debe solicitar un préstamo ante el centro zonal del ICBF para realizar los arreglos que le han sido sugeridos para que el HCB entre en funcionamiento. Se debe aclarar que la deuda que adquiera la Madre Comunitaria [MC], debe ser cancelada así ella suspenda las labores o se desvincule del proyecto, porque el compromiso se hace independientemente de su permanencia en el programa.

Otros aspectos que también se traducen en costos ya sea monetarios o en disponibilidad de tiempo son los relacionados con la organización de los proveedores, de los padres de familia, del grupo de niños beneficiarios y sobre todo de la elección de la madre comunitaria, puesto que esta debe pasar por un proceso de capacitación que en promedio debe durar cuarenta horas donde se le dan las instrucciones y lineamientos que debe seguir para el desarrollo de las actividades con los niños tomando en cuenta que los aspectos principales son los nutricionales y los de socialización. La MC no es la única que debe estar instruida, debido a que el programa tiene por objeto vincular al mayor número de personas de la comunidad, las capacitaciones se extienden a los padres de familia, a las asociaciones que ellos forman para contribuir al buen desempeño del proyecto y a los proveedores porque se involucran en una labor que es vital para el funcionamiento del hogar, que es el de tener a tiempo y en la mejor de las condiciones los suministros para la alimentación de los niños.

Aparte de las capacitaciones realizadas, también se emprenden acciones de fortalecimiento y evaluación para que por medio de un seguimiento constante se pueda determinar si el desempeño de los HCB es el adecuado y en realidad esta aportando a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de estas zonas. Estas labores son emprendidas por personal del ICBF en especial por los que trabajan en los centros zonales por ser los que están en contacto permanente con los hogares comunitarios.

⁵¹ Se le brinda a la población información sobre los objetivos del programa social para que se familiaricen con las actividades que se deben emprender.

Figura 2. Diagrama de Flujo de las fases para implementar un HCB.



3.3.1 Clasificación de los Costos de Transacción en los Hogares Comunitarios de Bienestar

La clasificación de los costos de transacción se puede hacer después de haberse presentado los lineamientos que se deben seguir para la apertura y mantenimiento de un hogar comunitario. Con el conocimiento de las actividades y acciones que se desarrollan en ellos se posibilita la separación de estos en “*costos ex ante* y *ex post*” para luego analizar su repercusión en la eficiencia y efectividad del programa.

La clasificación de los costos de transacción se puede observar en las Figuras 3, 4 y 5, donde se muestran los costos en los que se incurre en cada una de las fases y en específico en cada uno de los niveles que la conforman.

Como los “*costos ex ante*” constituyen todas las actividades preliminares a la realización del intercambio y en especial las que conllevan a las partes a incurrir en costos para asegurar de alguna forma la legitimidad de la transacción que se efectúa, se pueden identificar para el caso de estudio, la búsqueda de información y el levantamiento de datos relacionados con la población objetivo, además de la comprobación de su veracidad al realizar visitas a la población para probar que realmente cumplen con los requisitos que exige el Estado a través del ICBF para el establecimiento de un HCB.

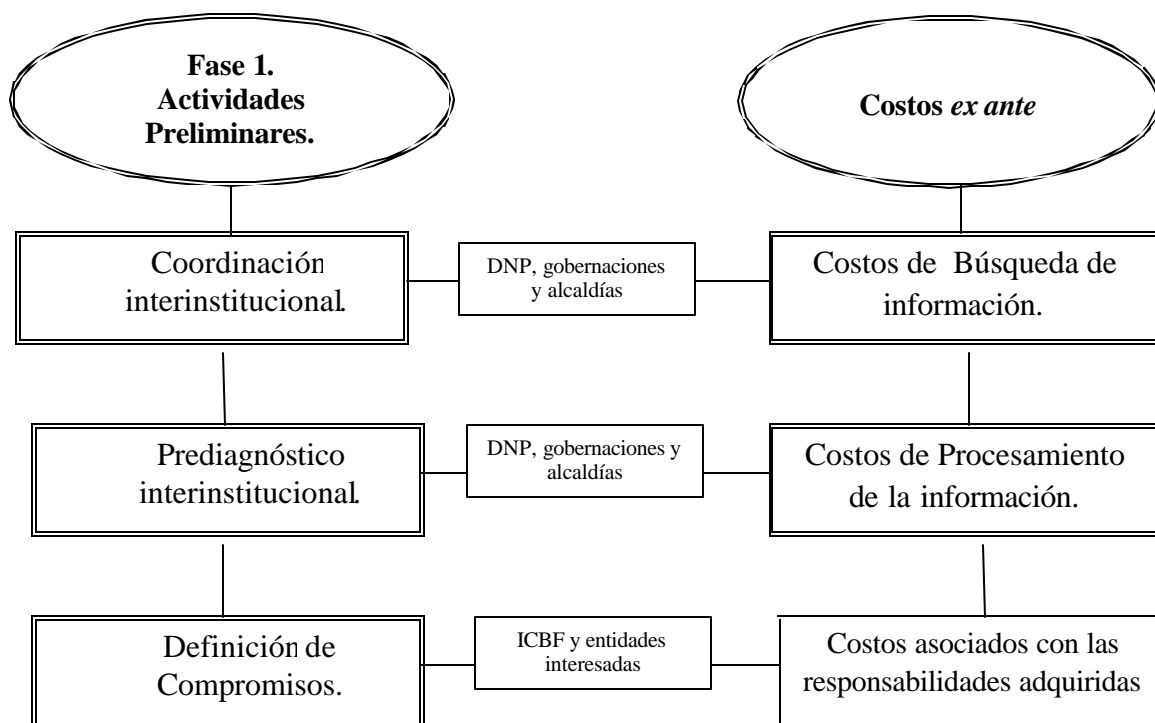
Los otros costos “*ex ante*” son los que se producen de la divulgación de las actividades para comprometer a la población con el proyecto y por lo tanto se responsabilicen con la asistencia a las capacitaciones encaminadas al desarrollo del servicio social que se pretende dar a la población de la localidad.

Así mismo se deben mencionar los costos de mejoramiento de los espacios físicos que se realizan una vez se haya comprobado que la vivienda es la adecuada para la atención de los niños, pero que necesita de una reestructuración para entrar en funcionamiento.

Por otra parte se tiene que la adquisición de compromisos por la comunidad permite que los costos de transacción se reduzcan porque el ambiente de confiabilidad en el cual se realiza el intercambio contribuye positivamente, sin embargo se establecen contratos con las personas que han sido seleccionadas para crear un convenio formal en el cual las reglas del juego quedan claras antes de que el servicio de bienestar integral del programa empiece a ser suministrado. El contrato de aporte que se establece lo “*suscribe exclusivamente el ICBF, el cual esta sujeto en su forma, celebración y demás actos inherentes de la contratación, a los mandatos de la ley 80 de 1993*”.⁵²

⁵²ICBF, Programación metas sociales y financieras-vigencia 1998, Proyectos de Inversión nacional, p. 130

Figura 3. Clasificación de los costos de transacción presentes en la Fase 1 de la implementación del programa HCB modalidad menores de siete años.



Siguiendo con el proceso de identificación y clasificación de los costos de transacción, se puede pasar a la categoría de los “*costos ex post*”, de los que forman parte los costos asociados con actividades de asesoría y capacitaciones puesto que estas son brindadas no solo en el comienzo del programa, sino también en el transcurso y desarrollo de este, es lo que el ICBF llama “capacitación continua”. En esta categoría también se encuentran labores de seguimiento que se le hacen a los hogares comunitarios y a todos los participantes del proyecto por parte de los empleados de los centros zonales quienes tienen encomendada esta función por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Los revisores enviados por el instituto tienen la responsabilidad de evaluar el desempeño de los HCB y de reportar cualquier anomalía que se esté presentando en ellos. Del mismo modo se tiene que el ICBF está obligado a “efectuar supervisión y seguimiento del contrato y de las normas técnicas del Proyecto. La supervisión del contrato de aporte es realizada por el técnico o el profesional responsable de la asesoría y seguimiento a las unidades de servicio, ubicadas en el área geográfica para la cual haya sido asignado previamente, dentro de la organización del centro zonal”.⁵³

⁵³ *Ibíd.*

Figura 4. Clasificación de los costos de transacción presentes en la Fase 2 de la implementación del programa HCB modalidad menores de siete años.

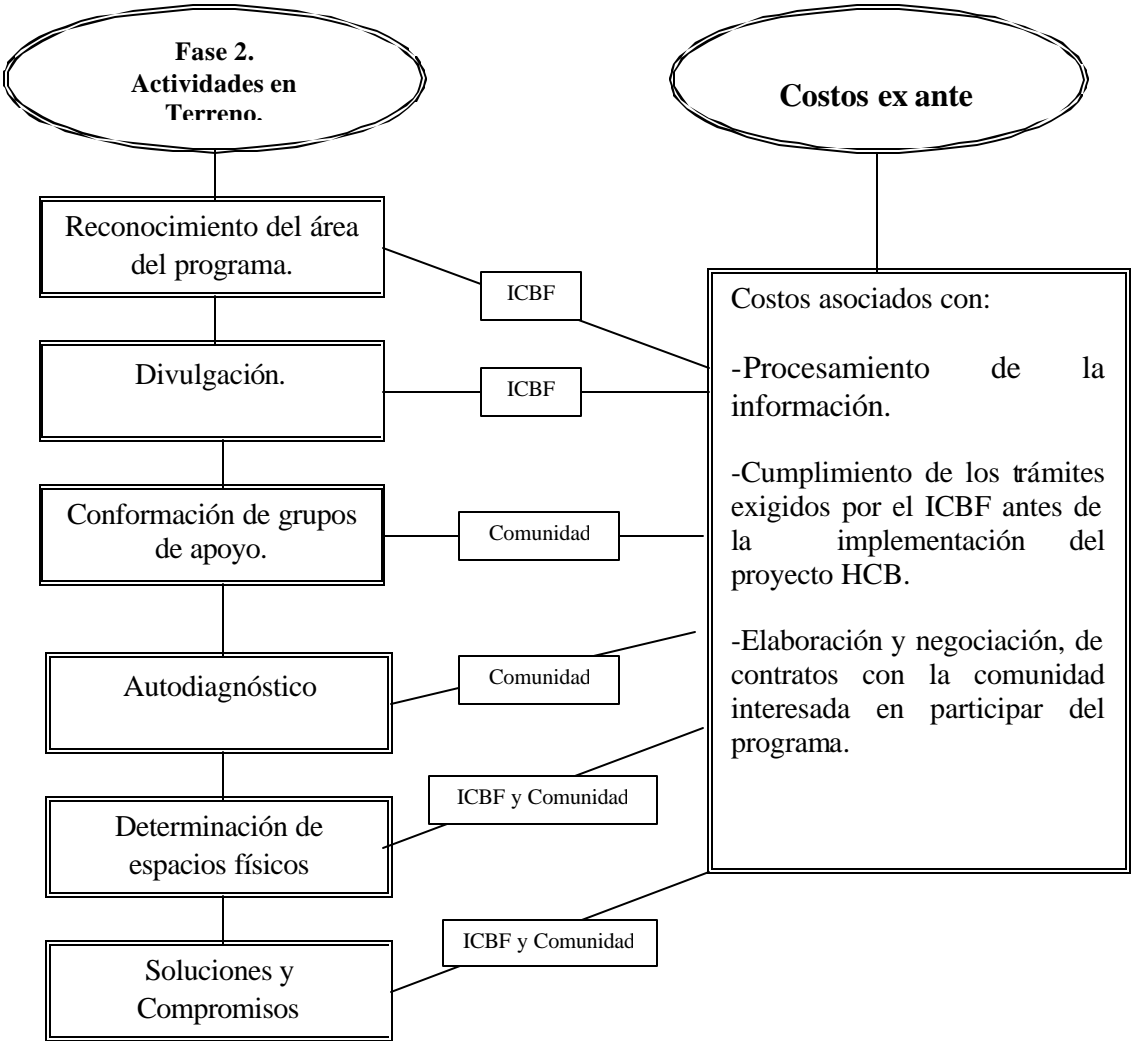
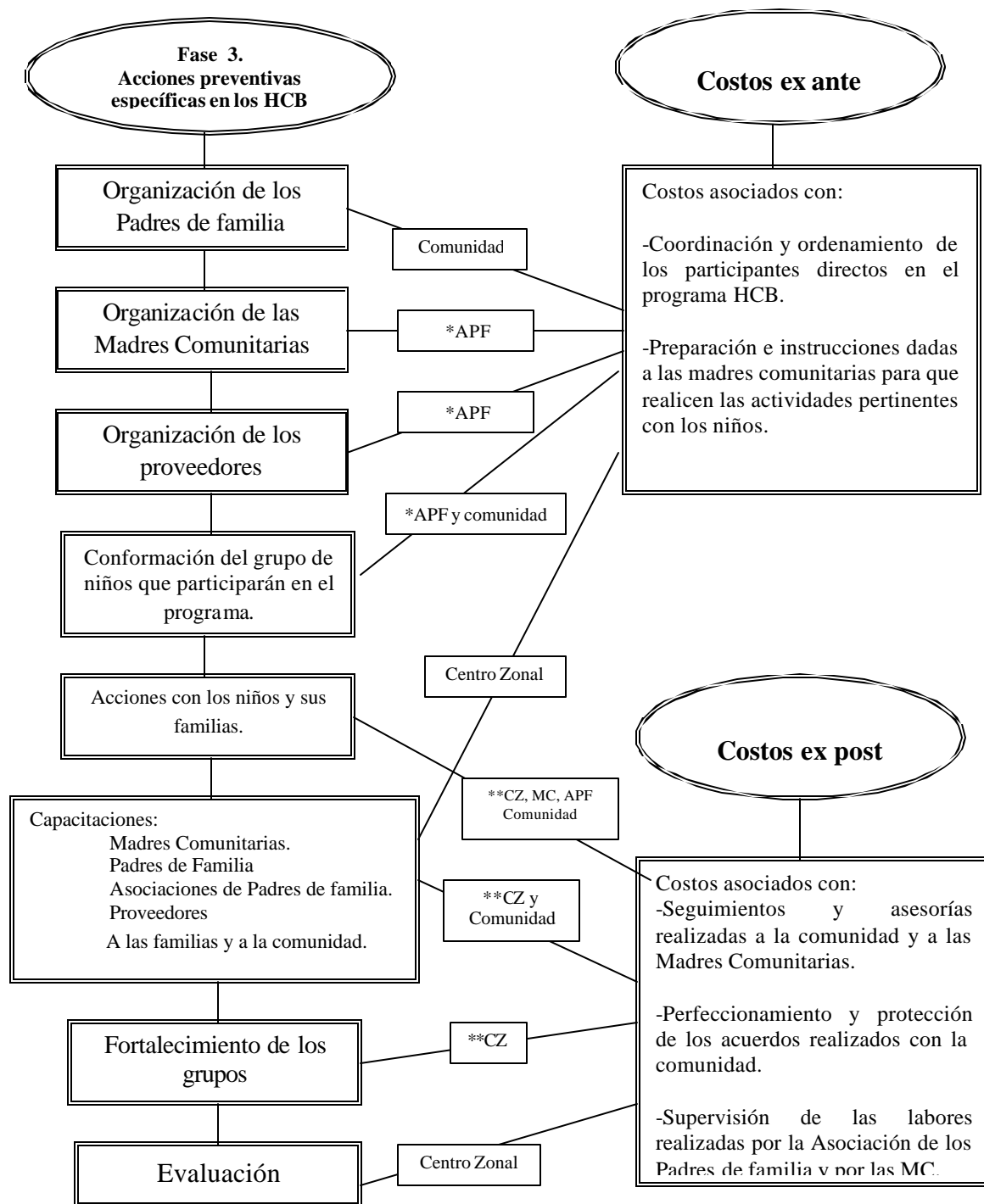


Figura 5. Clasificación de los costos de transacción presentes en la Fase 3 de la implementación del programa HCB modalidad menores de siete años.



* APF: Asociación de Padres de Familia. **CZ: Centro Zonal del ICBF

3.3.2 Cuantificación de los costos de transacción en los Hogares Comunitarios de Bienestar: Modalidad Niños Menores de siete años.

Los costos de transacción asociados con el servicio que se intercambia y que pueden ser cuantificados detalladamente son los que tienen que ver con la beca mensual de funcionamiento que otorga el ICBF por cada niño asistente a un HCB. Este aporte se convierte en la mayor contribución que se da para el sostenimiento del programa. Claro está que no se puede olvidar el pago que realizan los padres de familia a la madre comunitaria, llamado cuota de participación, que es el costo que ellos asumen diariamente por el beneficio que reciben sus hijos. La cuota destinada por los padres de familia al programa es equivalente al 37.5% del salario diario mínimo⁵⁴ legal, ésta es cancelada en los hogares comunitarios siendo en este momento de 300 pesos diarios.

Los factores que cubre la beca que destina el ICBF para el programa de HCB son los que tienen que ver con la dotación que se les proporciona cuando se abre alguno de ellos por primera vez. Esta dotación cubre principalmente utensilios de cocina como platos, vasos, ollas, cubiertos y algunos electrodomésticos indispensables como la licuadora (tener estufa y nevera son requisitos que debe cumplir la madre comunitaria porque el ICBF no se los puede dar), por otro lado están los implementos como mesas y sillas para que los niños realicen las actividades programadas por el ICBF, y las colchonetas para que duerman después de almorzar.

Para los hogares que ya se encuentran en funcionamiento la beca destina una parte para la reposición de la dotación asegurándose de que las madres comunitarias y los niños cuenten con los implementos adecuados para prestar y recibir el servicio, esta reposición “cubre los gastos anuales correspondientes al mantenimiento, reparación o sustitución de los elementos que conforman la dotación”.⁵⁵

Otros factores que forman parte de la beca son los que tienen que ver con el material didáctico de consumo y el material didáctico duradero, siendo estos los implementos de papelería, artículos escolares y juguetería para que los niños puedan realizar manualidades y recrearse.

Las raciones alimenticias que se les proporciona a los niños también se encuentran cubiertas por la beca convirtiéndose en el aspecto más importante que el ICBF proporciona, donde se pretende que en los HCB los niños consuman el 73% del contenido calórico y el 100% del valor nutricional diario⁵⁶, necesario para tener un crecimiento y desarrollo

⁵⁴ Anteriormente la cuota de participación que cancelaban los padres de familia oscilaba entre el 25% y el 50% del salario diario mínimo legal, hasta que se estableció que lo más conveniente era fijar el porcentaje que se debía pagar, quedando este en 37.5%, que es cancelado diariamente a la madre comunitaria.

⁵⁵ ICBF, “Programación de Metas Sociales y Financieras- vigencia 1998, proyectos de inversión nacional” p.

128

⁵⁶ *Ibíd.* p. 125

normal. Aspectos como los costos en los que se incurre por aseo, combustible y servicios públicos, también son tenidos en cuenta y cubiertos por el ICBF.

Por último está el pago que recibe la madre comunitaria por el cuidado de los niños, este pago es realizado mensualmente y puede ser variable dependiendo del número de niños que asisten durante el mes y de la jornada en la que se labora que puede ser medio tiempo y tiempo completo, el reconocimiento salarial que se le hace a la MC se realiza por cada niño asistente al programa. También hay que tener en cuenta que se destina un porcentaje mínimo para los gastos asociados con la supervisión donde se llevan a cabo acciones de asesoría, seguimiento y control del proyecto.

Los costos de cada factor que componen la beca se presentan en la tabla 7, donde se encuentran consignados los aportes que realiza el ICBF para cada HCB en las jornadas de tiempo completo y medio tiempo, para los años de 1997 a 2000. Además en la tabla se especifica el costo que tiene un hogar comunitario durante un año de funcionamiento para la entidad prestadora del servicio en cualquier jornada.

3.3.2.1 Impacto del subsidio que ofrece el ICBF en las familias usuarias de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

El impacto que tiene la beca que ofrece el ICBF por cada niño asistente a un HCB se puede observar mediante la disgregación de ésta (ver Tabla 7), puesto que facilita la identificación de los aspectos en los que las familias beneficiarias reciben subsidio por parte de la entidad, repercutiendo este en el nivel de gastos en los que se incurren por factores como:

1. Los costos asociados con el cuidado infantil que pagarían los padres de familia mientras se encuentran laborando o están fuera de casa en el horario comprendido entre las 8:00 a.m. y las 4:00 p.m.
2. La alimentación que las familias deben proporcionar a los niños, que se disminuye puesto que en el HCB los niños consumen del 73% del contenido calórico y el 100% de valor nutricional necesario para cada día, quedando pendiente un pequeño porcentaje a responsabilidad de sus padres.
3. El seguimiento al plan de vacunas puesto que para los niños que no lo tienen completo, en el HCB se encargan de que este sea terminado.
4. En el aspecto de salud, para los menores que no cuentan con un servicio médico, en los centros zonales se encargan de afiliar inmediatamente al niño a un servicio como el SISBEN.
5. También están los implementos escolares puesto que el costo de estos materiales son cubiertos por la beca.

6. Cuando los niños se encuentran en edad de ingresar a una escuela o colegio, en el ICBF se encargan de tramitar los cupos para los menores que han sido usuarios de los hogares comunitarios.

Una vez se han identificado los aspectos en los que los padres de familia reciben subsidio, es necesario pasar al establecimiento de un parámetro de comparación con el cual se pueda estudiar el impacto que tiene la beca que ofrece el ICBF sobre los usuarios del programa HCB. El parámetro establecido debe contener o abarcar los mismos factores que son subsidiados a las familias para garantizar que el análisis realizado proporcione resultados significativos.

Como la principal repercusión que tiene la beca que ofrece el ICBF para los beneficiarios de los HCB se presenta principalmente en su nivel de gastos, entonces lo más apropiado sería realizar la comparación con el nivel de gastos promedio en los que incurren las personas usuarias de los aspectos identificados anteriormente. Esto se puede hacer mediante el uso de la *Encuesta⁵⁷ Nacional de Ingresos y Gastos 1994-1997*, realizada por el DANE,⁵⁸ en la que se hizo una disgregación de todos los productos y servicios que consumía la población del país. De esta encuesta se pueden sustraer los aspectos que son pertinentes para realizar el análisis. En la tabla 8 se encuentran consignados los factores seleccionados con su respectivo valor (gasto), comprendiendo estos tanto bienes como servicios en equivalencia con los que se ofrecen en los HCB.

Luego de tener los aspectos seleccionados de la encuesta, se procede a realizar una comparación con los factores principales, estos se muestran en las tablas 9, 10, 11 y 12 donde se analizan los gastos de la beca del ICBF, los gastos de los padres de familia beneficiarios y por último los gastos de los hogares que en promedio adquieren este tipo de bienes o servicios.

El gasto promedio en servicios de enseñanza y de cuidado infantil se puede observar en la Tabla 9, donde se especifica cual es el gasto que asumen tanto el ICBF como las familias que reciben beneficio del subsidio otorgado al programa de Hogares Comunitarios y el de los hogares del país que en promedio también gastan en este tipo de servicios pero no cuentan con una ayuda explícita por parte del estado, como si la tienen los usuarios de los HCB.

⁵⁷ En la encuesta que realiza el DANE se presenta el gasto mensual por grupos, subgrupos y artículos, mostrando como resultado el gasto promedio. Este promedio se calcula de dos formas, primero al dividir el gasto entre el número de hogares que lo adquieren y segundo al dividirlo entre el número de hogares de las 23 ciudades en las que se llevó a cabo la encuesta. Los aspectos seleccionados que se encuentran en la Tabla No 8 solo tienen el promedio que se calcula de la primera forma por considerarse que es más pertinente para el estudio.

⁵⁸ Debido a que la encuesta realizada por el DANE es de 1994-1995, entonces se realiza un ajuste con la inflación para los años de 1996 a 2001.

Tabla 7. Aportes del ICBF al Programa Hogares Comunitarios de Bienestar años 1997, 1998, 1999 y 2000.

Concepto del Costo	Costo 1997	Costo 1998	Costo 1999	Costo 2000	Unidad
Dotación	533.600	618.976	693.253	755.646	Hogar/ nuevo
Material didáctico duradero	35.183	40.812	45.709	49.823	Hogar/año
Reposición en dotación	53.360	61.898	69.326	75.566	Hogar/año
Material didáctico de consumo	478	554	620	676	Niño/mes
Aseo combustible y servicios públicos	960	1.114	1.248	1.360	Niño/mes
Supervisión	176	204	228	249	Niño/mes
Madre Comunitaria tiempo completo	6.542	7.589	8.651	9.603	Niño/mes
Madre Comunitaria medio tiempo	5.452	6.324	7.209	8.002	Niño/mes
Ración en hogar de bienestar	661	668	889	950	Niño/día
Ración para consumo en casa	20	-	27	29	Niño/día- hábil
Ración vacaciones	226	-	304	325	Niño/día
Costo promedio / niño mes tiempo completo.	28.071	28.916	32.796	35.136	Hogar/ nuevo
Costo promedio / niño mes medio tiempo.	26.904	27.576	31.354	33.543	Hogar/ nuevo
Costo promedio / niño mes tiempo completo.	25.213	25.600	29.083	31.087	Hogar/ Funcionamiento
Costo promedio / niño mes medio tiempo.	22.744	24.260	27.641	29.465	Hogar/ Funcionamiento
Valor hogar año tiempo completo	4.716.063	4.857.915	5.509.826	5.902.767	Hogar/ nuevo
Valor hogar año medio tiempo	4.519.863	4.632.840	5.267.570	5.635.283	Hogar/ nuevo
Valor hogar año tiempo completo	4.235.823	4.300.837	4.885.899	5.222.687	Hogar/ Funcionamiento
Valor hogar año medio tiempo	4.039.623	4.075.762	4.643.643	4.955.687	Hogar/ Funcionamiento

Fuente: ICBF, Hogares Comunitarios de Bienestar, 1997 p. 11, ICBF, Programación metas sociales y financieras-vigencia 1998, Proyectos de Inversión nacional, p. 131, ICBF, Lineamientos de Programación año 2000

**Tabla 8. Aspectos seleccionados de la encuesta de Ingresos y Gastos realizada por el DANE.
Gasto mensual promedio de los hogares que adquieren los servicios y bienes seleccionados.**

Factores gasto promedio mensual por artículos /Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Alimentación, bebidas y tabaco	170755	207638	244390	285203	311442	338537	364605
Combustibles (Uso Domestico)	3370	4098	4823	5629	6147	6681	7196
Servicios Públicos	14519	17655	20780	24250	26481	28785	31002
Servicios médicos y otros profesionales de medicina	8823	10729	12628	14737	16092	17492	18839
Servicios de Enseñanza							
Pensión Escolar	8500	10336	12165	14197	15503	16852	18150
Transporte ruta escolar	1201	1460	1719	2006	2191	2381	2564
Pago por alimentación de estudiantes (Colegio o Fuera del Hogar)	309	376	442	516	564	613	660
Pago por salacuna y servicios infantiles	518	630	741	865	945	1027	1106
Bonos por derecho de ingresos a colegios	36	44	52	60	66	71	77
Artículos escolares							
Blocks, cuadernos, forros y rótulos sueltos	577	702	826	964	1052	1144	1232
Lapices, tajalapices y borradores	88	107	126	147	161	174	188
Cajas de colores, temperas, acuarelas, crayolas y plastilinas	173	210	248	289	316	343	369
Pegantes, goma colbón, cinta etc.	32	39	46	53	58	63	68
Maletas, bolsos, talegas, tulas, morrales para uso escolar	320	389	458	534	584	634	683
Uniformes en general (Diario, gala y deporte)	1796	2184	2570	3000	3276	3561	3835
textos escolares (lista total de útiles escolares)	2908	3536	4162	4857	5304	5765	6209
Total	213925	260133	306176	357308	390180	424126	456783

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994 – 199. Datos ajustados con la inflación.

Tabla 9. Gasto promedio mensual en servicios de enseñanza y cuidado infantil. (Cifras en pesos).

Gasto en Servicios de Enseñanza / año	1997	1998	1999	2000
Gasto del ICBF (niños/ mes)	6.718	7.793	8.879	9.852
Cuota de participación (aporte de las familias para el programa HCB)	2.932	3.474	4.030	4.434
Total	9.650	11.267	12.909	14.286
Gasto promedio de un Hogar sin subsidio del ICBF.	15.120	17.644	19.268	20.944

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994 – 1995. Datos ajustados con la inflación. ICBF, Hogares Comunitarios de Bienestar, 1997 p. 11
ICBF, Programación metas sociales y financieras-vigencia 1998, Proyectos de Inversión nacional, p. 131, ICBF, Lineamientos de Programación año 2000.

El impacto que tiene la beca que ofrece el ICBF a los niños asistentes a los hogares comunitarios de bienestar tiene un efecto positivo sobre el nivel de gastos de los padres de familia beneficiarios del programa, puesto que ellos solo tienen que aportar una pequeña porción para los servicios de enseñanza y cuidado infantil de sus hijos, si se tiene presente que para un hogar promedio que adquiere estos servicios el gasto es mayor, lo que se puede evidenciar al revisar los datos que se encuentran en la tabla 9.

Si se toma el año 2000 como referencia, se tiene que para una familia promedio el gasto por servicios de enseñanza era de 20.944 pesos y para una familia beneficiaria era de 4.434 pesos siendo tan solo este, el 21% de lo que gasta una familia promedio esto se debe a que la beca de funcionamiento del ICBF cubría el excedente; aunque hay que aclarar que el servicio prestado en los hogares comunitarios siempre tiene un costo menor que el que adquieren los hogares promedio del país. Mientras que un padre de familia pagaba 20.944 pesos por el servicio de educación y cuidado infantil en promedio, en los HCB este servicio tenía un valor de 14.286 pesos incluyendo la cuota de participación con la que ayudan los padres de familia.

Vale la pena aclarar que la comparación que se realiza en esta sección solo tiene como intención mostrar en el impacto de los HCB en el nivel de gasto de las familias usuarias. En ningún momento se está haciendo referencia a la calidad del servicio que se presta en ellos, ni tan poco se está entrando a comparar esto con el servicio prestado en otras instituciones de cuidado infantil existentes en el país.

En la tabla 10 se encuentra el gasto promedio mensual que realizan tanto los hogares del país en promedio y el ICBF en artículos escolares, en este aspecto los padres de familias ya no hacen ningún tipo de aporte puesto que la beca cubre este gasto en un 100%.

**Tabla 10. Gasto promedio mensual en artículos escolares.
(Cifras en pesos)**

Gasto en Artículos Escolares / año	1997	1998	1999	2000
Gasto del ICBF.	3.752	4.352	4.873	5.312
Gasto promedio de un Hogar sin subsidio del ICBF.	8.436	9.844	10.750	11.685

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994 – 1995, Datos ajustados con la inflación. ICBF, Hogares Comunitarios de Bienestar, 1997 p. 11
ICBF, Programación metas sociales y financieras-vigencia 1998, Proyectos de Inversión nacional, p. 131, ICBF, Lineamientos de Programación año 2000.

Realizando un análisis de este factor se puede observar que los padres de familia reciben una ayuda total en este aspecto, teniendo un efecto muy positivo dentro de su nivel de gastos, lo que significa que ellos en ningún momento tienen que preocuparse por los costos de los materiales que utilizan sus hijos en los HCB, mientras que para una familia que tiene a sus niños en otras instituciones de cuidado infantil si tiene que incurrir en un costo por estos artículos.

Tomando nuevamente los valores para el año 2000, se tiene que para esta fecha los padres de familia pagaban en promedio 11.685 pesos por este aspecto, mientras que el ICBF solo tenía que gastar 5.312 pesos, el hecho de que para el ICBF sea más bajo el gasto en materiales y artículos escolares se puede justificar de cierta forma porque en los HCB las actividades educativas son mínimas, puesto que la mayor parte del tiempo que los menores pasan allí son dedicadas más a la parte recreativa y de socialización. Se puede decir que también en este factor los padres de familia usuarios de los servicios de los HCB son ganadores puesto que su nivel de gastos no se ve incrementado, debido a que todos los implementos educativos que usan sus hijos son cubiertos totalmente por el ICBF.

Con toda seguridad un aspecto que se debe analizar es de la alimentación que se les brinda a los niños en los HCB, la cual se convierte en el factor más importante que cubre la beca de funcionamiento que ofrece el ICBF debido a que con esto se le esta garantizando a los menores un equilibrio nutricional que conlleve a su buena salud y desarrollo (ya sea físico o mental). Los gastos en los que incurre la institución como los que realizan los hogares colombianos en promedio por este concepto se muestran en la tabla 11, destacándose que en este aspecto también los padres de familia usuarios se ven beneficiados puesto que ellos no tienen que realizar ningún aporte por la alimentación que reciben sus hijos, teniendo un subsidio del 100% que cubre entre el 73% del contenido calórico y el 100% del valor nutricional necesario, proporcionado en dos refrigerios, uno en la mañana y otro en la tarde, además de recibir el almuerzo que es la comida más importante que se les brinda a los niños en estos sitios.

Sin embargo se lleva a cabo una comparación entre lo que una familia promedio gasta por concepto de alimentación (desagregando el consumo

también por persona, dependiendo del número de integrantes que en promedio oscila entre 4 y 6 integrantes), y lo que gasta el ICBF por cada niño que es usuario del servicio de HCB. Los resultados encontrados, basados en los valores de la Tabla 11, revelan que el gasto para el ICBF es mucho menor en todos los casos presentados, ya sea que la familia tenga cuatro o seis integrantes. No obstante la comparación se realiza de forma desequilibrada por los siguientes factores: 1) que la beca del ICBF no cubre el 100% del valor nutricional diario de los menores y 2) que la beca es destinada para alimentar niños menores de siete años, mientras que en la encuesta con la que se confronta este aspecto no hace distinción si el gasto cubre una ración para un adulto o para un niño, lo que implica que la comparación no se haga en igualdad de condiciones. A pesar de este inconveniente, lo más importante de destacar aquí es que los padres de familia no aportan nada para el porcentaje alimenticio que consumen los niños en los HCB lo que tiene a su vez un impacto positivo sobre su nivel de gastos como se ha venido mencionando reiterativamente, claro está que no se puede olvidar que ellos todavía son responsables por el 27% del valor calórico que deben consumir sus hijos diariamente lo que quiere decir que aunque cuentan con un subsidio del 100% por el consumo de los niños en el hogar comunitario, también tienen que responder por el porcentaje restante para alimentar a los niños cuando se encuentran fuera de los HCB, y como este es mínimo esto se traduce en una gran ayuda económica para ellos.

**Tabla 11 Gasto promedio mensual en alimentación.
(Cifras en pesos)**

Gasto en Alimentación / año	1997	1998	1999	2000
Gasto del ICBF (niño/mes)	13.220	13.360	17.780	19.000
Gasto promedio en alimentación de un Hogar sin subsidio del ICBF (personas promedio en el Hogar 4).	244.390	285.203	311.442	338537
Gasto promedio en alimentación por persona (Número promedio de personas por hogar 4). ⁵⁹	61.098	71.301	77.861	84.634
Gasto promedio en alimentación por persona (Número promedio de personas por hogar 6).	40.732	47.534	51.907	56.423

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994 – 1995, Datos ajustados con la inflación. ICBF, Hogares Comunitarios de Bienestar, 1997 p. 11
ICBF, Programación metas sociales y financieras-vigencia 1998, Proyectos de Inversión nacional, p. 131, ICBF, Lineamientos de Programación año 2000.

⁵⁹ Como la encuesta nacional de ingresos y gastos solo toma el consumo promedio por artículos por hogares que los consumen, sin especificar cual es en promedio el número de miembros que tiene estos hogares, entonces se recurre a la encuesta de calidad de vida hecha por el DANE en 1997 donde se especifican el número de personas que pertenecen a un hogar pobre y a un hogar no pobre, partiendo de estos datos se toman dos resultados de gastos por concepto de alimentación por persona, el primero es dividiendo el total entre 4 que es el que con mayor probabilidad se encuentra para las familias no pobres y de 6 para las familias pobres.

Tabla 12. Comparación entre el gasto de una familia con subsidio y una sin subsidio para el cuidado de los niños menores de siete años, (Cifras en pesos)

Familia / año	1997	1998	1999	2000
Subsidio proporcionado por el ICBF.	25.213	25.600	29.083	31.087
Cuota de participación	2.932	3.474	4.030	4.434
Total	28.145	29.074	33.113	35.521
Familia sin subsidio (cuatro personas por familia)	84.654	98.789	107.879	117.263
Familia sin subsidio (seis personas por familia)	64.288	75.022	81.925	89.052

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994 – 1995, Datos ajustados con la inflación. ICBF, Hogares Comunitarios de Bienestar, 1997 p. 11
ICBF, Programación metas sociales y financieras-vigencia 1998, Proyectos de Inversión nacional, p. 131, ICBF, Lineamientos de Programación año 2000.

En la tabla 12 se encuentra el gasto total en el que incurre tanto una familia que posee subsidio como una que no lo posee, por concepto de cuidado infantil incluyendo todos los aspectos ya mencionados. En esta tabla se puede ver el impacto que tiene para una familia usuaria de los hogares comunitarios ser beneficiada con la beca de funcionamiento que ofrece el ICBF, donde la principal repercusión se da cuando las familias, por el hecho de realizar un pequeño aporte llamado cuota de participación están asegurando a sus hijos un servicio integral durante un periodo de tiempo de ocho horas a un costo que es bajo si se tiene en cuenta que una familia en promedio gasta hasta 12 veces más por un servicio similar.

Se puede decir entonces que para una familia que cumple con las condiciones y requisitos para que sus niños sean beneficiarios de un cupo o varios en un HCB, inscribirlos en este programa se convierte en la mejor elección que pueden realizar si se toma en cuenta que por efectuar un pequeño aporte económico a la MC están proporcionando a sus hijos seguridad y estabilidad nutricional, además de aprovechar la beca que ofrece el ICBF y que es otorgada a los hogares con NBI para ayudar de alguna forma a que la situación de estas familias y en especial la de los menores mejore.

3.4 ASPECTOS QUE SE DEBEN RESALTAR DE LA PRIMERA EVALUACIÓN DE IMPACTO REALIZADA A LOS HCB.

La última sección esta dedicada a resaltar los aspectos más importantes de la primera evaluación que se le realizó al programa de HCB después de haber transcurrido ocho años de su funcionamiento, la intención es mostrar los aspectos relevantes de los resultados obtenidos, para profundizar en factores que sean diferentes a sus ingresos y gastos, a los subprogramas que la constituyen y a la evolución desde el punto

de vista de los usuarios que atiende. El estudio efectuado sirvió para identificar que aspectos positivos tenía el programa y cuales eran los que debían ser mejorados sustancialmente, esta evaluación arrojó importantes resultados en términos de calidad del servicio prestado en los hogares comunitarios y sobre todo de las personas que se encuentran involucradas en la prestación de este.

La encuesta se realizó para medir el impacto de los HCB en la sociedad colombiana y tenía como principales objetivos, “1) Determinar el efecto de las intervenciones del ICBF en el bienestar de los niños de 0 a 6 años cubiertos por el programa de HCB. 2) Calificar el desempeño de los HCB frente a las normas establecidas por el ICBF y la influencia de las asociaciones y los centros zonales sobre tal desempeño. Y 3) Analizar la relación entre desempeño y bienestar de los niños atendidos”⁶⁰.

Se evidenció que había serias deficiencias en cuanto a los requisitos que debían cumplir las madres comunitarias y al espacio en el cual se llevaban a cabo las actividades con los niños; se descubrió que el 28% de las MC tenía menos de primaria completa, que el 37% de los HC tenía pisos en mal estado, que el 36% no disponía de inodoro conectado al alcantarillado, que el 24% de los HC no disponía de acueducto y que el 51% ofrecía menos de 1 metro cuadrado por niño, estos aspectos constituyen los más relevantes dentro de las condiciones físicas del hogar comunitario, por lo tanto se convirtieron en factores que debían ser mejorados en el corto plazo.

En los aspectos de cobertura se estaba cumpliendo con lo que la estructura institucional del ICBF tenía dispuesto, el 91% de los beneficiarios hasta 1996 pertenecían a los estratos 1 y 2, o a la zona rural dispersa. Representando en cubrimiento el 54% de la población objetivo cuyas condiciones eran catalogas como de extrema pobreza.

En lo referente al desempeño de los HC se atribuyó a su mal funcionamiento “la no participación de las madres comunitarias, el ICBF o la junta de asociación en la selección del material didáctico; la falta de participación de la junta directiva; el bajo contenido nutricional de los alimentos proporcionados por la asociación; la falta de participación de la junta directiva en las reuniones y la falta de libros de control en la asociación”⁶¹. Además se hizo evidente que los HC no estaban cumpliendo “satisfactoriamente con las normas fijadas por el ICBF” en factores como capacitación hacía las MC y hacía las funciones que debían cumplir las asociaciones de padres de familia para contribuir al buen funcionamiento del proyecto.

Sin embargo también hubo aspectos positivos que rescatar de la evaluación y del impacto del programa en sus beneficiarios; se concluyó que los HCB “estaban cumpliendo con sus

⁶⁰ http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Social/Familia_ninez/Primera_Encuesta_Evaluacion_Impacto_Hogares_Comunitarios_Bienestar_Infantil_1997.pdf, p.1, abril de 2003

⁶¹ *Ibíd.* pp. 4-5

objetivos de protección y de focalización en los grupos más pobres de la población”, y que los efectos que tenían en las viviendas los prestamos que asumen las MC son positivos y notorios si se comparaba la situación actual de una vivienda que ha sido reestructurada con su aspecto anterior, siendo mayor el cambio en las áreas de servicios “sanitarios, en el mejoramiento de los pisos, paredes y techos, y en la desaparición de cables expuestos”.

Se puede decir que el funcionamiento correcto y eficiente de un HC está dado por la eficiencia con la que trabajen los que se encuentran arriba de él, como el ICBF que tiene la responsabilidad sobre el actuar de los centros zonales, que a su vez tienen a cargo la capacitación y seguimiento de las asociaciones de padres de familia y de las organizaciones comunitarias, responsables directos de lo que sucede con los HC y en especial con su desempeño en la prestación del servicio integral hacía los niños, principal función del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

4. RESULTADOS

Este capítulo tiene como principal objetivo mostrar los resultados obtenidos después de haber realizado el estudio institucional al ICBF como entidad generadora de política social con base en el contraste de la teoría expuesta en el capítulo 1 y la investigación consignada en los capítulos 2 y 3, en los que se encuentran todos los aspectos con los cuales se pudo conocer mejor a la entidad en factores como sus objetivos, funciones, formas de financiación, población objetivo y programas ejecutados. Desde donde se pudo inferir cual es el principal impacto que tiene sobre los usuarios de los hogares comunitarios de bienestar el servicio que la institución en representación del estado les brinda a las personas de las zonas marginadas del país al ser favorecidos con cupos para sus hijos en el proyecto más grande que la entidad desarrolla.

Además también se mostraran los resultados del trabajo empírico, que consistía en seleccionar una muestra de hogares comunitarios de bienestar con la intención de vivenciar en que condiciones ambientales se realiza el intercambio del servicio integral, del cual los niños y las familias son beneficiarios. Con esto se pretendía, aparte de obtener información sobre las diferentes percepciones de los implicados en la realización del intercambio, identificar de alguna forma los costos de transacción que son intangibles pero que afectan el ambiente en el cual se lleva a cabo la transacción.

Con el establecimiento de un contacto directo con los implicados en la prestación del servicio integral que ofrece el ICBF se pudo obtener las diferentes percepciones que tienen desde el centro zonal hasta las madres comunitarias y padres de familia de la labor que el ICBF a través de los HCB les brinda.

4.1 RESULTADOS TEÓRICOS

4.1.1 La política social en Colombia y el ICBF.

Contrastando lo que ha sido la política social en Colombia y como se ha generado esta a través del ICBF, con la definición que se planteó en el capítulo 1, se puede decir que el estado colombiano efectivamente fue el que tomó la iniciativa de generar políticas públicas que beneficiaran en especial a la niñez y a las familias mediante los programas emprendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Entonces es notorio que en Colombia la política social, como se entiende y como se actúa en su beneficio existe plena concordancia con la definición con la cual se comparó.

Así mismo hay que destacar que con los supuestos que esta idea de política social traía consigo, también existe similitud puesto que el estado fue el creador del ICBF para a través de él generar políticas y emprender actividades que benefician a la población que posee NBI y a las que están en situación vulnerable respecto a sus posibilidades de

encarar situaciones en las que se encuentran en desventaja. De esta forma las acciones para ayudar a la población objetivo se daban desde arriba, desde el estado, sin embargo cuando se estudió el programa HCB se descubrió que el principal objetivo de esta era ayudar a las personas de estratos 1 y 2 o en extrema pobreza, siempre y cuando existiera un compromiso en el cual estas comunidades fueran participantes activos, ya sea porque colaboran en la realización de un autodiagnóstico de la situación en la que viven y de las anomalías sociales de las cuales son protagonistas diarios. La participación de ellos le permite a la entidad focalizar de forma exacta cuales son los sectores y necesidades principales de la que será su población objetivo.

Con esta forma de focalizar la población objetivo se puede notar que hay un interés especial en vincular a los afectados para que ellos mismos contribuyan en la mejora de sus condiciones de vida y se vuelvan participes activos en los proyectos que los benefician y desde los cuales pueden llegar a ser generadores de política social, que era uno de los planteamientos que se proponía en los supuestos.

Sin embargo aunque ellos son vinculados en el proceso de diseño y prestación del servicio, no significa que participen en la generación de política social, más bien su posición es la informar lo que quieren que el estado les mejore y atienda rápidamente. Se puede decir que en Colombia todavía falta más participación para que la generación de política social no tenga una estructura vertical donde el estado sea la cabeza o el inicio de esta y los menos favorecidos el final sino que todos estén en un mismo nivel donde la población participe y remedie lo que realmente le esta afectando. En este sentido habría plena concordancia con la definición de política social que se da, propiciando un ambiente en el que el estado efectivamente se vuelva potenciador de las alternativas que se plantean de política social que nace en los afectados directamente.

4.1.2 El ICBF y la institucionalidad

Después de conocer la teoría institucional que está detrás del ICBF como entidad prestadora de un servicio social se puede decir que la creación de esta se encuentra muy aferrada a lo que se vio el capítulo 1 donde se explicó todo lo que implica ser una institución. Para la creación del ICBF el estado colombiano se encargó primero de generar toda la reglamentación y razón de ser a través de la ley 75 de 1968 en la cual se le otorgaron las funciones principales que debía realizar además de establecer cual era su alcance y sus limitaciones con respecto a la política social que debía prestar a los menores y a las familias.

Tomando en cuenta entonces que las leyes y decretos expuestos en el capítulo 2 son los que dan vida a la estructura institucional del ICBF, se puede asegurar que las reglas del juego que rigen a esta entidad se encuentran claramente al alcance y conocimiento de todos para que su funcionar siga los lineamientos que formalmente fueron establecidos. Del mismo modo los cambios institucionales y estructurales por los que ha pasado la entidad han sido registrados en decretos y leyes donde se le asignan principalmente

nuevas responsabilidades con la sociedad colombiana y en especial se le proporcionan nuevas formas de reorganización que hagan más eficientes sus actividades.

Respecto a los cambios institucionales que el ICBF ha sido sometido, se puede decir que no se tiene conocimiento de ningún actuar colectivo que los hayan propiciado, por lo que la adecuación de las normas a las ideologías de las personas que trabajan tanto en la entidad como los que se benefician de sus programas no se hace presente, dejando de lado la idea en la que los jugadores participan cambiando las reglas del juego en busca de mayor concordancia con sus formas de pensar.

4.1.3 El ICBF y su programa Hogares Comunitarios de Bienestar en la modalidad menores de siete años.

- **Población Objetivo vs. Cubrimiento**

El programa hogares comunitarios de bienestar es uno de los más importantes con los que cuenta la entidad puesto que en ellos se atiende 811.637 menores de siete años con NBI que se encuentran inscritos en los proyectos infantiles que emprende el ICBF (ver Tabla 13). Sin embargo aunque este programa sea uno de los que más ayude a las familias colombianas, la población focalizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es superior a la que puede atender, mientras que esta ascendía a 10.032.275 personas, compuesto principalmente por menores y mujeres gestantes hasta el año 2002 (ver Tabla 14), la población que estaba en posibilidad de beneficiar solo llegaba a 5.738.939 personas (ver Tabla 15), cubriendo tan solo un poco más de la mitad de los focalizados. Lo que significa que el estado a través de esta entidad generadora de política social, por más esfuerzos que realice no alcanza todavía a llegar a todos los afectados, que de alguna forma son su responsabilidad si se tiene en cuenta que la función principal de institución es la de velar por la armonía de las familias del país y del bienestar de los menores.

Tabla 13. Usuarios del programa HCB año 2002⁶²

Programa HCB	Unidades	Cupos	Usuarios
Modalidad 0-7 años	64.101	811.637	811.637
Modalidad FAMI	15.726	198.881	386.446
Total HCB	79.827	1.010518	1.198.083

Fuente: ICBF, "Programación metas sociales y financieras 2002"
Dirección de Gestión Territorial, Subdirección de Programación y Asignación
Sede Nacional, enero de 2002. p 30

⁶² Ver Anexo F, G e I. Usuarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar y su Comportamiento Histórico en el Programa.

Tabla 14. Población Focalizada por ICBF

Total Población	36.649.122
Hogares en Riesgo	3.076.092
Menores de 18 años con NBI	5.076.092
Menores Vulnerables	3.578.168
Mujeres Gestantes y Madres Lactantes	624.986
Total Población Focalizada	10.032.275

Fuente: <http://www.icbf.gov.co/espanol/nacional.htm>, Mayo de 2003
 Datos de población focalizada año 2002

- **Costo vs. Impacto**

Como la principal preocupación del ICBF es la de ayudar para que las condiciones en las que los niños viven sean lo más favorable posibles para su desarrollo físico, psicológico y social, entonces es coherente que la participación en el gasto de inversión que los proyectos infantiles consumen sea la mayor dentro de todos los programas que emprende la entidad, así para conseguir un buen desempeño de estas actividades se destina el 62.6% de los recursos para inversión, beneficiando a 5.077.222 niños que conforman la mayor parte de la población objetivo como se había mencionado anteriormente. En la tabla 15 se encuentra en detalle la distribución del gasto en inversión que realiza el ICBF para cumplir con sus funciones.

Además hay que recordar que los ingresos para que los principales proyectos del ICBF funcionen provienen de contribuciones por vía tributaria, donde de alguna forma la población colombiana esta colaborando para que las familias y en especial los niños del país cuenten con un subsidio que les permita ser beneficiarios de un servicio integral, en el caso de los HCB, ver tabla 16.

Tabla 15. Gasto Social ICBF 2002⁶³

Proyectos	Presupuesto Millones de pesos	Unidades	Cupos	Población Beneficiada
Construcción	6.100			
Desarrollo Tecnológico	3.810			
Recaudo y SNBF	6.944			
Asistencia a la niñez	657.695	128.321	4.273.894	5.077.222
Bienestarina	67.461			
Protección a la niñez	160.192	9.942	127.132	661.717
Otros	3.700			

⁶³ Ver Anexo H. Evolución del gasto en inversión del ICBF en el programa Hogares Comunitarios de Bienestar modalidad menores de siete años

Gastos de Inversión	907.792	138.263	4.401.026	5.738.939
Gastos de Funcionamiento	143.095			
Total Presupuesto	1.050.887			

Fuente: <http://www.icbf.gov.co/espanol/nacional.htm>, Mayo de 2003

Tabla 16. Ingresos ICBF

Ingresos	Millones de pesos	Equivalente en % dentro del presupuesto
Contribuciones parafiscales	1.023.899.9	97.4
Recursos de Capital	6.226.0	0.6
Aportes de la Nación	8.205	0.8
Aportes otras Entidades	10.000	1
Otros	2.555.7	0.2
Total	1.050.886.6	100

Fuente: ICBF, "Programación metas sociales y financieras 2002", Dirección de Gestión Territorial, Subdirección de Programación y Asignación, Sede Nacional, enero de 2002. p 9

- **Impacto del Programa HCB en sus Usuarios**

El principal aspecto sobre el cual tiene impacto el programa HCB es en el nivel de gastos de las familias beneficiadas puesto que la beca de funcionamiento que otorga el ICBF por cada niño asistente contribuye positivamente para que este se reduzca o por lo menos no se incremente, como se mencionó en el capítulo 3. Así se tiene que para estas familias la mejor opción con la que cuentan para que sus niños tengan un servicio de cuidado mientras están fuera de casa es la de inscribirlos en los HCB puesto que allí reciben atención, alimentación, cuidado y además realizan actividades recreativas y manuales, que son los factores que cubre el servicio integral que se presta en estos sitios. Donde se procura brindar a los niños todo lo necesario para que en la ausencia de sus padres estén cómodos y entretenidos, ayudando para que su crecimiento sea el adecuado.

4.2 LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR

En esta sección se pretende mostrar el resultado que se obtuvo después de entrevistar a las personas que están directamente involucradas en la prestación del servicio que se lleva a cabo con los niños. Además de consignar la percepción que se tuvo después de visitar una muestra selectiva de hogares comunitarios de bienestar que pertenecen la asociación de padres de familia de Lourdes que tienen a su cargo los que están ubicados en los barrios el Rocio, Egipto y Belén, esta asociación se encuentra adscrita al Centro

Zonal Santafé que es el encargado de velar porque las actividades como capacitación, nutrición y trato hacia los niños sea el adecuado.

Lo importante de incluir en el trabajo la parte experimental que constituye la realización de las visitas a los HCB, radica principalmente en que se puede observar el accionar de los involucrados en la prestación del servicio y la forma en como estos lo suministran, que puede ser de una forma que contribuya para que el programa mejore o por el contrario se obtengan unos resultados que no sean correctos. De alguna forma los participante pueden ocasionar que los costos de transacción tangibles e intangibles se incrementen o disminuyan según el caso o situación que se presente, igualmente con este estudio se puede detectar si existen inconsistencias entre lo que teóricamente debe suceder como lo especifican las reglas del juego que rigen al ICBF o si por el contrario se actúa sin seguir lo que está dispuesto por esta institución.

Para poder tener clara la percepción de cada uno de los participantes en la prestación del servicio integral a los niños es necesario pasar por los diferentes niveles en los que ellos se involucran, por lo tanto es necesario estudiarlos separadamente y luego integrar los resultados en un cuadro comparativo que permita mirar las posiciones que cada uno de ellos toma (ver tabla 17).

4.2.1 El Centro Zonal

Se puede decir que la parte del ICBF que tiene un contacto directo tanto con la Asociación de Padres de Familia [APF] como con los HCB, es el centro zonal puesto que ellos son los encargados de realizar desde las capacitaciones hasta las labores de supervisión de los hogares, además de ser los que reciben el control⁶⁴ de asistencia de los niños, información proveniente de la APF, para poder autorizar el pago a las madres comunitarias.

En la parte de capacitaciones, se les aclara a las madres comunitarias que deben asistir mensualmente a los talleres para que estén actualizadas en los temas de cuidado infantil y en especial en nutrición e identificación de irregularidades de este tipo en los niños. Por último se encuentran las labores de supervisión que se realizan cada mes de forma aleatoria donde las madres comunitarias no tienen ningún preaviso sino que por el contrario se hace la visita de la forma más inesperada posible, utilizando un mecanismo en el que se pueda verificar las condiciones en las que se encuentra el hogar comunitario.

Uno de los aspectos más importantes que se califica en una visita de supervisión es la forma en como la madre comunitaria trata a los niños puesto que la actitud que ella presenta favorece o no que el servicio se preste adecuadamente y que el programa cumpla con sus

⁶⁴Las planillas con el control de asistencia son llevadas al centro zonal por un delegado de la asociación de padres de familia, para que la madre comunitaria pueda recibir su salario, puesto que esto puede significar variación en el pago que ellas reciben, dado que si algún niño falta, se le realiza un descuento por cada día que ese niño faltó.

objetivos. También se evalúan los siguientes factores que son considerados como críticos, hasta el punto en que se puede considerar el cierre de un HCB:

1. Que los alimentos que se destinan para los niños sean realmente para ellos y no para alimentar a la familia de la madres comunitarias.
2. Que la madre comunitaria no maltrate a los niños o se dirija a ellos inadecuadamente.
3. Que la vivienda en la que se presta el servicio no haya personas que consumen sustancias psicoactivas o se dediquen a delinquir.
4. Que la vivienda en la que se presta el servicio no tenga o presente algún factor que ponga en riesgo el bienestar de los niños.
5. Que la madre comunitaria sea correcta con las planillas de asistencia de los niños al hogar, puesto que de ello depende que el programa funcione.

Respecto a la selección de las madres comunitarias, en el centro zonal se considera que este proceso debe ser más riguroso, que se debe establecer una evaluación psicológica donde se puede determinar o al menos identificar si la persona que se postula, realmente tiene la paciencia y de alguna forma vocación para llevar a cabo esta labor que se dirige especialmente a niños menores de siete años los cuales demandan un cuidado especial, y no por el contrario se tenga una madre comunitaria que simplemente quiera asegurar un ingreso fijo mediante un trabajo que no implica movilización de su casa.

En el centro zonal en general están de acuerdo en que muchas de las participantes del proyecto realizan su labor de corazón puesto que aunque sus ingresos no alcanzan ni un salario mínimo en efectivo ellas se siguen esforzando porque en los hogares comunitarios se preste un servicio a la comunidad. Además destacan que algunas de las mujeres que se vinculan en este proyecto tienen tanto amor por esta labor que hasta deciden continuar con sus estudios sin importar la edad, como es el caso de las que llevan más de 13 años en el programa que a pesar de tener más de cuarenta y cincuenta años tomaron la decisión de validar su bachillerato y hasta emprender nuevos estudios como los tecnológicos en preescolar o en nutrición.

4.2.2 La Asociación de Padres de Familia

El principal papel que juega esta en el servicio que prestan los hogares comunitarias tiene que ver con el hecho de que cuando se postulan las mujeres de la comunidad para madres comunitarias primero se hace un contacto con ellos, quienes les recomiendan que realicen las capacitaciones para que luego pasen a una lista de espera mientras resulta una vacante, o se demuestra ante el centro zonal del ICBF que es indispensable la apertura de un nuevo hogar.

Otra acción que tienen que realizar las APF es la de una supervisión semanal a los HCB para que se pueda efectuar un mejor control o al menos más seguido del que se lleva a cabo por parte de los centros zonales, además ellos se encargan de proveer las planillas con la asistencia de los niños, contribuyendo a que se haga efectivo el pago de las madres comunitarias. También verifican que los proveedores estén cumpliendo con su labor a tiempo, para que en los hogares se cuente con los insumos necesarios y los niños reciban una alimentación balanceada diariamente.

Asimismo se tiene que mencionar que la APF funciona como un intermediario, entre las madres comunitarias y los centros zonales, donde cualquier descontento o necesidad que se presente con respecto a los materiales o insumos, se debe transmitir de inmediato algún miembro de la asociación para que sea solucionado. Igualmente ella se encarga de velar porque la comunidad y las madres comunitarias estén en la mejor disposición para que el servicio hacia los niños sea el mejor, consolidando los compromisos que se establecieron desde el inicio del proyecto.

4.2.3 Las Madres Comunitarias

Las mujeres que desean pertenecer al ICBF como madres comunitarias, en la mayoría de los casos deben postularse ante alguna asociación de padres de familia, ya sea porque ven que en la zona en la que habitan no hay un hogar para que los niños estén mientras sus padres trabajan o porque los que hay no alcanzan a cubrir toda la población infantil que hay en la zona. Entonces ellas, se toman el trabajo de recoger esta información para llevarla hasta la APF y demostrarles mediante un autodiagnóstico que es necesario un HCB para la comunidad. Ellas dejan el teléfono y la dirección de su casa para que algún encargado de la asociación realice una visita a la vivienda y evalúe las condiciones físicas en las que se encuentra y decida si es el adecuado⁶⁵ para que 13 niños permanezcan ahí durante ocho horas diarias.

Estas mujeres tienen como principal característica según lo que ellas mismas cuentan, que son madres, esposas y mujeres que desean trabajar en los HCB con amor, comprensión, alegría y entusiasmo por ser estos proyectos una salida a su vivencia cotidiana facilitando que se ocupen en sus propias casas y reciban a cambio un reconocimiento económico que les sirve como ayuda para satisfacer sus necesidades básicas.

Las mujeres que forman parte del programa HCB sienten que su trabajo no es bien remunerado puesto que en efectivo ellas no alcanzan a recibir ni un salario mínimo, pero hay que aclarar que ellas establecen un contrato de aporte con el ICBF en el cual se compensa la retribución en efectivo con la dotación para que se preste el servicio, donde las madres comunitarias puede sacar su alimentación diaria, (más no la de toda su familia), sin

⁶⁵ El representante legal de asociación de padres de familia, evalúa que las casas cuenten con buen espacio, disposición y organización para poder autorizar que las viviendas sean utilizadas para abrir un hogar comunitario

embargo ellas consideran que tal vez el mejor pago que reciben es el del cariño de los niños que terminan viéndolas como si fueran sus verdaderas madres, dándoles todo el afecto y cariño que ellas se ganan cada día que los sirven de la mejor forma posible, puesto que estos niños por circunstancias de la vida están en situaciones irregulares y necesitan a su vez de mucho afecto y atención.

Tabla 17. Percepciones en los diferentes niveles de los HCB

	Percepción	Costos de Transacción Intangibles
Centro Zonal	<ul style="list-style-type: none"> - Se les brinda a los niños, cuidado, recreación, alimentación y desarrollo Psicosocial que contribuye a su crecimiento. - Respecto a la labor de las MC, se cree que hay desde las que verdaderamente tienen vocación para cuidar y atender los niños, como las que simplemente quieren conseguir un poco de estabilidad económica a través de lo que paga el ICBF por ser madres comunitarias. - Consideran que el proceso de selección debe mejorar para garantizar a los niños que las mujeres que los cuidan realmente sientan amor y compromiso con este trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se ofrece un ambiente institucional en el cual los compromisos establecidos se afianzan por medio de un contrato de aporte entre el centro zonal del ICBF y las madres comunitarias con el fin de crear un ambiente en el cual los costos de transacción intangibles no se hagan presentes. - La aptitud que muestra la madre frente a los niños puede llegar a dificultar el ambiente en el cual se presta el servicio, propiciando que los costos de transacción intangibles se incrementen.

<p>Asociación de Padres de Familia</p>	<p>- Perciben el servicio como una ayuda a los padres de familia. Mientras estos se encuentran trabajando sus hijos reciben atención y cuidado en casas que les son conocidas, ya que las madres comunitarias muchas veces son sus familiares o simplemente vecinas.</p> <p>-Creen que para los padres de familia el servicio que reciben sus hijos en estos sitios se convierte en un alivio ya que muchas veces estas familias no tienen los recursos necesarios para brindarles a los niños el valor nutricional que necesitan para tener un crecimiento normal.</p>	<p>- Se establecen compromisos basados en la confianza cuando deciden que la madre comunitaria es apta para el cargo.</p> <p>- Se definen las responsabilidades que cada parte debe asumir, así la mujer que se postula decide si toma el cargo o no y evita de alguna forma que se incurra en costos de transacción por la búsqueda de una nueva persona para el trabajo.</p>
<p>Madres Comunitarias</p>	<p>- Consideran que aportan mucho a su comunidad mediante la labor que realizan con los niños en los HCB, al ser para ellos una madre que los cuida diariamente durante ocho horas.</p> <p>- Creen que el pago por el trabajo que realizan es muy poco comparado con las responsabilidades que se adquieren al tener 13 niños en sus casas.</p> <p>- Piensan que la el trabajo que realizan las motiva de alguna forma para que sigan estudiando y busquen la profesionalización de su trabajo.</p>	<p>- El trato que le ofrecen a los niños puede generar que ellas hagan buena fama del cuidado que ofrecen a los menores, atrayendo a los padres de familia para lleven sus hijos a estos sitios, propiciando que el programa continúe.</p> <p>- El cumplimiento con la minuta trae consigo un respeto por el trabajo, lo que propicia que entre el centro zonal y las madres comunitarias la relación de trabajo se de en buenos términos.</p> <p>- Cuando los padres de familia no tienen para cancelar la cuota de participación, las madres comunitarias incurren en un costo puesto que atienden al niño sin esa remuneración, pero con la tranquilidad de que los menores consumirán los alimentos que el ICBF tiene destinados para ellos.</p>

- **Los costos de transacción y su efecto en el programa HCB**

Todos los costos de transacción en los que se pueda incurrir en el intercambio del servicio de bienestar afectan directa o indirectamente el desempeño del programa,

si se tiene en cuenta lo expuesto en secciones anteriores se puede notar que los costos en los que se incurre en el programa son de alguna forma inevitables. El ICBF trata en lo posible de seguir los lineamientos que se encuentran dispuestos en su marco institucional para no tener que someter el intercambio a un ambiente que puede no ser favorable y por lo tanto generador de costos de transacción o motivador para incrementar los que no se pueden evitar.

Sin embargo el seguimiento de los lineamientos y normatividad dispuestos por la entidad generadora de política social contribuyen a que los participantes estén debidamente informados sobre lo que implica hacerse responsables y adquirir el compromiso de llevar a cabo el programa en un sector seleccionado, por lo tanto de las personas del área beneficiada, de la institución y de la claridad en los pasos que se deben seguir para establecer un nuevo HCB depende el buen desarrollo y desempeño del programa.

Además se puede decir que lograr una eficiencia institucional de acuerdo con las “reglas del juego” que se hayan planteado es posible, siempre y cuando se genere un contexto institucional en el cual los costos de transacción que se produzcan sean en lo posible mínimos o estrictamente los necesarios, en el caso en que sea imposible no incurrir en ellos entonces se debe buscar la forma para disminuirlos, sin embargo hay que tener en cuenta que el marco institucional y su desempeño se debe tanto a las reglas o normas como a los jugadores que intervienen en ellas por lo que un actuar eficiente se produce de la interacción y de un desenvolvimiento coordinado y legítimo de estos.

5. CONCLUSIONES

Con este trabajo se pudo descubrir que a pesar de las intenciones realizadas por el estado colombiano por ayudar a las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza a través de las actividades efectuadas por el ICBF como generador de política social, solo se logra alivianar de alguna forma las condiciones de vida en las que por alguna circunstancia no son favorables para los niños, sin embargo lo que realmente se puede notar con estas políticas que el estado emprende es que no hay un programa que verdaderamente ataque el problema de la pobreza que es el nicho en el cual las necesidades de los menores tienen nacimiento, dejando dos cuestionamientos que vale la pena plantearse y es: ¿Si realmente se quiere ayudar a que las condiciones de vida de estas personas mejore o simplemente que esa condición siga siendo igual y solo se les de un auxilio para que puedan sobrellevar lo que diariamente tienen que enfrentar en sus hogares?. ¿Son las políticas que emprende el estado un paliativo o un verdadero remedio?

Aunque el objetivo principal del programa Hogares Comunitarios de Bienestar en ningún momento tiene planteado que se debe combatir la pobreza, sino que simplemente se le debe brindar ayuda a la población para hacer más llevadera su situación, hay que decir que efectivamente este proyecto se convierte en un alivio para las familias, puesto que contar con el servicio de los HCB les permite disponer de todo el día para que puedan trabajar o buscar de alguna forma los recursos necesarios para sobrevivir. De allí que este sea uno de los proyectos que mejor acogida tiene tanto por las personas que reciben el servicio como por las que lo prestan.

Con la evaluación institucional se pudo aprender que verdaderamente las reglas del juego con las que se inicio la institución han sido de gran utilidad puesto que ningún proyecto que se emprende va en contra o fuera de lo que en ellas esta establecido. Se trata al máximo de seguir con los lineamientos que rigen el funcionamiento del ICBF para no incurrir en costos de transacción que sean innecesarios, es por eso que aunque en el desarrollo del programa HCB se establece un compromiso con las madres comunitarias y con las asociaciones de padres de familia, también se elabora un contrato con cada una de ellas para que esos compromisos sean formalmente reconocidos y su cumplimiento pueda ser exigible.

A través del caso de estudio de Hogares Comunitarios de Bienestar se pudo observar que la forma más eficiente y veraz de focalizar a la población que necesita de este servicio es mediante la vinculación directa de los afectados, quienes al realizar un autodiagnóstico, le permiten al ICBF conocer cuales son las condiciones reales en las que se encuentran, tratando al máximo de especificar que es lo que más les interesa que sea solucionado o por lo menos auxiliado en gran parte.

Se puede decir que con el programa HCB se le brinda a las familias en situación de extrema pobreza, la posibilidad de que sus niños cuenten con un cuidado y alimentación adecuados mientras ellos están ausentes de sus casas, por un costo que no alcanza a ser en este momento ni de 7000 pesos mensuales, lo que significa que enviar a los menores de estas comunidades a estos sitios se convierte en la mejor elección que pueden realizar los padres de familia. Pero hay que reconocer que aunque las principales personas favorecidas con el programa son los menores y los padres de familia ya que tienen un impacto positivo en su nivel de gastos, también hay que decir que los demás miembros de la comunidad que se vinculan al proyecto como las madres comunitarias y los proveedores también se benefician sustancialmente, puesto que sus ingresos se incrementan y se estabilizan al tener contratos de trabajo con el ICBF, lo que se traduce en un salario fijo mensual.

Es necesario destacar que el impacto que tiene el programa en la mayoría de las mujeres que se postulan y se convierten en madres comunitarias es positivo, puesto que algunas de ellas encuentran que tiene vocación para el cuidado de niños hasta el punto de interesarse tanto por el tema que deciden retomar sus estudios, terminar el bachillerato o validarlo y empezar a buscar cursos o seminarios que les permitan aprender más sobre niños, y mejorar el servicio que prestan, además les hace capacitarse, hasta llegar a pensar que lo que se les proporciona en el centro zonal se vuelve repetitivo y poco innovador.

De alguna forma se pudo evidenciar que las mujeres que en este momento son madres comunitarias desean que el Estado colombiano llegue a profesionalizar el trabajo que ellas realizan y así se les recompense mejor el servicio que le brindan a la comunidad.

Respecto a la calidad del servicio no se hizo inferencia puesto que la muestra selectiva que se visitó no daba para concluir sobre este aspecto, sin embargo se puede decir que como la idea es establecer los hogares comunitarios en las viviendas de mujeres de la misma comunidad, no se puede esperar que los sitios sean los más adecuados para tener niños, aunque en la selección de ellos se tiene en cuenta que no pongan en riesgo la integridad física de los menores, tratando en lo posible de escoger lugares que posean el espacio suficiente para que puedan estar (como una solución al problema del espacio donde debían estar los niños, el ICBF decidió que ya no se atenderían 15 niños por hogar sino 13 y en caso de que se tenga un menor de dos años este número pasaría a 12 al igual que sucede cuando hay un niño con alguna discapacidad física).

Mediante el estudio del programa Hogares Comunitarios de Bienestar se pudo apreciar la importancia que tienen los recursos tributarios, puesto que con ellos es que se financia el programa teniendo un impacto muy positivo sobre el nivel de gastos de las familias usuarias, lo que significa que el programa es subsidiado por los empleadores de empresas públicas y privadas y de alguna forma por la población colombiana, mostrando que su participación tiene buenos resultados ya que los niños de los hogares pobres del país pueden acceder a un servicio integral a un costo que es bajo si se compara con lo que una familia promedio tiene que pagar para que sus hijos reciban un servicio de cuidado

infantil.

Por último se puede decir que al realizar el estudio de una institución social como el ICBF, se posibilitó la puesta en práctica de lo que la teoría institucional enmarca puesto que con el análisis detallado de esta entidad se pudo contrastar todos los conceptos que tienen que ver con la institucionalidad y la política social y lo que en realidad se hace y como desarrolla sus funciones una entidad prestadora de un servicio social. Además se pudo poner en práctica o evidenciar experimentalmente todo lo que enmarca los costos de transacción a los que un intercambio de alguna forma es sometido como se hizo con los Hogares Comunitarios de Bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

COLOMBIA, “Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Ley 75 de 1968”, Bogotá 1969.

FLOREZ N. Carmen Elisa, Mendez H. Regina, “Hogares Comunitarios de Bienestar: Quien se Beneficia? (Informe Final)”, Departamento Nacional de Planeación, Misión de apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales, Santafé de Bogotá, 10 de septiembre de 1993.

HODGSON Geoffrey M, “Economía Institucional Revisando lo “viejo” y lo “nuevo””, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencia Económicas, presentado al seminario de teoría Económica Avanzada en Marzo de 1999.

<http://www.presidencia.gov.co/polsoc/dir02/funtidad.htm>, Febrero de 2003.

<http://www.icbf.gov.co/espanol/sistema1.asp>, Febrero de 2003.

<http://users.iems.nwu.edu/~jamison//quartz/will-wp.html>, A Quartz whitepaper written by Jamison Graff.1995. “Una introducción al trabajo de Oliver Eaton Williamson (1932-pres)”, glosario de la teoría del coste. Párrafo 52, Febrero de 2003.

<http://www.siise.gov.ec/fichas/pobr9wdx.htm> , Indicadores del SIISE, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Marzo de 2003.

http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_2.html, Marzo de 2003

<http://www.col.ops-oms.org/sivigila/mortalidad/2metodol.htm> , Marzo de 2003.

http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Social/Familia_ninez/Primera_Encuesta_Evaluac_Impacto_Hogares_Comunitarios_Bienestar_Infantil_1997.pdf . pp 1-7, Abril de 2003

http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Social/Familia_ninez/Lineas_accion,objctivos_y_logros_Plan_Nal_Alimentac_y_Nutric.pdf, abril de 2003

ICBF, “Lineamientos Generales, organización y desarrollo de Hogares Comunitarios de Bienestar” Bogotá D.E. julio de 1990 pp. 13-32

ICBF, Hogares Comunitarios de Bienestar, 1997.

ICBF, “Programación de Metas Sociales y Financieras- vigencia 1998, proyectos de inversión nacional”.

ICBF, “Programación metas sociales y financieras 2002”, Dirección de Gestión Territorial, Subdirección de Programación y Asignación, Sede Nacional, enero de 2002.

IDARRAGA Uribe Fanny, “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del Asistencialismo Paternalista a la Participación Comunitaria”, Nova University – CINDE, 1988.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENCES, Establecimiento Público Adscrito a la Fiscalía General, Subdirección de Estudios Forenses, Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia, “Medicina Legal en Cifras 2001 Centro Nacional Sobre Violencia”. pp 33-34

KALMANOVITZ Salomón, “Las Instituciones y el Desarrollo Económico en Colombia”. Grupo Editorial Norma, Bogotá 2001.

KNIGHT Jack, Sened Itai, “Explaining Social Intitution”, The University or Michigan Pres, 1998.

NELSON Richard R., Sampat Bhaven N. “Las Instituciones como factor que regula el desempeño económico”, Revista de Economía Institucional, n. 5 segundo semestre/2001. p 17-49.

NORTH Douglass, “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”, México Fondo de Cultura Económica, 1993

ORDOÑEZ Plaja Antonio, Escobar M. Irma, Giedion Ursula y Samper Belén, “Programas y Gasto Social en Nutrición” Menores de 7 años 1985-1992 Colombia, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, abril 1995.

TITMUSS Richard M., “Política Social”, Memorias publicadas en 1974 como un homenaje póstumo. Derechos exclusivos de la traducción castellana a Ariel.

TOMMASI Mariano y Sebastián M. Saiegh “La Nueva Economía Política ” Racionalidad e Instituciones, Eudeba, 1998.

ANEXOS

Anexo A. Las funciones actuales del ICBF

Decreto número 1137 de 1999: “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”.

Capítulo II

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Artículo 14. Naturaleza jurídica. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Salud. Su domicilio legal es la ciudad de Santa Fe de Bogotá DC. Pero podrán organizarse dependencias en el territorio nacional.

Artículo 15. Objeto. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene por objeto propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos.

Artículo 16. Fundamentación en el cumplimiento del objeto. Los programas que adelante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se fundamentarán en:

1. Responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos. Las acciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no sustituirán la responsabilidad de la familia. Sólo cuando los padres o demás personas legalmente obligadas al cuidado del menor, no estén en capacidad probada de hacerlo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asumirá la responsabilidad dentro de su competencia, con criterio de subsidiariedad.

2. Participación de la comunidad. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asesorará y promoverá la forma organizativa requerida para lograr la participación mediante el trabajo solidario y contribución voluntaria de la comunidad. Dicha participación en ningún caso implica relación laboral con los organismos o entidades responsables por la ejecución de los programas;

3. Determinación de la población prioritaria. Los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estarán dirigidos prioritariamente a la población que se encuentre en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, nutricional, psicoafectiva, moral y en las situaciones irregulares previstas en el Código del Menor.

Artículo 17. Funciones. Son funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las siguientes:

1. Ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de fortalecimiento de la familia y protección al menor de edad.

2. Elaborar el Plan Nacional de Bienestar Familiar, en armonía con el plan o planes generales de desarrollo económico y social; y presentar al Consejo Nacional de Política Indigenista, los planes y programas destinados a la protección de la población infantil indígena.
3. Formular, ejecutar y evaluar programas de bienestar familiar con sujeción al respectivo Plan y dictar las normas administrativas indispensables para regular la prestación del servicio, el cumplimiento pleno de sus objetivos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
4. Preparar y someter a la aprobación del Gobierno las normas que deben regular los diferentes aspectos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
5. Coordinar su acción con los otros organismos públicos y privados e integrar al Sistema Nacional de Bienestar Familiar a todos los que cumplan actividades del servicio de bienestar familiar o estén llamados a cumplirlos.
6. Coordinar con los organismos estatales destinados a la capacitación ocupacional y a la formación de la niñez y la juventud, la forma de colaboración de dichos organismos con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar en la rehabilitación del menor.
7. Preparar proyectos de ley, reglamentos y demás normas relacionadas con el menor de edad y la familia.
8. Colaborar en la preparación de los reglamentos que fijen las funciones de la Policía Nacional con respecto a la protección y trato a los menores de edad.
9. Formular los programas especiales para la protección de la población infantil indígena.
10. Asistir al Presidente de la República en la inspección y vigilancia de que trata el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política, sobre las instituciones de utilidad común que tengan como objetivo la protección de la familia y de los menores de edad.
11. Señalar y hacer cumplir los requisitos de funcionamiento de las instituciones y de los establecimientos de protección del menor de edad y la familia y de las instituciones que desarrollen programas de adopción.
12. Supervisar y controlar el funcionamiento de las entidades que constituyen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y prestarles asesoría a las mismas.
13. Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo.
14. Coordinar y realizar campañas de divulgación sobre los diversos aspectos relacionados con la protección al menor de edad y al fortalecimiento de la familia.
15. Promover la atención integral del menor de siete años.

16. Desarrollar programas de adopción.
17. Crear programas de protección preventiva y especial para menores de edad y prestar los apoyos técnicos a los organismos de esta naturaleza existentes en el país cuando lo considere conveniente.
18. Atender lo concerniente al subsidio alimentario y el componente de promoción de la salud a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los términos establecidos en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993.
19. Prestar la asistencia técnica necesaria para el estudio integral del menor de edad que esté bajo las órdenes de los Jueces de Menores del país y emitir dictámenes periciales (antropo-heredo-biológicos) en los procesos de filiación y en aspectos psicosociales cuando el Juez lo solicite.
20. Coordinar su acción con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en todo lo relacionado con el trabajo y con las reglamentaciones sobre el trabajo de menores de edad.
21. Ejecutar los programas que le correspondan en los planes y programas de carácter nutricional y con especial referencia a la población infantil vulnerable y en riesgo.
22. Promover las acciones en que tenga interés por razón de su vocación hereditaria o de bienes vacantes o mostrencos, de acuerdo con las leyes.
23. Imponer multas a su favor en los casos previstos por la ley.
24. Las demás funciones que se le asignen en las disposiciones legales.

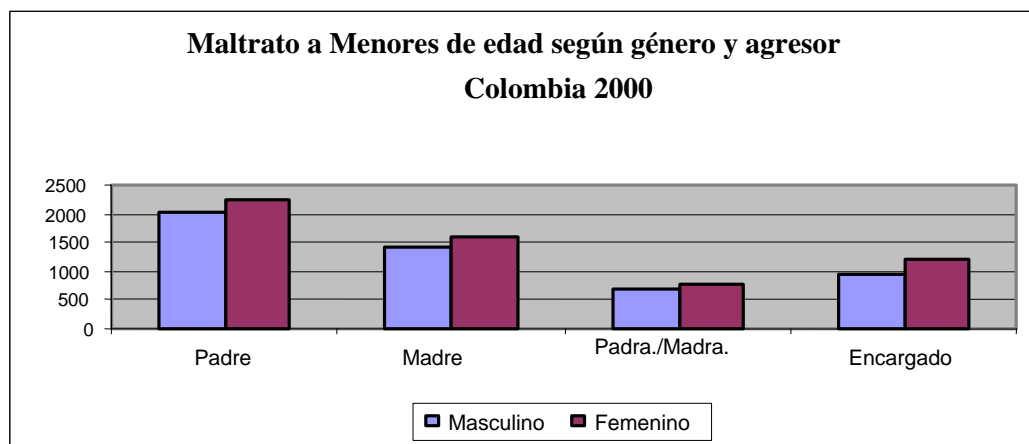
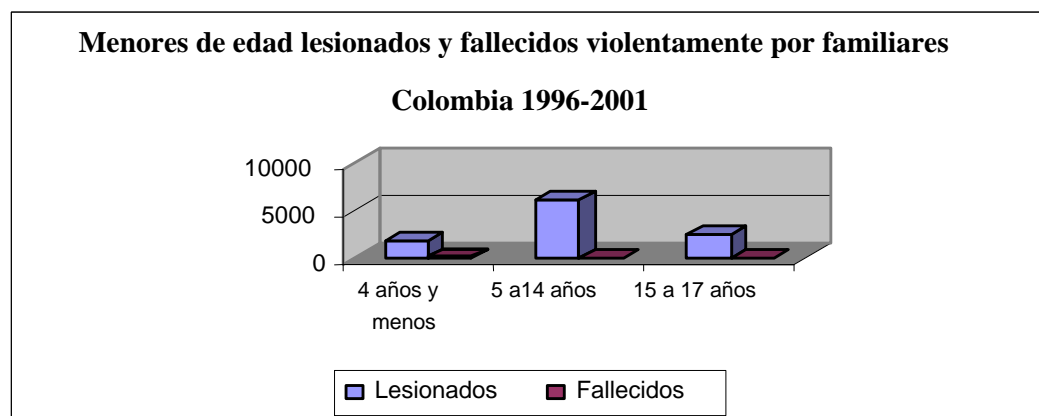
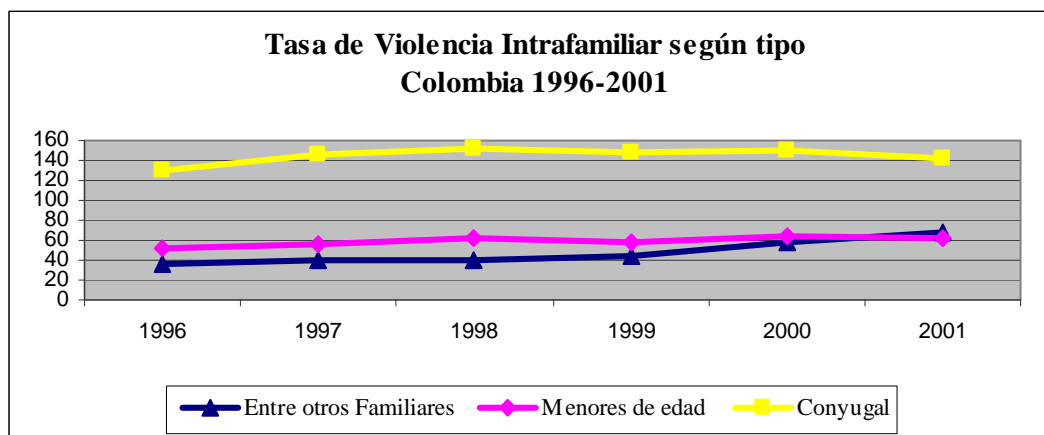
**Anexo B. Motivos de Ingreso de los Niños al ICBF
(Número de niños por motivo de ingreso)**

Motivo de Ingreso	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sin Motivo de Ingreso	14704	16743	14434	1793	19583	29404	33382
Expósito	640	469	392	395	346	348	344
Falta de Responsables	5023	5936	6181	6753	6744	7742	8546
Falta absoluta de responsables	2045	2256	2249	2331	2216	2357	2482
Falta temporal de los responsables	1811	2347	2471	2845	2924	3620	4099
Carencia calidad moral de los responsables	669	831	980	1036	1119	1193	1351
Carencia calidad mental de los responsables	216	234	259	293	267	327	338
Mendicidad o vagancia	282	268	222	248	218	245	276
No Reclamado en Tiempo Razonable	424	441	451	580	570	561	577
No reclamado en hogar sustituto	21	17	21	36	32	42	37
No reclamado en centro hospitalario	199	196	193	243	235	234	255
No reclamado en centro asistencia social	25	25	26	35	38	23	25
Otro	179	203	211	266	265	262	260
Maltrato	6894	7264	6764	6772	6532	7664	8554
Psicológico	131	167	159	200	184	234	239
Negligencia o Descuido	973	1365	1535	1787	1901	2432	2677
Físico	4351	4603	3968	3675	3206	3469	3871
Social	114	91	99	178	209	311	276
Abuso sexual	820	1020	988	919	1014	1190	1450
Niño en proceso de gestación	5	18	15	13	18	28	41
Explotación	394	364	393	407	413	505	723
Laboral	49	62	88	77	71	214	293
Para ejercer mendicidad	148	169	214	242	258	203	322
Para ejercer prostitución	11	8	13	12	14	18	30
En cualquier otra forma	186	125	78	76	70	70	78
Problemas graves de comporta. Y desadaptación	673	1040	1094	1423	1461	1878	2311
Problemas graves de comportamiento	396	568	626	970	971	1357	1663
Problemas graves de desadaptación social	277	472	428	453	490	521	648
Conflicto Familiar	1188	891	785	970	663	665	861
Inmigrante	541	579	593	453	552	524	554
Indígena	7	9	19	772	18	25	24
Rural	53	67	76	589	92	69	70
De otra región del País	469	485	473	19	423	412	442
Inmigrante Extranjero	12	18	25	112	19	18	18
Prostitución	62	85	25	436	124	151	159
Amenazado	105	120	108	22	113	213	217
Extraviado	546	503	168	120	523	507	507
Contraventor	3652	3996	528	128	3534	4151	2721

Contraventor	101	38	3232	508	1	1	2
Contra la Integridad Personal	815	1045	1	3747	1038	1367	823
Lesiones Personales	815	1045	899	1	1038	1367	823
Contra el patrimonio Económico	1996	2244	1895	1079	2070	2389	1550
Hurto	1566	1748	1516	1079	1686	1879	1210
Estafa	20	22	11	2192	15	20	11
Extorsión	0	0	1	1744	1	2	3
Abuso de confianza	39	38	40	15	35	47	27
Daño en bienes ajenos	371	436	327	0	333	441	299
Ley 30 de 1986	397	341	262	38	269	271	244
Distribuidor	37	33	19	395	31	38	24
Consumidor	360	308	243	300	238	233	220
Contra la tranquilidad y seguridad pública	343	328	164	20		87	84
Riña	45	39	35	280		15	30
Escándalos	45	42	36	140		16	20
Porte de Armas	252	244	93	30		55	33
Falsedad	1	3	0	31		1	1
Ley 228 de 1995						36	18
Infractor menor de 12 años	106	110	97	105	100	115	140
Infractor de 12 a 18 años	52	39	159	693	635	639	805
Reincidir	148	183	132	115	116	132	111
Reingreso	937	1260	1731	2522	2893	3243	3429
Legalización Adopciones consanguíneas	360	313	240	257	235	243	256
Legalización Adopciones de hecho	215	232	253	258	285	344	365
Consentimiento para la adopción	504	669	646	1038	1007	1145	1094
Adopción hijo de cónyuge	245	290	259	285	271	279	351
Desplazados por la violencia			22	66	104	140	193
Víctimas de la violencia			5	26	40	46	65
Desvinculados grupos alzados			7	23	36	141	220
Otro	9475	6800	6139	6613	6123	6811	7398

Fuente: Estadísticas de menores con historia activa a diciembre de cada año (1996-2002) para toda Colombia (incluye todos los departamentos)

Anexo C. Situación Social y Familiar de los Menores en Colombia.



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, Establecimiento Público Adscrito a la Fiscalía General, Subdirección de Estudios Forenses, Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia, “Medicina Legal en Cifras 2001 Centro Nacional Sobre Violencia”.

Anexo D. Población con carencias nutricionales, atendida en los diferentes programas del ICBF que forman parte del PNAN (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición), año 1999

Proyecto de Atención	Población Objetivo	Población Atendida	Ejecución Presupuestal
Niños y Niñas Menores de 7 años			
Hogares comunitarios de bienestar Infantil		1.100.455	254.989.351.9
Hogares Infantiles		151.834	93.068.707.7
Jardines Comunitarios		4.546	1.140.928.1
Atención Nutricional Materno Infantil		130.242	0
Recuperación Nutricional		149.545	2.948.949.4
Total	2.288.302	1.536.622	352.147.937.1
Niños, niñas y jóvenes entre 7 y 18 años			
Asistencia Nutricional al Escolar		2.304.104	187.549.225.2
Clubes Juveniles		43.088	6.123.602.9
Total	3.375.514	2.347.192	193.672.828.1

Fuente: http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Social/Familia_ninez/Lineas_accion.objetivos_y_logros_Plan_Nal_Alimentac_y_Nutric.pdf, abril de 2003

Anexo E. Los HCB y las unidades disponibles para atender a sus usuarios en las modalidades 0 a 7 años y FAMI

Programa HCB	Unidades	Cupos	Usuarios
Modalidad 0-7 años	64.101	811.637	811.637
Modalidad FAMI	15.726	198.881	386.446
Total HCB	79.827	1.010.518	1.198.083

Fuente: ICBF, "Programación metas sociales y financieras 2002", Dirección de Gestión Territorial, Subdirección de Programación y Asignación, Sede Nacional, enero de 2002. p 30

Anexo F. Unidades disponibles de HCB en el país para la modalidad menores de siete años según subprograma.

Subprograma	Unidades	Cupos	Usuarios
Familiares tiempo completo	43.115	544.818	219.932
Familiares tiempo completo grupos étnicos	794	9.742	9.742
Familiares medio tiempo.	17.436	222.213	222.213
Familiares medio tiempo grupos étnicos.	17.933	228.342	228.342
Múltiples tiempo completo	1.645	20.837	20.837
Múltiples medio tiempo.	114	1.426	1.426
Empresariales	500	6.472	6.472

Fuente: ICBF, "Programación metas sociales y financieras 2002", Dirección de Gestión Territorial, Subdirección de Programación y Asignación, Sede Nacional, enero de 2002. p 30

Anexo G. Cobertura neta de población infantil atendida por los principales programas del ICBF, año 1997.

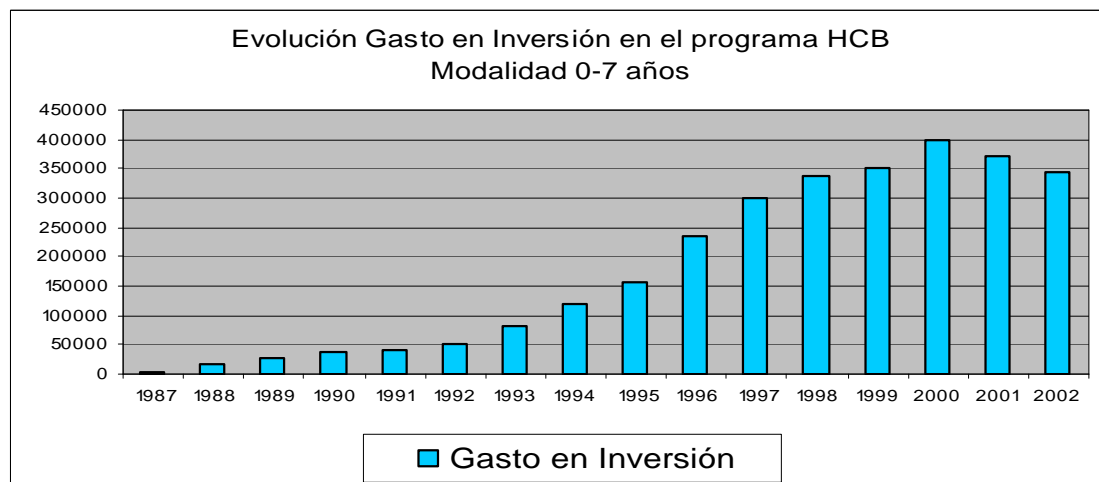
Departamento	Población Total	Población menor de 7 años	Usuarios atendidos 0 - 6 años	Cobertura
Amazonas	64.735	10.714	990	9.24
Antioquia	5.143.733	851.339	150.997	17.74
Arauca	215.410	35.653	5.035	14.12
Atlántico	1.990.465	329.442	86.778	26.34
Bolívar	1.857.904	307.502	85.192	27.70
Boyacá	1.333.677	220.737	45.905	20.80
Caldas	1.068.146	176.789	40.352	22.82
Caquetá	393.957	65.204	20.043	30.74
Casanare	261.576	43.293	4.350	10.05
Cauca	1.192.073	197.300	66.751	33.83
Cesar	909.626	150.552	55.531	36.88
Córdoba	1.278.538	211.611	112.022	52.94
Cundinamarca	2.011.246	332.881	36.350	10.92
Chocó	404.063	66.876	32.784	49.02
Guainía	33.530	5.550	534	9.62
Guaviare	107.877	17.855	1.040	5.82

Huila	883.637	146.251	50.847	34.77
La Guajira	458.511	75.888	26.650	35.12
Magdalena	1.210.011	200.269	80.486	40.19
Meta	629.373	104.168	18.922	18.16
Nariño	1.543.075	255.394	104.917	41.08
Norte de Santander	1.256.713	207.999	55.125	26.50
Putumayo	305.792	50.612	6.290	12.43
Quindío	530.183	87.751	22.780	25.96
Risaralda	895.443	148.205	24.513	16.54
San Andrés	67.612	11.190	1.442	12.89
Santa fe de Bogotá	5.956.995	985.942	140.334	14.23
Santander	1.887.067	312.328	65.216	20.88
Sucre	749.333	124.022	49.694	40.07
Tolima	1.285.221	212.717	36.253	17.04
Valle	3.961.324	655.639	129.008	19.68
Vaupés	27.972	4.630	360	7.78
Vichada	74.019	12.251	965	7.88
Total Nacional	39.988.837	6.618.552	1.558.456	23.55

Fuentes: (a) Población estimada 1997: proyecciones de población 0 a 24 años. DANE, verificadas con la corrección en sus proyecciones de población quinquenales, 1998; (b) Datos sobre usuarios del ICBF: "Ejecución de metas sociales 1997"

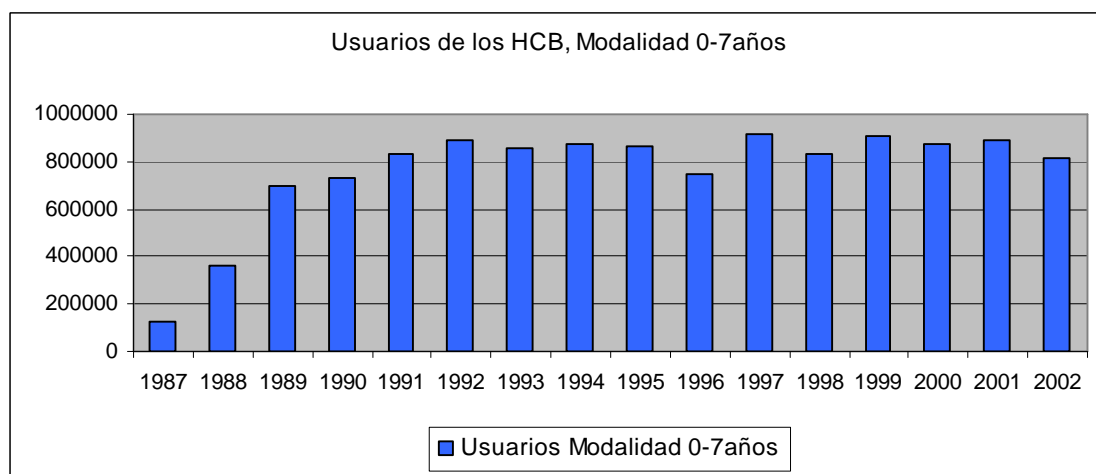
Tomado de: http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_2.html, abril de 2003

Anexo H. Evolución del gasto en inversión del ICBF en el programa Hogares Comunitarios de Bienestar modalidad menores de siete años.



Fuente: ICBF, “Programación de Metas Sociales y Financieras- vigencia 1998, proyectos de inversión nacional”.

Anexo I. Comportamiento Histórico de los Usuarios del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.



Fuente: ICBF, “Programación de Metas Sociales y Financieras- vigencia 1998, proyectos de inversión nacional”.

ICBF, “Programación metas sociales y financieras 2002”, Dirección de Gestión Territorial, Subdirección de Programación y Asignación, Sede Nacional, enero de 2002.