

# Evolución de las modalidades de atención al menor

---

María Elisa Bernal

La protección y atención al menor, a la mujer y a la familia es un aspecto que ha preocupado al gobierno nacional y a la comunidad en general desde hace muchos años. El gobierno había iniciado los programas maternoinfantiles desde 1960, y entidades privadas de beneficencia, algunas bastante antiguas, también eran activas en este campo. Con base en todos esos antecedentes y valiosas experiencias, en 1968, respondiendo a esta preocupación, se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - I.C.B.F.<sup>1</sup>, establecimiento cuyas funciones se concentran en la atención integral al menor y a su familia y en la protección a la mujer, en especial a la trabajadora de los estratos más pobres de la población. Para cumplir estos objetivos, el Instituto ha establecido una serie de proyectos a través de los cuales ha desarrollado distintas modalidades de atención al menor que han desembocado en

el actual modelo de Hogares de Bienestar Familiar.

Dichos Programas han experimentado, a través del tiempo, grandes cambios: por una parte, en las concepciones psicopedagógicas sobre las cuales se sustentan los modelos de atención al menor, dando lugar a programas con distintas características en cuanto a cómo se deben atender a los niños; y, por otra, en la importancia que se le asigna dentro de la política gubernamental, lo que se traduce en el volumen de recursos con los cuales se cuenta.

La evolución en las concepciones psicopedagógicas de los modelos de asistencia ha sido producto, en buena parte, de la experiencia desarrollada dentro de los programas de atención al menor, unida a la necesidad imperante de aumentar la

---

1 Ley 75 de 1968. Capítulo III.

cobertura de atención y cuidado adecuado, dada la alta proporción de niños en situación de riesgo que existe en el país.

En este artículo se estudia cómo ha evolucionado la atención al menor, cuáles son los antecedentes que precedieron la actual modalidad de Hogares de Bienestar Familiar y cuáles son las características, propias de cada programa y modalidad, que afectan diferencialmente los costos de los mismos y, por ende, las posibilidades de aumentar la cobertura.

A continuación se hará una descripción de las principales modalidades ensayadas hasta el momento por el ICBF en el área de atención al menor y la concepción sobre la cual se han apoyado, para luego entrar a analizar el impacto de estos cambios sobre los costos de la atención prestada y su cobertura.

## **I. Evolución del proyecto de atención al menor**

### **A. Centros Comunitarios para la Infancia**

En 1972 se crearon los Centros Comunitarios para la Infancia financiados, casi en su totalidad, por el ICBF y por contribuciones de agencias como el Instituto de Crédito Territorial y los gobiernos locales; adicionalmente, se contó con aportes, muy pequeños, de los padres de familia. Estos fondos estaban

orientados a atender niños de escasos recursos, en un principio exclusivamente mediante suplementos alimenticios y, posteriormente, a través de programas de estimulación temprana.

Estos centros tenían un alcance bastante limitado y una baja participación dentro del total de programas y actividades del ICBF: en 1972 se crearon 100 centros que participaban con el 9.2% (\$6'000.000) del presupuesto del ICBF destinado a instituciones de utilidad común no hospitalaria<sup>2</sup>, mientras el programa de protección<sup>3</sup> contaba con el 34% de dicho presupuesto<sup>4</sup>.

El modelo asistencial inicial recogía la tradición caritativa de las órdenes religiosas. Posteriormente, se fue evolucionando hacia la estructuración de un apoyo pedagógico, con proyecciones educativas y promocionales hacia la familia y la comunidad, pero con poca participación de esta última en las actividades del centro. La comunidad realmente colaboraba con el centro pero no participaba en su organización y funcionamiento.

Por otra parte, el programa contaba con recursos muy escasos, siendo ésta una de las principales limitantes y razones que explican su baja cobertura. En enero de 1975, fecha hasta la cual funcionaron dichos centros, se habían establecido 166 Centros Comunitarios para la Infancia, que atendían 16.506 menores<sup>5</sup>.

2 Las instituciones de utilidad común no hospitalarias cobijan los siguientes servicios y programas: protección, reeducación, lactantes y preescolares, educación especial, centros comunitarios para la infancia, centros de bienestar rural, internados indígenas y servicios especiales.

3 Cobija los procesos de consultoría legal y social y las acciones legales que se traducen en juicios penales o civiles. Por ejemplo, procesos de reconocimiento de paternidad y juicios de manutención.

4 ICBF. Informe de actividades y programas. 1972. Bogotá, Agosto de 1973.

5 ICBF. Informe de Actividades y programas. Agosto 1974 - Agosto de 1975. Bogotá, Octubre de 1975.

## **B. Centros de Atención Inmediata al Preescolar (CAIP) u Hogares Infantiles**

Teniendo en cuenta la enorme importancia que la etapa de vida comprendida entre el nacimiento y los 7 años de edad tiene para el desarrollo psicológico, social y biológico del niño, y dentro de la perspectiva de la necesidad de proteger a la mujer trabajadora de los estratos populares, aunada a la baja cobertura de atención lograda hasta el momento con el programa Centros Comunitarios para la Infancia, se expidió la Ley 27 del 20 de diciembre de 1974. Mediante esta Ley se crearon los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) u Hogares Infantiles, orientados a niños menores de 7 años, hijos de empleados públicos y trabajadores oficiales y privados. Igualmente, se aseguraron los recursos necesarios para la creación y mantenimiento de dichos centros, obligando a todos los patrones y entidades públicas y privadas a pagar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el 2% de su nómina con destinación específica a los CAIPs<sup>6</sup>. Posteriormente, en 1979, se modificó la Ley 27, expandiendo los servicios a otros sectores de la población, en especial a los marginados, y modificando el carácter de destinación específica de los recursos para un solo programa.

Los Hogares Infantiles o CAIP vienen a reemplazar los Centros Comunitarios para la Infancia; se apoyan en esta experiencia y en un comienzo aplicaron la estrategia de atención que venía siendo utilizada en los

Centros Comunitarios. En un principio, los Centros Comunitarios y los CAIPs se diferenciaron básicamente por el tipo de reconocimiento político y legal que se otorgó a la nueva modalidad y, lo más importante, por el hecho de que la creación de los CAIPs trajo consigo un volumen muy significativo de recursos para el programa de atención al menor con el cual no se contaba anteriormente. En 1976 se contó con un presupuesto cercano a los 290 millones de pesos, que permitió mantener 283 CAIPs en funcionamiento y presupuestar el funcionamiento de 743 aprobados<sup>7</sup>.

Los Hogares Infantiles brindan atención a niños desde los 2 meses hasta los siete años de edad, en una jornada diaria completa durante todo el año, con servicios de alimentación, actividades psico-pedagógicas, de desarrollo del proceso de socialización y afianzamiento de la estructura psico-afectiva. Son lugares donde las madres dejan a sus hijos, para que sean cuidados y atendidos durante su jornada de trabajo. Funcionan, en general, en edificaciones de propiedad del ICBF, bien sea construidas para tal fin o bien sea remodeladas.

Los CAIPs inician sus actividades con un modelo de atención que se centraba en la socialización, estimulación precoz y nutrición del niño. La comunidad colaboraba pero no participaba activamente en las actividades del centro. Por otra parte, la comunidad no tenía ninguna ingerencia sobre la administración y funcionamiento de los Centros de Atención Integral al Preescolar.

<sup>6</sup> Diario oficial. No. 34244. Enero de 1975.

<sup>7</sup> ICBF. Informe de actividades y programas. 1976-1977.

Desde su innovación, se trató de que los CAIPs siguieran un modelo de atención al preescolar que buscaba “desescolarizar la educación”, con predominio de actividades creativas, en donde la libre expresión del niño era la forma básica para desarrollar sus propias potencialidades. Este nuevo modelo significó, indudablemente, un progreso frente a los modelos clásicos de atención al preescolar pero la atención al niño continuaba desarrollándose dentro de la institución, sin vincular a los padres, a pesar de que planteaba nuevas formas de relación con éstos y con la comunidad, y se empezaba a reconocer la importancia del papel educador de la familia. Incluso se promovió la creación de las “Asociaciones de Padres y Vecinos” como forma de vincularlos al centro con tareas que iban desde actividades directas con los niños, hasta la formación de empresas que buscaban mejorar el ingreso de las familias.

Pero la educación continuó siendo una tarea exclusiva del centro, el cual funcionaba con personal profesional contratado por el ICBF o las entidades sin ánimo de lucro responsables de su administración, y cuya orientación y funcionamiento era responsabilidad exclusiva de los administradores, en tanto que la participación de los padres seguía siendo muy reducida. Un estudio realizado en 1981 por Elssy Bonilla de Ramos, muestra cómo la relación de los padres con los CAIPs se limitaba básicamente a la asistencia a conferencias dictadas por el centro y a reuniones en las cuales participaban para “adquirir conocimientos de pedagogía concretos para saber cómo deben relacionarse

con los hijos (28%) y para adquirir educación sobre nutrición (49%)”<sup>8</sup>.

Se trataba entonces, básicamente, de un modelo de atención que buscaba suplir la ausencia temporal de la madre (cuidado de los niños mientras la madre trabaja), propiciando el adecuado desarrollo del niño al interior de la institución, a través tanto de suministro de comida para mejorar su estado nutricional, como de actividades pedagógicas formales planteadas por la jardinera<sup>9</sup>, pero sacando al niño del medio en el cual vive y se desarrolla.

No se debe desconocer que los Hogares Infantiles cumplieron bastante bien uno de sus principales objetivos, como era el de proteger a la madre trabajadora y su familia, ayudándola en la tarea de cuidar a los niños, y tratando de aliviar sus tareas domésticas. La investigación realizada por Elssy Bonilla encuentra que el 83% de las madres usuarias del programa de Hogares Infantiles consideraba que llevar a sus hijos al CAIP representaba un ahorro para la familia; el 60% que el programa tenía un impacto positivo sobre la carga de trabajo doméstico; y, el 37% que se beneficiaban en relación con su trabajo, bien por que pudieron continuar trabajando o bien porque pudieron empezar a hacerlo.

Paralelo al funcionamiento de los Hogares Infantiles y como consecuencia de una serie de investigaciones que adelantó el ICBF desde 1977, con el apoyo de la UNICEF, sobre experiencias de atención al niño que involucraban activamente el componente de

8 Bonilla Elssy, “La madre trabajadora”. Documento CEDE No. 066. Bogotá, Septiembre de 1981.

9 Funcionaria del ICBF generalmente con formación en preescolar.



participación comunitaria, tanto en Colombia<sup>10</sup> como en otras partes del mundo, se configuró "La Casa Vecinal del Niño". En ella, los padres y vecinos conseguían los recursos para el funcionamiento del centro y organizaban y asumían la parte administrativa, teniendo por lo tanto gran ingerencia sobre la parte educativa y pedagógica y también sobre el funcionamiento del centro. Esta modalidad modificaba entonces tanto las formas de financiación, como el tipo de relaciones que se establecían entre el centro de atención al menor y la familia.

A partir de 1981 el instituto empezó a apoyar experiencias de este tipo en Santander, Cauca y desde antes en la seccional de Bolívar, que permitieron avanzar en el conocimiento, desarrollo y consolidación de un modelo de atención al menor basado en la participación comunitaria y en el trabajo con el niño en su propio medio social y familiar, obteniéndose, como principal producto, movilizar y ejecutar acciones con la comunidad que permitieran mejorar la calidad de vida de los niños más allá de los linderos del Hogar Infantil, a más de lograr un alto cubrimiento a un menor costo.

Todo lo anterior dio como resultado que en 1982 se asumiera como política nacional del ICBF la organización de las Unidades de Protección y Atención al Niño (UPAN), concebidas como acciones propias de la comunidad para mejorar las condiciones de vida de los menores ubicados en los estratos

más bajos de la población.

Estas unidades están basadas en una concepción que supone rescatar la función de educador que tienen la familia y la comunidad. Se trata entonces de centros con educadores pertenecientes a la misma comunidad a la cual sirven y dentro de la cual funcionan.

Esta nueva concepción dio nacimiento a la modalidad de atención llamada Hogares de Bienestar Familiar.

### C. Hogares de Bienestar Familiar

Si bien la modalidad de atención basada en educadores de la comunidad había surgido tiempo atrás, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar conocía ya los efectos positivos de la misma, al inicio del gobierno Barco ésta no era una forma generalizada de atención ni tenía una ubicación clara dentro del instituto. Eran, por así decirlo, ensayos de una nueva modalidad, pero les faltaba una clara decisión política que comprometiera tanto recursos como esfuerzos, que permitieran emprender los como programas masivos.

En 1987, dentro del marco del programa de erradicación de la pobreza absoluta y respondiendo, al igual que en 1974, a la preocupación por la baja cobertura de la atención al menor<sup>11</sup>, se crearon institucionalmente los Hogares de Bienestar Familiar<sup>12</sup>, apoyados en la experiencia adquirida en la

10 Las escuelas de "banco" en Cartagena son un ejemplo de este tipo de experiencia.

11 En 1985 los Hogares Infantiles atendieron 223.903 niños que representan cerca del 10% del total de menores que para ese momento se encontraban en situación de grave riesgo de desnutrición y retardo en su desarrollo psicofísico.

12 La creación de los Hogares de Bienestar Familiar no implicó, sin embargo, la desaparición de la modalidad de Hogares Infantiles.

modalidad de atención al menor impartida por madres o personas de la comunidad.

Los Hogares de Bienestar se definen como "el conjunto de acciones que realizan las madres y/o personas de la comunidad, previamente capacitadas, tendientes a propiciar el desarrollo físico y psicosocial de los niños menores de 7 años, enriqueciendo la calidad de las relaciones en las que se da el proceso de socialización, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de extrema pobreza e impulsando la participación organizada de la comunidad"<sup>13</sup>.

La población objetivo de este programa son los niños menores de 7 años, ubicados en familias de los estratos más pobres en zonas urbanas o núcleos rurales. Las acciones directas que se promueven son: atención y control del estado nutricional de los menores, prevención y control de enfermedades que normalmente afectan a los niños, actividades que propicien su desarrollo físico y psicosocial, educación familiar y recreación.

Adicionalmente, el programa incrementa el ingreso de las familias encargadas del cuidado directo de los menores, pues las madres comunitarias reciben una cantidad de dinero mensual que pagan los padres de familia de los niños que asisten al hogar<sup>14</sup>, a más de una beca que otorga el ICBF por niño atendido. Además y como elemento básico del programa, se busca propiciar un proceso de solidaridad, responsabilidad y partici-

pación de la comunidad, en el cuidado y atención de los menores.

Está concebido como un programa que debe llevarse a cabo dentro de la comunidad donde viven los niños, por ser precisamente allí donde ellos se relacionan y desarrollan, y con una comunidad que participe activamente en todas las actividades del programa. La comunidad misma debe conocer y analizar su situación, realizar la programación, ejecución y evaluación del programa, y llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida. Esto último es un requisito indispensable para lograr una verdadera protección a la niñez.

Lo anterior muestra claramente que los Hogares de Bienestar no pueden enmarcarse exclusivamente como un programa de complementación alimentaria o educación. Es un programa de atención integral al menor que involucra a la familia y la comunidad en la gestión, administración y organización del mismo, y por lo tanto en el cuidado de los niños. Funciona dentro de una vivienda de la misma comunidad, es atendido por una mujer perteneciente a ésta que se denomina "Madre Comunitaria" y es administrado y organizado por las Juntas y Asociaciones de Padres de Familia<sup>15</sup>. La madre comunitaria recibe un entrenamiento antes de asumir sus funciones.

La Junta de Padres de Familia apoya, vigila y controla el programa, vela por la calidad de

13 ICBF. Programa social de Colombia. Linamietos técnicos proyecto: Hogares de Bienestar, Bogotá. 1988.

14 La suma es fijada por la Asociación de padres de familia y varía de acuerdo con la zona y las características del hogar.

15 En cada Hogar de Bienestar hay una junta de padres de familia que está conformada por los padres o acudientes de los niños que asisten a éste. Las asociaciones de padres de familia tienen representación de padres cuyos niños asisten a distintos hogares de una zona.

la atención que reciben los niños por parte de la madre comunitaria, organiza actividades en beneficio del hogar y coordina, con la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar, todo lo relacionado con el funcionamiento del hogar.

Por su parte, las Asociaciones de Padres de Hogares de Bienestar administran el programa del sector o zona a la cual pertenecen, respondiendo por los recursos propios y los que le asigne el ICBF, ya que ellas son las que reciben directamente los aportes del instituto y los distribuyen a los diferentes hogares; conforman comités de apoyo al programa con otros miembros y organizaciones de la comunidad orientadas al mejoramiento del programa y de las condiciones de vida generales de la comunidad; y, se mantienen en permanente contacto con los funcionarios regionales del ICBF, para modificar o corregir aspectos relacionados con la marcha del programa, seleccionar y reemplazar a las madres comunitarias, determinar el sistema y monto de remuneración de éstas y establecer la cuantía de las cuotas que deben pagar los padres por la atención de sus hijos en los Hogares de Bienestar.

Es claramente, entonces, un programa basado en la participación comunitaria, apoyada y promovida por el Gobierno bajo la forma de responsabilidad compartida entre el Estado, la comunidad y la familia, y

caracterizado por el trabajo interinstitucional. Cada comunidad, conjuntamente con el ICBF, realiza un diagnóstico de la situación de la población infantil<sup>16</sup> con el fin de identificar el número de niños que requieren atención; selecciona las madres comunitarias<sup>17</sup> y la vivienda o espacio físico donde funcionará el Hogar de Bienestar; y, se organiza en Asociaciones de Padres de Familia.

Las Madres Comunitarias son capacitadas por el SENA en aspectos de recreación, relaciones familiares y comunitarias, higiene, nutrición, salud y los contenidos del Plan de Supervivencia Infantil. La adecuación de las viviendas o espacios físicos que se utilizan, cuenta con el apoyo financiero del Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario. Al desarrollo del programa se vinculan también los vigías de salud y los centros y puestos de salud del sector oficial.

El ICBF es la entidad responsable del programa y coordina las entidades participantes. Sus funcionarios zonales promueven la creación de Hogares de Bienestar y asesoran, permanentemente, tanto a las madres comunitarias como a las Asociaciones de Padres de Familia.

Dentro de la estructura financiera del programa, el 8.3% proviene del presupuesto nacional, el 33.5% lo constituye aportes del ICBF con recursos propios, el 17.3% son aportes del ICT, la comunidad y cooperación

<sup>16</sup> Edad, peso, tamaño de los niños, ingreso de la familia, actividad de la madre y aspectos físicos de la vivienda.

<sup>17</sup> La selección de las madres comunitarias se basa en los siguientes criterios: ser una persona aceptada por la comunidad en la cual prestará el servicio; tener capacidad de dar y recibir afecto, y de convivir con los niños; tener una formación escolar similar al promedio de la población a la que prestará el servicio; tener estabilidad en las relaciones afectivas con los miembros de las familias; gozar de buena salud e incorporarse a los programas del Sistema Nacional de Salud; y, ser mayor de 18 años y menor de 50.

técnica internacional, y el 40.8% restante proviene de aportes y rentas con destinación específica. Esta estructura refleja cómo, si bien el Estado se apoya en la comunidad para dar soluciones a los problemas que ésta afronta, continúa manteniendo una clara responsabilidad frente a éstos, aportando recursos humanos y financieros significativos.

Es más, es indudable que el programa de Hogares de Bienestar ha recibido un decidido apoyo político, que se ha traducido en un incremento muy significativo del volumen de recursos con que cuenta. En 1988, es decir un año después de haberse conformado oficialmente, éste contó con recursos cuatro veces superiores a los del año inmediatamente anterior. En 1989 se decretó un incremento del 1% en los aportes que las empresas debían entregar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, gracias a lo cual los fondos con los que cuenta el programa se duplicaron.

Sin embargo, como todo programa en ejecución, los Hogares de Bienestar han presentado limitaciones y dificultades en su desarrollo, que están evaluadas por el instituto, como organismo coordinador del programa. Se destacan, por ejemplo, la falta de apoyo por parte de los Centros de Salud, especialmente notorio en algunas localidades, y la capacidad restringida del ICT para proveer créditos necesarios para mejoramiento de las viviendas donde funcionan los Hogares. Las madres comunitarias, por su parte, expresan la necesidad de complementar la capacitación recibida en aspectos tales como ayudas pedagógicas para orientar mejor las

actividades que realizan con los niños y orientación en relaciones humanas dado que deben tener permanente contacto con las familias de los niños<sup>18</sup>.

## **II. Impacto de los cambios en los modelos de atención sobre costos y cobertura de los programas**

Los cambios que ha ido experimentando el modelo de atención al menor han traído consecuencias significativas sobre los costos y la cobertura lograda por los programas.

Actualmente coexisten dos modelos de atención al menor: los Hogares Infantiles o CAIPs y los Hogares de Bienestar Familiar. El primero de ellos, como se mencionó, es un modelo institucional, en que la atención al menor es responsabilidad de los representantes legales de los CAIPs. En el segundo, el ingrediente básico lo constituye la participación activa de la comunidad en la organización, administración y control del programa, unida a un decidido apoyo gubernamental.

El programa de los CAIP, como se aprecia en el Cuadro 1, aún cuando continúa en funcionamiento, ha ido perdiendo importancia dentro del total del gasto de inversión en programas del ICBF, mientras la nueva modalidad de Hogares de Bienestar Familiar ha ganado participación en forma muy significativa. En 1987, año en el cual se crearon oficialmente los Hogares de Bienestar, éstos recibieron cerca del 10% del gasto de inversión en programas del ICBF, mientras los CAIPs

18 Ver: Banco Mundial, "Colombia, Social Programs and Poverty Alleviation: An Assessment of Government Initiatives". Document of the World Bank. December 2, 1988.

**Cuadro 1**  
**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO DE INVERSION POR PROYECTO**  
**1985 - 1990**

Proyectos	1985	1986	1987	1988	1989	1990 **
-CAIPs *	68.7	57.0	57.8	44.0	31.8	22.0
-Restaurantes Escolares	4.2	5.6	5.0	5.1	4.0	3.3
-Ancianos	-	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
-Producción Hogares de Bienestar Familiar *	5.4	9.8	7.6	3.8	2.3	2.0
-Otros	-	-	9.9	36.0	55.6	68.9
	21.7	27.4	19.4	10.9	6.2	3.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\* Sólomente se reportan los aportes directos del ICBF al programa.

No incluye los ingresos propios y aportes de otras instituciones.

\*\* Estimativos

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal y Estados Económicos y Financieros del ICBF.

absorbieron el 58% (Cuadro 1). Ya para 1989, estos últimos recibieron del ICBF 15.963 millones de pesos que representaban el 32% del presupuesto para programas de esta institución. Frente a lo anterior, los Hogares de Bienestar tuvieron aportes del ICBF que llegaron a 27,883 millones de pesos, cifra equivalente al 56% del total de inversión en programas del ICBF. Para 1990, el gasto programado en inversión fue de 51.908 millones de pesos (69%) para Hogares de Bienestar y tan solo 16.560 millones de pesos (22%) para el programa CAIP<sup>19</sup>.

El programa "Hogares de Bienestar" ha tenido, desde su creación formal, un enorme apoyo presupuestal por parte del ICBF y de instituciones internacionales como la

UNICEF, a más de una clara decisión política de respaldo a la creación y ampliación del mismo, al igual que la tuvieron los CAIPs en su primera etapa. Lo anterior se refleja, con toda claridad, en la evolución de la ejecución presupuestal del ICBF en Hogares de Bienestar Familiar. En 1989, se asignó a este programa una cifra 8 veces superior a la de 1987, año en el que se inició oficialmente esta modalidad (Cuadro 2).

Es interesante resaltar además cómo los aportes a este programa produjeron un incremento significativo en el gasto público social orientado hacia los programas de atención al menor. En el Cuadro 2, se aprecia cómo durante el período 1981-1986, se mantuvieron niveles de ejecución presu-

19 DNP. Propuestas para el fortalecimiento presupuestal del instituto Colombiano de Bienestar Familiar y le financiamiento de los "Hogares de Bienestar Infantil". Documento DNP-2.377-UDS. Bogotá, julio 5 de 1988.

**Cuadro 2**  
**GASTO Y CUBRIMIENTO DE LA ATENCION AL MENOR**

Ejecución Presupuestal (miles de pesos constantes de 1980)						Menores cubiertos						
	H. I.	Indice 80=100	H. B. F.	Indice 87=100	Total (H.I.+ H.B.F)	Indice 80=100	H. I.	Indice 80=100	H. B. F.	Indice 87=100	Total	Indice 80=100
1980	3.063.944.00	100.0	—	—	3.063.944.00	100.0	100.000	100.0	—	—	100.000	100.00
1981	2.624.980.54	85.7	—	—	2.624.980.54	85.7	157.925	157.9	—	—	157.925	157.93
1982	2.646.900.30	86.4	—	—	2.646.900.30	86.4	175.282	175.3	—	—	175.282	175.28
1983	2.669.118.71	87.1	—	—	2.669.118.71	87.1	194.373	194.4	—	—	194.373	194.37
1984	2.791.876.83	91.1	—	—	2.791.876.83	91.1	216.814	216.8	—	—	216.814	216.81
1985	2.582.504.44	84.3	—	—	2.582.504.44	84.3	223.903	223.9	—	—	223.903	223.90
1986	2.803.259.10	91.5	—	—	2.803.259.10	91.5	228.897	228.9	—	—	228.897	228.90
1987	2.793.757.29	91.2	483.158.91	100.0	3.276.916.20	107.0	215.525	215.5	122.576	100.0	338.101	338.10
1988	2.678.492.03	87.4	2.132.725.12	441.4	4.811.217.14	157.0	219.986	220.0	351.478	286.7	571.464	571.46
1989	2.663.286.85	86.9	4.097.939.32	848.2	6.761.226.17	220.7	212.702	212.7	697.612	569.1	910.314	910.31

H.I. = Hogares Infantiles o CAIPS

H.B.F. = Hogares de Bienestar Familiar

\* En 1987 aparecen los Hogares de Bienestar Familiar y se mantiene la modalidad de Hogares Infantiles o CAIP'S

\*\* En 1989 se incrementa al 3% del aporte sobre la nómina de las empresas. con destino a los programas de ICBF.

Fuente: Informe de Actividades ICBF 1978-1982

Informe de Actividades ICBF 1982-1986

Informes de Ejecución Presupuestal y Estados Financieros del ICBF



puestal inferiores al asignado en 1980, llegándose en 1985 a que la ejecución presupuestal en el programa de atención al menor fuera un 16% inferior a la de 1980. Por el contrario, a partir de 1987, año en el cual se crearon oficialmente los Hogares de Bienestar, los fondos asignados a la atención al menor crecieron significativamente. Es así como, en 1989, la ejecución presupuestal en programas de atención al menor fue algo más del doble, en términos reales<sup>20</sup>, de la que se realizó a comienzos de la década.

A más del aumento en la ejecución presupuestal, la modalidad de Hogares de Bienestar Familiar, como se había comprobado en experiencias anteriores que se basaron en la participación comunitaria activa, ha logrado efectivamente una mayor cobertura con un menor costo por niño atendido. En el Cuadro 3, se aprecia cómo, mientras la ejecución presupuestal anual requerida por niño atendido bajo la modalidad de CAIP fue de \$12.521 anuales en 1989, en los Hogares de Bienestar ésta fue de sólo \$5.874.

Es precisamente la modalidad de Hogares de Bienestar la que ha hecho posible el aumento en cobertura. Bajo el modelo de los CAIPs, atender a los 697.612 niños que asistieron en 1989 a los Hogares de Bienestar hubiese costado alrededor de 9 mil millones de pesos, cifra 30% superior a la ejecutada en este último programa.

Lógicamente, estas grandes diferencias en costos se relacionan muy estrechamente con las características propias de cada una de las

**Cuadro 3**  
**COSTO DE ATENCION AL MENOR**  
**SEGUN MODALIDAD**  
**(a precios constantes de 1980)**  
**Costo por menor atendido**

	H. I.	H. B. F.
1980	30.639.44	
1981	16.621.69	
1982	15.100.81	
1983	13.731.94	
1984	12.876.82	
1985	11.534.03	
1986	12.246.81	
1987*	12.962.56	3.941.71
1988	12.175.73	6.067.88
1989	12.521.21	5.874.24

H. I. = Hogares Infantiles o CAIPs

H.B.F. = Hogares de Bienestar Familiar

\* En 1987 aparecen los Hogares de Bienestar Familiar y se mantiene la modalidad de Hogares Infantiles o CAIPs.

Fuente: Informe de actividades ICBF 1978-1982 y 1982-1986.

modalidades. El hecho de utilizar personas de la comunidad -Madres Comunitarias- para el cuidado directo de los niños, en lugar de funcionarias profesionales del ICBF, de emplear las casas de estas madres o espacios de la misma comunidad en lugar de edificaciones o lugares del instituto, y de contar con Asociaciones de Padres de Familia que están permanentemente ayudando en la marcha del hogar, ha permitido disminuir significativamente los costos del programa, lo que unido al decidido apoyo con que éste ha contado, ha permitido aumentar la cobertura, haciendo posible que el programa se acerque a las metas de cobertura planteadas al inicio del mismo (Cuadro 4).

<sup>20</sup> Descontando el efecto de la inflación.

El programa de Hogares de Bienestar ha permitido que aunando esfuerzos del Estado y la comunidad, se logren los objetivos deseados respondiendo además muy directamente a las necesidades planteadas y sentidas por los ciudadanos. Adicionalmente, la participación activa de la comunidad gene-

ra un proceso de toma de conciencia sobre los problemas que la misma enfrenta y sus posibles soluciones, que van más allá de la situación del menor, desarrollando un proceso verdaderamente democrático que puede y debe ser replicado en otros programas sociales.

**Cuadro 4**  
**MENORES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA**  
**"HOGARES DE BIENESTAR"**

<b>Año</b>	<b>Cobertura programada</b>	<b>Cobertura alcanzada</b>	<b>Diferencia programada - alcanzada</b>
1987	100.000	122.576	22.576
1988	400.000	351.478	-48.522
1989	700.000	697.612	-2.388

**Fuente:** Plan de Economía Social. Agosto de 1987. Archivos ICBF.

### **Bibliografía**

- ICBF, Informe de Actividades y Programas 1972.  
 Informe de Actividades y Programas Agosto 1974 - Agosto de 1975.  
 Informe de Actividades y Programas 1976-1977  
 Informe de Actividades 1978-1982  
 Informe de Actividades 1982-1986  
 Evolución Conceptual del proyecto de atención integral al menor de 7 años. En **Los Niños** #16. Bogotá, Febrero de 1988.  
 Hogares de Bienestar. En **Los Niños** #16. Bogotá, Febrero de 1988.  
 Acuerdo Número 0025 de Octubre 3 de 1988.  
 Resolución Número 002619 de Diciembre 26 de 1988.  
 Bonilla de Ramos Elssy. La madre Trabajadora. Documento CEDE 066. Bogotá, Septiembre de 1981.  
 DNP, Plan de Economía Social. Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990. Bogotá, Agosto de 1987.  
 Barco, Virgilio. **El Cambio Social: Un compromiso con Colombia. Acciones y resultados de tres años de gobierno.** Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional. Bogotá, 20 de julio de 1989.  
 Banco Mundial, Colombia, Social Programs and Poverty Alleviation: An Assessment of

Government Initiatives. Report N 7271-CO. Diciembre 1988.

Diario Oficial N 34244. Enero de 1975.

Velandia de Ochoa, Emperatriz. "Atención a la Niñez y Educación Inicial". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Educación. Caracas, 15-21 de Enero de 1989.

"Hacia la Prevención con Programas Comunitarios". Trabajo presentado en el Encuentro Latinoamericano de Intercambio de Experiencias sobre Programas de Niñez, Juventud y Familia. Bogotá, Noviembre 28 a Diciembre 2 de 1988.

DNP. Hogares Populares para la Atención al Niño. Documento DNP-2.307-UDS. Febrero 26 de 1987.

Ramos, Eduardo. "Programa Social Hogares de Bienestar: Sondeo sobre su funcionamiento". Documento CIID, Bogotá, Noviembre de 1989.



**HAGA MAS VENTAS POR CORREO, UTILIZANDO EL "SERVICIO DE REEMBOLSO C.O.D." DE ADPOSTAL**

Es un servicio que le permite estar en varias ciudades a un mismo tiempo entregando y cobrando a la vez su mercancía! Parece increíble, ¿verdad? Usted hace el envío de sus productos, y en el momento mismo en que su cliente los retira de nuestras oficinas, le giramos su dinero! Además es rápido y seguro!

**CORREO DE COLOMBIA**  
llega seguro y a tiempo!  
MAYOR INFORMACIÓN: TEL. 2415531 Y 2826842