

LA GÉNESIS DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DEL  
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

SARA ELOÍSA DEL CASTILLO MATAMOROS

CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES. NIÑEZ Y JUVENTUD

Entidades Cooperantes:

Universidad de Caldas, Universidad Autónoma de Manizales, Unicef, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad Central, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Distrital, Pontificia Universidad Javeriana

MANIZALES

2009

LA GÉNESIS DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DEL  
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

SARA ELOÍSA DEL CASTILLO MATAMOROS

Director:

ANDRÉ NOEL ROTH DEUBEL

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales

Tesis de grado para optar al título de  
Doctora en Ciencias Sociales. Niñez y Juventud

CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES. NIÑEZ Y JUVENTUD

Entidades Cooperantes:

Universidad de Caldas, Universidad Autónoma de Manizales, Unicef, Universidad  
Pedagógica Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad Central, Universidad  
Nacional de Colombia, Universidad Distrital, Pontificia Universidad Javeriana

MANIZALES

2009

**Notas de Aceptación**

-----  
-----  
-----

-----  
**Presidente del Jurado**

-----  
**Jurado**

-----  
**Jurado**

Manizales, Agosto de 2009

*A la memoria de mi madre...  
que se me fue cuando esta empresa apenas comenzaba.  
Si de aquí, de este texto alguien se inspira para hacer algo mejor,  
la inspiración vendrá de mi madre por ella y de ella....  
Nadie sabe todo lo que se puede llegar a extrañar un rostro o una caricia, por eso de  
ella me queda lo que guardo celosamente en mi memoria....para que el tiempo no se lo  
lleve, como suele hacerlo inexorablemente ....*

*A mi Durán...mi querido esposo, por ser el optimista de los dos, porque sin él, lo que  
empezó no hubiera terminado...*

*A mis hijos Robert y Francis..., quienes con sus caritas día a día me dieron la  
fuerza.....Con esa lucidez infantil me dice mi hijo mayor un día: “mami tu estudias  
cosas de los niños cierto? ...Yo creo entonces mamá, que todo esto de irte muchas  
veces y no estar con nosotros y... tanto trabajo... sí vale la pena”*

El mayor agradecimiento lo tengo para con mi querido tutor, el profesor André Roth, quien llegó en el momento en que lo necesitaba. Le agradezco todo lo que me aportó en lo académico, pero principalmente su apoyo y respaldo cotidiano para sacar adelante este escrito.

Doy las gracias a toda la familia CINDE, en especial a Sara Victoria por estar atenta a todo lo que yo necesitaba para avanzar sin tropiezos; al profesor Carlos Eduardo Vasco, por creer en mí desde el principio, y a mis queridas compañeras Rosita y Clarita, ahora dos grandes amigas, por su calidez y solidaridad, sin lo cual llegar al final hubiese sido muy difícil....

Agradezco finalmente, a Marcela Gordillo por estar a diario conmigo, por apoyarme en las cosas más simples que se volvieron cruciales para sacar este documento adelante, por pasar de ser mi alumna a ser mi colega y mi amiga.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO UNO: DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	15
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
1.2 OBJETIVOS	21
1.2.1 General	21
1.2.2 Específicos	21
1.3 CONTEXTO TEÓRICO	22
1.3.1 La génesis en el marco del análisis de procesos de construcción de políticas públicas	22
1.3.2 La evolución de la atención a la infancia en Colombia: 1886 -1986	57
CAPÍTULO DOS: ABORDAJE METODOLÓGICO	87
2.1 FUENTES DE INFORMACIÓN	88
2.2 MÉTODOS DE RECOLECCIÓN Y PROCESAMIENTO	89
2.2.1 La recolección de documentos	89
2.2.2 Las entrevistas formales semiestructuradas	90
2.2.3 Elaboración de cuestionarios	95
2.2.4 Selección del tipo de estudio de caso	99
CAPÍTULO TRES: RESULTADOS	101
3.1 EL CASO DE CÓMO UNA ALTERNATIVA DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA, DESEMBOCA EN UNA ALTERNATIVA POLÍTICA DE ALIVIO A LA POBREZA	101

3.2 EL SURGIMIENTO DE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR	103
3.2.1 El contexto político y social del Programa Hogares de Bienestar: escenario de construcción de sentido	105
3.2.2 Nuevas modalidades de atención de niños y niñas menores de 7 años en el ICBF: <i>el ámbito de la comunidad epistémica</i>	114
3.3 PROGRAMA SOCIAL PARA COLOMBIA: LOS HOGARES DE BIENESTAR	137
3.3.1 Factores favorecedores del surgimiento del Programa de los Hogares Comunitarios de Bienestar: <i>las ventanas de oportunidad política</i>	138
3.3.2 La decisión política	146
3.3.3 La estrategia expansiva	155
3.3.4 Los actores clave en la génesis de los Hogares Comunitarios: sujetos de comunidades epistémicas donde coexiste lo técnico y lo político	158
3.3.5 La Ley 89 de 1988: la negociación de la sostenibilidad	195
CAPÍTULO CUATRO: CONCLUSIONES	205
REFERENCIAS	220

## INDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
Figura 1. Implantación de ideas relevantes	26
Figura 2. Fuerzas institucionalizadas y grupos de presión	28
Figura 3. Modelo linear de política pública	39
Figura 4. Modelo interactivo política pública	41
Figura 5. Una relación simbólica representacional	50
Figura 6. Integración entre modelos de análisis de procesos de política: marco de la coalición de defensores, comunidades de sentido y el modelo interpretativo-narrativo	54
Figura 7. Interacción de las comunidades de sentido frente a la toma de Decisiones	55
Figura 8. Creación del instituto colombiano de bienestar familiar	62
Figura 9. Organigrama ICBF	162
Figura 10. Tránsito de una junta directiva como actor homogéneo a una junta con actores diferenciados vía roles e intereses	181
Figura 11. Configuración de comunidades de sentido en la génesis de los hogares comunitarios de bienestar con base en el modelo narrativo-interpretativo	194

## INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Coberturas de programas del ICBF	71
Cuadro 2. Actores entrevistados	92
Cuadro 3. Entrevistas colectivas	95
Cuadro 4. Pre-categorías de análisis	96
Cuadro 5. Cobertura y Costos UPAN. Junio1985	135
Cuadro 6. Proyección Histórica del Crecimiento de los Hogares Comunitarios de Bienestar –ICBF. 1987	158

## **INDICE DE ANEXOS**

Anexo 1. Actas Claves Junta Directiva ICBF Nacional	239
Anexo 2. Artículos de prensa seleccionados	250
Anexo 3. Preguntas orientadoras de las entrevistas exploratorias	253
Anexo 4. Mapa de Eventos de la Génesis de los Hogares Comunitarios de Bienestar	254
Anexo 5. Mapa de Actores y sus Roles en la Génesis de Hogares Comunitarios de Bienestar	255

... si alguien encontró el origen del modelo que se masificó en los Hogares Comunitarios del ICBF, si alguien ubicó la idea primaria, ese sería García Márquez,... que en *Cien Años de Soledad*, cuenta cómo una señora del barrio recibía en su casa a los niños y los cuidaba y jugaba con ellos. ....

**José Amar A. Entrevista.**  
**Barranquilla, agosto 2007.**

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende mostrar cómo los numerosos factores de índole política, social y técnica que definieron el surgimiento del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar –lanzado como el Programa Social del presidente Virgilio Barco en 1986–, hicieron de éste una política pública dirigida a la primera infancia que se ha mantenido vigente hasta hoy en Colombia. De igual manera, este estudio intenta trascender las evaluaciones que se le realizan al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, las cuales dejan de lado aspectos del orden cualitativo, muy necesarios a la hora de analizar, razón por la cual este programa es visto en el país como una de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia con una de las más altas inversiones financieras y administrativas jamás destinada a una intervención de ese tipo en Colombia.

El Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF se caracteriza por su importante cobertura geográfica y poblacional. Con más de 20 años en el panorama nacional, los Hogares Comunitarios de Bienestar representan, como afirmábamos antes, un importante porcentaje de los recursos asignados a programas sociales en el país<sup>1</sup>. Su

---

<sup>1</sup> “Del 3% de los aportes patronales sobre las nóminas de las empresas públicas y privadas, el 1% tiene destinación específica a los HOBIS”. **Políticas de Cambio Económico y Social**. DNP. Bogotá. 1995.

importancia como oferta institucional organizada –dirigida a un sector de la población vulnerable como son los niños menores de 7 años de familias en estado de pobreza–, hace que sea catalogado como un programa esencial dentro de las acciones del gobierno dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de esta población en particular. (DNP, USD, CONPES, 1997)

En ese sentido, están pendientes las respuestas a preguntas que apuntan al análisis de diferentes aspectos de la política, tales como: ¿cuáles han sido los procesos políticos que han acompañado la génesis del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar como expresión de una política pública dirigida a la infancia en Colombia?, y ¿de qué factores sociales y políticos dependió su consolidación como opción institucional para convertirse en parte de una política dirigida a la primera infancia en Colombia?

Es así como el presente estudio pretende resolver estas y otras preguntas derivadas de la revisión exhaustiva de los inicios del programa, mediante el abordaje de un enfoque investigativo de corte principalmente cualitativo, como es el *estudio de caso*, el cual basó sus insumos en fuentes de información primaria, tales como entrevistas a profundidad a informantes clave dentro del proceso de origen y consolidación del programa. Así mismo, se recurrió a fuentes de información secundaria, claves dentro de la formulación, implementación y evaluación del programa.

El análisis de la génesis del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, requirió de la elaboración de un marco analítico adecuado para la comprensión de los diferentes procesos de construcción de la política. Así pues, se examinaron cuatro modelos de procesos de política: *el linear*, derivado del trabajo de Cobb y Elder (1972); *el incremental*, basado en los desarrollos teóricos de Lindblom (1980); y *el interactivo*, mirado desde Grindle y Thomas (1991). Por último, están los modelos que hacen énfasis o se enmarcan en la dimensión cognitiva. Dado el interés que anima este trabajo, nos aproximaremos a tres de ellos, los cuales vinculan el análisis de procesos de políticas públicas: el de coalición de defensores de Sabatier y Jenkins-Smith (1993, citado en

ROTH, 2005), el de comunidades de sentido de Haas (1992) y el narrativo-interpretativo de Yanow (2001).

La constitución del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar –como expresión de una política pública dirigida a la primera infancia– es un fenómeno que llama la atención, toda vez que se revela como un claro escenario de cambio de una política, donde primaron factores como la reducción de recursos e intervenciones del ICBF, y en el que, en un periodo de tiempo institucional relativamente corto, coexistieron dentro del Instituto dos directrices para la atención a la primera infancia: la del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y la del gobierno Barco (1986-1990). Esta última asignó nuevos recursos y renovó, en función de los programas como el de Hogares Comunitarios de Bienestar, el rol del ICBF en el ámbito de las políticas sociales del Estado.

La búsqueda en esta dirección permitió encontrar pistas suficientes para identificar las razones por las cuales el programa de hogares comunitarios se ha mantenido como pilar de las acciones dirigidas a la primera infancia desde lo público, pese a los numerosos cuestionamientos que se le hacen actualmente.

El documento resultante de esta construcción final se estructura en cuatro grandes capítulos, dos de los cuales –el de contexto teórico y el de resultados–, pretenden ser a su vez segmentos narrativos independientes.

En el primer capítulo se describe el problema partiendo del planteamiento del mismo para continuar con la elaboración del contexto teórico, el cual consta de dos partes:

–La primera parte corresponde a una revisión sobre el papel de la génesis de las políticas en el ámbito del análisis de los procesos de construcción de políticas públicas. Se desarrolla desde dos énfasis: el primero, ligado al papel de la génesis en el ciclo de

políticas, a través de una perspectiva histórica; y el segundo, intenta mirar la génesis desde el análisis del proceso de construcción de las políticas públicas.

–La segunda parte de este primer capítulo es una aproximación histórica en torno a la atención a la infancia en Colombia, la cual se centra en el periodo previo al surgimiento del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Es este un recuento histórico con un énfasis intencional en el contexto social y político que rodeó los diferentes eventos.

El segundo capítulo corresponde a la descripción del abordaje metodológico, el cual parte de un enfoque eminentemente cualitativo, centrado en la construcción de un *estudio de caso* que pretende dar cuenta de cómo los Hogares Comunitarios de Bienestar desembocan en una alternativa trascendental para la atención a la primera infancia en Colombia. Para ello se utilizaron métodos complementarios entre sí, como las entrevistas, la búsqueda documental, el análisis de material periodístico y la consulta de actas y otros reportes originales de las acciones públicas, en las instituciones donde reposa dicha información.

El tercer capítulo es el núcleo de este ejercicio de análisis de procesos de política desde la óptica de la génesis, y constituye *el caso como tal*. Se desarrolla en dos grandes partes: la primera se centra en los escenarios que determinan el surgimiento del Programa de Hogares Comunitarios de ICBF; la segunda muestra cómo se configura el programa como esa alternativa de atención a la primera infancia que desemboca en una alternativa política de alivio a la pobreza, en el marco del gobierno del presidente Virgilio Barco.

Termina el texto con un cuarto capítulo que corresponde a las conclusiones de la investigación, y que, como segmento diferenciado, más que plantear puntos finales, retoma los anteriores segmentos de la tesis para centrarse en lo que serían posibles hallazgos de la misma, los cuales remiten a nuevas reflexiones que seguramente serán tema de investigaciones futuras.

## **CAPÍTULO UNO: DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El programa de Hogares Comunitarios de Bienestar –HOBIS- surgió a finales del año 1986, con la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, como estrategia de desarrollo humano integral dirigida a atender a los niños menores de 7 años pertenecientes a las poblaciones más pobres del país.

Este programa pretende apoyar el proceso de socialización y mejorar tanto la nutrición como las condiciones de vida de estos niños mediante acciones realizadas por las madres comunitarias, que son mujeres que pertenecen a la misma comunidad y contexto de los niños, y quienes después de un proceso de formación y capacitación, atienden en su casa entre 10 y 15 niños menores de 7 años, durante 5 días a la semana.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- es la entidad responsable del programa, el cual se financia en la actualidad con el 1% adicional de los recursos generados por las nóminas mensuales de las empresas públicas y privadas, al haber pasado los aportes del 2 al 3%, en virtud de lo dispuesto por la Ley 89 de 1988 (Mokate, 1991).

Desde su inicio, el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar se fue expandiendo hasta alcanzar una cobertura nacional en el año 1996 y se ha venido ejecutando desde hace casi 20 años, para lo cual ha utilizado grandes volúmenes de recursos financieros. En el año 2003, por sólo dar un ejemplo, se destinaron \$379.817 millones de pesos m/c para este programa (ICBF, 2003).

Sin embargo, las coberturas alcanzadas por el programa entre los años 2003 y 2005 vienen disminuyendo en el contexto de un país que deteriora sus indicadores socioeconómicos y disminuye su inversión en lo social. Por otra parte, desde 2004 se

viene implementando una transformación en la modalidad del servicio que prestan los hogares comunitarios, pasando a los denominados *Hogares Múltiples*, que reúnen de 6 a 10 hogares comunitarios con la pretensión de cualificar la atención prestada a los niños beneficiarios (Ministerio de la Protección Social,2006).

Las transiciones descritas y muchas otras implementadas al programa, son producto de cuestionamientos que se le hacen desde varios escenarios, lo que ha llevado a plantear varias evaluaciones del programa, la última de ellas realizada en el 2007-2008, pero aún no se han oficializado los resultados. Sin embargo, en todas las evaluaciones llevadas a cabo hay incertidumbre respecto a la línea de base y los criterios con los cuales es posible aplicar los resultados que de ellas se obtienen, además de desconfianza a la hora de utilizarlas para sustentar las decisiones de cambio o de mantenimiento de una modalidad en la oferta a los beneficiarios.

Los beneficios económicos y sociales que generan las intervenciones derivadas de los programas dirigidos a la primera infancia, han sido ampliamente abordados en la literatura sobre el tema<sup>2</sup>. Un niño bien alimentado tiene mejor salud, mejor desarrollo físico y mayor capacidad para el aprendizaje y, por lo tanto, será un adulto más productivo y con mejores condiciones de vida.

En razón a la magnitud de los recursos invertidos en el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, lo estratégico de la intervención en la formación de capital humano, la lucha contra la pobreza y la política de protección social, se considera un desafío pendiente para obtener respuestas sobre el origen del programa como expresión de una política pública perdurable dirigida a la infancia, a pesar de la ausencia, en su formulación inicial, de fundamentos técnicos en lo referente a la atención a la primera infancia.

---

<sup>2</sup> Algunas referencias: World Bank . World Development Report 1993: Investing in Health. Washington, 1993; Paxon, C. & Waldfogd, J. Work, Welfare and Child Malnutrition. Working Paper. Foundation. Washington, 1999.

Este programa es la concreción de una de las políticas de atención dirigidas a la infancia de mayor inversión económica y social en el presente siglo. Política esta que surgió como respuesta a la baja cobertura que tenían los programas oficiales en la década de los 60 y, principalmente, a los altos índices de desnutrición infantil que se registraban hacia 1963, los cuales mostraban que más de 30 de cada 100 niños estaban desnutridos en el país (PROFAMILIA, 2000).

Por otra parte, en razón a la ausencia de un ordenamiento de sus intervenciones como expresión de una política pública específica –en el contexto de una estrategia de superación de la desnutrición y la pobreza de los niños y sus familias–, el programa quedó enmarcado como una acción prioritariamente dirigida a la primera infancia, pero no ha logrado que se le reconozcan impactos concretos en la superación de la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables del país.

A propósito del trayecto recorrido en esta investigación, es necesario hacer varias distinciones referentes al carácter del contenido de este estudio, que nos permitieron argumentar por qué era importante hablar de la *génesis del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar como expresión de una política pública dirigida a la primera infancia*.

La primera distinción se refiere a las diferencias de énfasis entre investigación y evaluación de políticas públicas. En la actualidad, por el devenir, desarrollo e impacto de las políticas públicas, en especial en las entidades del Estado, se ha promovido una tendencia a la realización de evaluaciones y análisis de políticas públicas, que bajo el argumento de la imparcialidad y objetividad, son llevadas a cabo por agentes externos a la institución responsable de la política, plan o programa. Para efecto de la imparcialidad de las evaluaciones, se considera una ventaja el hecho de que los evaluadores no conozcan nada de la naturaleza, historia y desarrollo del programa, porque ello garantizaría mayor transparencia y objetividad frente a los resultados de la misma.

El anterior planteamiento es muy útil para tomar distancia y argumentar en adelante, porque a pesar de que aquí se formula una pregunta acerca de la génesis de una política y la evaluación de políticas estaría en el campo del análisis de las políticas, la dirección de esta búsqueda es ante todo una investigación en políticas públicas, no una evaluación. Una investigación que en su interés por desentrañar el origen y génesis de una política pública, ha optado por un enfoque especialmente cualitativo. Por ello, las estrategias usadas se formalizan en particular en el uso del *estudio de caso*, no sólo como opción metodológica, sino como alternativa epistemológica que permite, a partir de la configuración de los sucesos que enmarcan un periodo inicial de la política pública, encontrar las pistas de su génesis como tal.

En ese sentido, Lincoln y Guba (1986, pp.549-550, citados en Bustelo, 2001) proponen una definición de investigación *en políticas públicas* que consideramos válida para cualquier orientación epistemológica y para cualquier tipo de investigación (básica o aplicada): “*es un tipo de indagación disciplinada que se lleva a cabo para resolver algún problema de forma que se consiga entendimiento o se facilite la acción*”. La evaluación en cambio sería: “*un tipo de indagación disciplinada que se lleva a cabo para determinar el valor (mérito y/o valía) de alguna entidad tal como un tratamiento, un programa, unos recursos o una actuación, de forma que se mejore o refine lo evaluado (evaluación formativa) o se valore su impacto (evaluación sumativa)*”. (Lincoln y Guba, 1986, pp. 549-550)

Como se puede observar, estas definiciones vuelven a hacer hincapié en las diferentes *finalidades*, entre el interés de evaluar y el interés de investigar.

Una segunda distinción necesaria, es la que plantea Carol Weiss (1998, p. 7), quien hace la separación entre programas y políticas, pero considera al final que su análisis se hace con las mismas estrategias. Sin embargo, el desarrollo de un trabajo como el presente, requiere diferenciar entre políticas públicas y programas, y de acuerdo de nuevo con Lincoln y Guba (1986, p. 537, citado en Bustelo, 2001), es claro, como ellos argumentan, que existen diferencias de método, pues aunque ambos, políticas y

programas, utilicen los mismos estatutos teóricos y las mismas metodologías de acción, esto no los hace iguales, no utilizan los mismos estatutos epistémicos, no parten de las mismas categorías de constitución, porque *“el hecho de que utilicen las mismas herramientas (martillos, destornilladores, sierras y llaves) no hace iguales a carpinteros, electricistas y fontaneros”*.

No está entre nuestros intereses el de sobredimensionar la importancia de distinguir las políticas públicas de los programas, pero en nuestra opinión, cuando la pregunta que se hace atañe a la génesis de un suceso, varias de sus reflexiones en esa dirección resultan muy pertinentes para enfatizar, en el caso que nos atañe, por ejemplo, la trascendencia que tiene para el país el hecho de considerar a los Hogares Comunitarios de Bienestar como una política pública dirigida a la primera infancia y no simplemente como un programa.

Tanto programas como políticas incluyen la idea de un conjunto de procesos, actividades o acciones. Para ser más preciso, el *programa* se refiere a soluciones específicas para problemas específicos, en tanto que la *política* se refiere en concreto a los marcos para la acción y a la manera en que los niveles municipales, regionales, y nacionales del gobierno se relacionan entre sí para el desarrollo de acciones (Reimers y Mc Ginn, 1997, p.29, citados en D. Stone 1999, p. 11).

Cuando la tarea emprendida tiene que ver con el análisis de un programa, esta se centra en el análisis de unidades como servicios, medidas y proyectos que en cuanto tal, se caracterizan, con un mayor o menor grado de amplitud y generalidad, por ser realidades acotadas, con unos objetivos, unas actividades, unos recursos y un calendario más o menos definidos. Cuando, en cambio, se trata del análisis de una política pública, sus unidades de análisis poco se definen “a priori”, y se basa, por decirlo de alguna manera, en realidades más “amorfas”, menos tangibles, como procesos, decisiones y cursos de acción en los que intervienen los poderes públicos para abordar un determinado problema público en un cierto período de tiempo. El término «políticas públicas» ha sido utilizado de diferentes maneras –incluso “puede consistir en no hacer

nada”–, pues éstas son difícilmente acotables y requieren de la redefinición y reconstrucción previa por parte del analista, ya que *“toda política pública es definida subjetivamente por el analista de políticas, es, al estudiarse, producto de una abstracción”* (Hecló, 1972, p. 123).

En la pregunta por la génesis de la política, el acercamiento es más sutil y se configura en torno al empeño de comprender el origen de ese conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. *“Posar el interés en la génesis termina haciendo hincapié en el conocimiento general o iluminación para acciones futuras, o en una información general que permita tomar decisiones fundamentadas sobre el devenir de una política o programa”*. (Hogwood y Gunn, 1984, pp. 13-19)

Estos fundamentos previos definen que una condición clave para este abordaje tiene que ver con el conocimiento profundo de todos los aspectos que configuran el devenir de una determinada política pública pero que, dándole la razón a Carol Weiss (1998), en la medida en que este esfuerzo es un *constructo*, puede ser completo para el analista investigador, pero parcial para el externo que haga uso de dicho análisis.

Estos marcos de referencia, tanto conceptual como de análisis, para el abordaje de la problemática, permitieron configurar de manera más clara las dos hipótesis de investigación que enmarcaron este estudio:

Hipótesis uno: la génesis del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar se desarrolla como oferta institucional organizada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar durante el gobierno del presidente Virgilio Barco, en respuesta a sus promesas de campaña relativas a la atención integral de los niños y niñas menores de siete años de más bajos recursos del país. Esta oferta se constituye luego en eje de la política social del presidente Barco para la «superación de la pobreza absoluta».

Hipótesis dos: la génesis del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, concebido éste como oferta institucional masiva y organizada, se configura como respuesta del gobierno Barco a la urgencia de masificar la atención a los niños y niñas menores de 7 años en Colombia. Se gesta igualmente como alternativa a los programas de atención existentes –los cuales son cuestionados por su baja cobertura–, partiendo esencialmente de la experiencia de las «nuevas modalidades de atención a la primera infancia», que venían fortaleciéndose dentro de las acciones del ICBF.

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 General**

- Realizar un análisis exhaustivo y crítico de la génesis del Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como expresión de la política pública dirigida a la primera infancia en Colombia.

### **1.2.2 Específicos**

- Proponer un modelo explicativo para la lectura de las génesis de la política pública, que permita describir los procesos sociales, políticos y administrativos, a través de los cuales se toman las decisiones que permiten su constitución.

- Proporcionar información sobre el proceso de toma de decisiones políticas que han enmarcado las acciones en torno a los Hogares Comunitarios de Bienestar, a fin de orientar las estrategias de reformulación del programa en Colombia o en programas similares en Latinoamérica.

- Partiendo del caso «Hogares Comunitarios de Bienestar», obtener argumentos del orden cualitativo para contribuir a un análisis y reflexión alterna sobre la oferta de políticas públicas dirigidas a la primera infancia.

### **1.3 CONTEXTO TEÓRICO**

Para el presente estudio hay dos referentes teóricos que permiten enmarcar la respuesta a la pregunta por la génesis de los Hogares Comunitarios de Bienestar y de los cuales se pretende dar cuenta en este acápite:

Uno tiene que ver con el bagaje conceptual que enmarca el estudio de las políticas públicas, el cual establece una diferencia entre el interés por analizar los resultados de la implementación de las mismas, y los aspectos que han estado presentes en su definición. Estas dos puertas de entrada al análisis de políticas determinan qué es lo que se mira a la hora del análisis y permiten ubicar los puntos sobre los cuales se basó la decisión de política y su incidencia en la definición que permite y garantiza que esta sea implementada.

El otro referente teórico derivado de una intensa búsqueda documental, aportó al estudio la precisión del momento histórico en el cual tuvo lugar la génesis del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, el cual se presenta como una evolución de la atención a la infancia en Colombia, de 1886 a 1986, a manera de sustrato histórico explicativo del surgimiento del programa.

#### **1.3.1 La génesis en el marco del análisis de procesos de construcción de políticas públicas**

La política pública es, sobre todo, un curso de acción tomado en la cúspide del Estado, que involucra todo un conjunto de decisores y operadores (Aguilar, 1996).

Política es, en suma:

- a) El diseño de una acción colectiva (la génesis y la formulación).
- b) El curso que efectivamente toma la acción como resultado de muchas decisiones e interacciones que comporta (la operación).

c) Los hechos reales que la acción produce (el resultado).

El análisis de las políticas públicas centra su atención en las causas, el contenido y las consecuencias de la actuación del Estado (Manheim, Rich R, 1988). Para adelantar este ejercicio, Harold Lasswell (citado en Manheim J., Rich R., 1988) propuso desagregar el proceso de la política en etapas y subetapas, que en su conjunto constituyen lo que se conoce como “el ciclo de la política”. Sus planteamientos fueron recogidos por Jones y Anderson (citados en Manheim, Rich, 1988) en un modelo que establece las siguientes etapas: 1) el establecimiento en la agenda pública, momento en el cual los problemas se convierten en interés de los gobiernos; 2) la formulación de la política o etapa en la que se estudian diversas opciones dentro del gobierno y se toman las decisiones que se traducen en un curso de acción particular; 3) la implementación, entendida como el proceso mediante el cual el gobierno opera la política; 4) la evaluación, entendida como el proceso mediante el cual se monitorean los resultados de la política con el fin de ajustarla (Howelt Rarmesh, 1995).

John Kingdon (1984) lo piensa en *the public policymaking* (elaboración de políticas públicas) como “«un conjunto de procesos» donde es necesario (1) establecer una agenda, (2) especificar las alternativas a partir de las cuales se hace una elección, (3) hacer una elección autorizada entre las alternativas especificadas, (4) implementar una decisión”.

El análisis de la política se concentra en determinar, a través de evidencia, las diversas explicaciones que se ofrecen con respecto a interrogantes como: ¿por qué se aceptó que una determinada cuestión habría de ser objeto de política? ¿por qué se diseñó y eligió una determinada traza de acción colectiva? y ¿por qué se le calificó como estrategia prioritaria o, tal vez, simplemente rutinaria? (Aguilar, 1996)

Otra metodología para el análisis de políticas públicas, elaborada por Eugene Bardach (2000), llamada «el camino de los ocho pasos», incluye como punto de partida la definición del problema, para luego proceder a la construcción de alternativas, la

selección de criterios para evaluarlas y la proyección de los resultados de las mismas. Para ello, se requiere obtener información pertinente y, como punto final, argumentar una propuesta.

Sin embargo, las políticas públicas en contextos reales no cumplen ni el modelo de las etapas de Jones y Anderson, ni el ciclo que plantea Bardach de manera secuencial e incluso tienen etapas erráticas y discontinuas, que no se dan con el orden planteado por ninguno de los dos modelos.

Al respecto, Hebert Simon y James March, (citados en Bardach, 2000), sostienen que las situaciones reales de toma de decisión se caracterizan por un conjunto de problemas tanto ambiguos como mal planteados, información incompleta, diferentes preferencias, intereses, habilidades, disponibilidad de tiempo y recursos limitados.

En tal virtud, conocer la situación específica y las condiciones en que se toman las decisiones de política es de vital importancia para poder entenderlas. La pregunta por la génesis de las políticas públicas, cobra importancia y remite necesariamente a la necesidad de saber por qué surge un conjunto de regulaciones estatales que, en el contexto del análisis de políticas públicas, pretende dar cuenta de todo el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, reconstruir la génesis es entender a la vez la manera en que estas políticas han sido elaboradas como representaciones de la acción pública. Ello permitirá comprender la acción del Estado (Muller, 2002) y encontrar un patrón de ese comportamiento en los actores de la política, que proporcione elementos valiosos para que las nuevas decisiones sean tomadas de manera más consciente y documentada.

Tal búsqueda requiere de tres momentos, que intentaremos desarrollar a continuación. El primero, permite capturar el sentido de la génesis como el momento del *surgimiento*, no del problema, sino del la política pública, entendida como el paso del discurso a la acción, a la manera que lo expresa Paul Ricoeur (2000). El segundo

momento proporciona los elementos para diferenciar el análisis de la política pública del análisis del proceso de construcción de la política, como distinción esencial para este ejercicio. Y el tercer y último momento, corresponde a una suerte de propuesta donde se plantea cuál es el modelo y de qué conceptos fuerza se articula para dar cuenta de la génesis de la política pública de interés en este estudio.

### 1.3.1.1 El papel de la génesis en el ciclo de política

*La genealogía requiere una forma específica de indagación que trata de un análisis minucioso de la sucesión de procesos y eventos...para explicar algo*  
**“Microfísica del poder”. Michel Foucault**

En varios documentos se plantea el «ciclo de políticas» (Bardach,2000), «ciclo de vida» de las políticas (Aguilar, 1992) o el «proceso integral de las políticas» (Schon,1981, citado en Salazar, 1999), como una secuencia conformada por: el origen, creación, gestación o formación de una política; la formulación; la puesta en marcha o implementación; el análisis, la evaluación y la reformulación o reestructuración; secuencia ésta que no se plantea como un proceso lineal, sino que pretende dar la idea de etapas entrelazadas que pueden traslaparse, superponerse de acuerdo con las dinámicas propias de cada escenario de políticas.

En el ciclo de políticas, la etapa inicial es entendida como momento de emergencia del problema para ser *socialmente considerado*, (Salazar, 1999) como la *puesta en agenda* del problema y la definición de una *solución que se adopta e institucionaliza* (Schon, 1981, citado en Salazar, 1999). Esta etapa inicial, sin importar cómo sea descrita, tiene implícito un proceso que no trae consigo mayor complejidad, y se describe como el momento de la *génesis de una política pública*, que a su vez está integrado por el origen del problema, la puesta en agenda, la arena de decisiones y los actores que juegan roles específicos cuando la política pública es finalmente formulada.

La idea de que la génesis se trata más de un *proceso* que de una etapa que da cuenta de un momento más bien cerrado, es posible encontrarla en el análisis que plasma Donald Schon (citado por Salazar, 1999). Sin embargo, debemos aclarar que mientras Aguilar señala que el aporte de Schon se refiere al ciclo de vida de las políticas, nosotros consideramos que este autor está argumentando con sumo detalle el conjunto de situaciones clave de la génesis de las políticas, donde hay tan sólo un paso entre las ideas estratégicas y las ideas de valor real, (ver figura 1) que se concretan en la formulación de la política pública. Todo ese barrido puede dar cuenta de la *génesis* como proceso que a su vez hace parte del ciclo de las políticas.



Adaptado de Donald Schon. 1991, citado por: Salazar V, C. 1999, pp. 59.

Figura 1. Implantación de ideas relevantes

Donald Schon, muestra cómo “las ideas políticas en el sector público siguen patrones, donde surgen eventos desencadenantes que estimulan a los implicados (beneficiarios, afectados, decisores, etc.) a actuar. Luego se articula información que media la decisión y surge un curso de acción, una solución, o se pone en marcha una

*decisión*” (Salazar, 1999). El trabajo de Schon (1981) describe más concretamente el proceso de surgimiento de la política que su ciclo de vida completo. Esto sucede con muchos otros analistas que no destacan el proceso de la *génesis de política* y lo incorporan a la etapa de la formulación, diluyendo la trascendencia que tiene en el análisis de las políticas públicas la lectura de su génesis.

Es casi una constante en los textos de análisis de políticas (Muller, 2002), (Aguilar, 1996), (Bardach, 1998), (Lindblom, 1991), (Lincoln y Guba, 1986, citados en Bustelo, 2001), (Sabatier, 1999), considerar a la génesis más como un momento, una etapa “inicial” en el ciclo de la política y esa valoración de “inicial” no deja ver que se trata en sí misma de un proceso dentro del gran proceso del ciclo de políticas, y por ello tiene tan breves desarrollos en los textos dedicados al análisis de políticas. Con ello no estamos afirmando que los teóricos del análisis de políticas no consideren importante la génesis de políticas tanto en el análisis como en la elaboración o evaluación de las mismas, nos referimos a que no dimensionan su trascendencia como proceso que a su vez puede, dependiendo de la complejidad de la política pública, estar configurado por otros elementos.

Aunque desde la perspectiva de Jones (1970 citado en Roth, 2006) y Meny, Thoenig (1992) el *policy cycle* (ciclo de la política) propone una descomposición de la política pública “*en una serie de etapas o secuencias lógicas*” incluidas dentro de las cinco fases (Meny y Thoenig, 1992) que se distinguen en el desarrollo de una política pública. No se destaca como tal la génesis, señalando como etapa inicial a la «formulación del problema», etapa que va desde la percepción de los problemas por los actores públicos hasta la incorporación del problema en la agenda pública, siendo ya una parte de la segunda fase la propuesta de solución al problema.

La génesis, en la dimensión en que la comprendemos aquí, abarcaría momentos previos que no son planteados por Jones (1970, citado en Roth, 2006), así como tampoco lo son algunos momentos de la segunda etapa de la formulación. Al respecto, se acepta en el texto de Meny y Thoenig (1992, pp. 110) que afirma que “*la génesis de*

*las políticas públicas es un erial apenas cultivado*”. En ese mismo sentido diría Carol Weiss (2002) que estudiarla constituye “*el verdadero grial de las políticas públicas*”. Y son precisamente Meny y Thoenig quienes incorporan un término que le aporta a la comprensión del proceso de la génesis, al cual describen como «proceso de surgimiento», planteando a su vez que para comprender cómo “*emergen las políticas públicas, se deben plantear desafíos a los analistas de políticas, que van desde construir un puente entre lo que sucede en el seno del sistema político y la opinión pública, hasta la verificación de la pluralidad de actores, situaciones y por ende formas de configurar la política pública*” (Meny y Thoenig, 1992, pp. 114).

Este desafío puede mostrarse como una exigencia del proceso de surgimiento de la política, ilustrado por estos autores en la siguiente gráfica que resumiría la génesis como “*todos aquellos momentos previos de confusión y las posibles salidas o soluciones que emergen, las cuales tienen implícitos momentos de decisión y juegos de poder, que establecen que una política pública resultante, es producto de la interacción de más de una alternativa de solución y del proceso de encadenamiento de intereses, fuerzas institucionalizadas y grupos de presión involucrados con las repercusiones de la alternativa por la cual se opta para la solución de una problemática identificada*”. (Meny y Thoenig, 1992, p. 114) (Ver figura 2).

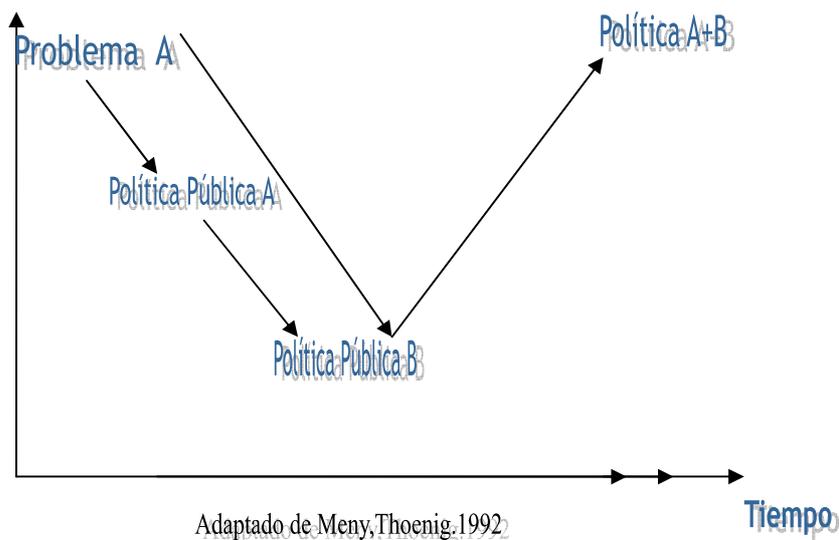


Figura 2. Fuerzas institucionalizadas y grupos de presión

### 1.3.1.2 Una perspectiva histórica para leer la génesis de políticas públicas

*Los filósofos creen que rinden honores a una cosa  
desgajándola de su dimensión histórica  
—cuando en realidad la convierten en una momia—  
F. Nietzsche. *El crepúsculo de los ídolos**

Antes de preguntarnos qué entendemos o desde dónde miramos la «génesis de las políticas públicas», es importante detenernos para dar respuesta a preguntas como ¿qué es la génesis en sí? ¿a qué alude pensar en la génesis de algo?... Para ello, si ese interrogante tiene que ver con la necesidad de abordar el estudio de la génesis de las políticas públicas, es útil pensarla como *una manera de diseccionar sus raíces, dar cuenta de su origen*. En su texto *La Hermenéutica del sujeto*, y desde la perspectiva del análisis genealógico, Foucault (1985) alude a la trascendencia de la génesis para responder a preguntas sobre la constitución inicial de los procesos de «racionalización» que permean, de alguna manera, la constitución de una política pública, vista como un constructor humano y social. Esta búsqueda, dice el autor: “...*exige del genealogista un saber fundado en documentos, un saber encarnizado en lo realmente comprobable..., en toda la escritura jeroglífica del pasado*”. (Foucault, 1985)

La genealogía, a nuestro modo de ver, tiene aplicabilidad en el análisis de la génesis de políticas ya que, más allá de pretender dar cuenta del pasado, enfatiza en “...*la necesidad de indagación de los procesos que han hecho posible en la historia una configuración presente*” (Foucault, 1985, p. 38), aspecto que es coincidente con las preocupaciones del analista de políticas, quien debe explicar situaciones, hechos y decisiones que devienen de procesos y sucesos sobre los cuales hay que mirar muchas veces en retrospectiva.

Un enfoque orientador a la hora de abordar el estudio de la génesis, es el que se basa en la perspectiva que ofrece la historia, más que como técnica, como aquello que Nietzsche llama el *espíritu histórico*, y que identifica con “*una capacidad de creer en la inteligencia del pasado*”. (Nietzsche, 1948).

El enfoque *histórico* como alternativa para el análisis de la génesis de las políticas públicas, es un recurso que, desde la historiografía, puede aportar a los análisis de política pública categorías que dan cuenta de la génesis de las políticas desde su historicidad, explicada ésta no sólo como la reconstrucción de los eventos estudiados, sino como aquella que da cuenta de su perennidad y permite mostrar las fisuras debidas al devenir de los procesos sociales y políticos. La historia como recurso, permitirá entonces describir el proceso de la elaboración social de las soluciones a los problemas, pues ésta (la historia) no sólo apunta a la deconstrucción de los sucesos estudiados, también permite dar solidez a los análisis, mostrando a su vez *rupturas* debidas a las dinámicas sociales y políticas.

El abordaje histórico le aporta entonces al análisis de la génesis, la capacidad y posibilidad de entender las diversas lógicas de la acción pública pasada, en contraste con la acción pública contemporánea. Por otro lado, la posibilidad de la deconstrucción de la sucesión de los eventos permite vislumbrar otras modalidades de la acción, como por ejemplo el apoyo a grupos de interés particular y las luchas competitivas en el campo burocrático, punto éste donde, desde el análisis *del campo*<sup>3</sup>, los trabajos de Bourdieu hacen uso de la historia; a lo largo de la historia se acumula un capital de conocimiento, de habilidades, de creencias, pues la historia objetivada en las cosas bajo la forma de *instituciones*, encarna en los cuerpos bajo la forma del sistema de disposiciones y define *los campos de intervención política* que muestran el *papel de los actores* en la promoción de los diferentes instrumentos. Desde este enfoque también se permite

---

<sup>3</sup> Pierre Bourdieu propone emplear el término campo. Por este término, campo político o campo intelectual, *no se debe entender* el conjunto sumatorio de las personas que se dedican a la política o a la producción cultural, *sino el sistema de las posiciones de estos agentes* de lo político o de lo cultural

encontrar en la génesis, una manera de entender la *acción pública* (Bourdieu, 2002, pp. 37-38).

### 1.3.1.3 El papel de las relaciones de poder en la génesis de una política pública

Continuando con las pistas que proporciona Foucault quien, siguiendo a Nietzsche, propone un análisis según el cual la génesis puede ser definida, para el caso de las políticas públicas, como la descripción de la «emergencia» de una realidad que es posible capturar en las prácticas discursivas y no discursivas *in statu nascendi*, sin la interferencia que entrañaría su enmarcación en la deducción racional de sus fines. En su libro *La genealogía de la moral*, Nietzsche, afirma que en la historia genética de una realidad deben distinguirse y separarse "la causa de la génesis" y su "utilidad final" o "su efectiva utilización e inserción en un sistema de finalidades" (Foucault, citado en Godoy, 2006).

La genealogía, a través de la noción de «emergencia», como se ha planteado en acápites anteriores, cobra cuerpo propio, pues no se ocupa del origen en el sentido de procedencia, sino, según lo aclara Godoy (2006), es como un intersticio, que Foucault describe como «un lugar de enfrentamiento», al cual no debemos imaginar como un campo cerrado en el que se desarrollaría una lucha ni un plan en que los adversarios estarían en igualdad de condiciones: *“es más bien, como lo prueba el ejemplo de los buenos y los malos, un no lugar, una pura distancia, el hecho que los adversarios no pertenecen a un mismo espacio. Nadie es, pues, responsable de una emergencia; nadie puede vanagloriarse; ésta se produce siempre en el intersticio”* (M. Foucault, citado en Godoy, 2006).

Se evidencia entonces cómo la estrecha noción actual de «poder institucional» es entendida justamente como lo que no es «poder» para Foucault: *“poder no quiere decir el aparato estatal que asegura la obediencia de los ciudadanos al interior de una sociedad políticamente organizada. Ni tampoco, al modo de Weber, la facultad que tienen los actores sociales para imponer su voluntad sobre otros; el sistema de*

*dominación que un individuo o un grupo puede ejercer sobre otros, con efectos sobre el conjunto de la sociedad” (Foucault, citado en Godoy, 2006).*

La comprensión de lo que es el poder según Foucault, ha de centrarse en la multiplicidad de relaciones de poder que obran en un área específica de la sociedad, multiplicidad que él denomina "red infinitamente compleja de micropoderes". Ahora bien, la clave de acceso a esa red es el análisis del poder en su operatividad cotidiana, en el nivel de las prácticas más elementales, las microprácticas, entendidas en el contexto de las génesis de políticas como expresión de las relaciones entre los actores que participan de distintas maneras y cuya interacción permite la «emergencia» de una decisión que se configura en una política pública, la cual afecta, transforma o impacta una realidad específica en proporciones diversas; diversidad que tiene que ver con el contexto y el momento histórico en que se desarrollan estas microprácticas.

Al considerar la centralidad del poder, Foucault muestra un camino donde el poder está localizado, y para saber cómo opera, cuáles son sus «rituales rigurosos», nos revela la dinámica del poder. Para ello se adentra en el campo de la microfísica del poder. Explica Foucault, cómo las relaciones de fuerza están en continuo cambio y son estados de poder, locales e inestables, que lo hacen omnipresente: *"El poder está por todas partes; no es que lo englobe todo, es que viene por todas partes. Y el poder, en aquello que tiene de permanente y de repetitivo, de inerte, de autor-reproductor, no es sino el efecto del conjunto, que se dibuja a partir de todas estas movi­lidades"* (Foucault, 1976, pp. 121).

Esta descripción esencial del poder conduce a Foucault a establecer analíticamente sus caracteres fundamentales. Señala que el poder se ejerce a partir de una constelación de puntos innumerables, desiguales y móviles; que las relaciones de poder son immanentes al resto de las relaciones interindividuales y en su interior juegan una función productora, actuando directamente como condiciones de la diversificación de las mismas; que el poder es ascendente, viene de abajo como el efecto de una correlación de fuerzas que se da, extiende y sube desde la base de la sociedad; que las

relaciones de poder son intencionales pero no subjetivas, es decir que descansan sobre un cálculo que no proviene de una inteligencia central –un individuo, un grupo, el Estado– sino de la racionalidad de tácticas locales. De igual forma, Foucault subraya: *“allí donde hay poder hay resistencia, y los puntos de resistencia siguen la ley de dispersión del mismo poder”* (Foucault, 1976 . p. 124).

El ejercicio del poder, en este último desarrollo del pensamiento de Foucault, incluye y a la vez trasciende tres líneas de poderosidad que son conocidas: el dominio humano sobre las cosas, las relaciones de comunicación a través de signos u otros medios simbólicos o significantes y las relaciones entre los individuos, basadas en la coacción de desiguales entre sí. Por tanto, advierte contra la confusión de estos tres dominios, pero también contra la pretensión de incomunicarlos. El poder, según Foucault, actúa como una acción sobre otra acción, o sea, sólo actúa indirecta y mediatamente sobre la realidad. (Foucault, 1976, p. 123)

En el contexto del pensamiento de los politólogos se tiende a confundir la actividad del poder con algunos de sus efectos o instrumentos, o bien con su fundamento remoto. Las relaciones de poder, en su especificidad, no se asientan en una renuncia a la libertad o una transferencia de derechos que impliquen que el poder de todos y de cada cual sea delegado en otro o algunos. Tampoco en el hecho de que se use la violencia, como una energía originaria, a la base del mando y la obediencia (Foucault, citado en Godoy, 2006).

Las relaciones de poder no pueden excluir ni el uso de la violencia ni tampoco el consentimiento. En realidad ningún poder puede ejercerse sin uno u otro, o con ambos a la vez; sin embargo, ninguno de ellos designa lo esencial de las relaciones de poder. La naturaleza profunda del ejercicio del poder *"es un conjunto de acciones sobre acciones posibles: opera sobre el campo de posibilidad donde viene a inscribirse el comportamiento de los sujetos actuantes: incita, induce, desvía, facilita o hace difícil, alarga o limita, hace más o menos probable; en el límite, constriñe o impide absolutamente; pero siempre es una manera de actuar sobre uno o sobre los sujetos"*

*actuantes, y en tanto ellos actúan o son susceptibles de actuar. Una acción sobre las acciones" (Walzer, 1986).*

#### **1.3.1.4 El análisis del proceso de construcción de políticas: *Knowledge of (policy-making analysis)***

El análisis de las políticas públicas como, con un importante desarrollo en la última década, es un campo de estudio cada vez más importante, y su configuración es, hoy por hoy, producto de la confluencia de varios enfoques sucesivos, así como de la puesta en marcha de un vocabulario que le es propio. Otros campos de la ciencia política, como la sociología de la acción colectiva o las relaciones internacionales, el análisis de las políticas públicas, poco a poco aportaron otras miradas y propiciaron al mismo tiempo otras controversias que recorren actualmente la disciplina del análisis de las políticas públicas (Bustelo, 2001).

El análisis de políticas públicas, con el énfasis en el análisis de la génesis de las políticas, se abordará desde los modelos de análisis de políticas que lo privilegien. En los últimos tiempos se evidencia una fascinación por los modelos de análisis que hacen énfasis en los momentos evaluativos, y por ello *la evaluación* ha pasado de ser la etapa más olvidada del análisis de políticas a constituirse, en lo que va de la primera década del siglo veintiuno, en la más estudiada, en detrimento del estudio y análisis de las otras etapas del ciclo de políticas, y en especial, a nuestra manera de ver, de la etapa de *la génesis*.

En ese rumbo, Harold D. Lasswell, padre de la perspectiva en el análisis de las políticas públicas, en su primer trabajo titulado *La orientación hacia las políticas*, publicado en 1951, hace una importante distinción entre el conocimiento del proceso de la política (*knowledge of*) y el conocimiento en el proceso de la política (*knowledge in*). Lasswell fue quien llevó a cabo los primeros estudios descriptivos y detallados de grandes campañas de propaganda política, centrándose en las concepciones emanadas de las élites norteamericanas durante la Primera Guerra Mundial y de los movimientos

totalitarios que intentaron influir sobre las masas en diferentes países, durante el periodo de la Gran Depresión.

Estas dos grandes vertientes del análisis de políticas proporcionan rutas distintas. La primera hace énfasis en el conocimiento del proceso de la política, pretende desentrañar el proceso de decisión de la política así como sucede de hecho y básicamente trata de describir por qué determinados problemas calificados como públicos, entran en la agenda o se definen y cómo y por qué se eligen ciertos cursos de acción y ejecución y se evalúan a través de ciertos criterios y metodologías de evaluación (Bustelo, 2001, p. 22).

La segunda gran vertiente hace énfasis en el proceso de la política pública o mejor, en el *análisis para la política*, tratando de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Este marco de referencia tiene entonces un componente prescriptivo, tal y como lo define inicialmente Lasswell. Se trataba de ofrecer métodos e información pertinente para incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de la política.

Estas dos vertientes de conocimiento corresponderían a los componentes descriptivo y prescriptivo del análisis de las políticas públicas. En trabajos posteriores, Lasswell intentará volverlas interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias<sup>4</sup> y contextuales, aportando así herramientas y recursos para análisis más integradores (Bañon, 2003).

Sin embargo, en el desarrollo posterior de los estudios de políticas públicas se ha dado una escisión en dos corrientes: por un lado, la de los interesados exclusivamente en el estudio positivo de la elaboración de la política (ligada a los estudios de las *policy*

---

<sup>4</sup> Numerosos analistas miran con desprecio los escenarios multidisciplinarios, pero se les olvida que varias disciplinas consideradas hoy ciencias, fueron el punto encuentro de diversas disciplinas. Tal es el caso de la bioquímica, que se origina de la biología, la química, etc.

*sciences* o el *policy making*), más contextualizadores y relacionados con lo político-administrativo y, el por otro, la de los normativo-técnicos (ligada a los estudios de *policy analysis*), más dados a las técnicas cuantitativas y de análisis económico (Aguilar, 1996, pp. 54, citado en Bustelo, 2002, p. 34).

Estas dos corrientes evolucionan y, a partir de la década de los 70, se dan varios intentos de fusión de las dos tendencias, como se evidencia en los trabajos de Hogwood y Gunn (1984), quienes plantean el doble componente descriptivo y prescriptivo desde la misma definición del análisis de políticas públicas. Para estos autores, con este carácter, el análisis de políticas públicas tiene una naturaleza aplicada, relevante socialmente, multidisciplinaria, integral y dirigida hacia los problemas (Hogwood y Gunn, 1984, p. 3, citados en Bañón y Bustelo, 2001, p. 25).

Sin embargo, en la evolución de los modelos de análisis de las políticas en la práctica, el componente d análisis prescriptivo se ha venido homologando a la evaluación de las políticas públicas, que aún cuando se plantee como evaluación de la acción pública, desarrolla estrategias correspondientes a la evaluación de las políticas públicas, lo cual, como planteamos en párrafos precedentes, ha repercutido en un acumulado teórico que viene impulsando la *evaluación* como disciplina *aparte* del análisis de los procesos de las políticas públicas.

No ahondaremos más al respecto en razón a que la ruta de interés de esta revisión tiene que ver mayormente con el componente descriptivo del análisis de política, que intentaremos abordar a continuación.

La asombrosa diversidad en los acercamientos a los *procesos de construcción de políticas* por parte de los más importantes expertos, ha suscitado preguntas en torno al significado de éstos. El término *proceso* tiene una connotación de temporalidad, que sin plegarse a las acciones, eventos y decisiones puede culminar en una decisión autoritaria, la cual, por lo menos temporalmente, articularía todo dentro de la jurisdicción de un *cuerpo de gobierno*. Sin embargo, dentro de las explicaciones de los *procesos de*

*construcción de políticas*, los énfasis son mucho más sobre la flexibilidad que sobre las decisiones autoritarias.

Mientras algunos científicos sociales estaban escribiendo sobre *el uso* del conocimiento, otros investigadores emprendieron exploraciones a profundidad al interior de *los procesos* para hacer políticas. Como resultado de estas exploraciones, varios *modelos de procesos* de políticas fueron desarrollados. Los más comúnmente utilizados son: 1. linear; 2. incrementalista; 3. interactivos; 4. redes de políticas; 5. narrativas de políticas. Cada uno de estos modelos presenta su propia conceptualización sobre cómo trabajan los procesos políticos, además de sus propias conjeturas acerca del uso del conocimiento basado en la investigación de formulaciones de políticas, así como la decisión de hacerlas y o implementarlas. Estos cinco modelos de proceso de políticas se dividen en dos amplios *campos*: el racionalista y el político (Nelson, 2002).

Desde el punto de vista “racionalista”, los modelos incluyen los *lineares, incrementalistas e interactivos* como representaciones de los procesos políticos originados en la teoría económica clásica (teoría del actor racional), en la que se supone que “*un actor puede calcular todas las posibles alternativas sobre la base de información completa, así como establecer prioridades entre ellas, en términos de una óptima manera para alcanzar determinado objetivo o preferencia*” (Grindle y Thomas, 1991, pp.28). Las últimas adaptaciones de los modelos racionales de políticas están basadas, generalmente, en la teoría de la economía política.

Los modelos “políticos” que provienen de la literatura política (incluyendo política comparada y relaciones internacionales) y de la teoría literaria contemporánea, incluyen *las redes de políticas y las narrativas e interpretación de políticas*, entre los modelos más desarrollados y utilizados (Stone, 2001).

Cada uno de estos modelos tiene su propio sistema conceptual para entender los procesos de políticas, así como a los actores y/o decisiones llevadas a cabo por quienes participan en estos procesos. Además, cada uno de estos modelos está fundado en

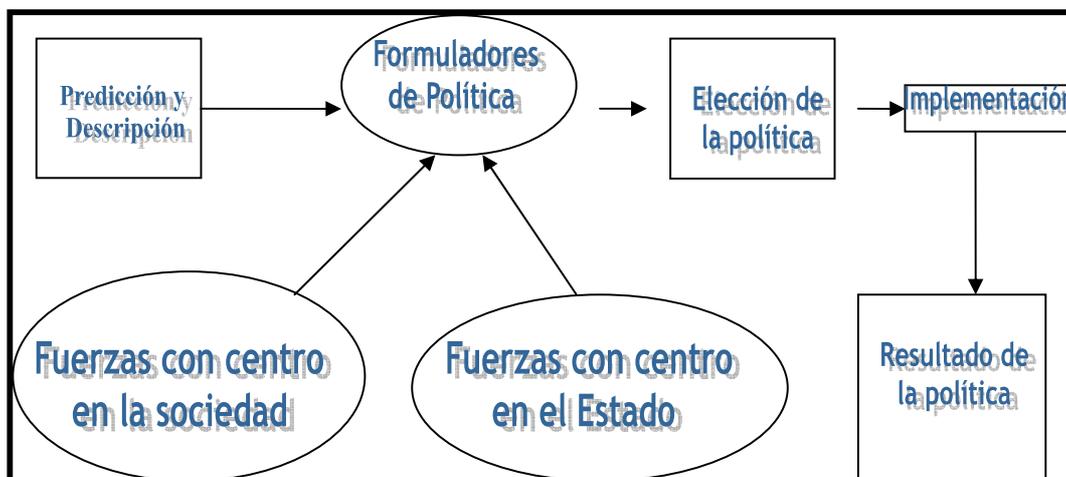
valores confiables, posturas ideológicas y suposiciones en torno a los procesos de políticas y a las influencias de estos procesos en la decisión política, por tanto, aun cuando hablan de lo mismo, lo hacen de manera diferente.

- **Los modelos racionales**

- a. Lineal**

El modelo lineal, también conocido como la plataforma o el modelo comprensivo racional, por ejemplo, deriva originalmente del trabajo de Lasswell (1951, citado en Aguilar, 1996) y es visto como el “libro de texto” sobre la elaboración de políticas, que, como explicó Stone en (1996), es el rótulo de la “comprensión racional”.

Desarrollos de este modelo se le atribuyen a Cobb y Elder (1972, p. 82) quienes consideran que los problemas políticos devienen del enfrentamiento entre dos grupos sobre cuestiones sustantivas a la distribución de poder y recursos, haciendo énfasis en que los problemas políticos corresponden a una esfera que no se toca con los problemas comunes, punto este considerado como un error en la medida en que los problemas de los “actores” políticos se deben separar de los problemas de los actores “sociales”. Los planteamientos de Cobb y Elder han evolucionado hasta hoy, centrándose en los asuntos de constitución de agenda y otros aspectos relacionados. (Ver figura 3)



Adaptado de MEIER, 1991.

Figura 3. Modelo lineal de política pública

### b. Incremental

El modelo incremental de análisis de procesos de política se relaciona con la producción teórica que sobre el tema se conoce en los textos de Charles Lindblom (citado en Aguilar, 1992, p.23). Este autor plantea que análisis de políticas, siempre es limitado y gradual, lo que permite simplificar los problemas de políticas complejos. Ello se debe hacer para delimitar el análisis, pues la comprensión del analista nunca podrá abordar integralmente todas las variables que incorporan un fenómeno o evento político. Es una clara conciencia de la racionalidad limitada, según las palabras del propio Lindblom: *“necesitamos estrategias analíticas como el incrementalismo para aprovechar al máximo nuestras limitadas habilidades de conocer y entender”*.

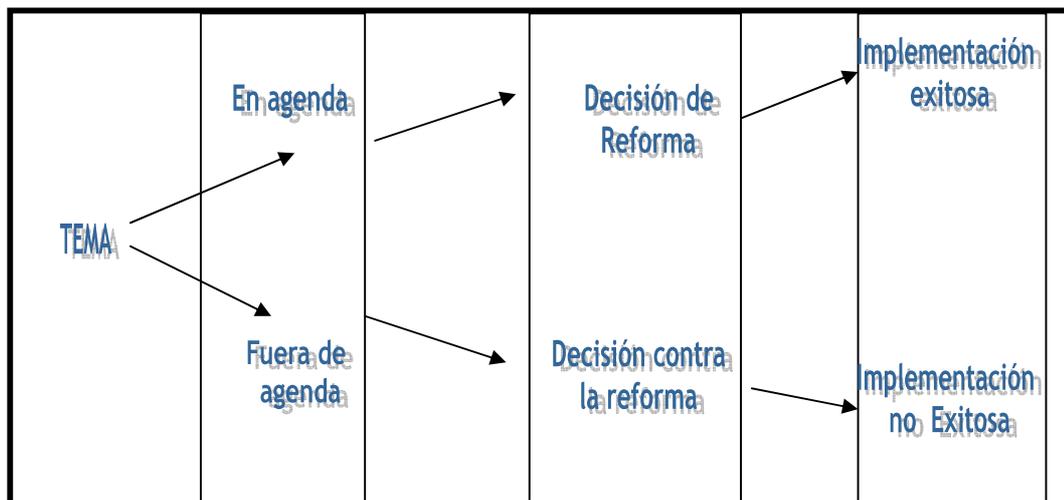
Si bien la literatura registra muchas objeciones al modelo incrementalista, tal vez la más válida de ellas, que orientaría la búsqueda de otras formas de análisis, es la que corresponde al planteamiento de L. Winner (1979, citado en Lindblom, 1999), quien argumenta cómo el modelo incrementalista se *confía* de procesos sinópticos del proceso de política y al no poder dar cuenta de un conjunto de grandes decisiones, debe

fragmentarlas, lo cual no permite un análisis macro de políticas en un tiempo delimitado.

### **c. Interactivo**

El modelo interactivo se le atribuye a las orientaciones dadas para el análisis de políticas que aportan Grindle y Thomas (1991), quienes desarrollaron un marco particular (figura 4), que incluye dos características útiles. Una primera que es la fase de agenda, cuando se considera un asunto particular para su inclusión en la agenda de política. El proceso de desarrollo de políticas no empieza hasta que los formuladores son convencidos de que el asunto es lo suficientemente importante para que ellos inviertan tiempo en considerarlo.

En una segunda fase, Grindle y Thomas mostraron que los procesos pueden interrumpirse en cualquier etapa y no conducen inevitablemente a la implementación o simplemente el asunto puede nunca ser considerado en la agenda política. Más aún, una vez que está en agenda, los formuladores podrían decidir no hacer nada sobre él. Y una vez formulada la política, ésta puede o no ser implementada, por tanto el marco indica que se podría requerir de continuos esfuerzos para saber que el proceso avanza hacia la conclusión deseada.



Tomado de GRINDLE y THOMAS, 1991.

Figura 4. Modelo interactivo política pública

- **Modelos Cognitivos**

Los enfoques que resumiremos aquí difieren de los modelos racionalistas en que explican el cambio de las políticas como función de los diversos actores y/o grupos de actores que se encuentran dentro del sistema de elaboración de políticas y, por lo tanto, explican mejor las complejidades del sistema.

Diane Stone afirma en 2001 (citada por Nelson, 2002) que generalmente los acercamientos sobre redes de políticas se deben entender como «comunidades de conocimiento», así, logra capturar estos diferentes acercamientos sobre redes de políticas y resume sus contribuciones en este campo, al igual que la manera en que éstos difieren entre sí. De este marco destacaremos dos modelos que consideramos muy útiles para la búsqueda emprendida, son éstos las coaliciones de defensores y las comunidades epistémicas y de políticas.

Según Stone las diferencias entre estos acercamientos pueden explicarse de la siguiente manera:

*... las coaliciones de defensores son más abiertas en diferentes niveles, mientras que las comunidades epistémicas y comunidades de políticas son agrupaciones cerradas. Además, una vez que una comunidad epistémica o de política logre cumplir su proyecto de política, no desaparece, mientras las otras expresiones como las coaliciones de defensores puede que lo hagan o no, pues el papel de un interés personal es también una variable importante en las redes de política, en las cuales las ideas, habilidades y conocimiento son esenciales...*(Stone, 1996, pp. 92) (Traducción personal)

#### **a. Coalición de defensores**

Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith desarrollaron el Marco de la Coalición de Defensores (*Advocacy Coalition Framework, ACF*) para poder explicar mejor los cambios de políticas como función de tiempo y las sacudidas externas al sistema, como, por ejemplo, las condiciones macroeconómicas o los cambios en el gobierno. Según estos autores, las coaliciones de defensores constan de:

*...gente de una variedad de posiciones (funcionarios elegidos y de agencias, dirigentes de grupos de interés, investigadores, etcétera) quienes comparten un sistema particular de creencias —es decir, un conjunto de valores básicos, suposiciones causales y percepciones de problemas— y quienes muestran un nivel no trivial de actividad coordinada a través del tiempo. (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, pp.25, citado en Roth, 2005)*

De acuerdo con Sabatier y Jenkins-Smith (1993, p. 5, citado en Roth, 2005), el Marco de la Coalición de Defensores es consecuente con el trabajo de especialistas en ciencias políticas de épocas anteriores, y *“sintetiza muchos de los mayores hallazgos en la literatura sobre la utilización del conocimiento —sobre todo aquellos con respecto a*

*la función de iluminación y el uso de análisis en la defensa— con la literatura más amplia sobre la elaboración de políticas públicas”.*

El marco en sí se basa en cuatro premisas, las cuales incluyen: un factor de tiempo, interacciones entre actores de instituciones diferentes, diferentes niveles de gobierno y que las políticas sean basadas en sistemas particulares de creencias. Las cuatro premisas, más claramente definidas, serían (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, p. 16-17, citado en Roth, 2005):

*1. que entender el proceso de cambio en las políticas —y el papel de aprendizaje orientado a la política— requiere una perspectiva de tiempo de una década o más.*

*2. que la manera más útil de pensar en el cambio de las políticas a través de una duración así, es a través de un enfoque en “subsistemas de políticas”, es decir, mediante la interacción de actores de diferentes instituciones que siguen y buscan influir decisiones gubernamentales en un área de políticas.*

*3. que esos subsistemas deben incluir una dimensión intergubernamental, es decir, deben involucrar todos los niveles del gobierno (por lo menos para las políticas domésticas).*

*4. que las políticas (o programas) públicas pueden conceptualizarse de la misma manera que los sistemas de creencias, es decir, como conjuntos de prioridades en los valores y suposiciones causales sobre cómo llevarlas a cabo.*

#### **b. Comunidades de sentido**

- *Comunidades epistémicas*

Haas define una comunidad epistémica como *“una red de profesionales con habilidades y competencia reconocidas dentro de un ámbito particular y una afirmación*

*de conocimiento relevante a las políticas dentro de ese ámbito o área temático” (Haas, 1992, p. 3). Además, explica que:*

*...aunque una comunidad epistémica puede constar de profesionales de una variedad de disciplinas y formaciones, ellos tienen: (1) un conjunto compartido de creencias normativas y de principios, los cuales proveen una base de valores para la acción social de miembros de la comunidad; (2) creencias causales compartidas, las cuales provienen de su análisis de prácticas y se dirigen hacia o contribuyen a un conjunto central de problemas en su ámbito y las cuales pueden entonces servir como base para dilucidar los múltiples enlaces entre acciones políticas posibles y resultados deseados; (3) nociones compartidas de validez —es decir, criterios intersubjetivos e interiormente definidos para sopesar y convalidar conocimiento dentro del ámbito de su pericia—; y (4) una empresa común de políticas —es decir, un conjunto de prácticas comunes asociadas con un conjunto de problemas al que se dirige su competencia profesional, supuestamente con la convicción de que el bienestar humano será aumentado como consecuencia”. (Haas, 1992, p. 5).*

Estas creencias compartidas se basan en creencias sobre causa y efecto y sobre el conocimiento; es decir, se basan en creencias intelectuales y no en creencias emocionales. En el siguiente texto, Haas captura estas diferencias entre comunidades epistémicas y otros grupos, como grupos de interés:

*...es la combinación de tener un conjunto compartido de creencias (analíticas y normativas) causales y de principios, una base de conocimiento consensual, y una empresa política común (intereses comunes) que distingue entre las comunidades epistémicas y los demás grupos. Difieren de grupos de interés en que los miembros de la comunidad epistémica tienen creencias causales y entendimientos de causa-y-efecto compartidos. Si se enfrentaran con anomalías que socavan sus creencias causales, saldrían del debate político, a diferencia de los grupos de interés. (Haas, 1992, p. 18).*

También es importante entender cómo las comunidades epistémicas se distinguen aún más del resto de la comunidad científica:

*...hay que distinguir también entre las comunidades epistémicas y el resto de la comunidad científica así como las profesiones y disciplinas. Aunque miembros de una determinada profesión o disciplina pueden compartir un conjunto de acercamientos u orientaciones causales y tener una base de conocimiento consensual, faltan los compromisos normativos compartidos de los miembros de una comunidad epistémica.* (Haas, 1992, p. 19)

Sin embargo, Haas también argumenta que mientras las comunidades epistémicas pueden constar de grupos de individuos de profesiones o disciplinas particulares, no se forman alrededor de alguna profesión o disciplina particular. Por ejemplo, los economistas como grupo son una profesión pero no necesariamente son una comunidad epistémica, mientras que un grupo de economistas que siguen una escuela particular de economía, como los economistas Keynesianos, pueden constituir una comunidad epistémica (Haas, 1992, p. 19).

Para Diane Stone, *“el conocimiento es un aspecto central del poder dentro de la perspectiva de las comunidades epistémicas. Explica cómo las formas de consejos expertos penetran las burocracias e influyen a las personas decisorias. El acercamiento de las comunidades epistémicas se enfoca en actores expertos en hacer políticas que comparten normas, creencias causales y proyectos potenciales y que buscan cambios dentro de áreas específicas de la política”* (Stone, 1996, pp.86). Además, afirma esta autora que *“el estatus y prestigio asociado con la pericia de las comunidades epistémicas, así como sus altos niveles de formación profesional y conocimiento autorizado da empoderamiento político y provee acceso limitado al sistema político”* (Stone 1996, p. 88).

Según Haas, las personas decisorias recurren cada vez más a las comunidades epistémicas para consejos, cuando se enfrentan con incertidumbres y temas que son de naturaleza cada vez más compleja y técnica (Haas, 1992, p. 12). “*Condiciones de incertidumbre, como las caracteriza Alexander George, son aquellas bajo las cuales los actores deben elegir sin ‘información adecuada sobre la situación a mano’ o frente a ‘la inadecuación de conocimiento general disponible necesario para acceder a los resultados esperados de diferentes cursos de acción’*” (Haas, 1992, pp. 13-14).

- *Comunidades de políticas*

Stone define las comunidades de políticas como “*redes estables de actores de políticas tanto adentro como afuera del gobierno, las cuales son altamente integradas con el proceso de elaborar políticas... y son la variante más institucionalizada de los conceptos de redes de políticas*” (Stone, 2001, p. 33). Consecuente con esta idea, Kingdon escribe que:

*...las comunidades de políticas están integradas por especialistas en una determinada área de políticas —salud, vivienda, protección del medioambiente, etc.—. En cualquiera de estas áreas de políticas, especialistas están esparcidos tanto adentro y afuera del gobierno, académicos, consultantes, o analistas que forman parte de grupos de interés. Pero tienen en común su preocupación con un área de problemas políticos. (Kingdon, 1984, p. 123, citado en Stone, 2001).*

Según Stone, las comunidades de políticas difieren considerablemente de comunidades epistémicas. Para esta autora, una comunidad epistémica “*se une alrededor de la ‘objetividad’, la ‘pericia’ y la ‘autoridad científica’ y las comunidades de políticas no se caracterizan por creencias compartidas de principios*” (Stone, 1996, p. 91). Además, las comunidades de políticas se basan en “*entendimientos comunes de problemas o del proceso de elaborar políticas dentro de un determinado dominio político. Surgen y se consolidan alrededor de campos específicos de políticas o subsistemas (como educación, impuestos o seguridad) y giran alrededor de las*

*instituciones relevantes, como ministerios específicos o agencias gubernamentales”.* (Stone, 2001, p. 33).

Por lo general, las comunidades de políticas constan de individuos o actores que Kingdon llama «empresarios de las políticas». Según este autor, los empresarios de las políticas son partidarios de ciertas propuestas o de la importancia de una idea. Pueden ser parte del gobierno o ser de fuera del gobierno, pueden ser funcionarios elegidos o nombrados o ser parte de grupos de interés u organizaciones de investigación (Kingdon, 1984, p. 129). Pero el punto clave está en cómo un empresario de negocios, un empresario de políticas, invierte recursos con la esperanza de generar un rendimiento a partir de esa inversión:

*...pero su característica principal, como en el caso de un empresario de negocios, es su voluntad para invertir sus recursos —tiempo, energía, reputación, y a veces dinero— en la esperanza de un rendimiento futuro. Ese rendimiento les podría llegar como políticas con las cuales están de acuerdo, la satisfacción de haber participado, o incluso la exaltación personal en forma de seguridad laboral o ascenso profesional.* (Kingdon, 1984, p. 129, citado en Stone, 2001).

### **c. Narrativo-interpretativo**

El último modelo de análisis de políticas correspondiente a la clasificación de modelos políticos, es el narrativo e interpretativo. Lejos de ser un modelo rígido de análisis de cambio de políticas, este enfoque facilita un procedimiento que permite conocer a profundidad las diferentes narrativas, convirtiéndose así en una alternativa frente a las limitaciones explicativas de los otros modelos.

Se basa en identificar no sólo los temas en juego, sino las causas, modalidades, y propósitos de la política pública de interés. Muchos analistas utilizan recursos como programas informáticos basados en el análisis de redes y de enfoques semióticos, para lograr mejor las historias, las no-historias y las metanarrativas dominantes que, de lo

contrario, seguirían en la oscuridad para los analistas de política y por ende, para los implicados en ellas (Nelson, 2002).

Los métodos narrativo-interpretativos se basan en la presuposición de que vivimos en un mundo social caracterizado por las posibilidades de múltiples interpretaciones. En este mundo no hay «datos brutos» cuyo significado esté más allá de toda disputa. La ciencia *imparcial y rigurosa* sí es posible, pero no la *ciencia neutral y objetiva* estipulada por los métodos analíticos tradicionales (como el método científico). Puesto que vivir requiere *sensemaking* (encontrar sentido) y el *sensemaking* implica interpretación, el análisis de políticas también la implica (Yanow, 2001).

Los enfoques tradicionales del análisis de políticas usan las herramientas de la microeconomía y del análisis de decisiones y se llevan a cabo bajo las suposiciones de la ciencia fundamentada en el positivismo, según las cuales no sólo es necesario sino realmente posible, hacer evaluaciones objetivas y libres (*value-free*, libre de carga valorativa) de una política desde un punto externo a ella. En tanto que para el modelo narrativo-interpretativo son de gran importancia los artefactos y acciones humanas –incluyendo documentos de políticas, legislación e implementación–, las cuales se caracterizan aquí no sólo por ser instrumentalmente racionales sino también por ser expresivas, de sentido(s) e incluir, a veces, la identidad individual y colectiva (Hofmann, 1995).

Algunas de las premisas fundantes del modelo o enfoque interpretativo –narrativo para el análisis de políticas derivan del trabajo de Harold Lasswell, quien estaba interesado en la comunicación del sentido, si bien orientó su análisis de contenido hacia la dirección metodológica que se usa para el análisis interpretativo contemporáneo. (Ver Lasswell, Leites & Associates, 1949; Lasswell, Lerner y de Sola Pool, 1952, citado en Yanow, 2001).

Esta configuración del modelo narrativo-interpretativo desde las vertientes Lasswellianas, fue reforzada por los avances paralelos en los campos de evaluación de programas y de implementación de políticas, más que todo a través del trabajo de Lincoln y Guba (1986). Por otro parte, muchos teóricos analíticos de políticas se vieron influenciados por el trabajo interpretativo que se llevaba a cabo en otros campos: en la antropología simbólica, particularmente a través del trabajo de Clifford Geertz (1973, 1983); en la filosofía e historia de la ciencia, por cuenta de los argumentos de Tomas Kuhn (1962), Bruno Latour (1987), y Richard Rorty (1979); y en la filosofía política contemporánea, la influencia vino de Habermas (1987) y Paul Ricoeur (1971) y otros.

Los enfoques interpretativos no solamente exploran el “qué” significan las políticas sino el “cómo” significan, es decir, a través de qué procesos se comunica el sentido de las políticas y quién es su público destinatario, así como qué sentidos específicos dan al contexto estos y otros “lectores” de los artefactos de las políticas. Al hacer esta exploración, los actos de legisladores y decisores y las acciones de agencias implementadoras, se consideran potencialmente centrales en cuanto a que comunican tanto el sentido de las políticas como la legislación misma. Por otra parte, al incluir las acciones de las agencias, el análisis de las políticas recurre a ideas tanto de los estudios organizacionales (incluyendo este de la administración pública) como de los procesos políticos desarrollados en las ciencias políticas (Yanow, 2001).

Un enfoque interpretativo del análisis de políticas es, entonces, uno que se enfoca en los *sentidos de las políticas*, en los valores, sentimientos o creencias que expresan, y en los procesos a través de los cuales esos sentidos son comunicados y “leídos” por diferentes públicos. ¿Cómo podría un analista-investigador identificar estos sentidos? Las filosofías interpretativas, tales como la fenomenología y la hermenéutica, sostienen que los sentidos, valores, creencias y sentimientos humanos se encarnan en y se transmiten a través de artefactos de creación humanos, tales como el lenguaje, la ropa, los patrones de acción e interacción, los textos escritos, o los espacios construidos. En el contexto del análisis de políticas, esto implica enfocarse en artefactos de las políticas o

de las agencias, vistos éstos como símbolos concretos que representan sentidos de políticas y organizaciones más abstractos (Fischer, 1995, citado en Yanow, 2001).

Los usos de tales artefactos como elementos para la interpretación, se configuran en símbolos artefactuales que según Yanow (2001) incluyen tres categorías amplias de acción humana: el lenguaje, los objetos y los actos. Como se muestra en la figura siguiente, el artefacto es la manifestación o expresión concreta del valor, creencia, sentimiento o sentido más abstracto.



Figura 5. Una relación simbólica (representacional)

Este foco en la interpretación de sentidos, hecho por actores de los contextos de políticas y agencias, yace en el fondo de una postura interpretativa ontológica, epistemológica y metodológica. De esta manera, los métodos del análisis interpretativo que se enfocan en las maneras en que los sentidos se hacen y se transmiten son, al mismo tiempo, objetos de estudio. El medio de comunicación está estrechamente conectado con el mensaje que comunica (Yanow, 2001).

En este sentido, el lenguaje legislativo y de otros tipos no es sólo un texto que es interpretado por formuladores de política. Esas mismas interpretaciones –de la forma de implementar el lenguaje, los objetos y los actos de las agencias– se convierten en “textos” que son “leídos” por esos actores y por otras personas. Un texto, o “lo que es análogo a un texto” (*text-analogue*) – es decir, un acto, objeto, o lenguaje hablado

considerado como texto–, es interpretado por sus “lectores” entre los que se cuentan el personal de agencias, los clientes, etcétera. Pero estas interpretaciones se impulsan o llegan en forma de respuestas –actos, lenguaje u objetos–, que en sí son consideradas como textos e interpretadas (Ricoeur, 2000).

El análisis de políticas interpretativo-narrativo se basa entonces en una metodología que, sustentada en todo lo antes dicho, permite utilizar una secuencia para el análisis, cuyos énfasis serían muy pertinentes para la lectura de la génesis en el análisis de políticas –centro de interés en el caso que nos ocupa– y nos proporciona tres componentes esenciales para concretar la búsqueda:

1. Una metodología basada en la condición de tener un gran *sentido* de la acción humana, la cual se expresa en lenguajes y símbolos que deben ser llevados a narrativas y meta narrativas mediante la interpretación.

2. Una construcción de interacciones que permitan leer las intenciones que subyacen tras el *razonamiento práctico* de los actores en situaciones particulares: ¿cuáles son sus cuadros conceptuales? (y no sólo los del analista o tomador de decisiones) ¿Cómo encontraron ellos sentido a la situación?

3. Una selección de textos, a través de los cuales pueda ser posible entender el sentido que desde un contexto particular le quieren dar sus creadores (“autores”) a las políticas o expresiones de estas, así como estos mismos textos son interpretados por otros públicos (“lectores”), explicando de ese modo, cómo un evento o artefacto político, (“los textos”) tiene un determinado sentido en un contexto particular.

**• Hacia un modelo para el análisis integrado del proceso de política: desde las coaliciones y comunidades de sentido hasta el análisis narrativo-interpretativo**

Como hemos argumentado durante todo este recorrido, si la pregunta es esencialmente por la génesis de una política pública, en opinión de Meny y Thoenig

(1992), se está haciendo una pregunta por el momento *inicial* de construcción de la política que ellos llaman «el emerger de la política». Ese proceso de *surgimiento de la política pública* debe ser por tanto capturado y delimitado para poder ser analizado, y entonces ¿qué deberá quedar incluido en esa delimitación?

Si la génesis de una política pública implica... “*todos aquellos momentos previos de confusión y las posibles salidas o soluciones que emergen, los cuales tienen implícitos momentos de decisión y juegos de poder que establecen una política pública resultante*” (Muller, 2002), entonces un análisis de cada uno de esos momentos trae implícita la posibilidad de conocer los grupos de interés y las instituciones así como los discursos e ideas con los cuales argumentan sus decisiones.

Con base en lo anterior y después de realizar cuidadosas elaboraciones sobre lo que se entiende por «génesis» y por «génesis de una política pública», podemos afirmar que la génesis de una política pública debe ser delimitada por tres momentos clave: el primero, *la inclusión en la agenda*; el segundo momento, *la construcción de una alternativa o respuesta a la demanda*; y el tercero *la definición de la decisión sobre el curso de acción que se tomará para la solución de la problemática*. Ya se ha dicho en acápites anteriores que la formulación efectiva de una política pública, incluye la génesis y aunque no es la génesis misma, determina una gran parte de ella.

La pregunta siguiente es: ¿dónde leer dichos momentos y cuáles son las posibilidades de que la pregunta por la génesis, y no por otros momentos de la configuración de la política, sea delimitada?

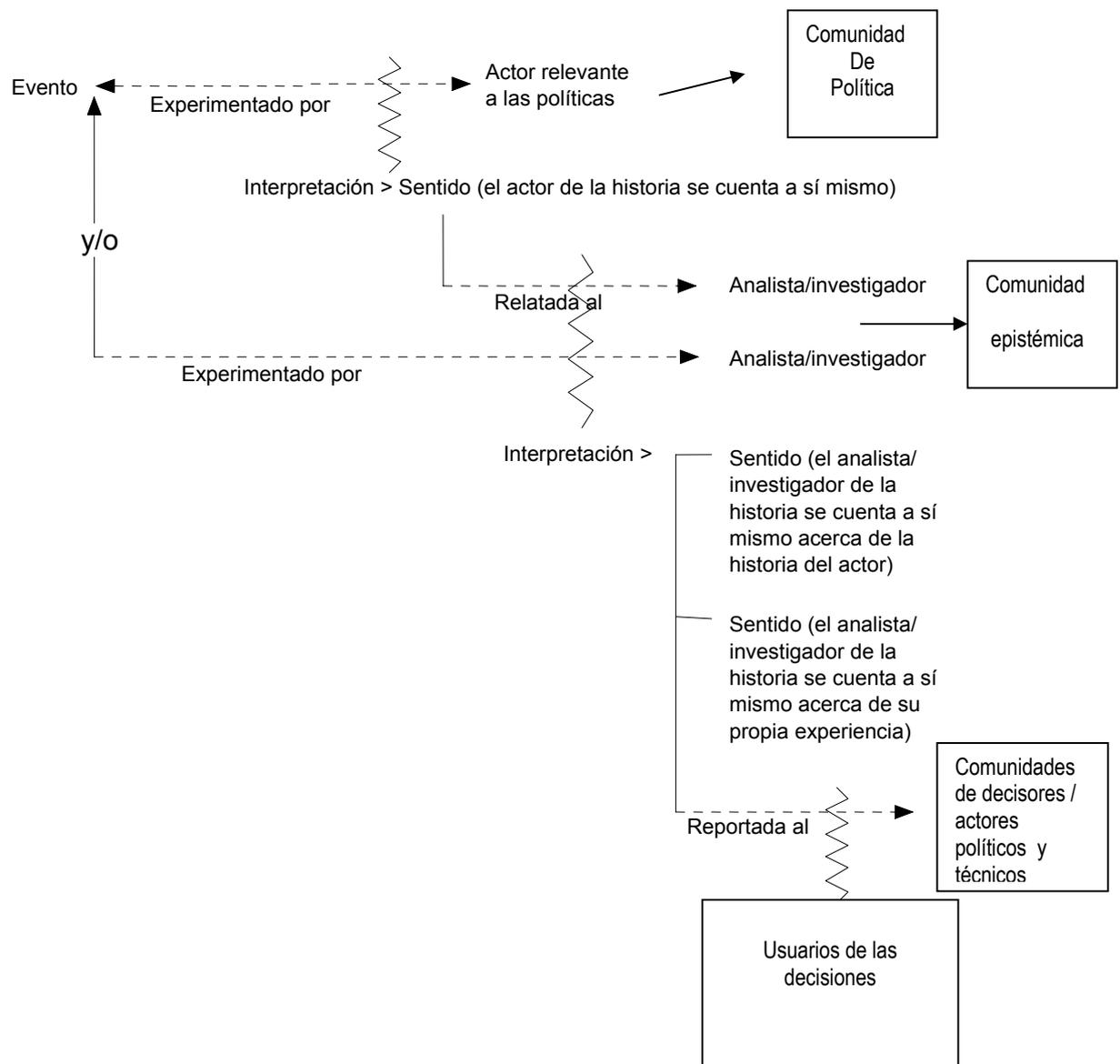
Si bien parten de conceptos diferentes que tienden a incorporar elementos distintos al tema de la inclusión en la agenda, a nuestro modo de ver, en lo que concierne al énfasis en la génesis, Cobb y Elder (1972), Meny y Thoenig (1992) y Padioleau y Muller (2000) se ponen de acuerdo en que hay tres determinantes a examinar: *lenguajes, escenarios y actores*. Algunos actores, denominados por Muller (2000) «mediadores», entretejen el llamado «campo cognitivo», el cual se refiere a las maneras y a los

mecanismos a través de los cuales los actores de política pública perciben el mundo y formulan las respuestas que proporcionan.

La naturaleza de la génesis y su profunda importancia en el análisis de las políticas públicas nos anima a proponer una estrategia de análisis que combine el modelo de análisis de redes de políticas en particular, con el método interpretativo-narrativo del análisis de políticas.

Muchos analistas, sean de políticas u otros campos, saben que la atención meticulosa a *los argumentos* que dominan un tema puede revelarles información útil sobre cómo se desarrollará una controversia. La lectura juiciosa de argumentos se puede llevar a cabo si se logra identificar plenamente, más que a los mediadores, a las comunidades de sentido a las cuales pertenecen todos los actores de política de acuerdo con su rol. De esta manera, es posible, en el marco de sentidos y significados que configura cada una de las comunidades, interpretar los argumentos y construir las meta-narrativas que den cuenta y explicación del momento de la génesis de una política pública determinada.

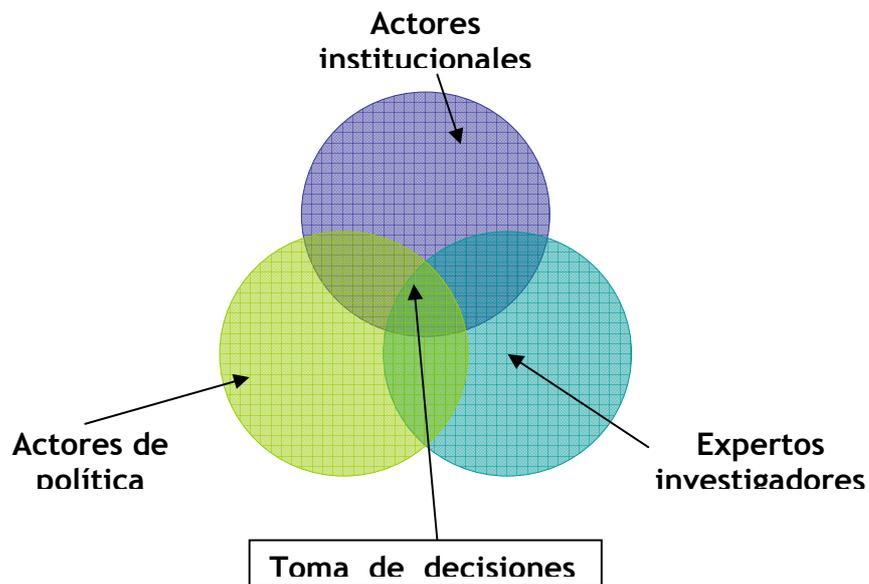
En el esquema de la página siguiente se muestra la integración entre el modelo de análisis de comunidades de sentido y el modelo interpretativo-narrativo:



Adaptada de Yanow, 2001.

Figura 6. Integración entre modelos de análisis de procesos de política: marco de la coalición de defensores, comunidades de sentido y el modelo interpretativo-narrativo

Lo que esto subraya es que el análisis de políticas no puede llevarse a cabo desde una *posición externa*. Aunque el análisis interpretativo usa métodos sistemáticos y rigurosos, éstos no conducen hacia afirmaciones universales y objetivas. Aspecto que se refuerza cuando el mismo analista pertenece o tiene una tradición ligada a una comunidad de sentido (política o epistémica) (Hass, 1992, Yanow, 2001).



Elaboración propia. Del Castillo, 2008.

Figura 7. Interacción de las comunidades de sentido frente a la toma de decisiones

*Las comunidades de sentido, epistémicas o políticas, se definen como: “un grupo de personas o entidades que comparten una cierta percepción sobre los problemas, entornos y realidades y tratan de impulsar un conjunto de análisis y propuestas para impulsar una política o un cambio normativo” (SUBIRATS, 2001). Las comunidades epistémicas pretenden introducir innovación en las decisiones políticas. En efecto, el entramado de actores con fuertes intereses genera o impide cambios significativos, mostrando en la actualidad el interés de grupos que propenden por la configuración de redes de presión técnica, política o ética.*

Es así como este escenario supone para los analistas de políticas un papel nuevo, diferente a la tradicional producción de análisis numéricos de «*policy facts*» (hechos de una política): el de clarificar las cambiantes interpretaciones que de los sentidos de las políticas hacen los diferentes grupos, y así mismo entender los diferentes elementos a través de los cuales estos sentidos se comunican.

Esta última postura argumenta a favor del tipo de análisis aquí propuesto, que incorporaría el narrativo-interpretativo como una modalidad más democrática (ver, por ejemplo, Schneider y Ingram (1993), y los ensayos en Fischer y Forester (1993), citado en Yanow, 2001) que el análisis de política tradicional, el cual depende de la habilidad tecnocrática de sus practicantes.

Con la revisión hecha y con base en los argumentos expuestos, nos parece importante terminar este aparte con la enumeración de las posibles etapas definidas por esta propuesta de modelo intermedio para el análisis del proceso de políticas, que aunque toma la mayor parte de las estrategias del modelo interpretativo-narrativo, incorpora también varios elementos y herramientas comunes a los otros tres modelos.

Las etapas de análisis podrían puntualizarse, entonces, de la siguiente manera, sin que su secuencia se convierta en una camisa de fuerza para el analista o no se puedan llevar a cabo simultáneamente algunas de ellas:

- Primera: describir y configurar los contextos relativos a la política analizada, así como las comunidades interpretativas con relación al tema político que crean o interpretan los correspondientes artefactos y sentidos: comunidades técnica, epistémica y de políticas.

- Segunda: identificar los artefactos que son portadores significativos de sentido. En la práctica, esta etapa y la anterior se realizan al mismo tiempo, serpenteando de un lado a otro entre el artefacto y la comunidad interpretativa, entendiendo como artefactos los lenguajes, discursos, etcétera, que se concretan en documentos escritos, artículos de prensa, textos de entrevistas, videos, fotos, etc.

- Tercera: se lleva a cabo durante las primeras dos etapas anteriores, al identificar los “discursos” de las comunidades: cómo hablan y actúan con respecto al tema político. El objetivo de esta etapa es poder decir algo acerca de los sentidos – valores, creencias y

sentimientos– que son importantes para cada comunidad con relación a la política, así como extender el análisis de los artefactos.

- Cuarta: en esta etapa el analista identifica los sentidos que están en conflicto en medio de o entre los grupos y sus fuentes conceptuales.

- Quinta: esta última etapa, que en la práctica analítica podría asumirse como el *caso construido*, posiblemente tomaría la forma de una negociación o mediación que termina en una interpretación por la que se opta, con base en los hallazgos y en las evidencias encontradas.

### **1.3.2 La evolución de la atención a la infancia en Colombia: 1886 -1986<sup>5</sup>**

#### **1.3.2.1 La oferta institucional**

A través de su historia, el Estado colombiano no se ha caracterizado por su interés en garantizar o mejorar las condiciones de vida de los niños. Es así como las acciones que a este respecto ha emprendido, han respondido, en su mayoría, a necesidades económicas y sociales específicas del momento o a presiones internacionales. Presiones éstas provenientes de normas o avances en la valoración social de la infancia, en particular de los niños más pequeños, quienes por no asistir aún a la educación formal o no tener edad suficiente para trabajar, eran invisibles para la sociedad y las instituciones.

La atención de los niños como preocupación del Estado se reducía en el siglo XIX

---

<sup>5</sup> Gran parte de las fuentes consultadas para la elaboración del presente documento pertenecen al ICBF, el cual se constituyó para nosotros en fuente de información central, a través de sus libros, revistas, publicaciones seriadas, documentos personales, mimeografiados, etc., los cuales inclusive fue imposible listar en la bibliografía de manera completa y adecuada. La gran cantidad de referencias provenientes de estos materiales del ICBF, muy seguramente imprimen cierto sesgo en el análisis y en general en la orientación de la tesis, pero es necesario asumirlo así, porque era esta institución la que, durante el periodo estudiado, producía y publicaba material sobre infancia y programas dirigidos a los niños y niñas, y fue realmente poca la información sobre el tema encontrada en otras fuentes.

a la definición de su situación jurídica y a la relación con su familia y se traducía en el simple establecimiento de normas que intentaban regular dichas relaciones. Es de resaltar que en ello influyó el hecho de que en la época predominaran los gobiernos conservadores, los cuales mostraban especial preocupación por el mantenimiento de las “buenas costumbres” y se caracterizaban por la gran influencia de la Iglesia en las acciones encaminadas hacia los niños desprotegidos. Así mismo, estos periodos de gobierno se caracterizaron por la fragilidad de la economía interna del país y por su gran incapacidad, tanto para generar desarrollo como para sostenerse sin los préstamos y recursos proporcionados en su casi totalidad por los Estados Unidos.

Hasta 1887 la noción de «protección» fue retomada por el Estado desde las normas jurídicas, al expedir la Ley 57, la cual establecía normas de filiación, de minoría de edad para contraer matrimonio y otras disposiciones. Igualmente, en ese mismo año, mediante la Ley 153, se le otorgó de manera exclusiva al padre legítimo la patria potestad sobre los hijos y se estableció que la madre sólo la podría ejercer a la muerte de éste. Posteriormente, la Ley 30 de 1888, normalizó la obligación del padre de suministrar alimentos a sus hijos y en 1890, la Ley 95 trató sobre la legitimidad de los hijos en las diferentes circunstancias de la madre.

En el siglo XX, con la expedición de la Ley 98 de 1920, se crearon las “Casas Especiales” y Juzgados de Menores y se esbozaron normas sobre la protección del menor con problemas de conducta. En este periodo se expidieron igualmente varias leyes que iban desde la Ley 88 de 1922 hasta la Ley 29 de 1926, las cuales se ocupaban de los asuntos de carácter asistencial y educativo de la atención del niño pequeño. Fue así como se creó el Consejo de Asistencia Pública con una oficina en el Ministerio de Instrucción Pública para la guarda y educación de los menores de 15 años.

Ya en la década de los 30, se dictó la Ley 129 de 1931 que se refería a la protección del niño trabajador, en ese momento descrita como *Ley de protección del trabajo del menor*. Así mismo, durante esta década se expidieron las leyes para proteger a los niños considerados hijos naturales con derechos, leyes que aún muestran fuertes

discriminaciones comparativamente con los hijos considerados legítimos (ICBF- Doc, 1968, pp. 1-7).

En lo que se refería al cuidado del niño pequeño, con ocasión de la Reforma Educativa de 1909, surgió la noción de “preescolar” como nivel educativo. Posteriormente, y gracias al trabajo realizado por la Misión Pedagógica Alemana, impulsada por la doctora Radke entre 1927 y 1935, se crearon los Jardines de Infancia, cuyo enfoque pedagógico se complementaba con los de Francia e Inglaterra, los dos países que más avanzaron en materia de prestación de servicios de preescolar en la primera mitad del siglo XX. Fue hacia 1930 cuando el Ministerio de Educación colombiano asumió como programa la educación preescolar, pero no la incluyó formalmente dentro de sus metas y compromisos, sino hasta el año 1975, con la nueva Reforma Educativa de Durán Dussán, la cual se refería por primera vez al preescolar como nivel de enseñanza. Antes de esto, la educación preescolar no era de ninguna obligatoriedad para el Estado, por lo cual su cobertura nunca fue significativa, al punto que en el año 1975 no había más de 150 niños cursando este nivel, y eso, mayores de 4 ó 5 años, y en algunas instituciones no precisamente oficiales.

A partir de los años 40 el país vivió una transición económica y social promovida por la configuración de varios gobiernos liberales, en particular el de Alfonso López Pumarejo, quien guió al país hacia un importante nivel de industrialización y acompañó su administración con una serie de reformas constitucionales que permitieron mejorar la atención a los niños en educación y salud. Ecos de las mencionadas reformas fueron: el Decreto 206 de 1946, mediante el cual se creó el Departamento de Protección y Delincuencia Infantil y se separó de la Dirección Nacional de Prisiones; la Ley 83 de ese mismo año, que creó el Consejo Nacional de Protección Infantil; y el Decreto 105 de 1947 que reestructuró el Ministerio de Justicia y creó la División de *Menores* (Arrubla, 1991, pp. 183-184).

Paralelamente a ello y en respuesta al desarrollo del sistema productivo, las mujeres empezaron a ingresar a los espacios laborales. Pero esto, a su vez, hizo que

aquellas pertenecientes a clases sociales bajas, se vieran obligadas a abandonar o limitar su rol tradicional de agente socializador para los niños más pequeños en el núcleo familiar (Amar, 1986, p. 17).

Pronto el desarrollo económico que promoviera el gobierno de Alfonso López Pumarejo comenzó a deteriorarse a causa de las crisis desatadas en la mitad de la década por cuenta del regreso de los gobiernos conservadores. Los impactos de estas crisis se sintieron no sólo a nivel económico y social sino también a nivel político y desencadenaron la violencia en el campo, la cual generó un éxodo campesino de gran magnitud.

Los campesinos se asentaron en las ciudades con sus familias y se convirtieron, en el mejor de los casos, en asalariados industriales. Esto, cuando no pasaron a engrosar las filas de desempleados urbanos, dando lugar a los grandes «cinturones de miseria» alrededor de las ciudades y haciendo cada vez más evidente la gran magnitud de la pobreza. Este proceso migratorio forzado por la violencia, cambió de manera radical la composición estructural y demográfica del país e invirtió, a partir de los años 50, la distribución poblacional urbano-rural (Kalmanovitz y López, 2003, p. 2).

A causa de la ausencia de los dos padres en el hogar, los niños quedaron al cuidado de los hermanos mayores, encerrados en sus casas o en casas de vecinos, situación que modificó radicalmente las relaciones del grupo familiar y los procesos de socialización del niño pequeño. Se rompió en muchos casos la unidad familiar y se generó un deterioro en la calidad de vida de los niños por abandono de sus padres, hacinamiento, promiscuidad, vinculación al trabajo a más temprana edad, etc. Por otro lado, la situación de madre soltera se volvía cada vez más frecuente; en virtud de ésta, la mujer asumía los roles de padre y madre con toda la carga social y económica que ello implicaba, sin apoyo institucional ni social de ningún tipo.

En este contexto de descomposición creciente, surgieron dos orientaciones bien definidas de atención a la primera infancia en situación de pobreza, miseria o abandono:

la primera fue producto del trabajo iniciado más que todo por organizaciones religiosas y asociaciones de caridad y tuvo un claro enfoque paternalista pues enfatizaba en acciones compasivas dirigidas a niños que vivían en extrema pobreza (Amar, 1986, p. 21); la segunda estaba ligada a enfoques de carácter estatal y se desarrolló a partir de iniciativas dependientes de coyunturas políticas. Ejemplo de esta última es el caso de la Secretaría de Acción Social y Protección a la Infancia, que se creó en 1954 por medio del Decreto 2675, estando en el poder Gustavo Rojas Pinilla; luego, a partir de ella, a comienzos de 1957, se organizó la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SENDAS) para proteger al *niño menesteroso*, más adelante ésta se convirtió en Ley de la República como Ley 47 de 1957, mediante la cual se estableció el Servicio Nacional de Asistencia Social (SAS) en toda su magnitud.

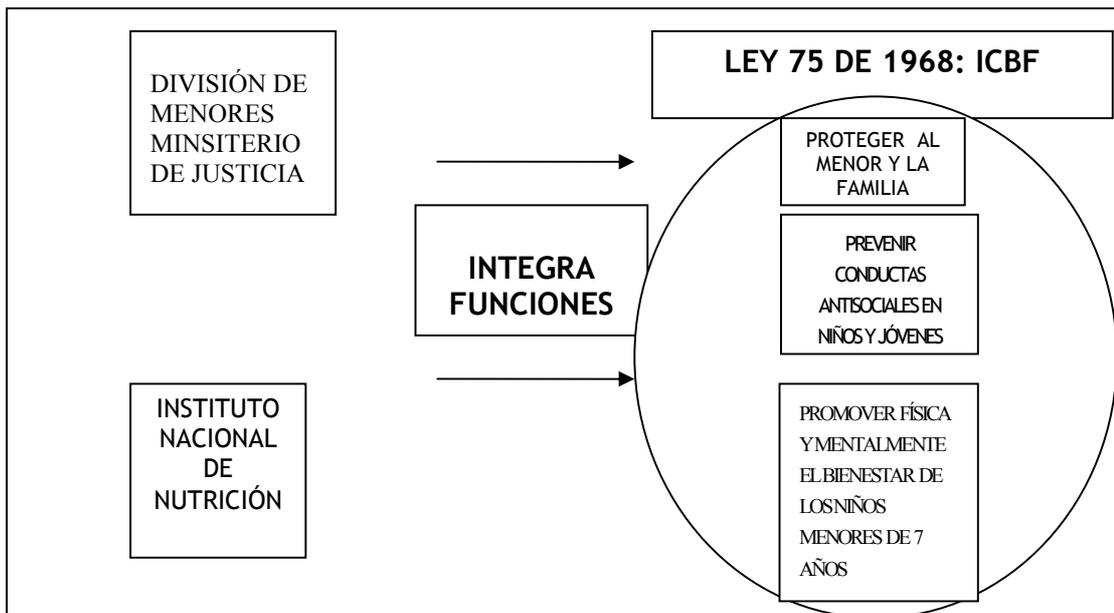
Sin embargo, a pesar de ser una apuesta oficial que debía constituirse en una respuesta responsable de parte del Estado a las crecientes necesidades de los niños, y a pesar de ser considerada como un importante conjunto de acciones que indudablemente ayudaron a paliar la difícil situación de sectores muy marginales de la infancia, la institucionalidad oficial también adolecía de una propuesta integral, y tan sólo se centraba en acciones paternalistas, basadas en modelos educativos autoritarios. Estos modelos aislaban en muchos casos a los niños de su familia y costumbres para imponer experiencias foráneas, precarias en todo sentido, que en más de una ocasión fueron de mínima cobertura y ausentes de continuidad (Amar, 1986, p. 21).

A partir de 1960, la legislación colombiana relacionada con la protección de la familia y los niños, tomó fuerza. Se expidió la Ley 140 de 1960, que introdujo modificaciones al Código Civil en lo relativo a las adopciones, y mediante el Decreto 1818 del mismo año, se creó el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y la Familia, con autoridad en todo el territorio nacional y con sede en Bogotá (ICBF, 1986, p. 12).

### 1.3.2.2 El ICBF y la atención a la infancia (1968-1985)

En 1968, al final de la administración de Carlos Lleras Restrepo, el Director del Instituto Nacional de Nutrición, Dr. Roberto Rueda Williamson, en conjunto con un grupo de especialistas e investigadores de campos tan diversos que iban desde el derecho y las humanidades hasta la medicina y la administración, plantearon al gobierno nacional la creación de un ente que asumiera el compromiso de proteger al niño y a su familia y cuya total responsabilidad correspondiera al Estado.

Esta decisión determinó que el Instituto Nacional de Nutrición terminara su existencia legal en la División de Menores del Ministerio de Justicia para dar lugar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF (Chacón, 2007, p. 133).



Adaptado de *Historia del ICBF* (ICBF, 1986, p. 8).

Figura 8. Creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se creó formalmente en virtud de la Ley 75 de 1968, como establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Salud. La ley en mención

le asignó al ICBF como objetivo fundamental el de *“Proveer a la protección del menor y en general al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas”*; así mismo, le impuso como una de las funciones para el cumplimiento de este objetivo, la de *“recibir y distribuir los recursos y auxilios que se incluyan en el presupuesto nacional, con destino a entidades oficiales y particulares que se ocupen de programas de bienestar social del menor y su familia e inspeccionar la inversión de los mismos”*. (Diario Oficial, 1969, p. 2)

Sin embargo, pese al interés por la situación de los niños más pobres y sus familias, que en el marco de las decisiones oficiales se concretó en una acción de gran envergadura por parte del gobierno, como lo fue la creación y reglamentación de funciones del ICBF, esta no trascendió la intención normativa. Se redujo a la simple expedición de leyes y decretos que si bien daban muestras de intenciones por parte de entes jurídicos y técnicos, no solucionaban el problema de la ausencia de atención a los niños, en especial los más vulnerables. Lo que esto deja ver es más bien una gran dispersión en la respuesta que el Estado colombiano debería proporcionar a los niños y sus familias.

El anterior recuento muestra una responsabilidad estatal diluida, de poco impacto y cobertura, Vs. la gran problemática infantil que persistía en Colombia al inicio de la década de los 70. Deja ver a las claras que no había una real intención de establecer estrategias de atención integral al niño pequeño, quien era tratado aisladamente de la unidad familiar y visto como una preocupación más jurídica que social o política. Esta situación se hizo evidente durante los primeros años de existencia del ICBF, cuyo recurso humano fue totalmente absorbido en dinámicas de carácter jurídico frente al tema de las adopciones y el desarrollo de acciones de nutrición, y no se enfocó en la atención de la población infantil como lo dictaba su objetivo misional, para el cumplimiento del cual fue creado (ICBF, 1986. p. 7).

### • Los Centros de Atención Integral al Preescolar

Sólo hasta mediados de la década de los 70, es decir, hasta casi siete años después de la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se estructuró una propuesta de atención a los niños que trascendería las acciones que el Instituto venía centrando exclusivamente en las adopciones, la paternidad, el control del niño infractor y la protección de la familia. Se trata de la puesta en marcha de los *Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIPS)*, en cumplimiento de la Ley 27 de 1974. Estos centros, que en principio se limitaron a la atención de los hijos menores de 7 años de los empleados públicos, más adelante ampliaron su cobertura a los hijos de trabajadores independientes y de desempleados (ICBF, 1986, p. 8).

Según lo ilustran las investigaciones de N. Rey de Marulanda (CEDE, 1980, p. 45) sobre el ingreso de la mujer a la fuerza laboral y como lo ratifica J.J. Amar (Amar, 1986, p. 17) en sus revisiones sobre los inicios de la educación preescolar en Colombia, las razones que llevaron a promover en el país las *guarderías infantiles* tuvieron más que ver con la reivindicación social de la mujer, que con una preocupación por la atención a los niños.... “*quien dio la batalla política por la implantación del aporte obligatorio para programas de atención a la niñez fue la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, María Helena de Crovo, quien fundamentó su ponencia ante el Congreso de la República en la necesidad de crear programas que apoyaran a la mujer trabajadora, teniendo en cuenta la creciente incorporación de ésta al trabajo y la escasa oferta de servicios de atención a la niñez; hace social y políticamente visible a la mujer trabajadora*” .(E. Velandia, entrevista 2007)

Desde 1970, con base en evidencias como las publicadas en 1972 sobre los resultados de un estudio longitudinal financiado por la Universidad de Harvard, los cuadros técnicos ratificaron la importancia de poner en marcha los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIPS), como modelo de atención infantil que intentaba garantizar las condiciones adecuadas de nutrición y el ambiente propicio para el desarrollo de niños cuyos padres, por su condición de trabajadores, no podían cumplir

con estos requerimientos.

En apoyo a esta iniciativa, la Ley 27 de 1974 consagró la obligación de aportar al ICBF el 2% de la nómina mensual de todos los patronos de entidades públicas y privadas, recursos dirigidos, de manera exclusiva, a la organización y funcionamiento de los CAIPS (ICBF, 1986, p. 9).

A pesar del apoyo financiero y el convencimiento de la necesidad de brindar una atención integral a la población infantil, la carencia de recurso humano especializado en la atención de los niños, unida a otros problemas de carácter administrativo, desató en el ICBF una crisis que alcanzó su punto máximo en el año de 1978. Sin embargo, las lecciones aprendidas durante los cuatro años transcurridos entre 1974 y 1978 fueron numerosas, por lo cual es importante puntualizar algunas de ellas:

- La Ley 27 de 1974 puso en agenda pública la atención integral del preescolar en el país y promovió para ese momento un cambio cualitativo que se reflejó en la formación de los educadores preescolares, los cuales egresaron en masa de centros educativos de todo tipo, pero no fueron empleados por el ICBF, “...*pues por decisiones políticas y económicas, no vinculó personal profesional sino técnico, argumentando que la problemática de los niños que la Ley pensaba cubrir era de naturaleza social y nutricional*”. (AMAR, 1986)

- La etapa inicial de los CAIPS se centró en el desarrollo de la infraestructura y la creación de la Red Nacional de Atención al Preescolar a través de la cual se contrataba la atención de un número específico de niños por centro. Aunque se llevaba una información general de los aportes girados, no se contaba con registros sistemáticos que permitieran unificar la información de todos los centros del país y hacer los seguimientos indispensables, por tanto hacer el inventario nacional de CAIPS era un imperativo.

- Antes de la Ley 27 de 1974, el ICBF había organizado en casi todo el país las

Unidades Regionales de Información –URI-, en ellas trabajaban profesionales con amplio conocimiento de la temática manejada en el ICBF y experiencia en el manejo de la información sectorial. Por otro lado, en ese momento el ICBF era aún una fusión entre el antiguo Instituto de Nutrición y la Dirección del Menor del Ministerio de Justicia, todo esto lo convertía en una amalgama de intervenciones con metodologías muy distintas, sin una directriz unificada para la atención de los niños y niñas beneficiarios.

- **Hogares infantiles**

El ICBF tuvo una orientación muy importante hacia procesos de planeación, que permitieron la creación de grupos, metodologías e instrumentos que se tradujeron en recursos técnicos y disciplina nacional, regional y local para organizar acciones dirigidas a los niños. Este talento humano se potencializó mediante la auto-cualificación y desarrollo técnico de sus propios integrantes, por ello, desarrolló una estrategia basada en la revisión de todo el sistema de información del área de servicios, incluyendo los CAIPS, y así se logró llevar a cabo un censo de instituciones, la institucionalización de los registros y la unificación de la información. *“Se hicieron publicaciones institucionales de estadísticas del ICBF con lo que se propició la divulgación nacional y el intercambio de información y de experiencias, y se mantuvo al país por lo menos interesado en las acciones que se realizaban en torno a la atención de los niños menores de 7 años, responsabilidad básica del ICBF, desde la promulgación de la Ley 27 de 1974”.* (E. Velandia, entrevista, 2007)

Posteriormente, a la par de la expedición de la Ley 7 de 1979, los CAIP pasaron a denominarse Hogares Infantiles, lo cual no significó un simple cambio de nombre, sino que, como se plasmó en la Ley 7 de 1979, hubo también un cambio de concepción, que dejaba entrever la necesidad de buscar ambientes más familiares y menos institucionalizados, para los niños y niñas atendidos, así como de promover un mayor compromiso familiar, comunitario y social en la crianza y atención de los niños. En otro aspecto, la administración de los CAIPS había sido muy complicada, cosa que no se podía asumir en un programa de tanto dinamismo, pues no había formas administrativas

muy desarrolladas en esa época, por ello “...la Ley 7 del 79, incorporó en la agenda de la atención de los niños, el criterio de lograr mayor eficiencia administrativa y adicionalmente abrió la puerta para gestar con fuerza la presencia de las Asociaciones de Padres de Familia en los Hogares Infantiles”. (F. Concha, entrevista, 2007)

Adicionalmente, la Ley 7 de 1979 logró suprimir el carácter de destinación exclusiva de los recursos provenientes del 2% de los recaudos fiscales, dejando a juicio de la Junta Directiva del ICBF la aprobación de la proporción y monto de las partidas destinadas al Programa de Atención Integral al Preescolar y a la Protección Especial. Gracias a ello, el ICBF pudo equilibrarse financieramente y proporcionar libertad para ejecutar recursos en otros programas alternos (ICBF, 1986, pp. 11-14).

A continuación, se firmó la Resolución 1822 del 28 de agosto de 1979, mediante la cual se delegó la administración de los Hogares Infantiles en las Juntas Administradoras de Padres y Vecinos. “En las juntas administradoras de algunos Hogares Infantiles no necesariamente se vincularon los papás de los niños, sino que se incorporaron líderes y organizaciones sociales y políticas que empezaron a utilizar los Hogares Infantiles como centros de agitación y de movilización” (E. Velandia, entrevista, 2007). En otras palabras, el trabajo en torno, para y por los niños, dada su capacidad de convocatoria, compromiso y permanencia, se fue convirtiendo en sustrato y pretexto para el desarrollo de otras luchas y reivindicaciones.

Vale la pena resaltar, por supuesto, que con esta decisión, el ICBF pasó de un enfoque de participación comunitaria, relacionada con la acción física, la cosa mecánica, la donación y el inmediatez, a la formación social, al compromiso, a la proyección; pasó de la representación a la participación. Con este enfoque participativo se ligó la educación familiar y comunitaria con la atención social. Se promovió la participación de los padres de familia en actividades pedagógicas, las cuales se convirtieron en algo así como escuelas de padres. “Fue muy difícil la puesta en marcha de esta dirección porque era cambiar la actitud de entregar totalmente los niños para que el Estado los cuidara 100% a tener responsabilidad en su crianza, educación y desarrollo y no sólo

*de sus propios hijos, sino de los otros niños”.* (E. Velandia, entrevista, 2007)

Sin embargo, con la Reforma del Instituto, en el año 1981, el grado de normatización de este llegó a tal punto, que comenzó a darles demasiado a unos pocos niños y se olvidó de los demás. A los niños beneficiados con el programa de Hogares Infantiles, se les suministró el 110% de requerimiento proteínico y calórico, pañales desechables y juguetes Fisher Price, importados por el propio Instituto. Luego, el Instituto montó una infraestructura administrativa, en la cual el departamento con más fuerza era el de arquitectura. Así, las cosas el Instituto de Bienestar Familiar se ganaba premios de arquitectura y era reconocido internacionalmente por desarrollar los más exquisitos diseños en arquitectura y parques infantiles.

Más adelante se diseñó el Fondo de Redistribución de los Recursos de Bienestar, el cual no tenía ningún criterio de equidad en su desarrollo. Por el contrario, el programa a través del cual se manejaba este fondo lo que hizo fue dar mucho a unos pocos y poco a muchos, lo que lo convirtió en la expresión de una oferta que propiciaba una desigualdad social muy grande,.... *“cuando en una familia había varios niños preescolares, dos podían entrar al servicio y los otros dos no. Lo vi en el barrio de los Laches en Bogotá varias veces, un programa dirigido por los sacerdotes, los niños en la calle veían con desesperación, con hambre, veían como los otros jugaban, eran atendidos, tenían de todo y sus propios hermanos no tenían nada”.* (E. Velandia, entrevista, 2007)

En resumen, la expedición de la Ley 27 de 1974, proporcionó el impacto político que posicionó por primera vez en la agenda pública el tema de la atención a la primera infancia y, para bien o para mal, impulsó al ICBF a desarrollar una serie de acciones ligadas a las experiencias que derivarían más adelante en la implementación de los Hogares Infantiles, los cuales llevaron a reflexionar sobre los alcances de la atención que se les brindaba a los niños en edad preescolar. Esta ley puso igualmente de manifiesto un hecho muy de la naturaleza del acontecer político de Colombia donde, a diferencia de otros países, no era el Ministerio de Educación el responsable de la

atención a los niños y niñas pre-escolares, sino el ICBF. Desde 1974, el Instituto orientaba las acciones dirigidas a los niños pre-escolares las cuales, con errores y aciertos, evolucionarían hacia otras alternativas de atención a la primera infancia en el país.

Las evaluaciones realizadas sobre los impactos de la Ley 27 de 1974 y de las posteriores reglamentaciones, mostraban cómo el impacto político no se compadecía con las problemáticas crecientes de la población infantil. A casi 10 años de expedida la Ley, estas evaluaciones revelaban la urgente necesidad de alternativas más sólidas y reales de atención integral a la primera infancia. Mostraban, por primera vez, que no se trataba únicamente de que la atención de los niños y niñas pequeños estuviera en la agenda pública, sino de buscar la manera de generar métodos y estrategias para llevar a cabo acciones efectivas y de impacto realmente positivo en su bienestar y calidad de vida.

En su obra sobre este tema, Amar muestra cómo la atención prestada hasta 1982 a los programas de pre-escolares oficiales y privados, no alcanzaba a cubrir a 86.000 menores de cuatro años, es decir, que sólo atendía el 4.3% de la población infantil especialmente vulnerable, con una inversión superior a 25 mil millones de pesos. Esto indica un desfase entre la envergadura de la inversión y los precarios beneficios en términos de cobertura vs. los altos porcentajes de población infantil con severas necesidades básicas no satisfechas (Amar, 1986, pp. 20-21).

### **1.3.2.3 La atención a la infancia en la década de los ochenta**

Los años ochenta iniciaron en Colombia con la promulgación de la Política Nacional de Atención al Menor, como repercusión de las demandas motivadas por la celebración del Año Internacional del Niño en 1979. Se puede decir que esta celebración se constituyó en un importante avance en cuanto al conocimiento y asunción de compromisos frente a las necesidades de la población infantil de Colombia y que logró madurar un planteamiento de gran trascendencia como fue el de legitimar el hecho de

que la atención de los niños y niñas debía enmarcarse en el logro de las condiciones de vida adecuadas de su familia y comunidad.

En 1983, después de casi cuatro años de promulgada la Política Nacional de Atención al Menor, el DNP llevó a cabo el “Estudio sobre la familia colombiana”, que arrojó importantes resultados acerca del papel de la familia en la educación de la primera infancia. De allí surgió, en los albores del gobierno de Belisario Betancur, la “Política de Atención Integral a La Familia” (*Plan Desarrollo con Equidad*), la cual representó una conquista de los técnicos y la academia, quienes presionaron al Estado y a sus instituciones para su definición (DNP, 1983, pp. 8-12).

En la opinión de los expertos, la nueva política abrió el camino para la destinación de recursos monetarios a la capacitación de padres. De esta manera, se legitimó por fin tanto lo que muchos técnicos solicitaban como lo que las nuevas experiencias de atención a la primera infancia exigían: recursos para la capacitación de padres, no sólo para la atención directa a los niños. En el caso del ICBF, ello se concretó en la descentralización de recursos para el desarrollo y financiación de modalidades alternativas de atención al niño.

Pero al acercarse la mitad de la década de los ochenta y a pesar de ser la atención de los niños y niñas pequeños una prioridad en los programas sociales planteados como prioridad para el gobierno nacional, subsistían en el país notables deficiencias de cubrimiento, particularmente en la educación primaria rural, en la salud básica, en la atención nutricional y en la seguridad social.

El ICBF, como entidad básicamente responsable de la atención a los niños y a las familias, también mostraba limitaciones institucionales y administrativas.

El siguiente cuadro de coberturas poblacionales del ICBF entre 1984 y 1986, ilustra claramente esta situación.

Cuadro 1. Coberturas de programas del ICBF

<b>Programa</b>	<b>1984*</b>	<b>1985*</b>	<b>1986**</b>
Asistencia legal al menor y a la familia	21.500	252.600	234.300
Centros de Atención Integral al Preescolar	213.800	238.500	251.300
Atención institucional menor	23.400	22.900	21.600
Complementación nutricional y protección infantil	772.100	1'067.200	1'200.000
Restaurantes escolares	254.100	391.600	512.300
Recuperación nutricional	30.300	66.100	102.000
Atención ancianos	-	6.700	13.700
Atención comunidad indígena	-	ND	10.300
Intervención nutrición materno-infantil	288.400	334.200	316.900
Otros proyectos	199.300	268.600	244.800

*\*Atendidos*

*\*\*Cobertura programada*

*ND: No disponible*

Fuente. Del Castillo, 2007

A pesar de la importancia del campo de acción del ICBF y de la enorme magnitud de las necesidades que le competía atender, la cobertura de sus programas había sido restringida debido a limitaciones administrativas, financieras y operativas, lo mismo que a esquemas de atención excesivamente costosos y de beneficio poblacional limitado, que los habían hecho ineficientes.

#### **1.3.2.4 La atención a la primera infancia en la agenda pública de Colombia**

De acuerdo con Cobb y Elder entendemos la agenda pública como *“las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben como dignas de atención pública y... que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”*. Adicionalmente, añaden otro aspecto que aplica en mucho a lo que sucede con el tema de la primera infancia en Colombia y es que se debe tener presente que... *“hay muchas agendas gubernamentales cuasi-independientes, a consecuencia de que son numerosos los puntos de acceso a los decisores, y debido a la autonomía de las diversas unidades gubernamentales”*. (Cobb y Elder, 1972, p. 185)

Es además muy importante enfatizar aquí en lo complejo que resulta precisar el momento de ingreso del tema de la primera infancia a la agenda pública, mas no así el del tema de *la niñez* en general. Esto tiene que ver con la naturaleza conflictiva del proceso de formación de la agenda, pues si bien el posicionamiento del tema de la primera infancia en la agenda pública no fue propiamente conflictivo, sí lo fueron, como veremos más adelante, las decisiones en torno al cambio de la oferta institucional organizada, cuyo eje eran las acciones del ICBF dirigidas a la población infantil. Es útil aquí el planteamiento de B. Nelson (1993, p. 108) que cita a Kotz (1969), según el cual, en ocasiones los programas o acciones de política que suscitan muchas discusiones y controversias, nunca llegan a tener un conflicto explícito. Esta podría ser la característica que coincide con la puesta en agenda pública del tema de la primera infancia en Colombia.

Definir con exactitud el momento histórico en que la *atención a la primera infancia* fue incluida en la agenda pública, es un punto que en todo momento y en el escenario en que se plantee, va a tener múltiples contradictores; por tanto, más que establecer una fecha o un momento histórico precisos, nos parece más importante plantear las razones por las cuales empezó a ser prioridad que los gobiernos y los tomadores de decisiones en general, sea que lo llevaran a cabo de manera efectiva o no, establecieran respuestas sociales organizadas para la atención de los niños pequeños. Y así, en ese orden de ideas, se dieran diferentes circunstancias que de una u otra manera lograran niveles de consciencia en la sociedad civil colombiana, para presionar la atención integral a la *primera infancia*.

#### • La evidencia

A principios de los años 60, se diseñó un estudio en los Estados Unidos, cuyos resultados fueron claves para la atención del niño pequeño. Fue el estudio denominado *Proyecto Preescolar Ypsilanti-Perry*, el cual se diseñó para comparar los logros durante las diferentes etapas del aprendizaje de dos grupos de niños: 58 niños que asistieron al preescolar Perry, y 65 que no asistieron. Un total de 123 niños ingresaron al estudio en seis cohortes sucesivas. El grupo de niños de cada una de las cohortes que asistió al preescolar lo hizo durante 2 años. Todos los niños asistieron después a la escuela oficial de Ypsilanti (Fundación High/Scope, 1978, p. 33).

La discusión básica sobre la atención de los niños pequeños, giraba, y siempre había girado, en torno a la pregunta de si ese tipo de intervenciones, como la de asistir al preescolar, producían diferencias positivas y duraderas en aspectos importantes de la vida de los niños. En ese sentido, el estudio presentó hallazgos de cómo los niños que asistieron al preescolar Perry obtuvieron puntajes significativos, muy superiores a los de los que no asistieron, en las pruebas que se aplicaron al final del 2º año de bachillerato, con base en las pruebas de logro (Fundación High/Scope, 1978, p. 34).

El estudio se efectuó en Ypsilanti, Michigan, una ciudad cuya escuela oficial tenía

historia de bajo rendimiento o logro académico. La evaluación longitudinal del proyecto, que en 1977 cumplía 15 años de funcionamiento, mostró que, después de 9 años, la atención preescolar era efectiva y mejoraba los logros de los niños en todas sus etapas de aprendizaje subsiguientes. Un análisis económico de estas intervenciones mostró adicionalmente que los costos de la inversión en la primera infancia podían ser fácilmente recuperados al reflejarse en ahorros en otras inversiones educativas, como cursos de refuerzo. Entretanto, la deserción y la repitencia fueron características del otro grupo evaluado que no asistió al pre-escolar Perry.

Por otro lado, estudios como los realizados por Bruner (1964), Hunt (1961) y antes de ellos en alguna medida por Piaget (1947) y otros, mostraron que después del nacimiento, el niño depende de sus capacidades, pero en especial del desarrollo de estas, el cual depende a su vez de manera excepcional de la persona que lo cuida y la forma como esta persona logre estimular sus capacidades sicomotoras. Es así, como durante la primera etapa de la infancia, la capacidad de estimulación adecuada del cuidador, sea la madre u otra persona que atienda al niño o la niña, es de primordial importancia. La capacidad de la madre o el cuidador de ofrecer al niño un adecuado ambiente en todos los aspectos, partiendo de la satisfacción de las necesidades básicas, y en especial de la posibilidad de brindarle variedad de experiencias, es crucial para su desarrollo intelectual (Lewis y Goldberg, 1969).

Un estudio importante para Colombia en esa dirección fue financiado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Departamento de Nutrición de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard. Llevado a cabo en 1969, este estudio demostró que aunque la nutrición y el ambiente social están estrechamente relacionados con el desarrollo motor del niño, lo están aún más la nutrición y el funcionamiento intelectual de los niños pequeños, aún cuando se controlen las variables sociales y de salud. La posición de la familia en la estructura social afecta intensamente tanto el estado nutricional como las características de la familia, y los cuidadores pueden afectar el desarrollo intelectual del niño. Así mismo, el estado de madurez del niño y su habilidad para captar estímulos e interactuar con el ambiente están determinados en gran

parte por su estado nutricional. Este estudio mostró un aspecto que no se ha valorado especialmente y se refiere a cómo la buena nutrición en un niño persiste como determinante positivo en su desarrollo y funcionamiento intelectual, aún después de remover los efectos sociales y de salud (Christiansen, 1977, pp. 3-19).

Muchas otras evidencias concretadas como estudios y resultados de investigaciones, circularon durante los dos primeros años de la década de los 70 en Latinoamérica y en particular en Colombia. Las mencionadas en acápites anteriores, son apenas algunas que para la época se constituyeron en centrales e inspiraron múltiples experiencias, la mayoría de ellas locales y apoyadas por entidades de cooperación como la fundación Bernard Van Leer y la Fundación Ford y por universidades y centros especializados como el CINDE -Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano-.

Estas experiencias fueron esenciales para la atención integral a la primera infancia en Colombia en razón a que se constituyeron en referentes técnicos y teóricos para los cuadros profesionales que hacían parte de las Subdirecciones clave del ICBF. Estos cuadros de profesionales fueron los responsables de brindar directrices y dar lineamientos a las regiones para orientar las diversas alternativas de atención a la primera infancia que surgían en diferentes sitios del país. Una de esas experiencias fundantes fueron *las Casas del Niño* en el Perú, que funcionaban en zonas marginales y trabajaban con campesinos e indígenas Wawa Wasis y Wawa Utas. Gracias a esta experiencia y algunas más de otros países, que expondremos más adelante, se hicieron posibles experiencias similares en Colombia y tomaron fuerza aquellas ya existentes.

- **Las experiencias internacionales**

A finales de la década del sesenta del siglo XX, se gestaron en toda América Latina importantes movimientos que perseguían el desarrollo de programas sociales de complementación para la atención a la población preescolar, motivados por factores tan diversos como: el ingreso masivo de la mujer al mercado laboral en los países en

desarrollo; el surgimiento de políticas populistas de gran impacto regional, como lo fue el peronismo; el posicionamiento de UNICEF como organismo internacional para la protección de la infancia abandonada y afectada por los estragos de las guerras mundiales en Europa; y el desarrollo de políticas y programas socialistas de atención a la infancia y reivindicación de la mujer.

De todos estos factores hubo un poco en los diseños de los programas de atención social y legal para la infancia y en las experiencias que se describen someramente a continuación, las cuales influyeron de una u otra manera en las experiencias alternativas de atención a los niños y niñas menores de 7 años en Colombia.

#### **a. Perú**

En 1973, el Ministerio de Educación del Perú, promovió el desarrollo del Proyecto Piloto de Educación Inicial no Escolarizada, “PROPEDEINE”, el cual se inició en la zona rural de Puno para luego extenderse a toda la región y proponerse posteriormente para todo el país. Sus objetivos eran: promover la creación de Casas de Niños Wawa-Wasis y Wawa-Utas, en zonas marginales del ámbito regional; motivar y capacitar a los padres de familia para brindar atención integral a los niños menores de 6 años; promover la participación de la comunidad para mejorar el aprovechamiento del potencial humano y los recursos materiales; capacitar como promotores a los miembros de la comunidad, según las necesidades y características del niño campesino y aplicar experimentalmente una tecnología educativa acorde con las necesidades del altiplano (ICBF-UNICEF, 1978, pp. 7-8).

La financiación del proyecto se logró con los aportes del Ministerio de Educación del Perú, UNICEF, CARITAS, el pueblo de Puno y las comunidades campesinas. Estas últimas generaron un importante aporte, pues contribuyeron con recursos humanos, trabajo y algunos alimentos que ellos mismos producían. Para alcanzar los objetivos definidos por el programa se llevaron a cabo seis acciones interrelacionadas y se desarrolló una metodología que integraba: las actividades directas con niños y niñas de 3

a 6 años, en Casas de Niños, que eran locales comunales, casas familiares, ambientes en escuelas regulares o sitios organizados por la comunidad; las campañas a través de medios masivos de comunicación para lograr educación a la familia; el trabajo de capacitación y supervisión de promotores voluntarios, como expresión de la participación comunitaria, así como la elaboración de producción de material educativo (ICBF-UNICEF, 1978, pp. 9-10).

En las Casas de Niños se organizaron ambientes denominados «lugares de trabajo», los cuales constaban de un semicírculo de sillas donde los niños se sentaban para tomar los alimentos o leer, servían como lugar de arte, de silencio, de taller y en ellos siempre debía haber material de residuo o reciclado por la comunidad; afuera de la casa se encontraba el llamado «lugar de tierra», destinado al juego de los niños. En las Casas de Niños el promotor desarrollaba actividades dirigidas con los niños y niñas, quienes también tomaban allí el almuerzo, preparado por los padres de familia con alimentos aportados por el Programa Mundial de Alimentos -PMA y por la comunidad. Esta experiencia llegó a institucionalizarse hasta convertirse en política del sector educativo y, por esa vía, a masificarse para áreas rurales y marginales del Perú. Así, se constituyó en una muy importante experiencia para ese país y para toda Latinoamérica (ICBF-UNICEF, 1978, pp. 7, 12, 15).

#### **b. México**

En México, a principios de la década de los ochenta del siglo XX, había cerca de 14 millones de niños menores de seis años y la cobertura de la educación oficial no alcanzaba ni el 8.4% de la demanda de esta población. La reflexión en torno a esta realidad condujo a otra realidad: la imposibilidad de contar con los recursos suficientes. Por ello, se comenzó a buscar la manera de atender el mayor número de niños, con la máxima calidad posible y al menor costo sostenible. Fue así como el país planteó un programa educativo para niños en edades entre 0 y 6 años, basándose en las potencialidades de los hogares de los niños y de la comunidad. Este programa buscaba metas generales y tomaba en cuenta características regionales, locales y particulares de

grupos indígenas, rurales y urbanos, partiendo de su capacidad organizativa y su voluntad de acción (Vega, 1984).

Así pues, el programa se implementó a nivel nacional con base en la capacitación de los padres y líderes comunitarios como agentes educativos a quienes se les brindaron conocimientos básicos pero sólidos en desarrollo infantil y técnicas de estimulación psicoafectiva. Esto con el fin de que pudieran desarrollar las potencialidades físicas y afectivo-sociales de los niños y brindarles los elementos básicos que les permitieran llegar preparados y con mejores capacidades de aprendizaje a la escuela formal. Al año 1984, la cobertura del programa no sólo alcanzaba toda la República, sino que se le venía asignando cada vez más presupuesto estatal, con muy buenos resultados.

Si bien aún faltaba lograr mayor cobertura para solventar las necesidades de todos los niños y niñas que potencialmente requerían del programa, los resultados dieron muestra de la capacidad de los padres en cuanto a la construcción solidaria de opciones para sus propios hijos y fueron un ejemplo de cómo lograr la interacción necesaria entre la infancia, sus familias y la comunidad (Vega, 1984).

### **c. Chile**

A mediados de 1974, investigadores del Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (CIDE) de Chile, movidos por una gran preocupación por la situación de los niños rurales, diseñaron una iniciativa educativa para la primera infancia de la zona rural del país. Datos recogidos en 1969 por estudiosos como Sergio Valiente (1976), evidenciaban la precaria situación de los niños y niñas de sectores rurales muy apartados de Chile, la mayoría de los cuales presentaba retraso severo en lo nutricional, viendo afectado profundamente su desarrollo intelectual (Birren y Hess (1968), Cobos (1968) y Mora (1970) citados en Zuleta, 1978, pp.24-25).

Esta situación condujo a la concreción del proyecto Padres e Hijos (PPH), el cual fue llevado a cabo en dos comunidades rurales, ubicadas aproximadamente a 300 km al

sur de Santiago. El proyecto se centró en el uso de la infraestructura de las escuelas rurales y la capacitación del profesor como monitor de grupos de familias. Estos grupos de familias se reunían semanalmente para problematizar y construir soluciones mediante la metodología de talleres de intercambio de experiencias, cuyo tema eje era *el desarrollo del niño pequeño*, el cual se trabajaba en 8 módulos. Esto permitió que los padres tomaran consciencia de que el hogar era decisivo y responsable tanto del desarrollo del niño como de sus posibilidades futuras.

Para finales de 1976, la implementación del Proyecto Padres e Hijos mostró cómo al lograr concretar la participación activa de los padres con formación básica, era posible estimular a los niños en edad pre-escolar para, de esta manera, lograr su adecuado desarrollo. Esto quedó constatado al evaluar el desarrollo cognoscitivo de los niños preescolares que participaron en el programa y compararlo con el de niños que asistieron a un kindergarten oficial, todo ello mediante test validados (Wechsler, 1965, citado en Zuleta, 1978, pp. 26-27).

Los resultados obtenidos después de la evaluación mediante test, demostraron que los logros alcanzados por los niños que formaron parte del programa y cuyos padres y madres asistieron semanalmente al Proyecto PPH, fueron similares a los de los niños que asistieron al kindergarten, tanto en el desarrollo cognoscitivo como en el motor fino y perceptivo. Por otro lado, tampoco se encontraron diferencias en habilidades verbales y manuales con los niños que asistían diariamente al kindergarten oficial. Esta experiencia exitosa se constituyó así en opción importante para los niños que habitaban en sitios rurales alejados, cuyos padres no querían o no podían, por diferentes razones económicas, sociales y hasta geográficas, enviarlos a las escuelas o preescolares rurales (Filip, Balmacea, Gimeno, 1977; Martinc y otros, 1987).

Otra experiencia posterior, también chilena y muy destacable, no sólo puso de relieve la trascendencia de la atención de los niños y niñas preescolares, sino que también demostró la importancia de la participación de los padres y la comunidad en ella para incrementar el rendimiento y desarrollo psicológico de los niños. Se trata de un

estudio que se llevó a cabo en una población urbana ubicada en la Comuna de San Miguel, al Sur de Santiago, cuya población alcanzaba unas 6.000 familias con un promedio de entre 4 y 5 niños cada una.

En este caso, el programa educacional funcionaba en dos jornadas y tenía una característica clave: los monitores capacitados eran jóvenes entre los 16 y 17 años con un grado de escolaridad que no superaba el 2º año de enseñanza media. Estos jóvenes habían sido capacitados previamente en salud, estimulación y nutrición infantil, con énfasis en la promoción de un rol de facilitadores y promotores más que de agentes educativos tradicionales. Gracias a ello, lograron un alto nivel de delegación e involucramiento de los padres y la comunidad en la atención de los niños, lo cual se tradujo en una importante cobertura de acciones dirigidas a los niños, con calidad y con poca inversión. Este programa se evaluó como una experiencia alternativa importante para la educación preescolar en zonas deprimidas, con buenos logros en el desarrollo educativo de las niñas y los niños participantes (Zuleta y otros, 1978, p. 43).

#### **d. Venezuela**

El Programa de “Hogares de Cuidado Diario” surgió en Venezuela en 1974, como fruto de la decisión política de alto nivel en ese país. A través de él se pretendía plasmar la “asistencia permanente de la madre y el niño”, cumpliendo con objetivos básicos como: a) proveer bienestar social y nutricional a niños de las áreas marginales, b) incorporar a la madre en la promoción y ejecución de programas que contribuyeran al mejoramiento de su calidad de vida y la de su familia, c) incrementar el desarrollo de la comunidad mediante el fortalecimiento de la familia.

El programa ofrecía atención a los niños beneficiarios durante cinco días a la semana, de 6 a.m. a 6 p.m., mediante la selección de una madre cada semana, quien suplía el hogar natural de un grupo de niños y niñas, asesorada permanentemente por un grupo de especialistas. La madre seleccionada tenía su hogar en el mismo barrio donde vivían los niños beneficiarios.

Los padres de los niños se vinculaban permanentemente al cuidado diario, pues la madre-cuidadora suplía a los padres en su responsabilidad, mas no los sustituía. Ello promovía compromisos familiares y comunitarios que fortalecían el programa (Frogosa, 1978).

- **Los compromisos**

En aquellos países que se caracterizaban por la resistencia a incluir a los niños y niñas de manera permanente en las prioridades de la agenda política, la adhesión a compromisos internacionales que impulsaran los intereses de grupos importantes dedicados a la gestión de la atención integral a la primera infancia, adquirió gran trascendencia. Tal fue el caso de Colombia, que en 1979, con ocasión del Año Internacional del Niño, ratificó los compromisos con los niños y niñas a nivel internacional. Así, el Gobierno Nacional formuló en ese año, por primera vez dentro de sus planes de desarrollo, la “Política Nacional de Atención al Menor”, cuyos objetivos, además de disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad infantil, se comprometían con la atención del preescolar (DNP, 1981, p. 33).

Es así como el aspecto central de este análisis tiene que ver con el hecho de que las políticas de infancia en general no fueron producto de una preocupación por la infancia, ni en el escenario colombiano ni en América Latina, sino hasta muy entrada la década de los setenta.

Aunque en 1965, en el marco de su Conferencia Mundial, UNICEF planteó la urgencia de enfocar esfuerzos en los problemas de la infancia y la juventud, los grupos participantes que tenían algún grado de poder a nivel macrosocial no habían incorporado este tema como prioridad en sus agendas. Es más, ni siquiera en los años setenta los niños y los jóvenes alcanzaron a convertirse en prioridad para los gobiernos. En los programas que se ocupaban de la población infantil, imperaban durante esta década dos características y fue justamente la necesidad de superarlas lo que de una u otra manera presionó los cambios que se dieron en los años ochenta. Éstas son:

✓ No había conciencia sobre los problemas de la infancia y los Estados se ocupaban del tema y actuaban más por presiones de grupos sociales que por una responsabilidad o claridad frente a la infancia (SOLARI, 1971).

✓ Las acciones dirigidas a los niños y niñas menores de 5 años, que corresponderían a la atención a la primera infancia, de acuerdo con lo que mostraban los balances de los gobiernos por esos años, se centraban en las acciones de salud y nutrición. Esta última con las mayores inversiones en programas de asistencia alimentaria, lo cual demostraba que las políticas dirigidas a los niños y niñas pequeños se centraban en los programas de alimentación y nutrición (UN, 1977).

Así pues, por esos años, las inversiones mayoritarias de los programas cuyos beneficiarios eran los niños y niñas menores de 6 años, hacían énfasis en el cumplimiento de políticas de *asistencia social* y no en una preocupación por la infancia como eje de una atención prioritaria (Mialaret, UNESCO, 1978).

Estos contextos de política social, en tanto escenarios que generaron ciertos abordajes para la atención de los niños y niñas menores de 6 años, enmarcaron, a nuestro modo de ver, tres momentos en la evolución de la atención de la primera infancia, comenzando en los años 40's y con referencia tanto a los niños y niñas preescolares como a los niños y niñas antes de ser vinculados al sistema educativo formal (UNICEF, 1982).

#### **a. Primer momento: énfasis en la asistencia**

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, surgían en América Latina los programas de atención al niño preescolar, como una reacción a las dinámicas producto del paso de las economías agrarias a las economías industriales, periodo vivido por la mayoría de los países de la región y cuyo principal efecto fue la incorporación de la mujer al mercado laboral, con las consecuentes repercusiones en las dinámicas de las

familias durante las décadas de los treinta y cuarenta del siglo XX (Cochran, 1993, p. 93).

Como consecuencia del proceso de industrialización, creció el fenómeno de la migración campo–ciudad en los países latinoamericanos. El cambio de la composición familiar hacia familias menos numerosas, la expansión de los centros urbanos y su incidencia sobre las distancias entre vivienda y sitios de trabajo, se constituyeron en factores causales de presión, en especial por parte de grandes ramas de población trabajadora, para la organización de instituciones, tanto públicas como privadas, dedicadas a la prestación de servicios masivos de atención infantil (Cochran, 1993, p. 5).

En los sectores “menos favorecidos”, las mujeres-madres se vieron obligadas a salir masivamente al mercado laboral. La beneficencia y las comunidades religiosas se encargaron de generar alternativas de atención a la infancia, como respuesta a las necesidades de las familias pobres. Esta situación, sumada a los progresos de la investigación sobre desarrollo infantil temprano, dio la pauta para promover la expedición de leyes que impulsaran la creación de «guarderías» y «salacunas», las cuales se clasificaban como *servicios de atención sanitaria y nutricional* dirigidos especialmente a la atención de hijos de madres trabajadoras. Estos servicios tenían por objeto dar respuesta a los problemas de las mujeres trabajadoras –aspecto por demás legítimo como respuesta social organizada a sus necesidades–, pero su mirada frente a las necesidades de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas era limitada (Bralic y col, UNICEF, 1978, p. 85).

#### **b. Segundo momento: énfasis en la educación**

A comienzos de la década de los setenta, en varios países como Francia, los avances científicos en torno al desarrollo infantil y respecto a los beneficios de la educación a la primera infancia, hicieron crecer el interés por el preescolar para favorecer el desarrollo infantil. El kindergarten como experiencia se universalizó y se

crearon en Latinoamérica los *jardines infantiles*, para niños y niñas menores de seis años (Bralic y col, UNICEF, 1978).

El enfoque que se le daba a los servicios de atención infantil indudablemente experimentó un cambio. Estos servicios dejaban de ser una alternativa de apoyo a la mujer trabajadora como respuesta a un problema social, para avanzar hacia una preocupación por el escolar futuro. Sin pensar aún concretamente en el niño o niña pequeño, se planteaban más como una preparación para una escolaridad exitosa, centrada en el desarrollo intelectual, y no sólo biológico, del futuro escolar (UNICEF, 1982).

Si bien inicialmente, la oferta de jardines infantiles privados en muchos países del mundo llegó a ser mayor que la de los públicos en los países de América Latina donde la atención a la primera infancia fue asumida por el sector educativo (Argentina, Chile y Uruguay), con el pasar del tiempo, fue creciendo la oferta pública y disminuyendo la privada. En Colombia, Chile y Bolivia se llevó a cabo el estudio High/Scope (1978-80), cuyo informe dejaba ver cómo la cobertura del sector público en Bolivia y Chile sobrepasaba el 75% en tanto que en Colombia estaba por debajo del 30%, lo cual dejaba profundos interrogantes para el país en términos, no de la masificación de la atención a la primera infancia, sino del cumplimiento de los compromisos para con los niños y niñas más pequeños (Arango, 1993).

Un segundo momento correspondió a una reacción frente a la necesidad de llevar la atención de los niños menores de seis años de los jardines infantiles y kindergarten de la oferta pública hacia el cuidado de su desarrollo físico, poniendo en segundo plano el cognitivo-afectivo, que en cambio era desarrollado de manera importante por las ofertas de atención dirigidas a niños y niñas de estratos más altos (High/Scope, 1978-80).

En esa dirección, Mialaret (1980) describía como la distribución de niños en establecimientos de educación preescolar, incluidos los establecimientos públicos, privilegiaba a los niños y niñas de familias de estratos medios. El caso colombiano era

pues uno de los más preocupantes para la región de las Américas, ya que sólo el 7% de los niños y niñas matriculados en jardines infantiles públicos eran hijos de obreros o campesinos. Adicionalmente, Colombia, con cifras que revelaban que el 93.5% de la matrícula preescolar era urbana, y Bolivia, con la eliminación para finales de los setenta de la matrícula preescolar rural, mostraban las situaciones más desfavorables. En contraste, en países como Chile, Cuba y Perú, la matrícula de educación preescolar se extendió del nacimiento a los 6 años y aumentó en cobertura de manera sostenida hasta los años ochenta, en este último aspecto junto con Venezuela, Costa Rica y Ecuador.

Es importante precisar que la atención a la primera infancia en este periodo –acuñada más como educación preescolar–, incluía la parte nutricional y la educación para la estimulación temprana y se traducía a finales de los setenta en avances de carácter normativo y de respaldo jurídico. Ejemplo de ello fueron la Ley de Jardines (1970) en Chile, La Junta Nacional de Jardines Infantiles de Educación Inicial en el Perú (1972), La Ley 27 de 1974 en Colombia y el Sistema Nacional de Atención al Preescolar (1977) en México, entre otras experiencias de ese tipo que proliferaron en la región hasta los comienzos de la década de los ochenta (Mailaret, 1980).

### **c. Tercer momento: énfasis en una atención más integral**

Para comienzos de los años ochenta, se empezaban a implementar enfoques calificados de innovadores o alternativos en varios países de la región. Las ofertas de atención a la primera infancia evidenciaban esfuerzos por integrar los procesos asistenciales a la promoción del crecimiento armónico y el estímulo al desarrollo cognitivo-afectivo. Proliferaban en varios países de la región (Colombia, Costa Rica, Chile, Jamaica, México, Panamá, Perú, Uruguay, Argentina y Venezuela) programas experimentales y piloto de investigación o intervención, que combinaban el aspecto nutricional y de salud con el afectivo cognitivo y con elementos de participación comunitaria tales como la vinculación de la familia y los vecinos como agentes de cambio (UNICEF, 1982).

Así mismo, por estos años se desarrollaron en diferentes países importantes entidades institucionales que lideraron la atención a los niños y niñas pequeños y a la familia, como por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF-, el Instituto Panameño de Habilitación Especial –IPHE-, El Instituto Nacional de Infancia en Cuba y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en México (UNICEF, 1982). Así pues, comenzaron a abrirse paso experiencias alternativas de atención a la primera infancia en contextos socioculturales diversos. En ellas se integraban propuestas desde diferentes sectores; no sólo el de bienestar, el cual más bien se articulaba con los sectores de educación y de salud. Es de resaltar aquí la intención de multiplicar las experiencias para hacer de la atención del preescolar, por su amplia convocatoria y movilización, un instrumento efectivo del desarrollo social (Pollit, 1978).

Sin embargo, a pesar de los avances descritos, la mayoría de la atención se centraba aún en lo que se denominaba «atención básica de salud y nutrición» y se perdía la pretendida integralidad, pues se dejaban por fuera la familia, la comunidad y el entorno. Para ser más específicos, Colombia y Ecuador se ratificaban aún en este periodo, como países con graves problemas en la atención de la primera infancia en cuanto a enfoque, pero más críticamente en cuanto a cobertura vs. los amplios denominadores de población infantil en condiciones de pobreza (UNICEF, Pollit, 1978).

## CAPÍTULO DOS: ABORDAJE METODOLÓGICO

A raíz del interés específico por analizar en profundidad el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar como expresión de una política pública dirigida a la infancia, la metodología seleccionada para la presente investigación es de corte cualitativo y se centra en un *estudio de caso*.

La selección del *estudio de caso* como metodología de investigación radica en la posibilidad que éste proporciona para investigar un tema empírico, a través del seguimiento de un conjunto de procedimientos, procesos, dinámicas, situaciones, eventos, etc., que están inevitablemente predefinidos, pre-especificados o predeterminados (Stake, 1985).

El *estudio de caso* hace posible la descripción y comprensión del conjunto de acciones y decisiones que se configuraron en el momento de la génesis (entendida como origen, puesta en agenda y formulación) del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Igualmente, en esa misma dirección, logra reconstruir los momentos claves que enmarcaron la toma de decisiones y devela la naturaleza de las mismas.

La pertinencia de la opción metodológica-epistemológica que imbrica el *estudio de caso* se fundamenta en la necesidad de develar las mediaciones entre la institucionalidad (ICBF), los actores de la política que toman decisiones y el momento histórico, político y social que le sirve de contexto tanto a la institucionalidad como a los actores de la política (Roth, 2006).

Es en ese sentido, el *estudio de caso* implica la búsqueda de un escenario de intersección entre el *sistema de creencias* de los actores de la política, o la comunidad de política (Roth, 2006), y el campo de la política, entendido éste como un *microcosmos social* que, en el proceso de la génesis, parte de la aplicación del modelo de análisis de

políticas narrativo-interpretativo para su comprensión, mediante un ejercicio permanente de interpretación-análisis-explicación.

## 2.1 FUENTES DE INFORMACIÓN

Las políticas públicas se expresan en leyes, sentencias, actos administrativos o documentos de gobierno. Asimismo, los actores de la política incluyen tanto a funcionarios electos, funcionarios nombrados, como a grupos de interés, organizaciones de investigación y medios de comunicación masiva (Howelt y Rarmesh, 1995).

Siguiendo esta aseveración, se emprendió la búsqueda de numerosas fuentes secundarias, en especial documentos tales como leyes, normas, informes de dirección, actas de reuniones, lineamientos técnicos y estudios oficiales promulgados entre 1983 y 1990, todos ellos relacionados con los orígenes y génesis del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar así como con las intervenciones de nutrición, alimentación y seguridad alimentaria dirigidas a los niños. De igual manera, por cortesía de Amparo de Benítez<sup>6</sup>, se tuvo acceso a varios materiales del archivo personal de Jaime Benítez Tobón, director del ICBF de 1985 a 1988, ya fallecido.

Otra fuente de información secundaria la constituyó una serie de artículos de prensa publicados entre los años 1982 y 1989, a los cuales se accedió a través de una cuidadosa búsqueda en los archivos de los periódicos El Espectador y El Tiempo.

Como fuentes principales de información primaria se recurrió a las entrevistas individuales, las cuales fueron inicialmente exploratorias, pero luego se hicieron a profundidad en su gran mayoría. Igualmente se realizaron entrevistas grupales y se conformó un grupo focal. A partir de todas estas fuentes se obtuvo un gran volumen de información.

---

<sup>6</sup> Esposa de Jaime Benítez Tobón, quien tuvo un papel muy activo y participante dentro de las actividades del ICBF, durante el periodo de origen de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

## **2.2 MÉTODOS DE RECOLECCIÓN Y PROCESAMIENTO**

La recolección de información se llevó a cabo entre los años 2005 y 2007, por medio de dos mecanismos: la recolección de datos y las entrevistas formales semiestructuradas.

### **2.2.1 La recolección de documentos**

Se realizó de la siguiente manera:

✓ Se consultaron las bases de datos de los archivos oficiales del ICBF, el Ministerio de la Protección Social (antes Ministerio de Salud), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Departamento Nacional de Planeación. En dichas bases de datos se seleccionaron los documentos relacionados con el origen, desarrollo e implementación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Se priorizó el acceso a originales de actas de la Junta Directiva del ICBF y de informes del ICBF, Planeación Nacional y UNICEF. De estos documentos se extractó la información correspondiente a la asignación de las responsabilidades, los mecanismos de gestión y la financiación de los HOBIS. (Ver anexo 1)

✓ Se revisaron al detalle aproximadamente sesenta y ocho (68) Actas de Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar correspondientes al periodo comprendido entre 1982 y 1986. Luego, fueron seleccionadas aquéllas que contenían información relevante para la investigación, es decir, las referentes a la refinanciación del ICBF, conceptos técnicos y compromiso social del ICBF dentro del programa del gobierno Barco contra la pobreza absoluta. Igualmente se escogieron todas aquéllas dentro de cuyo orden del día aparecían temas relacionados con los programas dirigidos a los niños y niñas menores de 7 años, así como el denominado “programa social”, punto que desde 1986 fue obligado en las actas. Las secciones de interés fueron transcritas en el lugar del archivo del ICBF, pues no se permitió fotocopiar estos materiales, sólo su consulta.

✓ En el Archivo General del Congreso se consultó todos el articulado de la Ley 55 de 1985, el CONPES 2307 de febrero 26 de 1987, el Proyecto de Ley 87 de 1988, la exposición de motivos del Proyecto de Ley 88 de 1988 y el texto final de la Ley 89 de 1988.

✓ En lo referente a la prensa nacional, se revisaron los periódicos de El Espectador y El Tiempo publicados entre los años 1982 y 1986 y se seleccionaron veintiséis (26) artículos relacionados con el tema de interés, los cuales fueron transcritos para poder analizarlos con el resto de material documental, a fin de alimentar la base documental que se analizó en el ATLAS-TI. (Ver anexo 2)

### **2.2.2 Las entrevistas formales semiestructuradas**

Fueron de dos tipos: individuales y colectivas. Se realizaron a partir de la elaboración detallada de una guía de preguntas dirigidas a obtener información acerca de los aspectos relevantes a la génesis del programa.

#### **✓ Individuales**

▪ *Exploratorias:* con base en un set de preguntas (ver anexo 3), se entrevistó a algunos de los funcionarios del ICBF y el DNP (Departamento Nacional de Planeación) que formaron parte de los cuadros directivos y técnicos de las dos instituciones en el periodo de interés (1983-1989).

▪ *A profundidad:* se aplicó un cuestionario de preguntas que a pesar de tener unos parámetros estándar para todas las entrevistas, se adaptó de acuerdo con el rol desempeñado por cada entrevistado en el origen del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y para ello fue necesario programar conversaciones que abarcaron varias horas y sesiones de entrevista.

Se entrevistó en especial a los integrantes de las Juntas Directivas del ICBF correspondientes a los periodos que abarca la investigación: delegados de ministerios, representantes de trabajadores, de comunidades y del Departamento Nacional de Planeación. Siendo prudente destacar las múltiples dificultades para ubicar a estas personas, teniéndose que recurrir en varias ocasiones a personas que tuvieron acceso a los mismos espacios de trabajo de los sujetos de interés para la investigación, pues varios de ellos ya fallecieron o su salud no les permitía conceder una entrevista, o bien, se encontraban fuera del país, sin posibilidad de ser ubicados.

#### ✓ **Colectivas**

▪ *Tipo 1: con funcionarios de las regiones piloto.* Posteriormente, se identificaron los lugares de Colombia donde se realizó la prueba piloto del programa. Esto permitió complementar la información e incluir no sólo la suministrada por actores del nivel nacional sino también conocer las experiencias que a nivel regional acompañaron el proceso inicial del programa. En las regiones se recurrió a las entrevistas colectivas, pues era muy difícil precisar en qué momento se podía ubicar a los informantes de los centros zonales de las regiones visitadas. De esta manera, se realizaron 3 entrevistas grupales en las regiones de Quindío, Bolívar y Valle del Cauca y se encontró que al momento de arranque del programa, varios funcionarios participaron desde diferentes roles.

▪ *Tipo 2: con cuadros técnicos del nivel nacional.* Este tipo de entrevista se organizó a manera de un grupo focal pequeño, conformado por algunos integrantes del equipo técnico del nivel central del ICBF, encargados de la formulación de los lineamientos técnicos de programas dirigidos al preescolar. De este grupo formaron parte María Francisca Concha, María Cristina Torrado y Enrique Velásquez, quienes proporcionaron materiales y documentos de sus archivos personales así como material inédito, que se utilizó para enriquecer los testimonios y la sistematización final de las reuniones del grupo focal.

El modelo de desarrollo de las entrevistas fue el de una conversación entre iguales en el transcurso de la cual se profundizaba en los aspectos concernientes al proceso de génesis y montaje de los Hogares Comunitarios de Bienestar y más específicamente en las razones e intereses políticos que orientaron este proceso. Tal como lo señalan Benny y Hughes (Benny y Hughes, 1970), la entrevista es «la herramienta de excavar» a fin de adquirir conocimientos sobre la vida social. La entrevista cualitativa de los tipos exploratoria y a profundidad utilizada en este estudio, consistió en reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes. Estos encuentros fueron orientados hacia la comprensión de las percepciones que de sus vidas, experiencias y situaciones tenían los informantes, tal como lo expresaron en sus propias palabras.

Cuadro 2. Actores entrevistados

<b>NOMBRE Y ROL ENTREVISTADO</b>	<b>ENTREVISTAS EXPLORATORIAS<sup>7</sup></b>	<b>ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD<sup>8</sup></b>	<b>NÚMERO DE ENCUENTROS</b>
Melba Flórez <b>Funcionaria del ICBF</b>	1		
Emperatriz Velandia <b>Subdirectora Técnica ICBF, 1986-1992</b>	1	3	6
Armando Prada <b>Jefe de Planeación ICBF 1986- 1995</b>	1	3	5
Amparo de Benítez <b>Esposa de Jaime Benítez Tobón Director del ICBF 1985-1989</b>		2	4

<sup>7</sup> Entrevistas realizadas en el segundo semestre de 2006

<sup>8</sup> Entrevistas realizadas entre abril y diciembre de 2007

<b>NOMBRE Y ROL ENTREVISTADO</b>	<b>ENTREVISTAS EXPLORATORIAS<sup>7</sup></b>	<b>ENTREVISTAS</b>	
		<b>A PROFUNDIDAD<sup>8</sup></b>	<b>NÚMERO DE ENCUENTROS</b>
Gloria Helena López <b>Funcionaria actual ICBF Regional Quindío</b>	1	1	2
Jorge Enrique Vargas <b>Delegado del DNP a la Junta Directiva del ICBF en el periodo estudiado</b>	1	1	2
José Amar <b>Profesor actual de la U. del Atlántico. Gestor de nuevas modalidades de atención para los niños menores de 5 años en la Costa Atlántica</b>		2	2
Luz Stella López Ramírez <b>Funcionaria actual del ICBF Regional Quindío</b>	1	1	2
María Cristina Torrado <b>Profesora actual de la U. Nal., parte del equipo técnico del ICBF promotor de las nuevas modalidades de atención</b>	1	3	5
María Francisca Concha <b>Profesional del ICBF, cabeza del equipo técnico del ICBF</b>	1	4	7

<b>NOMBRE Y ROL ENTREVISTADO</b>	<b>ENTREVISTAS EXPLORATORIAS<sup>7</sup></b>	<b>ENTREVISTAS</b>	
		<b>A PROFUNDIDAD<sup>8</sup></b>	<b>NÚMERO DE ENCUNTROS</b>
<b>promotor de las nuevas modalidades de atención para el periodo de estudio</b>			
Martha Arango <b>Directora General actual del CINDE – Promotora de Atención a la Primera Infancia Codirectora del PROMESA</b>		1	1
Nelsy Paredes <b>Delegada del DNP a la Junta Directiva del ICBF en el periodo estudiado</b>	1	2	3
Jaime Benítez* <b>Director del ICBF 1985- 1989</b>		3	
César Córdoba* <b>Subdirector de Nutrición del ICBF en el periodo estudiado</b>		2	
Carolina Isackson de Barco* <b>Presidenta de la Junta Directiva del ICBF en el periodo estudiado</b>		2	

NOMBRE Y ROL ENTREVISTADO	ENTREVISTAS EXPLORATORIAS <sup>7</sup>	ENTREVISTAS	NÚMERO DE ENCUENTROS
		A PROFUNDIDAD <sup>8</sup>	
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>30</b>	<b>39</b>

\* Entrevistas inéditas cortesía de Amparo de Benítez de su colección personal.

Cuadro 3. Entrevistas colectivas<sup>9</sup>

ENTREVISTADOS	NÚMERO DE ENTREVISTAS
Equipo técnico 1894-1989 – ICBF Sede Nacional ( María Francisca Concha, Enrique Velázquez y María Cristina Torrado)	3
Equipo ICBF Regional Quindío <sup>10</sup>	1
Equipo ICBF Regional Valle del Cauca <sup>11</sup>	1
Equipo ICBF Regional Bolívar <sup>12</sup>	1

Se llevaron a cabo entonces 39 entrevistas individuales y 6 colectivas, para un total de 45 eventos de entrevista, las cuales fueron transcritas y editadas para luego codificarlas en el Atlas.ti y alimentar el análisis con las demás fuentes de información.

### 2.2.3 Elaboración de cuestionarios

Mediante la estrategia de *bola de nieve* y con base en las entrevistas exploratorias, se definió la lista de las personas a entrevistar. Por otro lado, se desarrollaron criterios específicos para cada entrevista, los cuales dieron origen a pre-categorías de análisis

<sup>9</sup> Estas entrevistas se llevaron a cabo en el año 2007 en su totalidad.

<sup>10</sup> Funcionarios vinculados actualmente al ICBF, participantes en los inicios del Programa de HOBIS en el periodo estudiado )

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.

para elaborar las preguntas de los cuestionarios utilizados en las entrevistas a profundidad.

- Definición de las *pre-categorías de análisis* que se precisaron con base en los objetivos fijados en la investigación y la revisión conceptual llevada a cabo, de la cual da cuenta el marco teórico.

Cuadro 4. Pre-categorías de análisis

PRE-CATEGORÍAS	DESCRIPCIÓN
Estrategias de los actores	<p>Permite identificar las estrategias utilizadas por los actores participantes en el proceso de génesis del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar e igualmente aquellas empleadas en función de los conflictos, los acuerdos y las acciones.</p> <p>Responde a las preguntas: ¿cuáles estrategias fueron establecidas en los diferentes momentos de la génesis? y ¿cuáles fueron las circunstancias de interés político, social, económico en torno a los Hogares Comunitarios de Bienestar?</p>
Dinámicas institucionales	<p>Comprende el conjunto de normas establecidas y prácticas arraigadas así como su peso específico sobre los comportamientos de los protagonistas (instituciones públicas y privadas) interesados en impulsar la existencia de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Involucra las dinámicas institucionales que definieron la formulación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.</p> <p>Responde a las preguntas: ¿cómo se adapta el ICBF como institución a los programas de bienestar? y</p>

PRE-CATEGORÍAS	DESCRIPCIÓN
	¿qué otros proyectos incorpora ese proyecto institucional en que se convierten los Hogares Comunitarios de Bienestar para el ICBF?
Marco de las ideas	<p>Corresponde a los conceptos o componentes que enmarcan la puesta en marcha de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Incluye los referentes teóricos principales y los sistemas de creencias que gravitan en las decisiones de los técnicos y políticos frente a la génesis del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.</p> <p>Responde a las preguntas: ¿cuáles son los marcos teóricos de referencia para la puesta en marcha del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar? y ¿existieron marcos nacionales e internacionales definidos que soportaron la puesta en marcha de HCB?</p>
Cambios normativos y de políticas	<p>Se refiere a la reproducción de diagnósticos tradicionales y a la definición de políticas probadas y modificadas en el nivel de utilización de los instrumentos a disposición de la comunidad de políticas, de la comunidad científica y de la comunidad epistémica.</p> <p>Responde a las preguntas: ¿cuáles son las transformaciones normativas y políticas para la instauración del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar? y ¿existió o fue necesario un cambio normativo para garantizar la puesta en marcha de los HCB?</p>

- Sistematización de la información obtenida: se realizó la transcripción de las entrevistas. Los materiales de campo se revisaron en detalle, luego de haber efectuado el primer proceso de edición de las mismas.

- Organización de la información: se utilizó el *software* Atlas.ti como herramienta informática con el objeto de facilitar el análisis cualitativo y el proceso de triangulación de la información recopilada, dado el volumen de información que arrojó la investigación.

- La secuencia de sistematización involucró todos los momentos de manejo de información, no sólo al final de la recolección de información, sino también antes, durante y después de ésta. Fue así como se llevó a cabo en las siguientes etapas:

1. Recolección de datos
2. Preparación de datos
3. Almacenamiento de datos
4. Codificación
5. Análisis inicial
6. Relaciones y modelos
7. Análisis final de resultados

El *software* permitió organizar la información por pre-categorías y categorías emergentes para poder elaborar finalmente el caso.

Los resultados se organizaron en matrices comparativas de acuerdo con las pre-categorías de análisis y utilizando la información procesada por el *software* Atlas.ti; estas matrices permitieron visualizar dos ejes macro de análisis, que se fueron afinando durante el desarrollo del análisis, estos ejes fueron:

- ✓ El contexto y su dimensión histórica desde lo social, económico y político.
- ✓ El marco cognitivo.

La información recopilada en las entrevistas permitió describir e interpretar el patrón bajo el cual se tomó la decisión de crear el Programa de Hogares de Bienestar y los motivos que llevaron a proponerlo, así como los argumentos planteados por los diferentes grupos de actores para escoger esta alternativa.

#### **2.2.4 Selección del tipo de estudio de caso**

La investigación opta por una perspectiva metodológica de *estudio de caso*, cuya parte narrativa hace uso de estrategias de carácter etnográfico, para la recolección y sistematización de la información. Esta metodología es la más adecuada para la comprensión de fenómenos contemporáneos que se encuentran en estrecha relación con la reconstrucción de su contexto real (Yin, 1994).

La opción específica dentro de esta metodología consistió en desarrollar un *estudio de caso instrumental*<sup>13</sup>. Es decir, enfocado no tanto a analizar la singularidad de una situación histórica específica, como a estudiar una problemática general que es teóricamente relevante para el campo de la génesis de las políticas públicas.

El marco conceptual utilizado para el análisis de la evidencia se basa en los modelos de proceso de construcción de una política pública, los cuales permiten dar cuerpo a la narración final del caso. (Bardach, 1998 y 2000).

Dado que el interés es analizar una política pública dirigida a la primera infancia, entendida como un *proceso*, este enfoque metodológico es la mejor alternativa tanto para organizar y presentar la evidencia de cómo se construyó la política como para explicar la génesis de la misma a partir de la construcción de un modelo de referencia,

---

<sup>13</sup> La mayor parte de los elementos de este acápite corresponden a una adaptación de la propuesta metodológica que utilizaron J. Cortázar y otros, para presentar el “Estudio de caso de Villa El Salvador”. BID, 2002.

incorporando al mismo tiempo los elementos y aspectos de los modelos de procesos de política, revisados dentro del marco conceptual, que son relevantes para el caso.

Siguiendo la propuesta metodológica de Barzelay (2002), se estructura la narración, identificando los distintos *eventos* que suceden, a través del tiempo, en el proceso objeto de estudio.

## CAPÍTULO TRES: RESULTADOS

### 3.1 EL CASO DE CÓMO UNA ALTERNATIVA DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA, DESEMBOCA EN UNA ALTERNATIVA POLÍTICA DE ALIVIO A LA POBREZA

Es claro que la acepción «*primera infancia*» es una construcción muy posterior al concepto de infancia. Si bien se puede decir que la atención a la primera infancia se deriva de desarrollos que se dieron incluso después de los noventa, esta es necesariamente el resultado de un acumulado de importantes esfuerzos que se iniciaron con la declaración, por parte de Naciones Unidas, del año 1979 como *Año Internacional del Niño*. Estos esfuerzos dieron lugar a un conjunto de medidas legales y jurídicas que tuvieron su máxima expresión en la *Convención Internacional de los Derechos del Niño* en 1989, cuyo texto completo adoptó efectivamente Colombia hacia mediados de 1990 (Acosta, 2003).

Sin embargo, sólo hasta mediados de la primera década del siglo XXI, Colombia suscribió una *política pública de primera infancia*, que se firmó como documento CONPES 109 de diciembre de 2007. En dicho documento se plantea: “*La construcción de la política pública para la primera infancia surge como respuesta a un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia*”. La movilización por la primera infancia a nivel nacional tuvo origen en 2002, con motivo de la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, a través de un grupo de trabajo integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS–, el Centro Internacional de Educación y Desarrollo –CINDE–, Save the Children y UNICEF.

Retomando las categorías que utiliza Acosta (2003) para analizar los avances en torno a la atención a la niñez temprana, se puede decir que si bien la *visibilidad* de la primera infancia es posterior al año 2000, el tema viene teniendo *legitimidad* desde la década de los noventa, pero es en la década de los ochenta que logra *viabilidad*, momento que coincide precisamente con el de la génesis del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Así, este programa no sólo se constituye en un escenario para analizar esa *viabilidad*, sino que también implica una decisión política que, como se tratará de mostrar a lo largo de este documento, configuró momentos de *visibilidad* y *legitimidad* para la atención de la primera infancia en Colombia.

Para continuar respondiendo interrogantes acerca de la génesis del Programa de Hogares de Bienestar, tomamos como base la definición de política pública de atención a la primera infancia que proporciona Roth, cuyos elementos seguiremos de cerca: “*Conjunto de actuaciones que el Estado debe necesariamente desplegar para superar las situaciones problemáticas que afectan el bienestar y desarrollo integral de la primera infancia tanto coyuntural como estructuralmente, no sólo como respuesta a la corrección de las imperfecciones económicas y sociales sino como garante del pleno desarrollo humano y social de los niños pequeños, mediante intervenciones que den cuenta de un rol responsable, activo y proactivo del Estado en esa dirección*”. (Roth, 1999, citado en Roth, 2005)

Desde esta postura del *deber ser* de una política pública de atención a la primera infancia, se analizará en adelante la evolución de la política dirigida a la primera infancia en el país hasta la aparición de los Hogares Comunitarios del ICBF. Se analizará igualmente de qué manera esta evolución responde a la situación de la infancia, mirada desde un marco que contrasta los sucesos de Colombia con el contexto internacional y con el impulso que proporcionan las evidencias científicas y técnicas que enmarcaron las decisiones frente al tema de la atención a los niños y niñas más pequeños, en los albores de la década de los ochenta.

### **3.2 EL SURGIMIENTO DE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR**

*Reconstruir la génesis de las políticas públicas es, entonces, entender a la vez cómo han sido elaboradas progresivamente nuevas representaciones de la acción pública, que permitan pensar una nueva relación con el mundo, .....*

**Pierre Muller, 1999.**

En el capítulo anterior intentamos hacer un recuento con perspectiva histórica del momento previo a la aparición de los Hogares Comunitarios de Bienestar, pero vale la pena, precisamente por el hecho de pretender a continuación reconstruir su génesis, hacer una suerte de balance de los momentos políticos más significativos de la atención integral al escolar y precisar, en nuestra opinión, los errores y aciertos que acompañaron este proceso.

Es muy claro que a partir del año 1974 se creó un ambiente político e intelectual que sobrepasó los convencionales intereses institucionales, para pulsar por un enfoque más totalizante de la problemática que aquejaba a la niñez colombiana. En este nuevo enfoque tenían cabida obligada aquellas disciplinas que abordaban la infancia desde diversas aristas como la psicología, la sociología, la pedagogía, la economía, y desde una perspectiva más biologicista, la medicina y la nutrición, las cuales proporcionaban un marco de análisis más amplio y flexible.

Los hallazgos de mayor impacto en la definición de las maneras de estructurar la atención de los niños, fueron ciertamente los correspondientes a aquellas investigaciones ligadas a la nutrición y al desarrollo psicomotor. Esta evidencia proporcionó toda la argumentación para crear acciones de carácter compensatorio como los Centros de Atención Integral al Preescolar –CAIPS- , los cuales eran consecuentes con una mirada

de la atención de la infancia, aislada de los factores económicos y sociales del niño y su familia. El modelo, aunque bien intencionado, rápidamente mostró sus debilidades, que se debían por un lado a la maximización de la mirada médica de la atención y por otro, a la necesidad de incorporar variables más sociales, psicológicas y culturales en la atención de los niños y niñas y sus familias.

Fue así como se le dio un giro al modelo de atención, que muchos calificaron como un simple cambio de nombre de CAIPS a Hogares Infantiles, pero que para los pedagogos, educadores, psicólogos y profesionales de otras áreas de las ciencias humanas, supuso un cambio central en la oferta de atención a los niños y niñas beneficiarios. Este nuevo enfoque de atención a la primera infancia se materializó entonces en la organización de un proyecto pedagógico único para todo el país, de nuevo con una muy buena intención, pero con efecto dominó en la capacidad de respuesta del ICBF, dado que esta entidad no contaba con cuidadores y jardineras calificados para llevar a cabo el modelo en su totalidad. En este punto es justo rescatar los esfuerzos de muchas regionales del ICBF por alcanzar los estándares. En muchos sitios y Hogares Infantiles se logró, pero la demanda de tiempo y esfuerzo institucional era tal, que dejaba al descubierto la brecha entre los pocos atendidos y los muchísimos por atender, que en la mayoría de los casos, eran niños y niñas de las regiones y zonas más vulnerables del país.

Cabe recalcar que si bien no se logró alcanzar los niveles de integralidad en la atención de la primera infancia, el país entró a la década de los 80 del siglo XX con grandes avances, si no en la atención con gran cobertura, sí en la creación de conciencia respecto a que el cuidador del niño pequeño debía estimular su desarrollo, proteger y promover su crecimiento y responsabilizarse de manera integral del desarrollo de todas sus potencialidades. Esto significó, sin duda, una conquista técnica y académica en la atención de la primera infancia que se instaló en los requerimientos institucionales que definirían de ahí en adelante la atención de los niños y niñas pequeños en Colombia (Concha y Perea, 1985, pp. 2-8).

### **3.2.1 El contexto político y social del Programa Hogares de Bienestar: escenario de construcción de sentido**

Sin necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo del momento político y social que se vivió entre 1982 y 1988, es claro que el acontecer de esos años se constituyó en un marco particular, que incidió en la oferta institucional organizada. En gran medida el devenir de la atención a la primera infancia, como parte de las acciones dirigidas a poblaciones vulnerables, siempre ha estado determinado por el panorama social y político, más aún en esta etapa de la vida nacional. Gran parte de las orientaciones de la política social que enmarcaría el enfoque de los programas dirigidos a la infancia en Colombia durante ese periodo, fueron producto de la manera en que las instituciones del Estado respondieron a los dramáticos cambios sufridos luego del fracaso del proceso de paz del gobierno Betancur y la tragedia de Armero, los cuales removieron las bases de muchas de las entidades públicas más importantes del país.

#### **3.2.1.1 La búsqueda de un acuerdo de paz en el marco de una crisis económica y social en Colombia (Belisario Betancur 1982-1986)**

La política de paz del gobierno de Belisario Betancur se basó fundamentalmente en una estrategia de institucionalización, consistente en llevar a cabo reformas en diferentes frentes, que incluyeron: la elección popular de alcaldes, acompañada de iniciativas de descentralización administrativa y financiera que pretendía apoyar las iniciativas locales; la creación de mecanismos que favorecían el surgimiento de expresiones partidistas diferentes al bipartidismo reinante; una reforma administrativa que haría más eficiente el manejo presupuestal del Estado; una reforma penal y laboral, para equilibrar fuerzas con la insurgencia y con los movimientos sindicales respectivamente; una reglamentación de medios de comunicación que fomentara la libertad de opinión, para mostrar coherencia con la reacción al bipartidismo y con el hecho de propiciar el diálogo con otras fuerzas políticas. Por otro lado, en el diálogo con los grupos insurgentes surgió el tema de la Reforma Agraria, el cual no tuvo eco en este gobierno (González, 1984, p. 16, citado en Kalmanovitz, 2003).

Pocas de las iniciativas de reforma progresaron en el marco del proceso de paz, pues varias de ellas debieron resolverse previamente a los diálogos y no fueron producto de una dinámica paralela. Así pues, el proceso de paz no sólo fue largo y complicado sino caótico al final del periodo Betancur, por hechos que analizaremos más adelante y que ratificaron que en la historia política de Colombia han primado siempre los intereses de las clases sociales dominantes. En esta ocasión, estas clases dominantes apoyaron al Presidente sólo hasta cuando el juego de la democracia y el proceso de paz amenazaron con afectar sus intereses y la persistencia de su hegemonía.

Los resultados económicos del gobierno del presidente Betancur distaron mucho de lo propuesto en su campaña, no sólo por los desastres propios de las acciones ligadas a las políticas económicas neoliberales que transitaban por entonces y transitan aún por los países latinoamericanos, sino también por los desequilibrios que ocasionó su forzada política de volver a la intervención estatal para frenar el déficit interno. El gasto público se mantuvo bastante alto, pues su política salarial ajustó el salario mínimo unos puntos por encima de la inflación y no ejerció represión masiva a los sindicatos, como lo había hecho su predecesor Julio César Turbay Ayala.

Sin embargo, tuvo varios enfrentamientos con sectores del sindicalismo a causa de la crisis laboral del ICBF y el SENA, la cual se desencadenó, más que por sus medidas desde el gobierno, por cuenta de las políticas adoptadas por las personas a quienes confió la dirección de estas entidades.

*...El sindicato, la Utradec y la UTC manifestaron desacuerdo con las medidas adoptadas por la señora Uribe de Villegas para manejar el ICBF, adicionalmente tuvieron un fuerte rechazo en el seno del reciente congreso nacional de la unión de Trabajadores Estatales de Colombia (Utradec). La crisis general que afecta al Instituto se extendió la semana pasada cuando el presidente de Sintrabienestar, José Torres Flórez, reveló que el malestar generado por el despido injustificado de empleados con varios años de antigüedad se ha sentido a nivel nacional y por eso convocó una serie de asambleas generales de las 27 seccionales que componen ese Sindicato... (El Tiempo,*

viernes 24 de septiembre de 1982).

En la política social se destacó su plan de vivienda *sin cuota inicial*, confiado a María Eugenia Rojas de Moreno, el cual tuvo una gran inversión en 1983, pero hizo crisis en 1984 por dificultades del sistema privado y esto llevó al traste su fase crucial. Lo mismo sucedió con los programas de recuperación adscritos al Plan Nacional de Rehabilitación y otras acciones de política social (Kalmanovitz, 2003, pp. 534-535).

Por falta de recursos, el Plan Nacional de Rehabilitación no pasó de los discursos técnicos, y las confrontaciones no sólo se daban en el campo con la insurgencia, sino también en lo político, pues varios sectores de la élite civil, política e incluso la militar, se fueron lanza en ristre contra las intenciones del Presidente y su proceso de paz, al que se le culpó de la debacle económica y política del momento. Como si faltara una prueba espectacular de la gravedad de la situación, el desastre de Armero y la ocupación del Palacio de Justicia por el M-19, colmaron al país de una incertidumbre sin precedentes, que obligó al Presidente a mantener el curso de las instituciones y a salvar la economía. Su *política de paz* quedó prácticamente destruida, a pesar de todos los esfuerzos finales por adelantar los diálogos con otros grupos guerrilleros.

En este momento final, Betancur, tratando de salvar el honor reformista con el que inició su mandato, sacó adelante la elección popular de alcaldes y algunas acciones en torno a la descentralización del Estado y proveyó de algunas rentas a los municipios, por cesión del ejecutivo central. Otros proyectos de gran importancia para dar cumplimiento a su política social fueron defendidos solitariamente por su gabinete, sin ningún respaldo de los gremios y menos de la opinión pública, pues Betancur, a pesar de su retórica populista, jamás acudió a las fuerzas sociales para sacar adelante sus proyectos, fiel en ello a su tradición conservadora. Al finalizar su mandato, esto le costó caro pues salió muy mal librado, inclusive en los sectores que lo llevaron a la Presidencia de la República (Leal, 1991, p. 434).

Así pues, al término de su mandato, el presidente Betancur dejó un balance negativo, por cuenta de la guerra multiforme desatada, y una sensación de fracaso en la sociedad colombiana. Ello, a pesar de sus últimos esfuerzos por consolidar una reactivación económica de la cual se benefició el siguiente gobierno y por la que no se le reconoció ningún mérito, dadas las circunstancias políticas y de orden público del final de su mandato (Pécaut, 2006, p. 335).

### **3.2.1.2 Los programas de atención al niño menor de 7 años en el gobierno de Belisario Betancur**

Desde el inicio del gobierno de Betancur, en 1982, y casi hasta el final del mismo, las administraciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se dedicaron a justificar con toda clase de argumentos las dificultades en términos de cobertura, costos y bajo impacto que presentaban los Hogares Infantiles frente a las necesidades reales del país.

*... La directora Leonor Uribe de Villegas sostuvo que la institución padece una burocratización de la pasada administración y que su nueva política consiste en mejorar el servicio que presta la institución, devolverle su espíritu de servicio y un cambio del manejo con criterio político a uno social. Afirma también su desacuerdo en que el 95% del personal esté conformado por mujeres, pues refiere que “se arman costureros y se fomentan los chismes”.*

*El déficit presupuestal se ve agravado por la falta oportuna y en algunos casos la evasión del pago del 2% estipulado, lo cual también ha repercutido en la baja inversión al PAN–DRI. La directora propone realizar una reorganización administrativa para desburocratizar la institución y devolverle su imagen humana ante el país. (El Tiempo 25 de septiembre de 1982)*

El gobierno de Betancur, a partir del Plan de Desarrollo “Cambio con equidad”, centró su atención en la generación de empleo y la construcción de vivienda de interés

social, relegando a un segundo plano la inversión dirigida a la primera infancia desde el ICBF.

*... El verdadero problema del ICBF ha estado en la muy baja prioridad asignada a la atención de los usuarios marginados que debe atender el Instituto a través de sus servicios. No sólo se le dejaron de girar los dineros ya incluidos en su presupuesto sino que se decidió arbitrariamente que en adelante el Instituto solo contará con los llamados “recursos propios” (ley 27), aunque se le asignan responsabilidades adicionales que más corresponden a los sectores de salud y educación. Al parecer los economistas no han estado muy interesados en los problemas de la extrema pobreza. Como un puntillazo final, un famoso informe económico recomendó la supresión del 2% para los Hogares Infantiles y ahora se levantan voces que piden la eliminación del ICBF. “Pobres los pobres de Colombia”.*

*Si queremos fortalecer y extender la extraordinaria labor del Instituto en beneficio de la población marginada del país hasta lograr coberturas significativas, en vez de reducirle su presupuesto, debemos buscar mecanismos para duplicarlo o triplicarlo y debemos hacer fervientes votos porque los famosos “tesoros náufragos” que pertenecen al ICBF sean pronto rescatados y proporcionen rentas propias a esta necesaria institución integralmente dedicada a proteger a las madres y niños colombianos más desvalidos. (El Espectador, 25 de octubre de 1982)*

Durante este periodo, la administración del ICBF avanzó en la exploración de nuevas modalidades de atención a las familias económicamente desprotegidas –cuyo número era creciente en la zona urbana, con tasas que superaban más del 56%–, para lo cual el gobierno planteaba como objetivo el crecimiento económico con bienestar social (Santana, 1984).

El análisis sistemático de muchas experiencias tanto nacionales como internacionales de atención a las familias económicamente desprotegidas planteó un cambio de políticas en torno a la tan criticada relación costo-beneficio de estos servicios,

que debía mejorar la oferta institucional existente hasta el momento en los Centros de Atención Integral al Preescolar.

Se pensó entonces en el cambio a modalidades no convencionales de atención, en las que se procuraba el mejoramiento de las condiciones reales de vida de los niños, pero que, en el fondo, tenían la intención de debilitar financieramente al ICBF, por catalogarlo como ineficiente. Para ello, se promulgó la Ley 55 de 1985, que pretendía la reducción de recursos para la institución, en el marco de una política de reducción del gasto público y saneamiento de las finanzas del Estado (*idem*).

### **3.2.1.3 La recuperación económica y fiscal, un buen aliciente para las reformas políticas en lo social (Virgilio Barco 1986-1990)**

El gobierno del presidente Virgilio Barco esgrimió en apariencia una estrategia precisa en cuanto a la política de paz y, al tratarse de un gobierno que se caracterizaba por ser más técnico que político, tomó decisiones importantes para encausarla. Es el caso de la designación de un civil como Ministro de Defensa y el nombramiento de un Consejero para la Reconciliación y Rehabilitación, que se hizo cargo de la negociación política, lo cual le dejó al Presidente espacio para dedicarse a lo que hacía mejor: la administración del país en aspectos urgentes, como capitalizar la reactivación económica y promover el desarrollo, en la dirección de sus promesas de campaña.

En ese orden de ideas, usufructuó el potencial del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y logró su plena implementación, resolviendo el problema de los recursos por la vía de un préstamo externo, ejecutó además una serie de obras de infraestructura que no estuvo exenta de las clientelas locales y respondía más a preocupaciones militares que a la búsqueda de beneficios sociales (Pécaut, 2006, pp. 357).

A pesar de las apreciaciones anteriores, Barco no tuvo en ningún momento de su gobierno el respaldo de la cúpula militar, cuyos miembros no le perdonaban el nombramiento de un civil en la cartera de defensa, situación que hizo crisis cuando

señaló a las fuerzas del orden como responsables en gran parte de dejar espacios para que se llevara a cabo el asesinato de Jaime Pardo Leal. Los problemas trascendieron a amplios sectores de la clase política, que en el Congreso y en la Cámara no aprobaron y ni siquiera discutieron ejes centrales del Plan de Rehabilitación como eran la reforma agraria y urbana, lo cual dejó sin fuerza la sostenibilidad del PNR (*idem*).

Sin embargo, en lo que respecta a lo económico y lo social, se puede hablar de una amplia recuperación económica, como repercusión del exitoso ajuste cambiario y fiscal logrado desde 1985, al final de la administración Betancur que ya mencionamos en párrafos anteriores. Colombia, a diferencia de casi todo Latinoamérica, no bajó sino subió su ingreso *per capita* y, durante el cuatrienio correspondiente al periodo presidencial de Barco, la economía creció en más de un 4.5%, con base en medidas adecuadas en lo fiscal y en un impulso de las exportaciones denominadas menores (Kalmanovitz, 2003, pp. 547-548).

La política social del gobierno del presidente Barco, como hemos de sostener más adelante a propósito del tema eje de este documento, fue la expresión de que en Colombia las estructuras del Estado y sus instituciones son capaces de aislarse de la violencia o más bien de acomodarse a ella. Así lo demostró el éxito de dos apuestas de política social de Barco: el desarrollo del Plan Nacional de Rehabilitación, a pesar de todos los embates que sufriera por cuenta de sus opositores políticos, y el desarrollo de los Hogares Sociales del ICBF.

Los analistas sostienen aún hoy, que el crecimiento económico de la era Barco, una de las mejores de América Latina en ese periodo, no tenía sus bases en una economía sólida, sino que los ingresos de la droga pudieron haber contribuido a superar momentos críticos de la economía nacional. “*La violencia no perturbó necesariamente la producción, incluyendo la agro- pastoril, lo cual explica por qué se tolera e incluso es utilizada como ingrediente inevitable de las relaciones sociales*” (Moreno, Sarmiento, 1990, citado en Pécaut, 2006, p. 408).

Un aspecto que no queremos dejar de incluir en este breve contexto y que tuvo mucho que ver con el posterior desarrollo de las acciones de política social en el gobierno Barco, es sin duda el rompimiento del pacto internacional del café en 1989. El deterioro del sector caficulator colombiano, que golpeó duramente a los departamentos más productores, permitió el surgimiento de otras regiones del país y más adelante, del mismo eje cafetero, pero debilitó los programas nacionales y regionales de carácter asistencial, sostenidos por el Fondo Nacional del Café. Este último, al efectuar los ajustes que consideró pertinentes para enfrentar la crisis, dejó desprotegido al pequeño productor, que acostumbrado a una suerte de proteccionismo, comenzó a presionar en los escenarios locales por la implementación de acciones de proyección social que partieran de las políticas del gobierno central.

#### **3.2.1.4 El inicio de los Hogares Comunitarios en el gobierno de Virgilio Barco**

A comienzos de la presidencia de Virgilio Barco, desde el Plan de Desarrollo denominado *Erradicación de la pobreza absoluta*, se emprendió un análisis sobre la niñez en pobreza... *“El problema de la desnutrición es el más característico de la pobreza absoluta. Creo que el fenómeno en Colombia ha sido estudiado suficientemente, pero en cuanto a la manera de combatirlo, a la organización que se necesita para atenderlo, se han registrado a lo largo de los últimos lustros variados ensayos. Cuando tuve la ocasión de estudiarlo y de intentar aliviarlo desde el gobierno, llegué a la conclusión de que, sobre todo, había que concentrar los esfuerzos en la nutrición de los niños y de las mujeres embarazadas. Se ha comprobado suficientemente que la desnutrición de las mujeres gestantes y la de los niños en las primeras etapas de su vida produce estos retardos mentales y físicos irreversibles. Desde las épocas de la República liberal se comenzó una campaña, llevada a veces con bastante desorden y en otras con plausible constancia y regularidad para atender el problema con el suministro de un suplemento alimentario a los niños que concurren a las escuelas públicas. Hoy esa función la cumple y creo que debe seguir cumpliéndola el ICBF al cual quedó incorporado durante mi gobierno el incipiente Instituto Nacional de Nutrición”* (Carlos Lleras Restrepo, *El Espectador*, 3 de agosto de 1986).

Los resultados de un estudio solicitado al ICBF, mostraron que los niños y niñas colombianos menores de 7 años reportaban altas tasas de desnutrición, las cuales obligaban a pensar que se necesitaba encontrar mecanismos o servicios que pudieran llegar a los niños más pobres y que incluyeran soportes alimenticios (ICBF, 1986, p. 9).

Los análisis mostraban, por otro lado, que las diversas redes que tradicionalmente distribuían el suplemento tenían muchas deficiencias. Por lo tanto, el gobierno decidió crear un nuevo programa que cumpliera propósitos múltiples. De esta manera, el ICBF, a partir de febrero de 1987, creó una nueva red de atención al preescolar, a la que llamó *Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar*. Era la primera vez que se planteaba en el país el establecimiento de un servicio masivo no formal para atender a los niños, lo cual implicaba la revisión de la orientación formal que el ICBF había utilizado en sus programas de atención al menor (*idem*).

Los Hogares de Bienestar hicieron parte de la estrategia para luchar contra la pobreza. El gobierno lo tomó como una prioridad y rápidamente logró niveles sensibles de cobertura al alcanzar a atender 122 mil niños en su primer año de existencia. Esto cambió la configuración tradicional de los beneficiarios del ICBF. La mayoría de los nuevos usuarios empezaron a ser los hijos de trabajadores del sector informal de la economía. De hecho, sondeos realizados durante 1991 y 1992, evidenciaron una distribución en la que más del 70% de las familias usuarias del programa obtenían sus ingresos en el sector informal. Así se lograría lo que siempre es difícil para cualquier programa: llegar a los más pobres. De esta manera, el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar se convirtió en una de las primeras fórmulas para lograr mejores niveles de equidad social.

Dado el gran éxito inicial del programa, su alta expansión y su capacidad para combatir la pobreza, el gobierno tuvo elementos para negociar el apoyo de los sectores sindical y empresarial. Estos gremios hacían y hacen parte de la Junta Directiva del ICBF y, como representaban al sector moderno de la economía, aspiraban a que los recursos se dedicaran principalmente a los hijos de los trabajadores de este sector. El

gobierno tenía toda la voluntad política de luchar contra la pobreza y la violencia.

A través de negociaciones se logró la aceptación de reformar la ley aumentando el aporte patronal al ICBF, del 2% de la nómina al 3%. Este uno por ciento adicional fue dedicado exclusivamente a incrementar la financiación de los Hogares Comunitarios. De esta manera se garantizó un mayor reconocimiento institucional del programa y se contribuyó a su estabilidad económica y política, aspecto que por su trascendencia será objeto de análisis exhaustivo en los próximos ítems, donde se revisará a profundidad el tema.

### **3.2.2 Nuevas modalidades de atención de niños y niñas menores de 7 años en el ICBF: *el ámbito de la comunidad epistémica***

El problema fundamental de la oferta institucional que hizo el ICBF a mediados 1974 para la atención de los niños menores de 5 años, fue siempre la escasa cobertura lograda vs. el alto número de niños que demandaban las acciones del Estado, entre ellas la atención a la población preescolar. La deficiencia en cobertura llegó al punto que hacia 1984 no alcanzaba a beneficiar ni al 10% de la población infantil potencialmente vulnerable. Las razones esgrimidas por el ICBF como principal responsable de esta población, tenían que ver esencialmente con la escasez de recursos financieros y humanos, así como con la poca responsabilidad asumida por los demás sectores sociales y entes estatales encargados directa o indirectamente de la atención a la primera infancia, como el Ministerio de Educación.

Si bien es cierto que el Ministerio de Educación no asumía la educación de los niños y niñas menores de 7 años, sí tomó en cuenta una de las propuestas de educación alternativa: el proyecto denominado *Escuela Nueva*<sup>14</sup>, cuyas valiosas enseñanzas fueron

---

<sup>14</sup> El movimiento pedagógico iniciado a finales del siglo XIX, conocido como «Escuela Nueva», tiene como referentes las ideas filosóficas y pedagógicas de autores como Jean-Jacques Rousseau y de la corriente naturalista –que postulaba la necesidad de volver a la naturaleza para preservar al ser humano de una sociedad que lo corrompía–, así como de Pestalozzi, Fröebel y el darwinismo. Al finalizar la Primera

luego retomadas por las diversas experiencias alternativas de atención integral a la primera infancia. Hacia 1976, el Ministerio de Educación Nacional, con base en un proceso piloto exitoso que se venía desarrollando lentamente desde 1975, respaldó el proyecto de Escuela Nueva para las zonas rurales de Colombia (Colbert y Mogollón, 1980, p. 41).

Los elementos que esta experiencia aportó a la reflexión nacional en torno a la educación no convencional, la cual rompía los cánones de la educación tradicional, fueron esencialmente: la capacitación y seguimiento a los maestros, quienes trabajaban solos en cada escuela rural o máximo en parejas; el diseño de un currículo y materiales adecuados; una administración que respondía a las necesidades locales y descentralizaba recursos para subsanar los requerimientos de los maestros, las escuelas y los niños a través de Comités Departamentales que desarrollaban dichas actividades y las supervisaban; la promoción del trabajo comunitario que fortalecía las relaciones escuela-comunidad y que se constituyó en uno de los principales logros de la experiencia de Escuela Nueva pues fue ejemplarizante para el sector educativo y para todas las experiencias interesadas en el fortalecimiento de los procesos comunitarios; la participación en la vida y eventos escolares de los padres cuyos hijos asistían a las escolitas vinculadas a Escuela Nueva; el aumento de la escolaridad, promovido por el apoyo de los padres, así como el compromiso de éstos con sus hijos, lo cual repercutió en la disminución de la deserción y la repitencia escolar (Ochoa, 1983, pp. 37-39).

Es así como por entonces, al tiempo que en Colombia se vivía un contexto de brecha entre la oferta institucional y las necesidades de atención a la primera infancia, tenía lugar en Latinoamérica una importante dinámica frente a la necesidad de asumir

---

Guerra Mundial, momento en que la educación es vista como esperanza de paz, este movimiento entra de nuevo en auge y se expande por toda Europa. El movimiento Nueva Escuela llega a Colombia en 1970 impulsado por Vicky Colbert. Ella lo implementa como un modelo pedagógico donde el proceso educativo se centra en cada estudiante quien es invitado a formar parte activa de su propio aprendizaje. En Colombia y otros países de la región, obtuvo amplios resultados en el mundo rural y en las zonas urbanas más pobres, los cuales se reconocen como vigentes hasta hoy.

como urgente la atención de los niños entre los 0 y 7 años. Comenzaron entonces a surgir, de diferentes maneras y con múltiples expresiones, experiencias alternativas de atención a la primera infancia, que en su maduración y desarrollo mostraban opciones válidas y de gran trascendencia para la atención de la población infantil en Colombia (ICBF, 1986, p. 14).

### **3.2.2.1 El papel de los Centros de Atención Integral al Preescolar –CAIP- del ICBF en la atención de la primera infancia en Colombia**

Si bien durante los primeros años de implementación de los CAIP, el ICBF logró posicionar el tema de la educación preescolar, la estrategia se quedó corta frente a las grandes necesidades de los niños pues, al basarse en los resultados arrojados en 1972 por la investigación del ICBF y la U. de Harvard, se centró en estrategias compensatorias, a todas luces necesarias, dadas las evidencias, pero fragmentadas en la perspectiva de una atención integral para los niños.

En función de estas críticas, el ICBF mostró claramente un cambio de enfoque y empezó a mudar los énfasis médico-nutricionales hacia los pedagógico-educativos, lo cual hizo explícito no sólo al cambiar la denominación de CAIP a Hogares Infantiles sino también al ampliar el proyecto a una estrategia global pedagógica única para todo el país. “El niño tiene una serie de potencialidades innatas; la libertad y la creatividad son silvestres, están siempre allí y lo único por hacer es dejar que se expresen. El Hogar Infantil debe ser un taller, un medio para promover esas potencialidades naturales. El adulto, para no entorpecer ni coartar ese proceso de crecimiento, debe proveer al máximo un óptimo ambiente educativo” (Concha y Perea, 1985).

Este tipo de reflexiones fueron el reflejo de un movimiento que empezó a valorar la desescolarización de la atención del niño preescolar, y permitió visibilizar experiencias de gran trascendencia en el desarrollo posterior de las propuestas de atención integral al niño pequeño, en las cuales se involucró a la familia y a la comunidad.

Desde mediados de los años 70 del siglo XX y como producto de las reflexiones de funcionarios del ICBF comprometidos con la atención integral de los niños, las entidades de cooperación y algunas universidades como la Universidad del Norte de Barranquilla, organizaron escenarios de reflexión en torno a la búsqueda de alternativas de solución para la atención de la infancia vs. las grandes dificultades de la respuesta estatal en términos de abordaje del programa de Hogares Comunitarios. *“...En Colombia hay más de 5 millones de niños menores de 7 años de los cuales no menos de 2 millones pertenecen a las clases sociales más desprotegidas, hacia las que el legislador orientó el beneficio de la ley 27 y los 6000 millones de pesos de recaudo anual permiten al Instituto disponer de sólo 8 pesos con 20 centavos/ niño/ día, para atender estos dos millones de niños. Así, representó un extraordinario esfuerzo aumentar los hogares infantiles en los últimos 3 años hasta cubrir más de 153.000 niños con base en una disponibilidad teórica de 107 pesos/ niño/día y gracias a las innovaciones de hogares vecinales y familiares que permitieron reducir considerablemente sus costos de operación”*. (“El verdadero problema del ICBF”, El Tiempo, 25 de octubre de 1982)

Con base en estas y otras profundas reflexiones, la Fundación Bernard van Leer de Holanda<sup>15</sup>, con apoyo del ICBF, organizó en marzo de 1979, el 3er Seminario Occidental en Cali, en el seno del cual, las discusiones giraron en torno al tema de la *“Participación de los padres y la comunidad en la educación infantil temprana”*.

---

<sup>15</sup> Bernard van Leer (1883- 1958) fue un industrial y filántropo holandés. En 1919 fundó una empresa de envases y embalajes que pasó a ser líder en el mercado mundial y que le facilitó los medios para crear, en 1949, una fundación de beneficencia con amplios objetivos humanitarios. Tras la muerte de Bernard van Leer en 1958, su hijo Óscar van Leer dio a la fundación una organización más definida y un eje de atención. Desde 1964, el trabajo de la Fundación Bernard van Leer se centró en niños pequeños, educación primaria y jóvenes, pero a partir de 1980, se concentra exclusivamente en niños desaventajados. Su primer proyecto internacional se llevó a cabo en Jamaica en 1966. La Fundación Bernard van Leer recibía la totalidad de sus ingresos de Van Leer Group Foundation, una entidad de beneficencia establecida en los Países Bajos. A finales de los años noventa, el Grupo de Fundaciones van Leer vendió la empresa Royal Packaging Industries Van Leer N.V., de la que había sido único propietario; en la actualidad, los ingresos de la fundación provienen de una empresa de capital riesgo y de una cartera integral de valores, títulos y propiedades.

Durante este seminario se recogieron muchos elementos que de manera interesante el ICBF incorporó a su programa de Hogares Infantiles para gestar la propuesta de vincular a los padres a su administración y hacerlos corresponsables de las acciones dirigidas a sus hijos. Conocida como Administración Delegada de los Hogares Infantiles del ICBF, ésta se delegó a los padres de familia, mediante organizaciones como Juntas de Padres, etc.

*Por supuesto, vale la pena resaltar que con esta decisión el ICBF estaba pasando de un enfoque de participación comunitaria, relacionada con la acción física, la cosa mecánica, la donación, el inmediatez, a la formación social, al compromiso, a la proyección; pasar de la representación a la participación. Con este enfoque participativo se ligó la educación familiar y comunitaria con la atención social. Una de las actividades que se promovió fue la participación de los padres de familia en actividades pedagógicas, algo así como escuelas de padres. Fue muy difícil la puesta en marcha de esta dirección porque era cambiar la actitud de entregar totalmente los niños para que el Estado los cuidara 100% a tener responsabilidad en su crianza, educación y desarrollo y no sólo de sus propios hijos, sino de los otros niños.*

*La modalidad jurídica se formalizó mediante la suscripción de contratos de administración delegada con los representantes legales de cada uno de los Hogares Infantiles adscritos, propios o vinculados al ICBF. Esta forma de contratación, que nada tenía que ver con la tradición oficial de donaciones, fue muy consecuente con las nuevas disposiciones de la Constitución de 1991. Al Instituto no le pasó nada porque ya nosotros habíamos superado ese tema con las administraciones delegadas y todo el problema de los Hogares Infantiles se había consolidado con este modelo administrativo que nos sirvió de base para la implementación del Programa de Hogares de Bienestar. Para poderlo desarrollar, el Instituto necesitaba de una administración moderna, basada en la confianza de la gente y eso sólo lo fuimos logrando con todo un aprendizaje desde los Hogares Infantiles... (E. Velandia, entrevista, 2007)*

### 3.2.2.2 Nuevas modalidades de atención integral a la niñez marginada

Para el final de 1980, se desarrollaban y crecían en el país un número importante de experiencias de instituciones privadas, muy pocas de las cuales dialogaban con las modalidades de atención oficiales o de responsabilidad del Estado. Por tanto, se hizo un importante intento por integrar el escenario privado y el oficial, pues ambos tenían en común al niño y la niña menor de 7 años en Colombia. Fue así como, en 1981, se llevó a cabo en Barranquilla el seminario *Alternativas de atención integral a la niñez marginada*, que logró recoger varias de estas experiencias innovadoras y cuyas conclusiones aportaron elementos comunes para ilustrar a quienes, en ese momento de la historia institucional del país, estaban encargados de establecer políticas nacionales de atención a la niñez (ICBF, Cival, 1981, p. 11).

Las experiencias más relevantes expuestas en este seminario fueron en gran medida reacciones al modelo de los CAIP, criticado por su costo y por aislar al niño de su medio social. En su mayor parte, estas experiencias aportaron importantes elementos a la reglamentación que posteriormente incorporó la participación de los padres en las juntas administradoras de los hogares infantiles al modelo de Hogares Infantiles. “... *Entonces ahí surge la Resolución 1822 del 28 de agosto de 1979, mediante la cual se delega la administración de los Hogares Infantiles en las Juntas Administradoras de Padres y Vecinos. En las juntas administradoras de algunos Hogares Infantiles no necesariamente se vincularon los papás de los niños. Líderes y organizaciones sociales y políticas empezaron a utilizar los Hogares Infantiles como centros de agitación y de movilización*” (E. Velandia, entrevista, 2007).

Se presentaron entonces en el seminario en mención, experiencias específicas representativas para el país, las cuales compartían como característica básica y exitosa, la participación de los padres y cuidadores de los niños usuarios, de las cuales cabe destacar la experiencia de *La Casa Vecinal del Niño: en busca de un mejor camino*, que como proyecto del ICBF, comenzó a funcionar en Nariño, Córdoba, Chocó y Meta a partir de 1978.

Las Casas Vecinales del Niño constituyeron una experiencia educativa llevada a cabo en zonas urbanas deprimidas, rurales y semi-rurales del país, cuya principal característica era la participación comunitaria. La idea surgió del convencimiento de que la vinculación de padres y vecinos en la dirección, administración y evaluación del currículo, permitiría un compromiso y una apropiación por parte de los padres y la comunidad con la formación y el futuro de sus hijos. Ello se logró con éxito desde 1978, en especial en Nariño, Córdoba, Chocó y Meta, llegándose a tener más de 220 Casas Vecinales sostenidas por el ICBF y situadas en 23 departamentos (ICBF, CIVIL, 1981, p. 16).

Además de la atención integral del niño con el compromiso de padres y vecinos, esta experiencia incorporó el desarrollo de proyectos productivos y procesos de organización, los cuales se convirtieron en la semilla que dio origen a la gestión comunitaria que promovió el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en torno a la Casa Vecinal. Los positivos frutos de esta experiencia llevaron a las comunidades a solicitar al ICBF mayor cobertura. Fue así como las Casas Vecinales llegaron a ser el centro de sus comunidades y extendieron el interés y responsabilidad de la comunidad por sus niños preescolares al interés por su propia cualificación, gracias a lo cual fueron ejemplo de procesos de capacitación de adultos (ICBF, Cival, 1981, p. 18).

Como segunda experiencia, se presentó el *Proyecto de El Codito*, el cual surgió a partir de una investigación etnográfica realizada por el Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE), en 1975, en el Barrio El Codito de Bogotá. El Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional y la Fundación Bernard van Leer plantearon como alternativa la capacitación de los miembros de la familia para fomentar el desarrollo integral del niño. Los logros del proyecto dejaron ver cómo la capacitación de los miembros de la familia repercute positivamente en la atención y cuidados que les brindan a sus hijos, así mismo se advirtió un importante empoderamiento de las madres participantes en las actividades de proyección comunitaria en pro del mejoramiento de sus condiciones de vida y la de sus hijos (ICBF,

Cival, 1981, p. 19).

En esa misma dirección, se registró la experiencia de ACAIPA, asociación de jardines infantiles organizados con el apoyo de la Fundación Futuro para la Niñez de Medellín, que para 1985 contaba ya con 35 jardines ubicados en los alrededores de Medellín. Su principal característica era que todos los jardines eran administrados por los padres de familia y las y los jardineros que atendían a los niños pertenecían a la misma comunidad. Por otra parte, la Junta Directiva de ACAIPA contaba con representantes del equipo asesor de la Fundación, del ICBF Regional Antioquia –que aportaba recursos para la experiencia–, de la asociación de padres y del equipo de jardineras y jardineros. Las actividades de ACAIPA no se circunscribieron a los jardines infantiles, sino que se proyectaron hacia el apoyo de formas organizativas comunitarias y hacia el apoyo de grupos de mujeres, organizados tanto con madres y jardineras cuidadoras de los niños, como con mujeres de la comunidad donde se encontraba ubicado el jardín. ACAIPA se concentró en zonas rurales y por sus bajos costos logro cubrir más de 5.600 niños de sectores marginados (ICBF, Cival, 1981, pp. 19-20).

Se conoció también en ese evento la experiencia PROMESA, que desde mediados de los años 70 en el Chocó, el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – CINDE –, con el apoyo de la Fundación Bernard van Leer, emprendió en las comunidades de Bahía Solano, Panguí y Nuquí. El proyecto PROMESA, cuyo objetivo principal era mejorar el ambiente social para el sano desarrollo de los niños, utilizando primordialmente recursos humanos y materiales locales y fortaleciendo la familia y la organización comunitaria. PROMESA logró imprimir un enfoque para la solución de problemas centrado en el desarrollo social y humano en contextos tan diversos y apartados como puede ser una comunidad en el pacífico colombiano. Así, consiguió una eficaz participación de los padres en la educación de sus hijos, mediante una estrategia, más que participativa, ligada a un proceso de internalización y corresponsabilidad de los problemas. De esta manera, los padres y la comunidad no sólo tomaban consciencia de éstos, sino que se convertían en ejes de su solución, al responsabilizarse de sus niños y niñas. (ICBF, Cival, 1981, p. 20)

Por último, se expuso la experiencia correspondiente al Proyecto Costa Atlántica, que nació en 1976, cuando la Universidad del Norte de Barranquilla le presentó una propuesta al ICBF para desarrollar un modelo de trabajo integral con la niñez temprana, en cuya base se encontrara el involucramiento y organización de los padres de los niños y sus familiares cuidadores.

El Proyecto arrancó en el corregimiento de la Playa, en las afueras de Barranquilla, con la participación de los padres que asistían a actividades como la Escuela de Adultos, quienes además se organizaban para garantizarles atención en salud, recreación, nutrición y sicología a sus niños y niñas menores de tres años, así como unidades productivas a los padres y becas de estudio a los niños y niñas en edad escolar. El proyecto tuvo tal éxito que se extendió a muchas otras comunidades y diseminó la experiencia a otras regiones con el apoyo y compromiso de la Universidad del Norte de Barranquilla, la cual realizó otros proyectos de investigación y educación basándose en los resultados de éste (ICBF, Cival, 1981, pp. 21-23).

Las conclusiones del seminario fueron recibidas de manera positiva por las directivas del ICBF, quienes al igual que los demás asistentes, hicieron visitas de campo a algunos de los proyectos citados y constataron su efectividad y arraigo en las comunidades. Tal vez uno de los elementos más fuertes que emergió de estas discusiones fue la demanda clara de la sociedad y sus instituciones por modelos efectivos y de bajo costo que dieran respuestas a la atención integral de la infancia en Colombia.

Adicionalmente, el seminario de 1981 en Barranquilla, permitió visibilizar de manera contundente los alcances de las nuevas modalidades de atención a la primera infancia y abrir camino para una nueva y más integral forma para su educación y socialización (Amar, 1986).

Este nuevo panorama llamó la atención del ICBF y de varias entidades de cooperación que venían financiando y apoyando estas experiencias, pues vieron en ellas

verdaderas alternativas a los problemas planteados en los programas tradicionales, no sólo por el bajo costo y porque ampliaban cobertura, sino porque eran cualitativamente mejores ya que propiciaban la participación de los cuidadores y la autogestión comunitaria (UNESCO - CINDE, 1984, p. 21).

En este punto, el ICBF, además de ser parte de experiencias innovadoras como el Programa Guapi en Buenaventura con UNICEF y el Proyecto la Playa con la U. del Norte de Barranquilla y la Fundación Van Leer, emprendió nuevas modalidades con recursos que dependían totalmente del Instituto, como sucedió en la Costa Pacífica y Bucaramanga.

- **Importancia y trascendencia de las Nuevas modalidades de atención a la Niñez en Colombia**

Se dio entonces en este momento de la consolidación y evolución de estas experiencias, un espacio muy importante de reflexión, promovido por el CINDE, UNESCO y la Fundación van Leer, el cual se denominó *Taller sobre Alternativas de Atención a la Niñez en América Latina y el Caribe*, llevado a cabo en 1984, en el recinto de Quirama en Medellín, que contó con la participación de funcionarios de alto nivel del gobierno, como la Viceministra de Educación, la Directora del ICBF- Nacional, Secretarios de Educación y Directores de Bienestar de ciudades importantes del país y cuadros técnicos de esas mismas instituciones; así mismo, delegados de entidades de cooperación como UNICEF y UNESCO, fundaciones con trayectoria en la atención y educación infantil como CINDE, la Fundación Bernard Van Leer, universidades e invitados internacionales de trayectoria en el tema de la atención y educación de la primera infancia.

El taller se constituyó en el escenario para llevar a cabo un especial análisis y evaluación de las alternativas de atención a la primera infancia, cuyos resultados se pueden concretar de la manera siguiente (UNESCO - CINDE, 1984, pp. 22-25):

✓ Las modalidades de atención que podían identificarse como más fuertes y eficientes en el país eran tres: aquellas de mayor participación popular, entre las cuales se podían incluir las Escuelitas Populares de FUNDAC en Cartagena, denominadas Escuelitas de Banco; las de mayor participación de la familia y la comunidad en sectores rurales, como eran los casos de ACAIPA, CINDE con PROMESA y Escuela Nueva; y las modalidades con apoyo institucional formal como las de Guapi en Buenaventura por el ICBF, La Playa por la Universidad del Norte de Barranquilla e ICBF y la del Codito en Bogotá por la Universidad Pedagógica Nacional.

- Aunque las diferentes modalidades eran innovadoras y enfatizaban en la educación integral del niño, habían descuidado el tema de la ampliación del horizonte cultural de la mujer, de la madre y de la comunidad, el cual debía posibilitarse a partir del trabajo de la madre y los cuidadores y cuidadoras con y para el niño.

Dada la trascendencia tanto nacional como internacional de los resultados del taller, así como la incidencia en las decisiones técnicas y políticas que tenían los diferentes participantes, en particular los funcionarios de instituciones oficiales como el Ministerio de Educación, el de Salud y el ICBF, muchas de las conclusiones del taller y de discusiones posteriores fueron tenidas en cuenta al momento de tomar decisiones tanto en el seno de reuniones clave de los cuadros técnicos del ICBF como de las sesiones de su Junta Directiva. *“...la Directora General del ICBF, Doctora Leonor Uribe de Villegas informa que asistió al “Taller de Atención al Menor de 5 años”, realizado del 4 al 9 de marzo, en Quirama (Antioquia) con la participación y patrocinio de la UNESCO, UNICEF, la Fundación Van Leer y el CINDE, cuyas conclusiones refuerzan los argumentos que ella ha traído a la Dirección en varias ocasiones, frente al tema de los Hogares Infantiles vs. las nuevas modalidades de atención. ... de nuevo plantea que se debe mirar la propuesta de las nuevas modalidades de atención, pues la nueva legislación laboral le quita a las mujeres trabajadoras el apoyo de una Guardería de la Empresa para tener sus hijos...y le pasa la obligación al ICBF, que no la puede cumplir con la oferta actual de los Hogares Infantiles... Por otra parte, plantea que el ICBF podría aumentar su cobertura si el*

*Ministerio de Educación se ocupa de los niños de 5 a 7 años como parte de su obligación con el preescolar” (Acta No 4. Junta Directiva ICBF, abril de 1984).*

Tal oportunidad permitió que gran parte de las lecciones aprendidas durante el desarrollo de experiencias alternativas en la atención integral a la primera infancia en el país, tuvieran eco en las entidades encargadas de generar lineamientos técnicos para implementar modelos de atención más integral para los niños y niñas menores de 7 años de las poblaciones más vulnerables del país, a quienes el Estado y sus instituciones están en la obligación de beneficiar con acciones que promuevan su crecimiento y desarrollo, de la mejor manera posible.

- **Aportes de las nuevas modalidades de atención a la primera infancia en Colombia 1978-1985**

- El primero tiene que ver, sin lugar a dudas, con el componente de «participación comunitaria», por ser este una característica común a los modelos implementados por las nuevas alternativas de atención a los niños y niñas menores de 7 años. Pero no se trataba aquí de una participación que excluyera las intervenciones estatales, pues precisamente su éxito radicó en la combinación y sinergia en las acciones del Estado con las llevadas a cabo por la institucionalidad privada, como fue en la mayoría de los casos la articulación del ICBF, en la mayoría de los casos –como bien lo mostraron las experiencias del Proyecto Costa Atlántica, PROMESA y Casas Vecinales.

Si bien en las experiencias mencionadas se evidenciaba aún mucha fragilidad y mínima sistematización en cuanto a la interacción entre la organización comunitaria y las acciones estatales, en este sentido se mostraron dos grandes potencialidades: la primera, el compromiso y la responsabilidad de la familia y la comunidad de los niños beneficiarios; la segunda, la reducción en los costos de los programas, sin afectar la atención final brindada a los niños, la cual se centraba en aspectos no tanto de forma como de fondo y en un servicio prestado a los niños de manera directa.

- El segundo aporte, implicó asumir claramente las denominadas “estrategias de cambio” (UNESCO, CINDE, 1984, pp. 27-28) por los asistentes al Taller de Experiencias en Quirama, Antioquia. El año 1984 fue testigo del gran paso que significaron las experiencias vigentes a esa fecha en cuanto que se presentaban como modalidades alternativas de atención a los niños y niñas pequeños. Gracias a ellas, la atención convencional quedó atrás para dar lugar a un cambio de actitud con el niño como sujeto de acciones, así como también a un cambio en la estructura administrativa de las instituciones encargadas de manejar los recursos oficiales y privados dirigidos a los niños y niñas menores de 7 años y por último, a un cambio en las metodologías de atención de las necesidades de los niños, a fin de lograr el desarrollo de sus capacidades y potencialidades.

El cambio de actitud implicaba esencialmente una apertura a la innovación, lo cual generaría unos compromisos mayores con la atención de los niños y niñas, que abracarían no sólo las acciones de movilización social y comunitaria por los niños, sino también el uso de los medios de comunicación masivos para hacer visibles las obligaciones que el Estado y la sociedad colombianos tenían para con sus niños.

Por otro lado, la transformación de las estructuras administrativas comenzaba por la revisión de la normatividad obsoleta, a la que se debía no sólo lo retardatario de las asignaciones presupuestales de las entidades oficiales sino también la tramitología que las rodeaba, lo cual generaba en ocasiones muy baja ejecución de recursos que en sí mismos eran precarios para la sostenibilidad de las ofertas institucionales vigentes.

Otro aspecto tenía que ver con la tremenda centralización de las decisiones, acciones y procesos, que no permitía un accionar ágil de los programas vigentes. Ello implicaba el montaje de estructuras administrativas descentralizadas, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución, asesoría y supervisión de los programas y así mismo en su programación y evaluación. (UNESCO, CINDE, 1984, pp. 28)

El último componente considerado dentro de las denominadas «estrategias de cambio» y uno de los más importantes para la acción directa con los niños y niñas,

fueron los cambios en las metodologías relativas a la interacción entre los niños y sus cuidadores, fueran institucionales, comunitarios o familiares. Este punto requería de dinámicas de capacitación en modelos innovadores de aprendizaje infantil, así como de la actualización permanente de los cuidadores, como recurso humano tanto comunitario, como institucional. Este recurso estaba compuesto en su mayoría por mujeres que jugaban un papel de cohesión y eje de las acciones comunitarias dirigidas a la primera infancia en los múltiples y diversos contextos donde era necesario generar acciones para el logro de la atención integral de los niños y niñas, en especial de los sectores más marginados y vulnerables, a lo largo y ancho del país.

- El tercero apuntaba a la necesidad de resolver el tema de la ampliación de cobertura, la cual estaba plenamente justificada en todos los escenarios de decisión, fueran nacionales o regionales (ICBF, 1986, p. 15). La ampliación de cobertura suponía, por ello, la combinación de estrategias diversas y adecuadas a la realidad nacional, coherentes con las necesidades de atención de los niños y niñas. Dichas estrategias debían tener en cuenta de manera prioritaria los contextos y las condiciones socio-económicas y culturales propias de las comunidades, en especial en el panorama de diversidad poblacional de Colombia. De esta manera, los aspectos de priorización de la atención que mediaban las metas de cobertura de los programas, asegurarían lo fundamental en la prestación de servicios a los usuarios, permitiendo así el logro de una atención integral de los niños y niñas menores de 7 años (UNESCO, CINDE, 1984, pp. 31).

- **Institucionalización de las nuevas modalidades de atención en el ICBF: *la comunidad epistémica permea la institucionalidad***

En razón a que el programa de los Centros de Atención Integral al Preescolar no respondía a las expectativas de los sectores empresariales ni a las necesidades reales de la población y ante la presión de varios organismos internacionales, en 1982 se empezó a cuestionar el modelo y de paso la institucionalidad general del ICBF, al punto de llegarse a plantear por parte de algunos sectores políticos del país no sólo el cierre de los

CAIP, sino también el del Instituto.

*...Juan Jacobo Muñoz se mostró asombrado de que recientemente un periódico de Bogotá hubiera planteado la conveniencia de cerrar el ICBF. “Esto demuestra que vivimos en un Estado tan primitivo que aún se discute sobre la conveniencia del Instituto, al cual yo considero sin duda alguna como el más importante del país”, afirmó.*

*“La misión del ICBF es nada más ni nada menos que crear una estructura social y una familia organizada, y en este sentido debe trabajar principalmente el Instituto, sin olvidar tampoco que otra función fundamental suya es la de cuidar los niños”, recalcó Juan Jacobo Muñoz, director saliente del ICBF”. (“Desgüe administrativo en el ICBF”, El Tiempo, 25 de septiembre de 1982).*

En reacción a ello, en los inicios de 1979, el ICBF, con el apoyo de la UNICEF, organizó el proyecto “Unidad de estudio y análisis de nuevas modalidades de atención al niño” con el objetivo de sistematizar algunas experiencias que se venían realizando en el país por iniciativa de las propias comunidades y de algunas agencias del Estado, con el apoyo de varias entidades de cooperación y algunas ONG internacionales (ICBF, 1992, p. 3).

Dado el desgaste del modelo de los CAIP, y reconociendo las bondades de las experiencias alternativas, muchas apoyadas y surgidas desde el mismo ICBF, se registró un gran entusiasmo de los niveles técnicos del ICBF, al punto que en agosto de 1979, mediante la Resolución 1822, se estableció que padres y vecinos podían asumir la administración de los Hogares Infantiles y se les reconocía su papel como agentes educativos. Esta norma abrió dentro del ICBF la puerta para la legitimación de las acciones emprendidas por la comunidad y permitió el desarrollo de mecanismos administrativos posteriores a esta para el financiamiento desde el Instituto de las nuevas modalidades de atención al preescolar (ICBF, 1992, p. 4).

Entre los años 1974 y 1982, en el ICBF hubo cambios sustanciales frente al

enfoque del modelo de atención a los niños y niñas. En 1974, éste se caracterizó por ser de carácter esencialmente asistencial, pues el modelo recogió mucho de las orientaciones de la educación impartida por las comunidades religiosas, por ello el eje de la atención fue el suministro de comida a los niños de las guarderías; la implementación de la estimulación sicoafectiva y motora para los niños beneficiarios fue muy posterior (García y Concha, 1985, pp. 4-7).

Los Centros de Atención Integral al Niño Preescolar conservaron durante mucho tiempo de su funcionamiento tal concepción de la atención infantil, lo cual se traducía en una expresa limitación del rol de los padres y en un aislamiento de los niños y niñas de su contexto. Esta tendencia fue duramente cuestionada tanto por entidades de Cooperación Internacional y la UNICEF, como por algunas instancias del mismo ICBF, generando una fuerte presión que condujo a importantes cambios de enfoque. Cambios que transitaron hacia un énfasis en lo *educativo formal* y a un modelo que intentaba incorporar más la parte creativa y de relación del niño con su entorno (García y Concha, 1985, pp. 4-7).

En esa dirección fue determinante la investigación que sobre experiencias de atención al niño con participación comunitaria adelantó el ICBF con el apoyo de la UNICEF, desde 1977, como respuesta a la ausencia de los padres en las ofertas de atención que se le hacía al Instituto de manera sistemática. Tales experiencias promovían iniciativas mediante las cuales los padres de familia y la comunidad participaban de manera importante en la toma de decisiones en los CAIP, lo cual tuvo gran incidencia inclusive en la orientación pedagógica y metodológica, que a su vez fue muy bien aceptada por todas las instancias involucradas en la administración y funcionamiento de los CAIP (García y Concha, 1985, pp. 9).

Si bien al llegar a este punto se había avanzado bastante hacia un cambio de modelo, faltaba aún por dar un paso más para lograr la verdadera interacción entre el contexto externo y la vida institucional y conseguir una ruptura real con el modelo de educación que dependía sólo de la institución como tal. Para ello, grupos técnicos

interesados en el cambio venían construyendo argumentos y generando escenarios de discusión de gran arraigo en las regiones gracias a lo cual lograron incidir en las decisiones de las instancias directivas del Instituto.

Así se pusieron en marcha estrategias tales como la publicación de una revista mensual, llamada «Los Niños» y apoyada y financiada por ICBF y UNICEF, la cual trabajaba de manera sistemática por convertirse en un órgano informativo-formativo sobre el cuidado y educación de los niños y niñas en edad preescolar, con la participación de la familia y la comunidad. La publicación se apoyaba con un trabajo permanente de acompañamiento y capacitación que no tardó en dar sus frutos.

En el N°8 de julio de 1979 de la revista en mención, Juan Jacobo Muñoz, en ese momento Director del ICBF, escribiría: *“La aprobación de la Ley 7ª de 1979 le planteó un reto al ICBF, por cuanto dio las directrices más claras sobre el futuro de los programas, que se han de ejecutar en beneficio de la población más desprotegida. Sin embargo, las coberturas de atención hasta el momento han sido mínimas con relación a la gran masa de gentes que requieren nuestro servicio..... Es por esto que nuestra tarea debe basarse en amplios programas de educación a la familia....., trabajando directamente con las comunidades marginadas, delegándoles deberes y obligaciones para consigo mismas, y de esta manera, en el corto plazo, garantizar una mayor cobertura con costos mucho más bajos”* (ICBF- UNICEF, 1979, p. 3).

Ya en 1981, con el aval de la Junta Directiva, la Subdirección Técnica del ICBF decidió apoyar en dos departamentos del país – Santander y Chocó– experiencias inspiradas en las nuevas alternativas de atención a los niños y niñas menores de 7 años. Estas experiencias permitieron avanzar en la estructuración de un enfoque pedagógico que vinculaba al niño de manera efectiva con su medio social y familiar y tenía sus bases en la participación comunitaria. La evaluación que de dichas experiencias hicieran entidades como la UNICEF y el mismo ICBF, demostró que con menos costo, era posible ejecutar acciones con el compromiso de cuidadores, padres y comunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de la infancia en el país (UNICEF, 1982, p. 17).

También en 1981 y a partir de una investigación, surgió otro argumento que le dio fuerza y trascendencia a las *experiencias alternativas de atención integral al pre-escolar* y a *las nuevas modalidades de atención a la primera infancia*, desafiando así las más duras críticas frente al tema de las diferencias en la atención entre las modalidades convencionales como Hogares Infantiles y estas nuevas experiencias. Se trataba de una investigación evaluativa de carácter comparativo entre niños de los Hogares Infantiles del ICBF y niños que asistían a las Casas Comunales como beneficiarios del Proyecto Costa Atlántica, respaldado para la Universidad del Norte de Barranquilla, la Fundación van Leer y el mismo ICBF como una de las nuevas modalidades de atención que apoyó el Instituto en varios lugares del territorio colombiano (Amar y Alcalá, 2001, pp. 226-229).

Los resultados de la investigación mostraron que:

*El desarrollo físico* de los niños y niñas de ambas modalidades no revelaba diferencias significativas, sin embargo, en la modalidad de atención de Casa Comunal sí se registraba en los niños beneficiarios un promedio de peso por debajo de lo normal, que indicaba un muy bajo nivel de nutrición. En cuanto al rendimiento académico, prevalecía un mayor rendimiento de los niños y niñas beneficiarios de las Casas Comunales del Niño, con un porcentaje de calificación de “promedio alto”, el cual se relacionó con la estimulación adecuada y el manejo del ambiente favorable para el desarrollo cognitivo que se propiciaba en esta modalidad de atención, con base en actividades dirigidas por adultos (padres y /o cuidadores, líderes comunitarios) capacitados en desarrollo infantil que se encargaban de los niños y niñas de manera cotidiana (Amar y Alcalá, 2001, p. 237).

Otro resultado relevante de la investigación tuvo que ver con los costos. Al respecto se encontró cómo, cuanto mayor era la participación comunitaria con que se contaba en una Casa Comunal del Niño, menores eran los costos de operación y la comparación con Hogares Infantiles no dejaba lugar a dudas. En 1985, en el departamento del Magdalena se invirtieron para la modalidad de Hogares Infantiles

\$135.016.794, con un beneficio a 2.680 niños y niñas y un costo niño/año de \$50.374. En tanto que en la Casa Comunal del Niño se invirtieron \$4.987.500 con el beneficio de 1.115 niños a un costo niño/ año de \$6000 (Amar y Alcalá, 2001, p. 239).

Si bien estas cifras eran contundentes, había que tener en cuenta que el éxito de cada nueva modalidad podría convertirse, como de hecho sucedió, en un arma de doble filo, puesto que, amparándose en ese argumento, las instituciones podrían justificar el desmonte de las modalidades convencionales y promover la implantación de las nuevas por el hecho de no ser costosas. Por tanto, este tipo de evaluaciones debieron haberse considerado teniendo en cuenta el contexto y las circunstancias que rodearon el éxito de cada una de las nuevas modalidades de atención a la primera infancia en el país y no generalizando para todas las regiones de Colombia resultados alentadores como los logrados en el Proyecto Costa Atlántica.

- **Las Unidades de Protección y Atención al Niño**

Fue así como los resultados favorables de estas experiencias se convirtieron en el dispositivo requerido por el ICBF para promover y organizar las Unidades de Protección y Atención al Niño, al Joven y a la Familia – UPAN, 1981 –, las cuales proponían reapropiar como asunto de interés colectivo las realidades de los niños, los jóvenes y sus familias, sin aislar su contexto y en lugar de ello procurando incorporarlo como tema importante de una reflexión para buscar salidas cooperadas entre las comunidades organizadas y el ICBF. La decisión de hacer de las UPAN una política general del ICBF para la atención del niño menor de 7 años, involucrando niños, escolares, adolescentes, padres, madres y comunidad en general, impactó la red de servicios del Instituto y configuró un nicho propicio para el desarrollo de las que se denominaron Nuevas modalidades de atenciónal Preescolar en el ICBF (Perea, Concha y Acosta, 1985, p. 4).

El desarrollo de las UPAN como política del ICBF, permitió que hacia 1985 se dieran cambios importantes. Además del apoyo institucional a las denominadas nuevas

modalidades, las modalidades tradicionales representadas en los Hogares Infantiles, se transformaron en centros de animación comunitaria y formaron parte importante de la red de servicios que se articulaban para dar apoyo a los procesos de participación comunitaria. La diversidad de las nuevas modalidades se evidenciaba en la manera como se configuraban de diferentes formas, pues aunque compartían principios educativos y pedagógicos similares, que revisaremos más adelante, respondían a las necesidades particulares de sus comunidades, a su especificidad geográfica, cultural y poblacional y hacían uso de sus potencialidades propias, lo cual las convertía en expresiones de una iniciativa común pero con dinámicas distintas. En ello radicaba justamente su gran potencial como alternativas importantes para la atención de los niños y niñas menores de 7 años (García, Vanegas y Acosta, 1985, pp. 4-18).

Dentro de las UPAN, las modalidades tradicionales se diversifican en:

1. **Hogares Infantiles Comunitarios:** con una cobertura mínima de 80 niños de dos meses a 7 años, utilizan locales propios del ICBF y los atienden en jornada completa de 8 horas.

2. **Hogar Infantil Vecinal:** atiende niños de dos a siete años parcialmente abandonados, durante todo el día. Utiliza locales arrendados y tiene una cobertura máxima de 80 niños.

3. **Hogar Infantil Familiar:** Asiste niños de dos a siete años parcialmente abandonados, durante el día o parte de este. El recurso humano y las instalaciones son de la comunidad, la cual al recibir una remuneración económica atiende un máximo 20 niños.

Estos Hogares Infantiles contaban con un director, un asistente administrativo, una jardinera/o por cada 10 niños menores de 2 años y una jardinera/o por cada 25 niños de dos a 7 años. Estas personas desarrollaban acciones de manera directa con los grupos de niños y niñas y debía ser un animador de procesos comunitarios que además deberían

impactar acciones de mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades (ICBF, 1987, pp. 11).

Las nuevas modalidades se organizaban y funcionaban en las comunidades donde vivían los niños, partiendo del análisis de sus necesidades y posibilidades. La atención del niño era asumida voluntariamente por padres, familiares o vecinos, quienes, con el apoyo del ICBF, se capacitaban previamente y se organizaban en comités que además de estas acciones, desarrollaban procesos de mejoramiento de la calidad de vida de los barrios donde vivían. La atención de los niños se determinaba de acuerdo con las condiciones y necesidades de cada comunidad, en grupos pequeños de niños entre los 3 y 7 años. Estas nuevas modalidades contaban con un animador –que era una jardinera de los Hogares Infantiles o un funcionario del ICBF– por cada 10 educadores comunitarios, quien tenía las siguientes funciones: animar la organización comunitaria y apoyar las acciones de los educadores comunitarios y el desarrollo de las acciones directas de estos con los niños, las familias y la comunidad. Los dos tipos de modalidades de atención, tanto las convencionales como las nuevas, articulaban el desarrollo de actividades educativas y nutricionales, así como la elaboración de material didáctico y la realización de actividades orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y niñas (ICBF, 1987, p. 12).

Uno de los logros más importantes de las UPAN como política de atención a los niños y niñas menores de 7 años en el ICBF, tuvo que ver, sin lugar a dudas, con los cambios que se lograron operar en la estructura financiera y el funcionamiento administrativo del Instituto a finales de 1983, cuando los recursos financieros destinados a la modalidad tradicional fueron redistribuidos para permitir la atención de los niños y niñas de las nuevas modalidades, sin adición presupuestal. Esto se logró gracias al compromiso casi que personal asumido por los técnicos de los Centros Zonales con esta naciente forma de interacción entre el ICBF y las comunidades organizadas en el país (Perea, Concha y Acosta, 1985, pp. 24-27).

El siguiente cuadro muestra cómo se reflejaron estos cambios en la distribución presupuestal y la legitimación de las nuevas modalidades como parte de la programación

presupuestal del ICBF:

Cuadro 5. Cobertura y costos UPAN. junio 1985

<b>Cobertura por modalidad</b>	<b>Número de niños</b>
Modalidad tradicional	139.633
Nuevas modalidades	47.723
Total	187.356

Presupuesto ICBF. División Financiera. Junio 1985.

<b>Costos por modalidad</b>	<b>Miles de pesos</b>
Costo niño/mes modalidad tradicional	4.854
Costo niño/mes nuevas modalidades	534

Presupuesto ICBF. División Financiera. Junio 1985.

En diciembre de 1984 se llevó a cabo un encuentro nacional de regionales del ICBF para identificar las dificultades y los logros de las nuevas modalidades. En él fue posible legitimar el valor de las UPAN como política para lograr que el Estado asumiera su verdadero compromiso con los niños y niñas, los jóvenes y sus familias.

En 1985 se formularon las funciones de cada nivel para asegurar la administración y se mejoró de manera significativa los procesos de capacitación y asesoría, con base en importantes definiciones como: Desarrollo de un Plan de Capacitación centrado en la estrategia de *estudio-trabajo*, que se basa en la reflexión sistemática de la problemática social de las comunidades que atiende el ICBF y el intento de integración a través de los diferentes procesos que confluyen en la población infantil, sujeto central de las acciones de las UPAN (Perea, Concha y Acosta, 1985, p. 24).

Para 1986, los avances logrados en torno a las nuevas modalidades en el ICBF, como el proceso de institucionalización y el reconocimiento a una nueva práctica en la

atención de la primera infancia, se materializaron en el hecho de que las estructuras internas del ICBF las reconocieran y fueran incorporadas no solo a las decisiones financieras, sino también a las dinámicas de capacitación, actualización y asistencia técnica que se les brindaba de manera sistemática a las Regionales y Centros Zonales del ICBF. Esta dinámica, sin embargo, se vio truncada de manera decisiva a causa de dos situaciones: la primera tuvo que ver con el papel que debió asumir el ICBF para hacerle frente a la Emergencia Nacional en que se constituyó el desastre de Armero y la segunda la implementación de la política social del nuevo presidente, a finales de 1986.

- **Los aportes técnicos de las Nuevas modalidades de atención**

El propósito fundamental de las Nuevas modalidades de atención se basaba en la participación de la comunidad organizada como medio para lograr propiciar el desarrollo integral de niños y niñas, mejorando sus condiciones de vida mediante el enriquecimiento de las relaciones con su familia y con los demás grupos que conforman el medio social. Este objetivo básico de las nuevas modalidades se debió desarrollar mediante acciones con el niño, la familia y la comunidad (ICBF, 1987, pp. 6-9).

Para con el niño, las acciones cubrían: *su relación con los demás*, en virtud de la cual el niño participaba como integrante de un grupo donde ganaba independencia y establecía relaciones de cooperación y amistad; *su relación consigo mismo*, gracias a la cual el niño lograba conocer la importancia del cuidado de su cuerpo, desarrollar hábitos de higiene, salud, nutrición y seguridad y lograr confianza en sí mismo; *su relación con el mundo que lo rodea*, la cual permitía al niño ampliar sus conocimientos del mundo para actuar sobre él y desarrollar su capacidad de crear y transformar (ICBF, 1987, pp. 9-11).

Con respecto a los alcances de las nuevas modalidades con la familia y la comunidad, se pretendían varios logros como: promover la organización comunitaria de los adultos interesados en las mejores condiciones de vida de los niños, a través de su participación activa y organizada en el proceso de planeación, ejecución y evaluación

correspondientes; irradiar acciones a otros grupos de población con necesidades específicas –como los escolares, los jóvenes y los adultos mayores–, intentando lograr una integralidad en el trabajo con las familias; emprender acciones de coordinación con las entidades presentes en los escenarios locales donde se llevaban a cabo las acciones dirigidas a los niños y niñas menores de 7 años (ICBF, 1987, pp. 11-12).

### **3.3 PROGRAMA SOCIAL PARA COLOMBIA: LOS HOGARES DE BIENESTAR**

Según el Censo Nacional de Población de 1985, existía por entonces en el país una población de 4'819.974 menores de siete años, la cual correspondía al 17% del total de la población colombiana. Los cálculos más optimistas indicaban que más de dos millones de estos niños y niñas se encontraban en condiciones de riesgo social, nutricional o de abandono. Por ello, frente a las bajas coberturas que reportaba el Programa de Hogares de ICBF y ante el vacío de propuestas que concretaran las acciones de política social de la administración Barco para definir las políticas de lucha contra la pobreza absoluta, bandera de su plan de gobierno, se propiciaron una serie de situaciones –que este trabajo enmarca como situaciones políticas– que dieron lugar en 1986 a la formulación del programa social expresado como una oferta institucional desde ICBF como Hogares de Bienestar.

*¿Por qué el eje de la política social de Barco?... ¿por qué lo planteaba así el Presidente? Yo supongo y es sólo una suposición, que por dos razones. La primera, porque el Presidente insistía en que había que atender a los niños desde edad temprana sin argumentos de desarrollo infantil, pero sí con la convicción de que había que tener estructuras de protección masiva. Segundo, porque el presidente Barco, a diferencia de muchos otros presidentes, tenía la idea de incidir en cosas que hicieran diferencia y no estar modificando cada cosa. Entonces si el Sena está funcionando bien déjenlo así, que siga funcionando y que lo evalúen y que rinda cuenta,... es un poco el estilo del Presidente, del Gobierno, entonces no es que no le preocupara el resto de la política*

*social sino que se había concentrado en la innovación y esta era el área de innovación...* (Jorge Enrique Vargas, entrevista, Manizales, mayo 2007)

### **3.3.1 Factores favorecedores del surgimiento del Programa de los Hogares Comunitarios de Bienestar: *las ventanas de oportunidad política***

Si bien –como hasta ahora se evidencia en este trabajo– la existencia de las *Nuevas modalidades de atención* se constituye en el principal antecedente de los Hogares Comunitarios de Bienestar, es necesario destacar otros eventos que también se constituyeron en factores determinantes para su génesis. La conjunción de estos factores favorecedores es la llamada por Kingdon “ventana política” (*policy window*).

Se refiere Kingdon a una conjunción de tres factores fundamentales en la configuración de las agendas públicas: *“los problemas, las respuestas y la política, si bien para el autor en mención estas tienen vida propia,.... y son variables independientes,... llega un momento o la oportunidad en que todas estas corrientes coinciden y es cuando las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema”* (Kingdon, 1984, citado en Roth, 2006 p. 68). Continúa Roth diciendo: “los empresarios de política deben estar atentos a lanzarse por *la ventana de política*”, y señala que es necesario utilizar esta metáfora para señalar que los procesos políticos no siempre responden a situaciones lógicas y lineales, sino que se deben utilizar las oportunidades que resultan (Roth, 2006, p. 69).

Fueron entonces por lo menos tres los factores que se convirtieron en favorecedores de la ventana política que dio origen a los Hogares Comunitarios de Bienestar: el primero de ellos, considerado factor negativo para el mismo ICBF, fue la Ley 55 de 1985; el segundo, la tragedia de Armero y el tercero, el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta (Ver anexo 4).

### 3.3.1.1 Ley 55 de 1985

Si bien la Ley 7ª de 1979 estableció el Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF–, integrado por todas las entidades públicas y privadas que tenían que ver total o parcialmente con la atención y prestación de servicios a la primera infancia en Colombia, no fue sino hasta 1982 que el SNBF legitimó el bienestar de los niños y niñas como un servicio público a cargo del Estado, y hasta 1984 y 1985 que el gobierno del presidente Belisario Betancur, con la pretendida intención de ampliar coberturas de servicios en entidades como el ICBF y el SENA, inició una serie de reformas para dar cumplimiento a varios objetivos pendientes de su Plan de Desarrollo Económico y Social (ICBF, 1986, pp. 16-18).

En esa dirección, el Gobierno expidió la Ley 55 de junio 18 de 1985, *“por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado...”*. Es así como, en cumplimiento de esta ley, el Gobierno asignó nuevas funciones y obligaciones a l ICBF, sin quitarle ninguna de las que venía cumpliendo. Entre las nuevas obligaciones estaba la de ampliar coberturas para llegar a los sitios de mayor pobreza y marginalidad del país.

Entre las nuevas acciones que se le asignaron al ICBF, se contaban las siguientes: el desarrollo de programas de protección al menor y la familia; la complementación alimentaria a los ancianatos oficiales y las comunidades indígenas; los programas de vacunación y prevención médico-sanitaria; la celebración de convenios con instituciones que desarrollaran las anteriores actividades, en consideración a que el ICBF no contaba con la capacidad técnica para realizarlas (ICBF, 1985).

El proceso de obligatoriedad impuesto al ICBF y su directiva por parte del Gobierno nacional, desencadenó situaciones críticas al interior del Instituto, lo cual afectó los recursos que hasta el momento sostenían las acciones de las UPAN y las demás experiencias de atención integral al preescolar. Para poder cumplir con la Ley 55 de 1985, el ICBF debió colocar recursos para el desarrollo de más de cinco convenios

marco con la Nación –está última representada por el Ministerio de Salud y Educación–, mediante los cuales se desarrollaron programas y acciones relacionadas con jornadas de vacunación, prevención medico- sanitaria, erradicación de la malaria y la fiebre amarilla, mantenimiento de hospitales infantiles, construcción de acueductos en poblaciones menores de 60.000 habitantes, así como educación a la familia y formación integral a la niñez (ICBF, 1986, p. 18).

Se designó del presupuesto del ICBF la suma de \$970 millones en 1985 y 3.100 millones para el primer semestre de 1986. Para ello, la Ley 55 suscribió en su artículo primero, la reasignación de presupuestos con destinación exclusiva, contemplados en la Ley 7ª de 1979. Esta disminución de presupuestos golpeó de manera drástica las coberturas de los programas regulares del ICBF y de manera crítica, casi que mortal, los proyectos alternativos como los sostenidos en torno a las UPAN, en especial para el primer año de ejecución de la Ley 55. Esta situación generó una drástica reducción presupuestal del Instituto, dejándolo en una situación crítica al inicio del segundo semestre de 1986 (ICBF, 1986, p. 19).

Esta situación es ilustrada por los comentarios de Carlos LLeras Restrepo en un artículo de prensa de la época:

*Como lo he dicho muchas veces, el cambio social tiene que comenzar por los niños y los jóvenes y lo que está ocurriendo en la vida del país muestra la urgencia de hacer para ellos, ante todo, ese cambio.*

*En esas condiciones uno se pregunta por qué el Congreso, por medio de la Ley 55 del año pasado, dispuso la destinación de parte de los recursos del Instituto a objetivos distintos de aquellos que debe atender, algunos ciertamente útiles, pero que se venían pagando con los recursos del presupuesto ordinario... (...) la política social del liberalismo y el programa del presidente Barco sobre la eliminación de la pobreza absoluta deben impedir que cosas mucho menos importantes para el pueblo colombiano (y sobre todo la multiplicación escandalosa de la burocracia) entren a competir, en*

*cuanto a la asignación de recursos en el presupuesto, con las actividades gubernamentales destinadas a satisfacer la cuestión esencial de la nutrición y las otras encomendadas a los Centros de Atención Infantil Integral... (El Espectador, 03 de agosto de 1986, p. 10)*

En las instancias más importantes del ICBF, como eran las sesiones de Junta Directiva del Instituto, notables voces se hacían sentir en protesta por las repercusiones de la Ley 55, frente a la viabilidad de este en el corto plazo:

*El Padre Gilberto Gómez Botero, delegado de la Conferencia Episcopal dice: Si los recursos de los Hogares Infantiles se comienzan a desviar para el Ministerio de Salud se puede ir desmontando el ICBF (...)... El Dr. Rene Meza Representante a la Cámara: ¿Dónde están los recursos que eran para los niños, se dedicaron a la Amnistía ¿? Denuncia además que en el Congreso cursa un Proyecto de Ley donde claramente se pretende acabar con el ICBF, el SENA, al cual se opone fuertemente la Iglesia y varios Senadores y Representantes, así como los Sindicatos de Trabajadores... (...) En esta reunión el Director General renuncia pues denuncia que el mencionado Proyecto de Ley 55 que cursa en el Congreso, tiene el respaldo del Gobierno central. Dice: No quiero tener problemas éticos, ni ese cargo en mi conciencia... (Acta 05, Junta Directiva del ICBF, mayo 1985)*

La Ley 55 de 1985, fue producto de una directriz dada al Gobierno por el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con unas recomendaciones puntuales que la Misión Wiesner<sup>16</sup> hizo al país, y pretendía proporcionar una alternativa para cumplir las metas del gobierno Betancur, a todas luces atrasadas en llevarse a cabo. Su aplicación, sin embargo, generó en el corto plazo, una descapitalización progresiva del ICBF que, en opinión de muchos analistas de la época, conduciría a la quiebra de la entidad en el mediano plazo. “En el año 85 el Instituto Nacional de Salud no tenía para su Programa de Vacunación, después de haber sido considerado como el país de

---

<sup>16</sup> Eduardo Weisner, economista director de Planeación Nacional, quien elaboró el Plan de Integración Nacional que buscaba consolidar la infraestructura del país.

*cobertura más alta en vacunación, no tenía para acueductos, no tenía para pagarle a los maestros, no tenía para pagarle a entidades de salud, el país se debatía en una crisis monstruosa y el Instituto de Bienestar Familiar tenía suficiente presupuesto-... por tanto la recomendación de los asesores económicos del gobierno de Betancurt fue quitarle recursos a Bienestar,...*” (E. Velandia, entrevista, junio 2007).

A pesar de que, en teoría, el gobierno de Belisario Betancur no pretendía suspender la acción del ICBF, y que el Ministerio de Hacienda y el Congreso tenían establecidas las alternativas de financiamiento, estas no surtieron el efecto esperado, tampoco se les dio la urgencia necesaria y derivaron en una crisis que apuntaba al cierre de la institución, situación que no le dejó al Director, el médico Javier Uribe, otra opción que renunciar. *“No quiero tener que ver en el entierro del ICBF, una institución que le ha dado tanto al país no se merece un entierro de tercera, y como tiene con la Ley 55 su ‘sentencia firmada’ y yo no quiero que muera en mis manos, prefiero renunciar...”* (Javier Uribe, entrevista de El Espectador, junio de 1985).

### **3.3.1.2 La tragedia de Armero<sup>17</sup>**

El 13 de noviembre de 1985, tuvo lugar la tragedia de Armero, suceso determinante para la suerte del ICBF, dado que el país no tenía cómo reaccionar frente a una circunstancia tan crítica y dolorosa, el caos institucional era total y además de la Cruz Roja Internacional y Nacional, sólo el ICBF, y ninguna otra entidad del Estado, le respondió al país. Paradójicamente esta coyuntura permitió la recuperación del Instituto

---

<sup>17</sup> La **Tragedia de Armero** ocurrió el 13 de noviembre de 1985, cuando, a eso de las 11:30 pm, una avalancha del río Lagunilla, ocasionada por la erupción del cráter Arenas del volcán nevado del Ruiz, borró del mapa a la población de Armero, y dejó un saldo aproximado de unos 25.000 muertos, 20.611 damnificados y heridos, muchos de ellos mutilados y gravemente afectados psicológicamente, así como incalculables pérdidas económicas (4.400 viviendas, 19 puentes, \$1.400 millones del comercio). Esta tragedia, la de mayor magnitud en la historia de Colombia, pudo haberse evitado. Desde octubre de 1984 se había advertido de una eventual erupción; en diciembre de 1984 se presentaron fumarolas, clara evidencia de lo que se gestaba. Fue una tragedia anunciada, que sirvió para que la toma del Palacio de Justicia en Bogotá, ocurrida la semana anterior, pasara a un segundo plano en las noticias.

en términos de sus finanzas, su imagen y su credibilidad pública. Hasta principios de diciembre de 1985 el ICBF había beneficiado alrededor de 14.000 damnificados de la tragedia de Armero, y los criticados Hogares Infantiles se habían convertido en su refugio temporal (Benítez, 1995. p. 58).

Por otro lado, la denominada *Operación Reencuentro Familiar*, desarrollada por el ICBF, entregó menos de una docena de niños y niñas en adopción, que después de un tiempo se redujeron a tres o cuatro niños a lo sumo, de casi 900 niños extraviados. De esta manera, se superó con creces la desintegración familiar ocasionada por la tragedia a muchas familias y se logró reducir a lo mínimo el abandono de niños y niñas. Por todo esto, la percepción de la gente era que el “reencuentro” no se había dado solo entre las familias damnificadas, sino también entre la Nación y el ICBF, como titularía luego el ICBF un artículo al respecto, en su 3ª edición de diciembre de 1986 (Revista Semana No 47 de 1986).

*...A mí me tocó, como Directora de Cundinamarca, meterme de lleno en la Operación Reencuentro. Eran 822 niños reportados como desaparecidos o robados, (...) el Instituto puso a funcionar los Hogares Infantiles para todos los damnificados que requirieron albergue y para los 822 niños reportados inicialmente, realmente sólo nos quedaron 5 ó 7 huérfanos y a esos se les consiguió ubicación. Era año nuevo, y el Instituto no paró, (...) el Instituto tomó el liderazgo y eso sí se puede evidenciar en los periódicos, se puede confrontar en las encuestas. El Instituto, que estaba totalmente caído por lo de la Ley 55 porque nadie quería oír hablar de él, empezó a puntear en las encuestas del año 86 ... era la primera entidad oficial del nivel Nacional.(...) Es en ese momento cuando se le muestra al Presidente cómo toda la infraestructura del Instituto dio para una situación de emergencia, (...) yo creo que el Presidente quedó impresionado de la versatilidad que se podía lograr con el Instituto de Bienestar Familiar y no fue el Gobierno el que le dio el apoyo al Instituto..., sino empezó todo un movimiento social a mirar hacia el Instituto, en el mes de febrero de 1986, digamos cuando el drama ya no era tan cotidiano, retomamos el replanteamiento del futuro de la entidad... (E. Velandia, entrevista, junio 2007)*

Los titulares de los periódicos de circulación nacional como El Tiempo, El Espectador, y algunos diarios regionales como El Mundo de Medellín, publicaban artículos con titulares como: “13 mil personas atendidas por el Bienestar Familiar”, “Sólo 5 niños sin reclamar en el ICBF-Regional Tolima”, “Avanzan trabajos del ICBF por damnificados”, “Bienestar Familiar: el mejor heredero de los colombianos”. Estos y muchos otros titulares de prensa reflejaban en gran medida un sentir nacional. Una nota muy dicente fue la publicada el 31 de marzo de 1986 por el diario El Tiempo bajo el título “Resucitó Bienestar Familiar”. En ella el columnista reconoce el ajuste inesperado que en menos de un año logra el ICBF.... En el Mundo de Medellín, en nota del 20 de abril de 1986, un prestigioso editorialista describe el pensar nacional con respecto al ICBF: “ *El ICBF es la estrella del gobierno en estos últimos nueve meses por sus asertivas acciones frente a la tragedia de Armero en la cual fue el salvador de tantísima gente(...) Colombia sabe ya cuán importante es esta Institución, las empresas cambian su visión de este y empiezan a pagar con interés los aportes..., solo se necesitaba reconocer y dirigir bien a buen equipo de funcionarios para mostrarle al país de que más es capaz el ICBF....*” (Benítez, 1995, pp.58-59)

### **3.3.1.3 Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta (Plan del gobierno Barco 1986-1990)**

Dentro de su Plan de Desarrollo “Erradicación de la Pobreza Absoluta y Generación de Empleo”, el Gobierno de Virgilio Barco definió el Programa de *Mejoramiento del Hogar*, que mencionaba acciones dirigidas a la niñez y a la juventud e identificaba el papel de la familia y la comunidad como agentes de progreso. De manera textual, el plan planteaba que “...*la política fundamental del Gobierno consiste en disponer los mecanismos que aumenten el ingreso de la familia para que pueda satisfacer sus necesidades mínimas, lo cual se debía centrar primero que todo en la generación de empleo para los sectores más deprimidos...*” (DNP, Presidencia de la República, 1986, p. 34).

A pesar de que el plan incluía acciones que tocaban por diferentes aristas el tema del trabajo con participación de la comunidad, era claro que aparte de las acciones ligadas al Plan Nacional de Rehabilitación, que venía del gobierno de Belisario Betancur, el gobierno del presidente Virgilio Barco no tenía una alternativa específica de acciones que pudieran lanzarse a la opinión pública, como un programa de inversión social concreto que produjera logros a corto plazo y permitiera mostrar acciones de Gobierno, en tanto que sus metas de educación y empleo se cumplían. “... *en el gobierno de Belisario Betancur se crea el Plan Nacional de Rehabilitación –PNR–, como programa presidencial, como estrategia de paz para llegar a los municipios más afectados por la violencia. El presidente Virgilio Barco refuerza el PNR como estrategia de lucha contra la pobreza y nombra a Rafael Pardo como Director del PNR..., lo pone como el instrumento eficaz para la lucha contra la pobreza y enfoca ya no a los pobres de carne y hueso sino a las regiones pobres –focalización geográfica– y allí tímidamente se empieza a focalizar a los municipios más pobres que son la población objetiva del PNR, pero claramente para la opinión pública ese no era un programa de Virgilio Barco es un programa del anterior presidente...*” (El Espectador, 15 de noviembre 1986).

Virgilio Barco concretó 5 puntos contra la pobreza absoluta que tenían que ver con el mejoramiento de los barrios subnormales y la creación de nuevos asentamientos humanos, la salud básica para todos, el abastecimiento de bienes básicos, el mejoramiento del hogar y la seguridad alimentaria con políticas de tipo compensatorio a desempleados y sectores subnutridos. En ellos resumía sus propuestas de política social, centrado en un discurso que llamó la atención de la comunidad internacional y de los organismos multilaterales. Sin embargo, dentro de estos planteamientos, no había en realidad ninguna política concreta que preconizara acciones específicas dirigidas a la primera infancia. No obstante, en las actas de la Junta Directiva del ICBF y en informes de reuniones de alto nivel, como las sostenidas con senadores que lo apoyaban desde su campaña, fue posible encontrar ciertas pistas, que revisaremos a continuación, a través de las cuales se podía concluir que si bien el interés y la voluntad política no eran

explícitos, existieron argumentos que permitieron articular los alcances y filosofía del Programa Social con aspectos específicos del Plan de Gobierno de Barco.

Hubo necesidad entonces de conciliar en adelante muchas situaciones pues, durante su campaña, Virgilio Barco contó con la asesoría y acompañamiento político de quienes elaboraron el *Plan de Atención Nutricional*, el cual se planteó inicialmente como uno de sus programas bandera, pero al llegar la propuesta de los Hogares de Bienestar, no se ejecutó. A pesar de ello, varios de los planteamientos iniciales de este plan, se constituyeron en argumentos importantes a la hora de contextualizar el Programa de Hogares de Bienestar en el Plan de Gobierno del Presidente Barco, cuando se elaboró el Documento CONPES que respaldó la implementación inicial de los Hogares Comunitarios del ICBF.

*La participación en el Plan de Atención Nutricional, como parte de la política de superación de la Pobreza Absoluta, por parte de las comunidades..., debe permitir que los ciudadanos, con el apoyo de la administración local, que ellos sean los responsables de la gestión, pues de ella depende el mejoramiento de sus propias condiciones de vida... (Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES, febrero de 1987).*

### **3.3.2 La decisión política**

#### **3.3.2.1 Una alternativa para impulsar**

El momento político que se registra claramente como decisivo para que el ICBF iniciara el Programa de Hogares de Bienestar como *el Programa Social de Colombia*, fue el 16 de diciembre de 1986, cuando el presidente Barco expresó su franco y efectivo respaldo al programa, el cual se concretó en la decisión política de impulsar la idea, y lo presentó en la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso, anunciándolo como “*un programa social, pionero en la historia del país, para atender a la niñez y procurar el desarrollo social*” (Benítez, 1995, pp. 84-85).

El programa quedó entonces, por esa vía, incluido como pieza clave del Plan Nacional por una *Economía Social* del gobierno Barco, gracias a lo cual se asignaron los recursos para su realización. Sin duda, un factor determinante en este logro fue el apoyo irrestricto que le brindó a la iniciativa la Primera Dama de la Nación, Carolina Isackson de Barco, presidenta de la Junta Directiva del ICBF, quien el mismo 16 de diciembre presentó al pleno de dicha instancia la decisión del Presidente: *“La señora Carolina de Barco informa a la Junta que el Señor Presidente le dio aprobación al proyecto presentado por el Instituto, denominado por él CENTROS POPULARES DE ATENCIÓN AL NIÑO y solicita someter a aprobación de esta la adopción del programa. (...) el documento donde se explica al detalle el proyecto fue leído por el doctor Benítez, y se anexa como parte integrante de la presente Acta.... (...) La Junta Directiva autoriza y delega al Director General para realizar todas las operaciones presupuestales y contractuales, conducentes a la puesta en marcha del proyecto...”* (Numeral 10.2, Acta de Junta Directiva No 026 del 16 de diciembre de 1986)

En adelante, con diferencia de días entre una y otra sesión, el Presidente se reuniría con Jaime Benítez como Director del ICBF, funcionarios de Planeación Nacional, algunos ministros y funcionarios de confianza de la Dirección General del ICBF, como Emperatriz Velandia, Subdirectora de Protección y Armando Prada del área de planeación, para perfeccionar la idea, pues en dicha iniciativa, Barco avizoró la posibilidad de haber encontrado el programa social que estaba buscando para darle fuerza y concreción a las acciones de erradicación de la pobreza absoluta. Fue así como, al presentar el programa, se aseguró que incluiría *desde “la protección integral del niño en su medio, hasta el mejoramiento del estado y salubridad de las viviendas, pasando por el desarrollo de actividades de educación familiar y participación social y comunitaria”* (Memorando ICBF, 1986. p. 2).

Un paso político importante fue el de hallar la viabilidad financiera del programa social. Para trabajar en ello, el presidente Barco encargó a un equipo de alto nivel, encabezado por el Ministro de Hacienda del momento, César Gaviria, quien, junto con algunos funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y a pesar de tener

grandes y razonables reparos al proyecto, debería lograr que los \$168.000 millones que costaba la propuesta integral, fueran viables. Inicialmente se asignaron \$16.000 millones solamente, pero la negociación terminó con una orden presidencial de conseguir más recursos y al final se tuvo una asignación de \$8.000 millones para el primer año; \$34.000 millones para el segundo año, \$50.000 millones para el tercer año y \$70.000 millones para el cuarto año. Al final de todo este proceso, el programa social se legitimó políticamente mediante documento CONPES del 26 de febrero de 1987, por cuanto fue reconocido oficialmente por todo el gabinete del Presidente y el alto Gobierno, con la promulgación de sus lineamientos de política por el Departamento Nacional de Planeación, así, se le asignaron recursos hasta 1992 (Castellanos y Téllez, 1990, pp. 142-152).

A partir de enero de 1987, el ICBF puso en pleno la ejecución del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar–HOBIS–, dando así comienzo a la fase inicial de lo que fuera considerado como el mejor logro de la política social del gobierno Barco, pues según sus informes, el programa llegó a ocupar un lugar prioritario dentro de su política para la erradicación de la pobreza absoluta.

### **3.3.2.2 La prueba piloto a nivel nacional**

Luego del anuncio político del Presidente Barco en el Congreso y de la Primera Dama Carolina de Barco en la Junta Directiva del Instituto, el 16 de diciembre de 1986, la iniciativa lanzada –aunque, como se mostró en acápite anteriores, no nace desprovista de elementos técnicos, sino que recoge en gran medida de la experiencia de las nuevas modalidades de atención y de los Hogares Infantiles, conjugadas las dos modalidades en el Proyecto de las UPAN–, se enfrenta a lo que históricamente se constituyó en su prueba de fuego: *la prueba piloto a nivel nacional*, la cual fue encargada por la Dirección General del Instituto a la Subdirección Técnica de Protección, pues el Director General se había comprometido con la Presidencia de la República, para que antes de finalizado marzo de 1987, se mostrara con cifras claras la viabilidad financiera y técnica del programa.

Los pilotos fueron oficialmente 10 sitios, los cuales se formalizaron, a través de un informe a la Dirección General del ICBF, luego de una reunión del equipo técnico de la Subdirección. El proceso del pilotaje estuvo a cargo directamente de Emperatriz Velandia y de los Directores de las Regionales, quienes se ubicaban en los sitios seleccionados como pilotos. “...*Se presentó la propuesta de hacer demostrativos en 10 sitios, los cuales se escogieron de manera que unos fueran fáciles y fueran demostrativos, otros fueran menos fáciles y hubiera que hacerles correcciones y otros fueran imposibles para probar si el programa sí era universal o no...*” (E. Velandia. Entrevista, 2007).

Los sitios seleccionados fueron:

1. Aguablanca en Cali –Regional Valle
2. El Barrio Potosí en Bogotá – Regional Bogotá
3. El Barrio Simón Bolívar en Zipaquirá – Regional Cundinamarca
4. Guapi en el Pacífico - Regional Cauca
5. Barrios La Esperanza y Café Madrid en Bucaramanga- Regional Santander
6. El Barrio Santander en Armenia- Regional Quindío
7. El Barrio Malvinas en Florencia, Caquetá – Regional Territorios Nacionales
8. Calabacito- Corregimiento de Malvinas en la Regional Guajira
9. El Playón en Cartagena- Regional Bolívar
10. Puerto Asís, Putumayo - Regional Territorios Nacionales

Al analizar los pilotos, a partir de lo consignado en el *Memorando de la Dirección Nacional* del 20 de octubre de 1986, este no tenía directrices técnicas formales, para la selección de los sitios. Se basó entonces en el conocimiento y la experiencia de los funcionarios que tomaron la decisión, la cual estuvo en cabeza de Emperatriz Velandia. La combinación que se logró fue vital para el éxito que en menos de dos meses mostraron éstos, y que fue documentado al detalle, en un informe entregado a la Dirección General y leído en la reunión de la Junta Directiva de marzo de 1987.

Tal decisión capitalizó tres aspectos decisivos. El primero tuvo que ver con el hecho de seleccionar los sitios pilotos entre aquellos donde *las nuevas modalidades de atención* venían siendo institucionalizadas por el grupo técnico de la Subdirección de Protección y, como se muestra en acápites anteriores, ya tenían una evolución y madurez técnica, soportes de apoyo, asesoría y capacitación a las comunidades. Los pilotos como Guapi, Aguablanca, Bucaramanga, Cartagena y Armenia, tenían esas características.

*... en el Playón y otros sectores ya había nuevas modalidades cuando dieron la orden de armar hogares. (...) teníamos la experiencia de los Hogares Familiares, que funcionan igual a un Hogar de Bienestar. Lo único era que esas nuevas modalidades se llamaban Hogares Familiares y dependían del Hogar Infantil, ( lo que pasa es que ahí las llamaban madres jardineras), que es más o menos el mismo modelo. Eso se trabajó primero con recursos de la UNICEF. En Fredonia había 15 hogares familiares y acá en Cartagena había otros 15... (Cartagena, Equipo Técnico Regional Bolívar, entrevista diciembre de 2007)*

*...por allá en Aguablanca se partió fue del programa de nuevas modalidades de atención donde una jardinera de un hogar infantil se desplazaba al sitio para atender los niños, se coordinaba con estas personas líderes del barrio la atención de los niños y con los puestos de salud para la parte de vacunación y todas las actividades inherentes a la salud del niño. Todo esto prácticamente se perdió cuando ya iniciaron los Hogares de Bienestar. Fue como difícil dado precisamente que el nivel educativo de ellas (las jardineras) era alto y entonces hubo que hacerles un cronograma, encaminarlas a que cuál era la parte o la actividad que ellas debían desarrollar en salud y nutrición. Entonces nosotros de pronto ideamos unos cronogramas y de esta manera se fue mejorando el programa... pero acabó con las nuevas modalidades de atención....(Cali, Equipo Técnico, nutricionistas, noviembre de 2007)*

El segundo aspecto, fue el contar con Directores Regionales de gran empuje y militancia con las decisiones de la Dirección General, como era el caso de las

Regionales Cundinamarca, Valle, Quindío y Guajira, y la cercanía administrativa de la Regional Territorios Nacionales, que funcionaba en Bogotá, al igual que la de Bogotá. A pesar de la oposición de los equipos técnicos de la Regional Bogotá a cualquier cambio, aún a las nuevas modalidades, se había decidido que un piloto tenía que funcionar en Bogotá. Por ello se escogió el barrio Potosí, con una fuerte historia de trabajo comunitario y al que se le entregó todo el apoyo posible desde la misma sede nacional, directamente a instancia técnica de la Regional Bogotá y al Centro Zonal de Ciudad Bolívar, al cual pertenece el Barrio Potosí administrativamente.

*...cuando empezó el programa de Hogares de Bienestar era jefe de la división de prevención de la Regional Bogotá, a mí me tocó el asunto muy de cerca, el pilotaje lo conozco de primera mano, del Dr. Benítez, porque fui a una reunión previa que él hizo, donde estuvo la ex directora de Bogotá que era Lucila Inés Porras, estaba la Dra. Emperatriz Velandia de Ochoa y Otilia Dueñas, que era la Secretaria General...(...) y yo fui una de las primeras personas que él llamo para comentarle la idea antes de que saliera a la luz pública entonces tengo el privilegio de conocer la idea antes que la conociera la opinión pública.... Y en adelante la apoyé totalmente! (Gloria Helena López Echeverri, Armenia, entrevista, octubre 2007)*

Y el tercero fue sacar los recursos básicos para poner a funcionar los pilotos. Tal tarea fue especialmente delicada si se tiene en cuenta que el Programa no tenía recursos, por obvias razones. La solución no la tenía la Subdirectora de Protección, encargada en ese momento de la Dirección General, pero ella tuvo el atino de encargársela a quien mejor podría resolver el problema... Armando Prada de la Oficina de Planeación, encargado de la parte financiera. Las nuevas modalidades de atención en su proceso de institucionalización tenían recursos asignados, los cuales siendo muy precarios aún, a esa altura del año tenían un remanente sin ejecutar (Informe financiero, ICBF, 1986).

*....el Programa arranca con 13 millones... Nuestro problema era que Hogares Comunitarios de Bienestar no existía como proyecto, que eso necesitaba tener un respaldo del Departamento Nacional de Planeación, entonces había que buscar la*

*unión técnica para que más adelante no fuéramos acusados de un peculado. Entonces como esto se trataba de población menor de 7 años, dijimos: 'el único proyecto donde le cabe eso es en Hogares Infantiles'. Abrimos un subproyecto,... trasladando de Hogares Infantiles y creando subproyecto... Esos 13 millones de pesos tan pronto fueron ajustados aquí, a nivel nacional automáticamente se distribuyen a los 9 ó 10 puntos que se han seleccionado como pilotos en el desarrollo del Programa, (...) la idea era que el director titular estaba llegando hacia finales o mediados de enero del año siguiente y ya quería tener una evaluación clara de la factibilidad del Programa.*

*(...)*

*Esto lleva al Dr. Benítez cuando regresa a ver que la cosa funcionó, en ese espacio tan corto de noviembre del 86 a enero del 87, dice el director, está probado que esto funciona y entonces necesito recursos para poder operar esto durante el año 87, y durante el año 87 la meta es que vamos a hacer 100 mil nuevos miembros. La cifra en este momento no la recuerdo si era dos mil ó tres mil millones de pesos, habría que buscar eso. Y en menos de dos días se estructura un documento de planeación con los lineamientos gruesos para eso y ese documento se presenta a todo el país... (A. Prada, entrevista, noviembre de 2006)*

En todas las 10 regiones donde se montaron los pilotos, estos funcionaron integralmente, pues se tuvo en cuenta la diversidad geográfica, económica y cultural y los problemas de sus habitantes. Los pilotos fueron algo así como *focos reveladores* para incorporar todas las posibles fortalezas y dificultades y así intentar generar una fórmula inicial que funcionara (J. Benítez, 1995. p. 102). El modelo que se aplicó fue el siguiente: “ *...una señora, madre de familia, en una de las mejores casas del barrio, atenderá 15 niños, recreación, estimulación y refuerzos nutricionales (...) cada señora recibirá previamente capacitación por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar durante 15 días (...) de la experiencia del ICBF con madres jardineras, se retoma la de contar con madres remuneradas, (...) las madres atenderán niños y niñas que no pueden ser beneficiados por los Hogares Infantiles, los atenderán 5 días por*

*semana por 6 ó 7 horas diarias (...) los hijos de la señora serán atendidos por otra madre del mismo barrio...*” (ICBF, Memorando, 1986. p.4).

### **3.3.2.3 CONPES 2307 del 26 de febrero de 1987**

El documento elaborado en tiempo record para poderle dar viabilidad política al programa social del presidente Barco, era a todas luces un texto de gran trascendencia política para el momento, pero de grandes limitaciones técnicas, pues sustentaba la instauración del Programa como una urgencia nacional en los siguientes términos: “... *de una población de 4'819.974 niños de 0 a 7 años, cerca de 2'009.928 sufren algún grado de retardo en el crecimiento; 1'248.373(el 25.9%) padecen desnutrición crónica; 901.335(el 18.7%) sufren desnutrición leve; 347.038 (el 7.2%) sufren desnutrición moderada a severa; y 761.555(el 15.8%) están en riesgo de sufrir algún grado de desnutrición. (...) a esta población y a esta problemática estarían dirigidos los Hogares Populares...*” (Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2307,1987. p. 3).

Los argumentos utilizados en el Documento CONPES para justificar el programa social como eje de la política social del gobierno del presidente Barco, eran a todas luces limitados en razón a que la sustentación se hace en función de uno solo de los componentes que tendría el Programa, como es la parte nutricional y de salud, sin justificarse en dicho texto de manera suficiente el hecho de que el Programa había sido concebido con otros componentes como la estimulación del desarrollo infantil, la organización comunitaria, el empleo de las mujeres cabeza de hogar y las acciones de mejoramiento infraestructural y de condiciones de vida y entorno, aspectos que no se tocan en el Documento CONPES.

Sin embargo, en textos previos que hacen parte integral de la puesta en marcha del Programa, se encuentran consideraciones como la siguiente: “*Si se logra vincular económicamente a 100.000 madres de familia, en especial mujeres que responden por sus hijos sin apoyo de un padre, al recibir ellas compensación económica por sus*

*servicios, se están generando una considerable cantidad de nuevos empleos en el sector femenino, (...) se apoya el mejoramiento del poder adquisitivo de estas familias porque se cubren más de 600.000 personas, en especial niños en riesgo o dependientes, mejorándoles sensiblemente su situación de salud, educación, recreación, etc., (...) para que la madre seleccionada pueda atender a los 15 niños, se seleccionará una madre auxiliar entre las madres de los niños beneficiarios, para apoyar la preparación de los alimentos, ...” (ICBF, Memorando, octubre 20 de 1986. p.4).*

A pesar de ser de gran importancia política en términos de expresar la voluntad política del Presidente de la República, la decisión del CONPES provocó por detrás numerosos reparos respecto a la viabilidad del proyecto y pesimismo en cuanto a la trascendencia del mismo. Estos reparos vinieron en especial y de manera permanente, de parte de los funcionarios del Planeación Nacional, que en muchas ocasiones expresaron su preocupación por la sostenibilidad del proyecto y por los inconvenientes técnicos que se presentaron durante el primer año de su puesta en marcha. Sin embargo, puede decirse que el debate técnico no se dio con la contundencia necesaria o que primaron las metas políticas, se puede afirmar incluso que es posible que a pesar de los resultados favorables de los primeros meses del Programa, tampoco hubo la sensación de que este fuera un proyecto imparable políticamente y aceptable técnicamente, en la medida que estaba mezclando exitosamente dos experiencias previas del ICBF. Una era la tremenda capacidad administrativa desarrollada por el Instituto con los *Hogares Infantiles* y la otra, importante pero poco reconocida, era la experiencia técnica lograda a través de las *nuevas modalidades de atención a la primera infancia* de donde se tomaron elementos innovadores de la atención de niños y niñas menores de 7 años y la importante vinculación de la participación comunitaria en la solidez de la propuesta.

*...los reparos eran un poco en el aspecto financiero, pero eso se solventó de alguna manera con una solución política.....los reparos eran sobre todo de Alfredo Sarmiento, que como es experto en educación ¿cierto?, y la preocupación de él era darle... digamos... como la responsabilidad de la educación de esos niños en los primeros años a una persona no calificada. Eso desde el punto de vista técnico es un*

*reparo muy importante, por eso cuando se discutían los requisitos de las madres yo decía: ‘tiene que ser de alguna manera que brinden tranquilidad a los niños, que no vuelvan a caer en el ambiente de violencia, que tengan cierta capacidad para recibir la información’. Entonces se puso todo el componente de capacitación de madres, capacitación en... digamos... cierta pedagogía, juegos, (...) nosotros... (DNP)... insistimos mucho en que tenía que ser un componente importante del programa la capacitación de esas personas, además insistíamos en un proceso de selección mucho más estricto que nos garantice la calidad humana de estas personas, en quienes se centraba gran parte del programa. (Nelsy Paredes, entrevista, 2007)*

### **3.3.3 La estrategia expansiva**

Al finalizar el pilotaje en todo el país, la primera conclusión que se planteó fue que el Programa sería realizable en el corto plazo, sólo si se tenía el apoyo efectivo y con recursos frescos por parte del Ministerio de Hacienda, pues se contaba ya con la voluntad política del presidente Barco. Si bien el CONPES le dio viabilidad política y económica al Programa Social, se precisaría de una dinámica clara de distribución y asignación efectiva de los recursos y no sólo de una proyección de costos, la cual corría el riesgo de quedarse en el papel, si no se le conseguían las fuentes concretas de financiación.

*...para poder manejar esto pues nos dimos a la tarea de montar un sistema manual, en donde vía telefónica todos los días solicitábamos a los directores regionales además del número de hogares, las asociaciones, el nombre de las madres comunitarias, en fin; vía teléfono eso se estaba cargando permanentemente en una base computarizada para estar sacando unos listados. Entonces la comunicación era directamente entre la regional y la sede nacional para que se nos estuviera informando de eso, ... entonces eso se convertía en algo muy dinámico...*

(...)

*Frente a esto el Instituto toma la decisión que se busquen recursos para el ICBF directamente, el ICBF prestó 120 millones de pesos a madres comunitarias en Aguablanca, de esos 120 millones entiendo que se recuperó el 100%, o sea no se perdió un solo peso... los primeros créditos de esos son distribuidos en Aguablanca, ... (Armando Prada, entrevista, 2006)*

Antes de finalizar el mes de enero, estaban funcionando los primeros 102 Hogares Comunitarios en el país. Esto sucedía en el distrito de Aguablanca en Cali. A principios del mes de julio, estarían funcionando hogares en todas las regiones del país. Ese proceso acelerado llevó a una situación que algunos calificaron de desbordada, pues el proceso de apertura de hogares era monitoreado a diario, ya que en cada una de las Regionales se formulaban metas diarias. Por ello, algunas de éstas, como la Regional Bogotá, plantearon su desacuerdo argumentando razones de calidad en medio de una dinámica de montaje, que en muchos escenarios supuso hacer las cosas más por cumplir con un número y una tarea impuesta, que movidos por el interés de implementar una oferta institucional más integral “... *el programa empezó con unos mínimos lineamientos, que no necesariamente eran pedagógicos. Yo pienso que la misma preocupación que tenía yo y la misma gente del equipo técnico del Instituto, al ver que se estaba organizando esto masivamente, tenía que ver con cuántos hogares nuevos había cada día. (...) llamaba cada día a las Regionales y llevaba la cuenta para poder anotar en su computador cuántos hogares más había. (...) entonces había unos mínimos lineamientos técnicos: tipo de madres, cómo se vinculaban, quién participaba en la comunidad, etc. Pero el programa se fue refinando hasta llegar a cosas bastante complejas como la escala cualitativa, que uno analiza y es bien interesante. Pero que una madre comunitaria con 15 niños esté en condiciones de utilizar la escala cualitativa y, además, pueda desarrollar el currículo adecuado para los niños, es imposible. Entonces desde la sede central se han impuesto muchas cosas para medir la capacidad de las madres para poderlo hacer. Si tú lees los documentos hay unos modelos pedagógicos interesantes. Pero ¿qué es el modelo pedagógico que está en el papel? ¿Es algo que las madres entiendan? Está lejísimo. Hay una brecha increíble entre lo que las madres pueden hacer y lo que se ha generado en el Instituto. Si uno analiza los*

*materiales que han surgido de los eventos del Instituto, hay cosas preciosas. ¿Pero están las madres comunitarias capacitadas para usarlos? Inclusive las jefes de zona, ¿están en condiciones de podérselo mostrar a las madres? No...”* (Martha Arango, entrevista, Medellín, 2007).

Otras Regionales como la del Valle y la de la Caldas, tuvieron a cargo metas importantes y las superaron con creces..., al punto que antes de finalizar el mes de noviembre de 1987, estaban funcionando “7.187 hogares, con 107.233 niños y niñas beneficiados, en 131 municipios, 917 barrios y 259 hogares organizados en el área rural”. (Acta de Junta Directiva No 27 del 24 de noviembre de 1987, p.3).

El Programa Social del Presidente de Barco se expandió a nivel nacional, de forma impactante, los titulares de prensa, los políticos y los organismos internacionales y de cooperación internacional lo apoyaban. De esta visión optimista del Programa dan cuenta las proyecciones consideradas en los informes institucionales:

En el informe de entrega de periodo, a finales de 1988, el Director General reporta los resultados logrados entre 1987-1988 y hace las proyecciones de 6 años de funcionamiento futuro del Programa. Los datos que se muestran en el siguiente cuadro dan cuenta de manera significativa del crecimiento de las coberturas del programa de Hogares Comunitarios del ICBF y sus proyecciones, con base en el ritmo de crecimiento de los dos primeros años, así como las metas programáticas establecidas en el CONPES de febrero de 1987.

Cuadro 6. Proyección histórica del crecimiento de los Hogares Comunitarios de Bienestar –ICBF. 1987

AÑO	HOGARES EN FUNCIONAMIENTO
1-1987	8.247
2- 1988	23.552
3- 1989	46.450
4- 1990	49.098
5- 1991	55.249
6- 1992	59.504
7- 1993	63.148
8- 1994	79.130

Los datos a 1992 estarían por encima de los 54.504 hogares que beneficiaban cerca 817.560 niños, y si dicho comportamiento en perspectiva se cumplía, decía el informe, se podría garantizar para 1994 la existencia de más de 79 mil hogares que beneficiarían mas de 1'186.000 niños. (ICBF, Informe de actividades, 1989, p. 12).

### 3.3.4 Los actores clave en la génesis de los Hogares Comunitarios: sujetos de comunidades epistémicas donde coexiste lo técnico y lo político<sup>18</sup>

A la afirmación de Giandoménico Majone, cuando dice: “ *los políticos y como los científicos sociales lo olvidan todo el tiempo, pero la política pública está hecha de palabras...*” (1997), agregaríamos que las palabras las piensan y concretan actores claves frente a situaciones críticas y las convierten en discursos, antes que en acciones. Por ello, a lo largo de este punto nos detendremos en varios discursos capturados en contextos históricos específicos, a partir de los cuales mostraremos lo argumentado por

<sup>18</sup> Es útil ver el mapa de Actores que se muestra en el **Anexo 5** para poder identificar las dinámicas de los mismos más claramente en el momento de la génesis del programa.

los diferentes actores (ver anexo 5).

Para conocer los pormenores de lo que hubo detrás de la decisión final de poner en marcha a nivel nacional el Programa Social –bautizado después por la primera dama Carolina de Barco “Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar”– es necesario mirar un poco más atrás, pues esta se derivó de innumerables dinámicas de persuasión e interacción entre cuadros técnicos y políticos, de un “tire y afloje” en el que se enfrentaban diversos intereses.

En ese sentido, los intereses influyeron en la decisión política, confirmando las palabras de Y. Surel, según las cuales: *“poner el problema en términos del interés, consiste en identificar cuáles son los actores pertinentes en el dominio observado, e insistir en ciertas dinámicas fundamentales, como las lógicas de la acción colectiva, los cálculos y las estrategias desplegadas por los actores en función del costo/beneficio esperado de los conflictos eventuales o de las cooperaciones considerables, las consecuencias de las anticipaciones hechas por los individuos o por las organizaciones implicadas en la acción pública. El punto de referencia de los intereses presentes, de las preferencias de los actores y de sus estrategias es sin duda el enfoque que mejor valida el análisis de la acción pública”*... (Surel y Palier, 2003, traducción C. Warski, 2007).

*Los Hogares no nacen por generación espontánea, no nacen porque una persona tuvo la lucidez, no nacen porque fue presión de la comunidad esto fue un proceso histórico. “(...) sin embargo es indiscutible el papel preponderante de personas que fueron claves para el proceso y que le dieron claramente luz verde a la iniciativa, para que el Programa Social del presidente Barco fuera una realidad...”* (María Francisca Concha, entrevista, 2007).

#### **3.3.4.1 Junta Directiva del ICBF 1985-1987**

Se puede decir que en lo tocante al tema de los *actores de política*, el papel que jugó la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la génesis del

Programa Social, tuvo dos dimensiones: como actor único y como grupo de actores. Como se verá más adelante, en algunos momentos críticos del Programa Social varios integrantes de la Junta Directiva jugaron un papel clave como delegados de grandes instituciones y de sectores diversos, incluyendo los sindicatos y la comunidad, cuyas decisiones tuvieron gran trascendencia, y en otros momentos decisivos fue la Junta Directiva en su conjunto la que se constituyó en actor. Situación que deja ver lo que afirma Lindblom al decir que ... *“el interés público es a menudo un interés de pequeños grupos, que a su vez representan el interés de grupos más grandes, pero siempre, ¡las mayorías callan!...”*. Charles E. Lindblom. (1999)

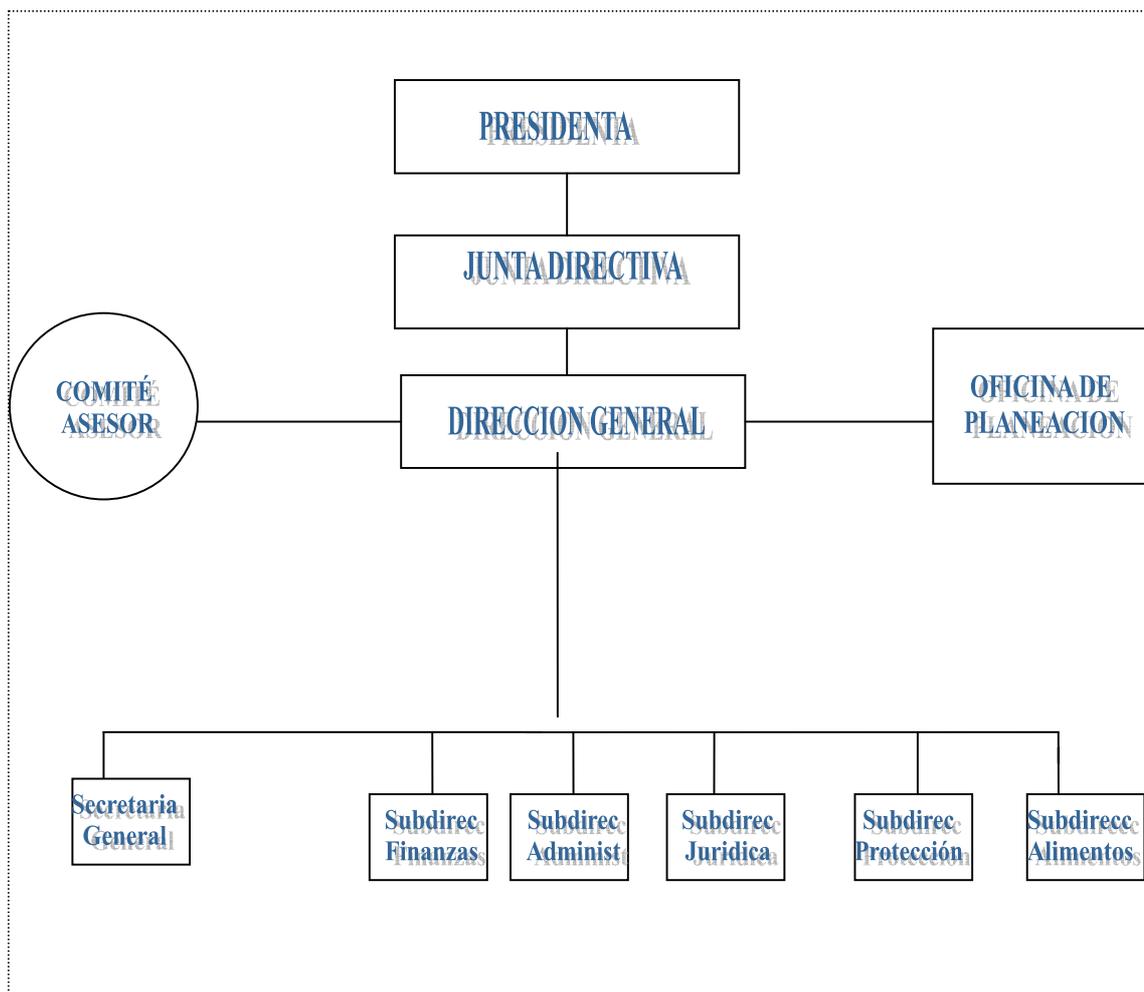
La anterior consideración se hace en tanto se concibe la Junta Directiva a la manera en que lo plantea P. Muller en la teoría de las organizaciones. Desde esta perspectiva, la Junta sería en sí misma un *sistema organizado*, y como tal, más que la suma de las acciones de sus miembros, ella misma constituye un actor cuya acción o cuyas relaciones con el entorno inciden en las reglas de funcionamiento del grupo de actores que la componen y su actuar final es impuesto en el sentido de que se establece una sola línea de acción a seguir por los diferentes actores, independientemente de sus propias ideas y preferencias (P. Muller, 2002 p.32).

La Junta Directiva, como instancia decisoria de cualquier entidad privada o pública, es considerada el máximo organismo en el seno del cual se toman las decisiones que orientan los destinos de una institución. En el caso del ICBF, desde su creación en el articulado de la Ley 75 de 1968, las funciones y naturaleza de la Junta Directiva se establecen estando por encima de esta solamente la Presidencia, que recae sobre la Primera Dama de la Nación. Sin embargo, dadas las características del Instituto, ella debe consultar las decisiones o propuestas con el pleno de la Junta Directiva.

Para el momento de la génesis de los Hogares Comunitarios, el Organigrama vigente del ICBF, ratificado por la Ley 07 de 1979 Acuerdo 030 de 1980, correspondía al esquema que se muestra en la figura 9. La Junta, órgano máximo decisorio dentro del ICBF, tenía relación directa con la Presidencia del Instituto y con la Dirección General

en razón a que tanto la Primera Dama de la Nación como el Director del Instituto hacían parte de ella. La Dirección General tenía un Comité Asesor y una relación muy estrecha con la Oficina de Planeación. Dependiendo directamente de la Dirección General se encontraban seis instancias: cinco subdirecciones –la de Administración y Coordinación Regional, la Jurídica, la Técnica de Protección y la de Producción de Alimentos– y la Secretaría General.

Las personas que ocuparon varios de estos cargos fueron determinantes para el devenir del Programa Social y, junto con la Junta Directiva de la época, se constituyeron en actores clave de la génesis del Programa de Hogares del ICBF. La composición de la Junta Directiva se había definido desde la creación del ICBF en 1968 y modificado según lo aprobado por la Ley 7 de 1979. Al momento de las discusiones que dieron origen al Programa de Hogares de Bienestar, la Junta continuaba conformada de acuerdo con lo establecido en 1979, pero algunas de sus funciones se fueron modificando y ampliando por medio de resoluciones especiales, para favorecer la creación y consolidación del programa.



Fuente: *Historia del ICBF*, 1986.

Figura 9. Organigrama ICBF

El articulado de la Ley 7 de 1979, determina la conformación de la Junta Directiva del Instituto de la siguiente manera:

- Presidenta: Primera Dama
- Director/a ICBF
- Ministro de Salud o su delegado
- Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado
- Ministro de Justicia o su delegado

- Ministro de Educación o su delegado
- Delegado de la Dirección Nacional de Planeación
- Delegado de la Dirección de la Policía Nacional
- Representante de Asociaciones Gremiales Laborales
- Representante de las Asociaciones Gremiales Patronales
- Representantes de la Cámara y Senado de la República
- Representante de la Conferencia Episcopal
- Secretaria/o General ICBF

Si bien los roles y el estatus de los integrantes de la Junta Directiva, determinados por la normativa interna del Instituto, enmarcan los niveles de decisión que esta puede tener, es muy importante, en términos del contexto histórico en que se dieron las decisiones relativas al surgimiento de los Hogares Comunitarios, identificar a las personas que ocuparon dichos cargos en el periodo de interés:

- Presidenta: Carolina Isakson de Barco
- Director ICBF: Jaime Benítez Tobón
- Ministro de Salud o su delegado: César Esmeral Barros y José Granada
- Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado: Germán Bula-Viceministro
- Ministro de Justicia o su delegado: Armando Castañeda- Viceministro
- Ministro de Educación o su delegado: Marina Uribe de Eusse
- Delegados de la Dirección Nacional de Planeación: Alfredo Sarmiento, Jorge Enrique Vargas y Nelsy Paredes
- Delegado de la Dirección de la Policía Nacional: coronel Salomón Ortiz
- Representante de Asociaciones Gremiales Laborales: Edilma López de Cepeda.
- Representante de las Asociaciones Gremiales Patronales: Hernán Puyo
- Representantes de la Cámara de Representantes: Julio E. Ortiz
- Delegado de la Comisión V del Senado: Jaime Niño Diez
- Representante de la Conferencia Episcopal: padre Gilberto Gómez

- Secretaria General ICBF: Otilia Dueñas

Desde el mes de enero de 1983 hasta el mes de julio de 1989 las sesiones de la Junta Directiva del ICBF –consignadas en las actas revisadas para efectos de esta investigación–, muestran tres grandes bloques temáticos en torno a cada uno de los cuales los integrantes de la Junta tomaron decisiones que corresponden a periodos que es posible relacionar con el momento de la génesis de los Hogares Comunitarios de ICBF. Por otra parte, en estas actas se puede detectar claramente la postura, la actitud que asumió cada uno de ellos. En ocasiones se unieron todos en torno a una postura homogénea, que hacía ver a la Junta Directiva como un actor único, y en otras, cada uno actuó por separado, pero en general como parte de dicha instancia protagonista del proceso.

Los casos en que esto último ocurría serán destacados en esta narrativa, toda vez que si bien el rol del actor en el momento histórico particular hace contingente de quien se trate como persona específica, en ocasiones la naturaleza y relaciones del actor fueron claves para la decisión. A continuación, a lo largo del desarrollo de los tres periodos de discusiones, se muestra cómo para lograr un objetivo de política, lo contingente supera en ocasiones lo establecido por normas o instrucciones, las cuales, no por institucionalizadas predeterminan los sucesos, pero sí definen los comportamientos de los actores de política, en este caso, quienes formaban parte de la Junta Directiva del ICBF.

- **Periodo A: La Junta Directiva, *un actor amorfo con intereses dispersos***

Desde numerosas instancias, en especial las técnicas, políticas y académicas, se venía argumentando, como lo hemos ilustrado en capítulos anteriores, el desgaste del Programa de Hogares Infantiles, hasta hacer insostenible la situación dentro del Instituto, en especial por aspectos relacionados con la cobertura baja y con los costos de inversión en la atención niño/día.

Este tema se trataba reiteradamente en las reuniones de la Junta Directiva, sin embargo, cabe destacar que en muy contadas ocasiones se discutía sobre la importancia de brindar a los niños atención integral. Se hablaba básicamente de metas, de la eficiencia del ICBF en términos de costos, y aunque hubo estudios, como los mencionados en ítems precedentes, esos no fueron precisamente los temas más abordados en dichas reuniones.

*...en el contexto de una presentación del Subprograma de Hogares Infantiles Alternos se comenta que es una estructura que permite integrar a la familia de los niños, pues una meta del programa es que un familiar del niño lo cuide en horarios alternos.*

*La Directora dice: 'En esta propuesta se está condensando una nueva política sobre Hogares Infantiles, pues a nivel nacional se ha pedido que el Instituto aumente la cobertura de la población que tienen actualmente los CAIP tradicionales, pues no es posible tener una mínima cobertura en un programa que consume 5000 millones de pesos que representan las  $\frac{3}{4}$  partes del presupuesto del año 83 del ICBF, con una modalidad muy paternalista, pues el 80% de las madres de estos niños no laboran fuera del hogar.*

(...)

*Se dejó dinero para construir pero no para dotar, y sí, una comunidad tiene un lote, lo da y el ICBF construye, pero no hay recursos para dotar y sostener. En San Andrés hay una construcción de 900 metros cuadrados en el abandono'.*

*La Viceministra de Justicia plantea que: "Hay que hacer una investigación, no se puede asumir que porque no tenga empleo una madre, no trabaje., en Chocó la mujer va a buscar oro con el esposo o tiene que apoyar el trabajo que hace el esposo. (Acta No 3 de marzo de 1983)*

El punto de las nuevas modalidades de atención a la primera infancia surgió en algunas reuniones de Junta Directiva, pero de manera marginal y más cuando esta se quedaba sin otros argumentos. No se les daba la fuerza que se le debía dar en los cuadros técnicos a una propuesta que no había tenido el tiempo suficiente de posicionarse como programa formal dentro del ICBF.

*Se plantea por parte de la Directora que lo que se propone es “iniciar la nueva modalidad de hogares alternos en ciudades pequeñas, en pueblos y zonas rurales, donde no hay fuentes de trabajo para las madres, y las madres sean responsables y cuiden a sus hijos, para aumentar la cobertura a otros niños pobres que lo requieran”.* (Acta 09 de septiembre 1983)

*...la Directora General informa sobre un Taller de Atención al menor de 5 años, realizado en marzo de 1984, en Quirama (Antioquia) con la participación y patrocinio de la UNESCO, UNICEF y la Fundación van Leer y el CINDE, cuyas conclusiones refuerzan los argumentos que ha traído la Dirección en varias ocasiones frente al tema de los Hogares Infantiles vs. las nuevas modalidades de atención. ... de nuevo plantea que se debe mirar la propuesta de las nuevas modalidades de atención, pues la nueva legislación laboral le quita a las mujeres trabajadoras el apoyo de una guardería de la empresa para tener sus hijos....y le pasa la obligación al ICBF, que no la puede cumplir con la oferta actual de los Hogares Infantiles... Por otra parte, plantea que el ICBF podría aumentar su cobertura si el Ministerio de Educación se ocupa de los niños de 5 a 7 años como parte de su obligación con el preescolar.* (Acta 04 de mayo de 1984)

Los problemas laborales, sindicales y financieros de los Hogares Infantiles, hicieron crisis, lo cual precipitó la renuncia de la Directora del ICBF en agosto de 1984. A pesar de ello, nunca se planteó ni se plantearía, ni en ese momento histórico ni en ningún otro, la drástica decisión de desmontarlos. El programa continuó pese a los estudios realizados –hayan sido estos sólo de carácter financiero o de impacto en la atención de los niños– y a las evidencias descritas claramente por técnicos y políticos, según las cuales los Hogares Infantiles promovían la exclusión de niños de los mismos

barrios y contextos de los beneficiarios e inclusive de sus hermanos, por el asunto de su bajísima cobertura.

*El Padre Gilberto Gómez B, delegado de la Conferencia Episcopal hace la observación de que: ‘el desgaste de los asuntos administrativos es una situación que no debe continuar en la Junta Directiva y que ha aplazado definiciones urgentes como el asunto de los Hogares Infantiles como reorientación de la política institucional’... (Acta 15 de diciembre 1984)*

La aplicación de la Ley 7ª de 1979, que al inicio de 1984, llevaba escasos 3 años de haber sido efectivamente aplicada y que modificó en gran medida varios aspectos del funcionamiento de los CAIP –establecidos por la Ley 79 de 1974– intentando generar cambios en la orientación y organización de éstos, dejaba ver sin embargo, una situación que Lindblom (1991) calificaría de *incremental*, donde no sólo no había un cambio real de la oferta institucional, sino que además mostraba resistencia al cambio.

Las actas de las reuniones de la Junta Directiva del ICBF en ese año, evidencian que el tema de las discusiones de fondo jamás giró en torno a la importancia y pertinencia del modelo de atención y los impactos de éste en los niños y las niñas. En estas discusiones, insistimos, el tema de las nuevas modalidades de atención como alternativa, nunca se abordó con fuerza, nunca se consideró de manera explícita como oferta institucional dirigida a los niños y las niñas así como tampoco se enfatizó en la importancia de dar una respuesta social responsable, la cual se documentó de manera sistemática al criticar a los Hogares Infantiles.

Esta suerte de inercia del ICBF, como institución del *Estado en acción* de Colombia, pareciera darle la razón a C. Lindblom, cuando plantea de manera un tanto despectiva, a nuestro modo de ver, que *“el diseño de políticas suele ser incremental, su desarrollo suele ser débil y en general ineficaz para el problema que se desea resolver, el incrementalismo en ocasiones es la mejor opción. Nos vemos limitados por los tomadores de decisiones a una política incremental, por razones ligadas a un proceso*

*histórico, por el deber de ajustar nuestra conducta al orden institucional. El cambio incremental, facilita ajustes, aplica medidas reversibles que encierran para el político mayor seguridad, permite la influencia de terceros, que no son los verdaderos usuarios de las políticas que interfieran en su diseño e implementación...” (Lindblom, 1999, p. 23-27).*

- **Periodo B : La Junta Directiva, un actor con unidad de intereses**

Desde el 15 de noviembre hasta el 19 diciembre de 1985, tuvo lugar una serie de reuniones de la Junta Directiva en las cuales solamente se trataron temas referentes al apoyo del ICBF a los damnificados de la tragedia de Armero y a cómo, dado su excelente papel frente a la precaria reacción de otras instituciones de atención de desastres del país, el Instituto logró recuperar su deteriorada imagen. Este factor se unió a la eficiencia en la gestión misma de la Dirección General, la cual cumplía de manera eficaz los encargos del presidente Betancur de aplicar la Ley 55 de 1985 –que pretendía la reducción en la asignación de recursos al Instituto.

Fue así como, debido a la des-financiación, vía Ley 55 de 1985, de los programas establecidos por la Ley 79, como los Hogares Infantiles y los Refrigerios Escolares, y a los recursos extras invertidos en la atención de la tragedia de Armero, la institucionalización de *las nuevas modalidades* se detuvo pues, sin más inyección de recursos, estas avanzaron mucho técnica y conceptualmente, pero su crecimiento se vio estancado de manera indefinida por falta de recursos.

*...ante la solicitud del Ministro de Justicia de abrir más hogares, junto con el Viceministro de Trabajo del momento, entablan una discusión con la Dirección General, pues solicitan la apertura de más Hogares Infantiles, en particular para apoyar a los trabajadores de la rama judicial, a lo que se niega Jaime Benítez pues argumenta incapacidad financiera para emprender estas acciones. (Acta 03 del 12 de febrero de 1986)*

*...en razón a tantas solicitudes de muchos sitios y barrios marginales, el Director del ICBF, le anunciaba a la Junta Directiva, el riesgo de una campaña de descrédito hacia el ICBF, pues no había forma de cumplir con las solicitudes, pues tendría que sacrificar dineros de la construcción de la nueva planta de Bienestarina en Cartago y de la reapertura de las que se habían cerrado en administraciones pasadas. (Acta 04 de marzo de 1986)*

*...hay problemas con los Sindicatos de los Trabajadores de los Hogares Infantiles, los Viceministerios de Trabajo y Justicia y los Representantes Gremiales, alertan sobre dicho problema... El DNP pide una evaluación seria y rigurosa de los Hogares Infantiles y mirar con detalle los procesos donde realmente cuenten los niños. (Acta 07 de abril de 1986)*

*...déficit presupuestal por traslados de la Ley 55 de 1985, deja al ICBF con un déficit de 13.000 millones. Se espera posición del DNP. (Acta 10 de junio de 1986)*

*Único punto: presente y futuro de la Ley 55 de 1985. Se concluye que si se sigue aplicando, amenaza la estabilidad no sólo de los programas del ICBF, sino la viabilidad misma del ICBF. (Acta 14 octubre de 1986)*

Los párrafos anteriores corresponden a fragmentos textuales de las actas de algunas de las reuniones de la Junta Directiva que se llevaron a cabo de marzo a octubre de 1986, periodo en el cual el número de reuniones fue superior al normalmente acostumbrado. Es así como las actas correspondientes a este periodo, cuyo número también es mayor al acostumbrado, se constituyen pues en evidencias que muestran cómo los debates y discusiones de los integrantes de la Junta se centraron en el rechazo a la Ley 55 de 1985. Ello, debido a las numerosas presiones externas y a las situaciones límite que llevaron al Director General Jaime Benítez Tobón a pasar de una actitud de cumplimiento de la Ley a una posición de entero rechazo a ella, no sólo porque la nueva valoración que se tenía del ICBF después de lo de Armero se estaba viendo afectada por

la falta de recursos y las múltiples pruebas y proyecciones económicas que mostraban amenazada la viabilidad financiera del ICBF en el corto y el mediano plazo.

Según se evidencia en las actas, hasta octubre de 1986 la Junta era un actor con influencia en las decisiones cruciales del ICBF, sin embargo, de ahí en adelante, el rol de la Junta tiende a desdibujarse. Como se puede constatar en el acta del 16 de diciembre de 1986, la última de ese año, sin previas discusiones al respecto, se informa a los integrantes de la Junta Directiva, sobre la decisión del Presidente Barco de iniciar el Programa Hogares Sociales, -como se les llamó inicialmente a los Hogares de Bienestar-. Decisión esta que no se consultó con el pleno de la Junta Directiva, y sí se les solicitaba el aval sobre un modelo de atención del que no tenían mayor información, siendo evidente la gestión del Director General del ICBF, por fuera de este organismo, directamente con el presidente Barco, a través de la Primera Dama, doña Carolina Isackson de Barco.

En la reunión del mes de noviembre de 1986, el senador de la Comisión V, Jaime Niño Diez, hace alusión a la importancia de un programa dirigido a la niñez, de interés del presidente Barco. Pero no se sabe si se refiere al que él (el senador) le había ayudado a formular al Presidente durante su campaña, o si hace alusión o tiene conocimiento del Programa de Hogares Populares, pues ya en otros escenarios Jaime Benítez Tobón venía armando con un equipo directivo muy cerrado del ICBF, la propuesta del programa de Hogares de Bienestar, con base en las experiencias del ICBF y las fortalezas comunitarias que él mismo (Jaime Benítez) había constatado en las regiones. Con un reducido equipo conformado sólo por directivos –sin ningún técnico–, Benítez Tobón concretó en el Proyecto Memorando de Octubre de 1986, las proyecciones hechas por la Oficina de Planeación del ICBF, con base en las cuales le habría hecho la propuesta al Presidente.

*Carolina de Barco informa a la Junta que el señor Presidente le dio aprobación al proyecto presentado por el Instituto, denominado CENTROS POPULARES DE ATENCIÓN AL NIÑO y solicita someter a aprobación de ésta, la adopción del*

*programa. El Proyecto tiene como fundamento básico la protección y desarrollo integral del niño en su medio; el mejoramiento nutricional y de las condiciones de salud del niño y la familia; el incremento del ingreso familiar a través de los pagos de compensación que recibirán las madres que prestarán el servicio de mejoramiento del estado y condiciones de salubridad de las viviendas; y el desarrollo de actividades de educación familiar y social con las señoras vinculadas al proyecto.*

*El Programa consiste en atender la franja de población infantil más vulnerable de la sociedad, que asciende a 1'500.000 niños. Una madre se encargaría de atender en su vivienda un promedio de 15 niños y por esa atención recibirá del Estado el equivalente a \$1.000 por cada niño o sea \$15.000 mensuales. A esta señora se le entregarán además \$1.000 por niño para atender sus requerimientos nutricionales, y \$300 para dotación; a su vez se le facilitarán préstamos subsidiados para la adecuación física de su vivienda, a un plazo de tres años, garantizados con libranzas sobre los mismos ingresos, procurando que de ninguna manera la cuota mensual sea superior a \$2.000 ó \$2.500. Se pretende tener una cobertura de estos barrios, manzana a manzana.*

*(...)*

*...la Junta Directiva delega al Director General para realizar todas las operaciones presupuestales y contractuales, conducentes a la puesta en marcha del proyecto... (Acta 26 del 16 de diciembre de 1986)*

Las reuniones de la Junta eran cada vez menos espaciadas, entre una y otra pasaba un máximo de 15 días, incluso algunas se llegaron a hacer cada 8 días. Sin embargo, las decisiones que se estaban tomando eran tan rápidas que requerían movimientos políticos con apenas unas horas de diferencia entre uno y otro, y esto hacía que los escenarios de reuniones de Junta Directiva resultaran lentos., esto fue motivo de muchos de los reparos de los técnicos de Planeación Nacional que se documentan en varias de las actas.

No obstante, el pleno de la Junta Directiva, siempre avalaba las propuestas y decisiones de la Dirección General, esta situación se evidencia al analizar las actas pues en ellas es innegable la influencia que ejercía la Primera Dama, quien de forma muy sutil pero contundente, apoyaba el Programa de manera incondicional. Así mismo, se detecta en estas actas que mucho de lo consultado, venía ya con el sesgo de una decisión tomada previamente...

*Se puso en marcha la decisión de desarrollar los Centros Populares de Atención al Niño: HOBIS: CPA (así se llamó en primera instancia el Programa Social). Jaime Benítez le había vendido el programa a la Presidencia de la República.*

*Él informa en esta reunión la implementación de 10 pilotos en el país y da lectura a un documento explicativo al respecto". (Acta 01 de enero de 1987)*

*...Nelsy Paredes del DNP, plantea total apoyo del Presidente y del Consejo Nacional de Planeación, el asunto es que los Hogares Populares de Atención al Niño deben ser una realidad... el modelo de atención debe involucrar la participación activa de los padres usuarios. (Acta 03 de marzo y 04 de abril 1987)*

Estas palabras de la representante del Departamento Nacional de Planeación eran el reflejo de una tarea maratónica, liderada por ella y funcionarios claves de la dirección del ICBF, como Emperatriz Velandia y Armado Prada, quienes, en un tiempo récord, lograron el texto final del CONPES 2307 del 26 de febrero de 1987, documento de política clave para darle respaldo político, institucional y financiero al Programa Social, y que sufrió cambios y debates en diferentes escenarios, casi hasta horas antes de su sanción. Pero el tesón que hubo detrás de esta iniciativa, en especial por parte de la Dirección General del ICBF, hizo que se convirtiera en una realidad. Más que detenernos aquí a evaluar qué tan bueno o malo fue el Programa, el punto está en destacar la tremenda dinámica que generó este proceso, muy extraño a una tradición política de decisiones lentas y actitudes de resistencia al cambio. La fórmula, en gran medida, consistió en mantener la decisión final, tanto técnica como políticamente, en un

círculo muy restringido de actores, dentro del cual, dado el bajo perfil de la Junta Directiva, no hubo mayor oposición o fue tan veloz el ejercicio logrado, que apenas si se alcanzó a hacer consciencia de las implicaciones de la decisión avalada.

- **Período C: la acción expansiva. La Junta Directiva, actores diferenciándose**

Aunque pasado el primer trimestre de 1987, la decisión política era un hecho y estaba en marcha la férrea determinación de la Dirección General de arrancar el Programa Social del Presidente Barco en todo el país, faltaba aún una dura prueba, y era la de lograr efectivamente su viabilidad financiera en el corto plazo y su sostenibilidad a largo plazo. Este punto fue el detonante que hizo que la Junta como tal, despertara de su letargo y fuera consciente de la trascendencia de las decisiones tomadas y por tomar.

A través de las actas de las sesiones de la Junta Directiva durante este periodo, se ve claramente una etapa de negociación entre técnicos, políticos y otros actores que no eran ni lo uno ni lo otro, pero tenían voto y ello los hacía claves a la hora de la decisión. Muy claro se ve en esta etapa lo que podría considerarse el punto final de la génesis del Programa Social del Presidente Barco, pues cada actor esgrime sus intereses más abiertamente y hay entonces negociaciones muy explícitas y otras no tanto porque, como dirían varios de los entrevistados, solo después de firmado el CONPES y de que el Programa funcionara con los recursos propios del ICBF de la manera acelerada y expansiva en que lo hizo, se dieron cuenta los integrantes de la Junta del poder que el Programa tenía realmente. (Entrevistas, E. Velandia; A. Prada; J. Amar; M.C. Concha, 2007)

Los resultados de la negociación dieron lugar entonces al momento expansivo del Programa Social, el cual incorporó de manera estratégica los reparos y debates frontales de los técnicos tanto internos como externos al ICBF, dejando ver, como lo afirma C. Lindblom, que en la negociación para la formulación de las políticas públicas, independientemente de la especificidad de la misma, es el evento el que llama la atención: “ ... *el poder de negociación de un funcionario depende en gran medida de*

*las coincidencias de las metas que persigue en la negociación y el interés público. Definido aquí como la obtención de metas muy compartidas, el poder de negociación de un funcionario público depende de su posición en la arena de negociación. La negociación es a menudo bastante informal pero increíblemente compleja, por lo tanto no son negociadores sólo los que están presentes, detrás de los representantes hay muchos más, que conjugan ideas e intereses. La política en la práctica no puede ser otra cosa que metas comunes de personas con intereses diferentes, donde la mayoría están determinados –los intereses– por un poder sobre el presupuesto...” (C. Lindblom, 1999, pp. 43-49)*

Se empezó entonces en la Junta Directiva un proceso de *diferenciación de actores*, pues a pesar de que la Junta había actuado como un solo actor, varios de sus integrantes dejaban ver opiniones distintas a las posturas grupales y se revelaban como actores diferenciados que claramente jugaban roles específicos frente a la consolidación del momento de génesis del Programa. Fue así como de esa masa homogénea que fue la Junta, surgió una heterogeneidad que hizo muy complejas las decisiones.

La diferenciación mencionada, se configuraba pues en tres tipos de actores: al primer tipo pertenecían aquellos actores que representaban directamente instancias políticas, como eran los ministros, directores, etc, e incidían desde esos escenarios en decisiones de alto nivel, aunque estas no dependieran totalmente de ellos; el segundo tipo, reunía a los actores delegados o representantes de instituciones con roles más técnicos, como los funcionarios delegados del Departamento Nacional de Planeación y los delegados de los ministerios; dentro del tercer tipo se ubicaban los actores cuyo rol era el resultado de una mezcla entre roles técnicos y políticos, como era el caso de muchos de los funcionarios del ICBF que participaban en la Junta de manera regular. *“El Ministerio de Salud hace parte de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en consecuencia todos los ministros de este ramo conocieron desde el comienzo y en su desarrollo, el Programa de Hogares de Bienestar. Dentro del Programa desde un principio se habló del componente salud, se dijo que era fundamental la atención en salud a los niños y además en saneamiento ambiental, así*

*como la protección, la recreación, la estimulación, la nutrición misma, todos componentes y cada uno de máxima importancia o interés para el desarrollo pleno del niño. Así fue como desde el primer Programa de capacitación para las madres comunitarias en Agua Blanca se les dio la formación para el manejo del cuadro de control de crecimiento y desarrollo de los niños” (E. Velandia, entrevista, 2007).*

No todos los integrantes formales de la Junta Directiva del momento, podrían ubicarse en alguna de las tipologías propuestas, pues varios actores tuvieron un desempeño más bien autista frente al tema, aunque no así en otros temas que se trataban en la Junta Directiva. Con esto se quiere destacar que “ *a menudo, los protagonistas se ponen de acuerdo sobre una base mínima que permite diferencias de interpretación, casi siempre profundas, respecto al origen de lo que se pudieron llamar consensos contradictorios...*”, y que “ *...la adopción de reformas importantes a menudo se caracteriza en efecto por fuertes ambigüedades en los discursos y las ideas avanzadas, lo que justifica una desconfianza hacia la consideración de las ideas en el análisis de las políticas públicas. Con estas ambigüedades, afectamos una de las dimensiones fundamentales de la acción política, denominada la agregación, que puede permitirnos comprender algunas de las interacciones existentes entre intereses e ideas. Lo que está en juego para una reforma, un proyecto, etc., como para una elección es reunir una mayoría de protagonistas” (Bruno, 1994, citado en Surel y Palier, 2007).*

Son entonces los intereses los que definen los roles de los actores y su forma de moverse en el escenario de decisiones. Igual que sucede en un tablero de ajedrez, hay momentos en que no son necesarios los movimientos, y la estrategia inclusive consiste en conservar su lugar, sin mostrar puntos de vista ni contradecir o respaldar postura alguna. Aquí claramente había integrantes de la Junta que eran cooptados por los grupos en contienda y ese era realmente su capital en el tema que se estuviese debatiendo, mientras no tocara de ninguna forma sus propios intereses. Tal fue el caso de ciertos participantes con voz y voto en la Junta, como por ejemplo el delegado de la Policía Nacional.

Del primer grupo se destacaron claramente la Primera Dama Carolina de Barco, quien a diferencia de la esposa de Belisario Betancur, desempeñó un papel claramente político, debido a la influencia que tenía sobre las decisiones del presidente Barco en los temas en los que ella se movía, y a que detectó desde el principio el potencial de los Hogares Comunitarios y la capacidad de persuasión política que tenía Jaime Benítez Tobón. Por esta razón, no sólo le dio apoyo incondicional al Programa, sino también a las decisiones de Benítez Tobón en el ICBF.

*...El Director General destaca la presencia permanente de la señora Carolina Isakson de Barco, durante los días 19 y 20 del presente mes, fecha en la que se realizó el “Encuentro de Directores Regionales” para evaluar el Programa de Hogares de Bienestar y definir sus lineamientos para 1988. ...manifiesta que la reunión en mención, resaltó la trascendencia del Programa y la transformación político-social que se está dando en las comunidades más vulneradas por la pobreza. Se destacó cómo una comunidad motivada, no en forma paternalista sino concientizada de su capacidad para producir su cambio, puede ser generadora de su propio desarrollo, con dignidad y con valoración como persona integrante de una sociedad; así igualmente la reunión permitió conocer las deficiencias del programa y mejorarlos en el futuro...(Acta 027 del 24 de noviembre de 1987)*

En la misma categoría podemos ubicar al senador Jaime Niño Díez, pero por supuesto con otros alcances en la medida que representaba otros espacios de decisión, que si bien no eran tan cercanos al Presidente de la República, ello no significaba que su participación no fuera clave para incidir en la posición del Congreso de respaldar la iniciativa. “... Con el apoyo del Senador Niño Díez en el Congreso se debe dar curso a una ley que apoye presupuestalmente al nuevo programa y le permita recursos para masificarlo en todo el país, dado el éxito obtenido con los 10 pilotos en sitios tan diversos y pobres del país” (Acta 06 de mayo de 1987).

En la segunda categoría que establece esta tipología, se encuentran los delegados del Departamento Nacional de Planeación, en particular Nelsy Paredes y Jorge Enrique

Vargas. La primera, como actor muy permanente en los momentos de decisiones fuertes frente al Programa, esgrimió en las reuniones los principales reparos técnicos al Programa y se convirtió realmente en una “piedra en el zapato”, al momento de la toma de muchas de las decisiones. Los delegados de Planeación fueron, pues, actores que, de manera continua, pusieron en la mesa de discusión inquietudes sobre el modelo y sólo hasta la fase final cohonestaron con la idea, más por la fuerza de los intereses de la mayoría, que por propio convencimiento y porque una vez esa fuerza inclinó la decisión a favor del *momento expansivo* del Programa, su rol consistiría en formar parte de todas las instancias que debían construir *los mínimos técnicos* para el arranque del Programa.

Este tipo de actores representa, a nuestro modo de ver, lo que Peter Haas (1992), denomina la *comunidad epistémica*, que tiene como principal fuente de poder la autoridad técnico-científica aplicada a la implementación de políticas. Este grupo dominante, además de poseer la información técnica básica, maneja o tiene poder de decisión en especial en lo relativo a la financiación y los medios para lograr la viabilidad del programa y a la argumentación para apoyar al final las decisiones políticas, con argumentos científicos si es necesario.

*.....Jorge Enrique Vargas y Nelsy Paredes, del DNP, plantean las dificultades presupuestales de universalizar el programa y buscan fórmulas que ha solicitado el Presidente quien está plenamente convencido del Programa. (Acta 09 de mayo de 1997)*

*...la doctora Nelsy Paredes del DNP, expresa que para la asignación de recursos se parte de una visión de conjunto que tiende a favorecer todos los programas de lucha contra la pobreza absoluta manejados por diversos organismos del Estado. En el caso del ICBF, los 150 millones apropiados en la adición fue lo que se determinó que se requería, y concluye, que si se aprueban las autorizaciones de financiación en el Congreso este año y si al Programa le faltan recursos, se le adicionarán. (Acta 018 del 4 de agosto de 1987)*

La última categoría corresponde a los conocidos como actores de política, cuyo papel era intermedio entre los argumentos técnicos y políticos y podían, en un momento dado, inclinarse hacia uno u otro lado, dependiendo de lo que estuviera en juego, siempre mediados por una carga derivada de las dinámicas institucionales. Si bien este grupo de actores representaba al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, más que por el hecho de pertenecer al Instituto, actuaban movidos por la intención, más bien oculta, de salvar el ICBF, pues salvándolo, el prestigio de ellos como actores llegaría a su punto más alto en la gestión pública. Puede afirmarse que en ellos las dinámicas institucionales influían como un tejido más o menos antiguo y apretado de normas, prácticas y etiquetas mentales arraigadas, que por momentos pesaba sobre sus comportamientos como protagonistas públicos, casi sin que ellos mismos se lo propusieran, y más bien por la carga simbólica misma de la institución. ( Surel y Palier, 2003).

En este grupo estarían en ese momento Jaime Benítez Tobón, el Director General y Otilia Dueñas, la Secretaria General, como los dos únicos funcionarios que por su estatus formaban parte de la Junta Directiva del ICBF.

*...el Director General, Dr. Jaime Benítez, informa que tal como fue definido por la Junta Directiva, la Comisión Jurídica se reunió el 3 de noviembre. El doctor William Meza presenta un informe sobre lo analizado por la Comisión, respecto del proyecto en mención. En primer lugar, la Comisión constató que en él se plasma un esquema metodológico y de procedimientos de organización comunitaria de los Hogares, como la Asociación de Padres de Familia de los Hogares de Bienestar.*

*En segundo término, la Comisión recomienda a la Junta Directiva expedir un manual de procedimientos que refleje los contenidos del proyecto de Acuerdo. Para este fin, la Junta Directiva puede autorizar la expedición del documento citado al Director General del Instituto, previo conocimiento de éste por la Junta Directiva, o aprobar mediante Acuerdo el manual expedido por la Dirección General... La Junta Directiva acoge las recomendaciones de la Comisión y autoriza al Director General para expedir*

*un manual didáctico, a través de una resolución que contenga las orientaciones del Programa, el cual debe ser conocido previamente por la Junta. (Acta 024 del 07 de noviembre de 1988).*

*...el Director General informa que el Doctor Víctor Renán Barco, ponente del Proyecto de Ley de refinanciación del Instituto, ya ordenó su publicación. Expresa que el proyecto conservó el texto presentado por el Gobierno y sólo se agregó por el ponente que “la destinación exclusiva de los dineros fuera para el Programa Social Hogares Comunitarios de Bienestar”.*

*...debido a que no hay quórum, no tiene la reunión tratamiento de reunión de Junta Directiva, formal, sin embargo, la Dirección General informa de manera satisfactoria la aprobación del Proyecto de Refinanciación del ICBF en sesión extraordinaria del Senado el 16 de diciembre, lo cual le da luz verde al futuro financiero del ICBF y a la sostenibilidad del Programa Social de Hogares Comunitarios... (Acta 28 del 21 de diciembre de 1988)*

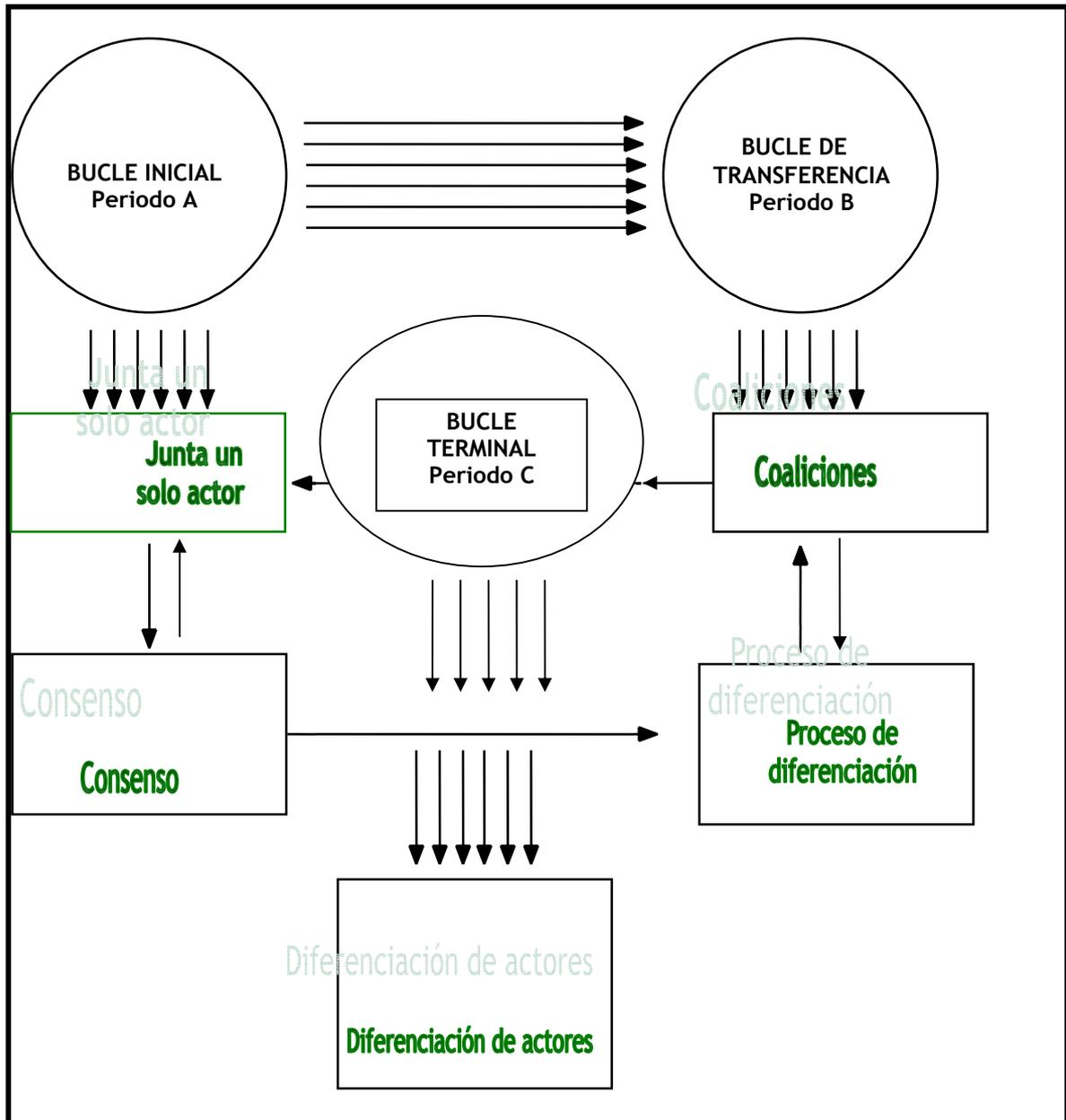
La figura 10 ilustra los tres periodos descritos en los párrafos anteriores, los cuales enmarcan el comportamiento de los actores que formaban parte de la Junta Directiva y de la Junta como actor en sí misma, en la génesis de lo que se denominó el Programa Social del presidente Barco. De acuerdo con lo que plantea Devora Yanow (2001), el papel de la Junta Directiva del ICBF, se trata más de un proceso, leído como una transición de posturas, a la manera de una evolución conflictiva y heterogénea, que un asunto de cambio de opinión, *lo cual no es nada sorprendente en un intrincado juego de intereses*, como sí lo fue más que todo el cambio en las circunstancias externas al Instituto, que rodearon la decisión.

El cabildeo de varios integrantes de la Junta ante instancias de alto nivel, por fuera de este escenario, desencadenó al final una diferenciación en los roles de los actores que hacían parte de la Junta Directiva, quienes ya no se comportaban como un solo actor, pues en ese proceso emergieron actores diferenciados con intereses definidos y

explícitos frente al Programa como tal.

Mientras el bucle inicial de la figura enmarca el periodo A, que se caracteriza por el consenso y por el establecimiento de relaciones que definen el periodo B de transferencia, el cual enmarca el proceso de coaliciones. El bucle terminal, como proceso de salida, establece que el periodo C no plantea interacciones con los procesos anteriores, sino que caracteriza ya una dinámica explícita de separación de roles que muestran una Junta Directiva, heterogénea en su interior, con preponderancia de actores como los delegados del DNP, el representante al Senado y el Director del ICBF.

Figura 10. Tránsito de una Junta Directiva como actor homogéneo a una Junta con actores diferenciados según sus roles e intereses: Flujograma del comportamiento de los actores de la Junta Directiva vs. Intereses. Adaptado de D. Yanow, 2000.



### 3.3.4.2 Actor –mediador: Director General del ICBF (1985-1989)

Otro ejemplo de las hipótesis posibles, vinculadas a la activación de la variable

“interés”, es el empleo de teorías probadas, como el modelo «principal-agente». Actualmente se utiliza mucho esta forma de teorización de las interacciones entre  $n$  actores –generalmente al menos dos por simplificación y por hipótesis–, especialmente en el marco europeo, para intentar mostrar cómo funcionan las interacciones entre los actores domésticos y las instituciones comunitarias. Los actores nacionales, supuestos constituyentes “principales” confían en efecto, a las distintas instituciones comunitarias, una serie de funciones por delegación, realizadas por los «agentes» (Surel y Palier, 2003).

Pero tal vez nos suscita mayor interés para efectos de explicar el tema de «mediadores», el papel tan singular que jugó en el proceso de la génesis el nombramiento de Jaime Benítez Tobón como Director General del ICBF. ¿Y por qué no unir las dos categorías de Surel (2003) y Muller (2002), para obtener un concepto más cercano a lo que fue el rol que desempeñara Jaime Benítez Tobón? Así pues, la acepción «agente-mediador», se conjuga muy bien con este personaje que capitalizó no sólo su cargo de Dirección sino que logró darle fuerza y efectividad a sus decisiones gracias a lo determinante de sus acciones, más que a lo inherente a su personalidad, logrando así incidir de manera ejemplar en decisiones clave para la génesis del Programa Social del presidente Barco, los Hogares Comunitarios del ICBF.

Un posible análisis del papel que jugó Jaime Benítez, iría más allá del planteamiento de P. Muller (2002), para quien todos los «actores claves», son en sí mismos «mediadores». Sin embargo, esto para nosotros no es tan cierto en razón a que muchos “actores claves”, que desempeñarían sin duda un papel estratégico –como lo fue el caso de la Junta Directiva como red de actores, en algunas ocasiones y como un solo actor cohesionado, en otras– que no se compara con la «mediación» en el sentido más amplio que el mismo Muller (2002) plantea como *“aquellos agentes que realizan la construcción del referencial de una política, en la medida que son quienes formulan el marco dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión”*. Ese rol de «mediación» se concentró más claramente en la persona de Jaime Benítez Tobón, que en los roles desempeñados por la Junta Directiva o

los técnicos delegados del DNP o del ICBF.

*¿Que por qué el presidente Barco llegó a eso.....(a los Hogares Comunitarios)....?, (...) porque Jaime Benítez le vendió la idea, eso es lo que hacía Jaime!!, porque él sabía que al Presidente le interesaba el tema de los niños, ya lo traía desde la campaña... y Jaime se montó sabiendo que el Presidente tenía una especial sensibilidad por el tema, yo no lo sé. .... y creo que pocas personas podrían saberlo, quizá Carolina de Barco, pero ciertamente que había una voluntad y una decisión obsesiva del Presidente y eso tuvo que ver mucho con el inicio de la cosa. Había como segunda condición de éxito, había una decisión igualmente obsesiva de montar la cosa por parte del ICBF... o mejor por Jaime Benítez,(...) ... en tercer lugar yo creo que muy rápidamente logramos armarle un esquema de factibilidad financiera e institucional que fue un trabajo yo creo que bien importante de parte de Planeación Nacional, en cabeza de Nelsy Paredes....(Jorge Enrique Vargas, entrevista, 2007)*

Muller destaca, igualmente, en su tipología de los mediadores una de las categorías a la cual denomina «las élites administrativas», a las que define como actores que pueden “combinar la estrategia profesional y la estrategia gerencial..., su sistema de referencia entonces será muy amplio,.... su espacio de acción es intersectorial y su recurso principal es precisamente esta capacidad de ubicar su acción más allá de las separaciones entre sectores, clases o grupos sociales” (Muller, 2002, p. 105).

Sin embargo, al igual que hemos mostrado para el caso de la Junta Directiva, el papel de Benítez no fue siempre el mismo. Antes de la llegada del presidente Barco, Jaime Benítez Tobón no tenía dentro de sus prioridades como Director General del ICBF, la atención a la primera infancia. Como actor de política, transitó por varias etapas que muestran una evolución, aunque suene un poco simplista, propiciada por una especie de influencia que ejerció sobre Jaime Benítez Tobón su paso por el ICBF.

A lo largo de estas etapas su desempeño se fue transformando de un papel eminentemente administrativo a un rol eminentemente político, estratégico y

profundamente mediático, para constituirse en el mediador central de la decisión política de hacer del Programa Social de Hogares Comunitarios de ICBF, el fenómeno expansivo en que se convirtió.

- **Primera etapa: el administrador prima sobre el político**

*(...) alrededor del 85 que vimos algo similar, Jaime realmente en el tiempo que estuvo en Bienestar, él llegó fue para acabar con el Instituto pero él se dedicó fue a mirar la pobreza de Colombia y a raíz de eso se dio cuenta de que no se podía cerrar el Instituto sino fortalecerlo (Amparo de Benítez, entrevista, de 2006).*

*... cuando aparece en el escenario Jaime Benítez, que nada tenía que ver con niñez ni con el Instituto ni nada. Y, evidentemente, Jaime Benítez recibe tres órdenes del Presidente, Jaime Benítez llega el 4 de julio de 1985 al Instituto de Bienestar Familiar y recibe órdenes. La primera, ejecutar una ley de transferencias, el Instituto tiene la obligación de transferirle recursos al Instituto Nacional de Salud para garantizar que existan vacunas, el Instituto tiene la obligación de pasarle al Ministerio de Salud para que le paguen a las promotoras, ... pues la ley 55 del 85 determina que el Instituto pase recursos a salud y empieza con un 10% de su presupuesto, 20%, 30% hasta que en el Ministerio de Hacienda hacen un cálculo y más o menos se preveía que en el año 91, el Instituto no tendría recursos, porque pasa los recursos a otras entidades. Le dijo el presidente Belisario: “Jaime usted va al Instituto a darle estricto cumplimiento a la Ley”. La orden número dos ...” el presidente Turbay hizo una cosa espantosa en Cajicá y se han invertido miles de millones de pesos, termínela, por lo menos para venderla, la Ciudadela del Niño en Cajicá”. Y la tercera de las órdenes fue acabar esos Programas de Protección “y acabe con la bienestarina, porque el presidente Turbay metió al país en un problema espantoso que fue poner una planta de bienestarina en Cartago y Leonor (Leonor Uribe de Villegas, anterior Directora del ICBF) me ha dicho que es una robadera espantosa y eso no sirve para nada y esa bienestarina que hacen allá es para alimentar marranos”, así fueron los 3 mandatos que le puso el Señor Presidente.*

*Detrás de eso había muchos intereses, había interés de acabar la bienestarina porque estaban surgiendo otros programas de la empresa privada para hacer productos de soya, entonces se necesitaba desprestigiar lo que el Instituto estaba haciendo.*

*(...)*

*... de inocente no hay nada, en los tres mandatos no había nada de inocente, entonces Jaime Benítez muy juicioso se puso a cumplir las tareas, no te olvides llegó el 4 de julio. Entonces la primera tarea, darle aplicación a la Ley 55, él personalmente cumplió la tarea, eso en agosto ya estaban las transferencias.*

*...Jaime Benítez antes de finalizar el mes de agosto había cumplido el primer mandado, eran giren cheques y pásenlos, el segundo mandado, acabar la construcción de ciudadela del Niño, eso se acabó, unas construcciones hermosísimas, ahora las tiene el Padre Nicollo, en noviembre, no en octubre el Presidente fue a inaugurar Cajicá, ya son dos tareas cumplidas...” (Emperatriz Velandia, entrevista, 2007).*

En sus inicios como Director General del ICBF, Jaime Benítez fue claramente actor de política, pero su papel se centró en cumplir las órdenes del Presidente sin dejarse tocar por las dinámicas institucionales, que como ya hemos mostrado en acápite que se remontan a la fundación del Instituto, tienen una carga que Lindblom llama «incrementalismo» y limita los cambios por razones ligadas a un condicionamiento institucional y a la sensación de que el deber de los funcionarios es ajustar su conducta al “orden institucional” y a la tradición de pensar en el cambio como un peligro para la institución. (Ch. Lindblom, 1979, citado en C. Siuret, 1999)

*En su corta gestión como director de Bienestar Familiar el doctor Jaime Benítez Tobón se ha preocupado por activar varios elefantes blancos para ponerlos a cumplir objetivos en defensa de la niñez... también viajamos a conocer la nueva sede regional de Bienestar Familiar en Sincelejo, construida con un costo sorprendente: el edificio con todos los servicios tuvo un valor total de 34 millones (lo que ahora cuesta un buen*

*apartamento en Bogotá), gracias a que se copiaron los planos de la sede de Villavicencio y se aplicaron estrictos controles de gastos. (José Salgar, “El hombre de la calle”, El Espectador, 7 de mayo de 1986)*

- ***Segunda etapa: la institucionalidad y las acciones técnicas***

Mientras en la etapa anterior Jaime Benítez ya era un «actor estratégico», a la manera en que lo define Muller (2000), aún no se configuraba ni como «actor clave» y mucho menos como «mediador». Hacía falta su inmersión en la dinámica institucional, que junto con situaciones de coyuntura, como la tragedia de Armero, empujarían una transformación en su rol e incidirían drásticamente en sus cambios de opinión, y por ende de posición, frente a la labor que debía desempeñar el ICBF en la atención de los niños y niñas pobres del país.

*...un Instituto como el ICBF, que estaba totalmente caído por lo de la Ley 27, porque nadie quería oír hablar de él, hablaban mil vainas. El Instituto empezó a puntear, si tu miras las encuestas del año 87 el Instituto era la primera entidad del nivel Nacional... (Armando Prada, entrevista, 2006)*

*...cuando Benítez le muestra al Presidente como toda la infraestructura del Instituto dio para una situación de emergencia, una respuesta de esas, lo libró de mayores desastres porque al Presidente lo citaron a Lérida y el Presidente fue con todo su gabinete. Pero fue Jaime Benítez el que lo libró de esa, ..... pues a Betancur la gente lo iba a linchar allá en la plaza de Lérida, entonces Jaime (Benítez) mostró cómo programas de gobierno del Instituto Colombiano de Bienestar, estaban dando atención oportuna a toda la gente y yo creo que el Presidente quedó impresionado de la versatilidad que se podía lograr con el Instituto de Bienestar Familiar. Y no fue el Gobierno el que le dio el apoyo al Instituto sino que en torno a Benítez, se empezó todo un movimiento social a mirar hacia el Instituto de otra manera, como una entidad importante y fundamental para cumplirle a la gente... eso fue en el mes de febrero... (Emperatriz Velandia, entrevista, 2007)*

Por su parte, Thelen (2004) lanza la hipótesis de que los acuerdos institucionales pueden progresivamente influenciar decisiones que se alejan mucho de las convicciones iniciales de su promotor, en particular porque éstas pueden convertirse en recursos –más que en simples dificultades– para actores que impugnan los tipos de prácticas dadas por convenientes o deseables. Argumento este, que describe certeramente el proceso que venía teniendo Jaime Benítez, quien en el curso del cumplimiento de la orden presidencial de aplicar la Ley 55 de 1985, conoció a fondo el ICBF, y a raíz del papel que jugó el Instituto en la recuperación de la tragedia de Armero a finales de 1985, transformó su manera de ver el ICBF y comprendió la proyección y contundencia que podía llegar a tener en el contexto nacional. Así, logró que de él surgiera una alternativa eficiente y perdurable para la atención de la población prioritaria para el ICBF.

*... estoy seguro que el ICBF es un soporte para que el presidente Barco pueda cumplir sus objetivos de erradicar la pobreza absoluta que tanto le duele al país...*  
(Entrevista a Jaime Benítez, 1986)

*El Director General del ICBF, informa que este año los Hogares Populares se pondrán en marcha en cerca de 25 puntos del país bien disímiles como San Andrés, Caquetá, Chocó, Territorios Nacionales, Guajira, Meta y Valle, entre otros. En este último departamento el plan transcurre satisfactoriamente en el barrio de Agua Blanca donde hay 1500 niños menores de 7 años. La edad de los beneficiarios no fue escogida arbitrariamente, está comprobado que los menores de 7 años son los más vulnerables. Literalmente las profesoras de los jardines comunales serán unas “madres”. La primera fase del programa nacional es la creación de juntas de padres de familia en los barrios pobres, acto seguido empezará la capacitación de las madres y por último la selección de una de ellas como madre jardinera. (El Tiempo, “Hogares populares del ICBF atenderán a 1.500.000 niños”, 3 de marzo de 1987)*

Estos análisis muestran que *“las elecciones iniciales en materia de diseño institucional tienen implicaciones a largo plazo en materia de resultado económico y*

*político*” (Paul Pierson, citado en Surel, 2003). Los procesos de desarrollo institucionales sufren así las dificultades impuestas por normas elegidas con anterioridad, lo que significa para el análisis de la acción pública, mostrar que las instituciones estructuran los incentivos y los recursos presentes. Con el tiempo, se vuelve cada vez más costoso (o incluso imposible) no cumplir las normas impuestas por elecciones políticas anteriores y es entonces estratégico volver a las opciones institucionales que estas traen por tradición.

### ***Tercera etapa: el decisor mediador***

La transición que sufre un actor, un verdadero «mediador», es descrita por Muller, al mostrar cómo las circunstancias llevan a un actor a desempeñar un papel de transición o de intermediación. Así, más allá de tener gran influencia en las decisiones, el actor pasa del plano administrativo al plano político para jugar un papel como el que Jaime Benítez jugara en dos momentos críticos del origen de los hogares: por un lado está el momento de mayor cuestionamiento al modelo de Hogares Comunitarios de Bienestar, en el que Benítez convence a entidades como el Instituto de Crédito Territorial, el SENA y el mismo DNP de que el programa social es viable; y el segundo es el momento de definición final de la Ley 89 de 1988, que blinda financieramente a los hogares y hace perdurable el programa de Hogares Comunitarios de ICBF, donde si bien Jaime Benítez no tuvo una participación explícita, si participó de manera directa, al delegar oficialmente a Armando Prada, funcionario del ICBF de toda su confianza y quien consultaba con él cada paso que se daba en torno a la definición de la Ley en mención.

*El mayor obstáculo que las directivas del ICBF enfrentaron en el planeamiento del programa de Hogares Populares fue la dificultad de adaptar una casa de tugurio para la atención de 15 niños por la falta de elementos tan indispensables como una letrina... hasta lograr la garantía de préstamos para mejoramiento de vivienda con garantía de personal, otorgados por el Instituto de Crédito Territorial mediante conversaciones entre el gerente de la entidad, Maria Eugenia Moreno y el Director*

*General del ICBF Jaime Benítez Tobón, por medio de un pagaré firmado por la madre jardinera, con plazo hasta de 6 años se cancelará la deuda.*

*‘Por fin les vamos a creer a los pobres, que entre otras cosas son los mejores pagadores’, dijo Benítez. (El Tiempo. “Más de 100 mil madres contra la desnutrición”, abril de 1987)*

*El ICBF invertirá 130 mil millones en cinco años. La suma favorecerá a 1.500.000 niños menores de 7 años. ‘Serán atendidos en Hogares de Bienestar infantil’, anunció el Director General del Instituto Jaime Benítez Tobón. El funcionario ha visitado diferentes regionales para analizar la marcha del programa de Hogares Populares que realiza el ICBF. Recientemente estuvo en Cartagena, Nariño y Caquetá. El objetivo final del proyecto, además de ayudar a las madres pobres a sostener a sus hijos, es erradicar la desnutrición en Colombia.*

*El plan es el más ambicioso de cuantos se han puesto en práctica en el país. Se esperan excelentes resultados y una amplia cobertura a nivel nacional. En Cartagena, Benítez suscribió un convenio con el ICT tendiente a la adecuación de centenares de viviendas en barrios pobres. Allí recibirán atención los menores con la orientación y el apoyo del ICBF.*

*Según Benítez, el programa cuenta con todo el respaldo financiero. Se extenderá desde 1987 hasta 1992. Defendió la filosofía del proyecto y dijo que si bien se han conocido algunas críticas, ello obedece a que hay profesionales interesados en recibir directo beneficio, en detrimento de las madres encargadas de los hogares que ya comenzaron a funcionar en la zona suroriental. Allí habitan familias paupérrimas....Ninguna persona puede estar mejor capacitada para atender a un menor que una madre, por eso creemos que el programa se debe apoyar en esa filosofía. (El Tiempo, “Hogares para niños de Bolívar y Nariño”, 12 de junio de 1997)*

Muller habla también de una lucha de dos universos conceptuales, que se vive no

sólo en la arena política de las decisiones, sino también, como en el caso de Benítez, al interior de sí mismo. Es una la lucha entre el administrador que debería regular decisiones técnicas y el político que promueve el cumplimiento del interés de grupos hegemónicos, en este caso el interés de que funcionara una iniciativa que se planteaba como eje de la Política Social del presidente Barco.

Otra dimensión que configuraba el rol de Jaime Benítez era su capacidad de persuasión, que se demostraba en su habilidad para mantener como aliada permanente a Carolina de Barco, quien a su vez le hablaba al oído al presidente Barco a la hora de tomar decisiones cruciales que en ese momento histórico se constituyeron en un inmenso capital político, como lo fue la fase expansiva del Programa Social de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Majone (1997), ilustra de manera particularmente clara esa sutil dinámica, que a nuestro modo de ver, muestra de manera explícita esa faceta del Director del ICBF como “verdadero mediador” para lograr la toma de las decisiones cruciales que hicieron de los Hogares de Bienestar del Programa Social del Presidente Barco una oferta institucional que es hasta hoy la expresión estatal de la política pública dirigida a la primera infancia en Colombia... *“los actores de las políticas no sólo persiguen sus metas dentro de las restricciones institucionales, políticas y culturales, sino que también se esfuerzan por cambiar estas restricciones a su favor”* (Majone, 1997, pp. 156-157).

La capacidad de persuasión de este personaje, lo convierte en un “mediador exitoso” que no sólo logra llevar al Programa de Hogares Comunitarios a un momento expansivo, sino que también llega a asegurar su financiación a largo plazo. Majone (1997, p. 158) se refiere a casos como este con las siguientes palabras: *“los actores no sólo adaptan su comportamiento a las jurisdicciones existentes, sino que tratarán de modificar los límites jurídicos a fin de generar asignaciones de las responsabilidades en este orden, que puedan servir mejor a sus intereses...”*. En nuestra opinión, ello describe claramente lo que logró Jaime Benítez, cuando en un difícil escenario político y con el Ministerio de Hacienda en contra, sacó adelante la Ley 89 de 1988.

### 3.3.4.3 Actores *in-visibilizados*: los integrantes de los cuadros técnicos

Dentro de su tipología de los «mediadores», Muller (2000) incorpora la categoría de «los profesionales», que nosotros hemos denominado de manera menos restrictiva «cuadros técnicos». Para el caso de la Junta Directiva y del Director del ICBF, Jaime Benítez Tobón, aunque varios actores de los cuadros técnicos eran actores estratégicos, «mediadores» de política, sólo aquellos que formaban parte del cerrado círculo de técnicos que desempeñaban cargos directivos cercanos a la Dirección del Instituto, entraron a conformar el grupo que designó Jaime Benítez para negociar con las instancias de alto nivel, como los Ministerios, el Senado y la Cámara de Representantes, para hacer realidad la propuesta de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

Es un hecho que los marcos técnicos y los lineamientos gruesos que hacen parte del *Memorando de Octubre de 1986* –que fue el mandato del ICBF enviado a las Regionales para el arranque del Programa Social–, se inspiran en los desarrollos conceptuales e institucionales de las nuevas modalidades de atención. La simplificación y concreción a la que estos desarrollos fueron llevados para hacer viable el modelo, fueron decididas en reuniones de ese pequeño cuadro técnico de «profesionales», cuyo rol intermedio entre lo técnico y lo administrativo, así como su conocimiento del ICBF, le imprimió mucho de la viabilidad institucional al Programa de Hogares Comunitarios.

La revisión exhaustiva de los materiales recogidos, de actas, informes, artículos de prensa, documentos y en especial las pistas que proporcionan las múltiples entrevistas, señalan a dos actores como claves, ambos «mediadores» a la manera que nosotros asumimos el término, pues fueron ellos, quienes en momentos estratégicos del proceso de formulación del Programa, el pilotaje y la estrategia expansiva posterior, desempeñaron un rol determinante. Fueron ellos Emperatriz Velandia, Subdirectora de Protección del ICBF, y Armando Prada, de la Oficina de Planeación del ICBF. Emperatriz Velandia, equilibrando los mínimos técnicos con los máximos políticos y Armando Prada, como la persona que tuvo a su cargo no sólo la definición de los costos

del programa para hacerlo viable en el arranque, sino proporcionando los sustentos financieros para hacer la estrategia sostenible a largo plazo. Ello explica la confianza depositada en ellos por la Dirección del ICBF durante el surgimiento y consolidación del Programa.

*... Creo que los técnicos que no estábamos en el círculo cerrado de Benítez, nos opusimos a la carrera contra el tiempo que se generó para cumplir las metas., pero después nosotros mismos como técnicos, reflexionando sobre la historia... Decíamos... ¡ si no se hubiese tomado esa decisión es posible que no se hubiera hecho ese cambio político que realmente sí consideramos que fue un cambio histórico y político en Colombia de volver una cosa masiva que donde se entendió bien lo organizativo y lo participativo sí ha traído consecuencias buenas para los niños... entonces más bien los técnicos hubiéramos retrasado un proceso político, retrasado este proceso político de gran impacto y de esa visión de nosotros, aspecto que no le pasó a Emperatriz y por eso ella jugó el papel que jugó en el proceso.*

(...)

*...yo creo que Emperatriz hizo lo que tenía que hacer, entiendo perfectamente que hay momentos en que lo técnico tiene que ceder a lo político, y nosotros como técnicos, nosotros no lo entendemos hasta después que pasa un tiempo...” (María Francisca Concha, entrevista, 2007)*

Bruno Jobert explica bien lo que se ilustra en los testimonios anteriores. Plantea que los “relatos” aportados por los actores varían de un “foro” al otro, sea el foro científico, el foro de políticas públicas o el foro político. Cada una de estas arenas se caracteriza en efecto por reglas del juego y por tipos de relaciones que le son específicos. Así pues, el foro político está determinado en la parte fundamental por las normas y por las secuencias propias de la competición electoral.

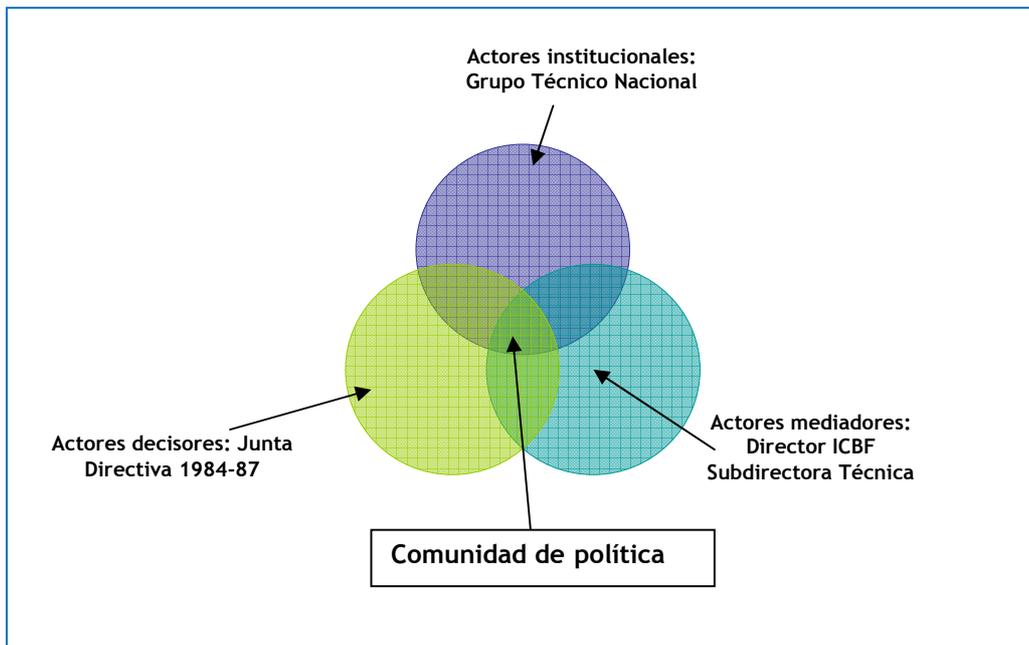
No es útil pues, e incluso puede llegar a ser contraproducente, para un líder político tener un discurso de carácter científico, salvo que considere que el propio discurso científico es suficientemente simple y claramente definido al substrato ideológico característico de la identidad partidaria del orador (Bruno,1994, citado en Surel, 2003).

Como ya lo dijimos en párrafos anteriores, las nuevas modalidades sin duda fueron el sustrato técnico del arranque del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. El mantener o no dichos lineamientos en la fase expansiva del Programa no parece haber sido una preocupación de la Dirección del ICBF, pero el Programa como oferta novedosa y de gran impacto en cobertura fue sin duda un logro político para el gobierno de Barco y en ello los “actores mediadores” fueron protagonistas.

A partir de los roles desempeñados por los tres grupos de actores en las diferentes etapas de la génesis de los HOBIS, se configuran las tres comunidades de sentido y sus interacciones, las cuales dan paso a la denominada «comunidad de política», que aparece a propósito del origen de los Hogares Comunitarios de Bienestar y es producto de las interacciones entre las tres comunidades de sentido.

Los actores institucionales correspondían al denominado grupo técnico del nivel nacional del ICBF, conformado por Maria Francisca Concha (UNICEF-ICBF), Enrique Velázquez, Carlos Mario Perea y María Cristina Torrado, profesora de la Universidad Nacional que formaba parte del grupo y participaba en sus discusiones técnicas desde la academia. Los actores de política eran aquellos que, como grupo Directivo del ICBF, impulsaron las decisiones desde dentro para darle vida a la iniciativa de Hogares Comunitarios de Bienestar. En representación de la Dirección General del Instituto, Jaime Benítez en especial, y Emperatriz Velandia, como Subdirectora Técnica, fueron actores que cumplieron un rol de mediadores en el punto de encuentro entre las decisiones políticas y las decisiones técnicas, dándole prioridad a las primeras sobre las segundas.

La interacción de estos tres grupos de actores, define una comunidad de sentido de las denominadas *comunidades de política*, que actúan como “*redes estables de actores de política, tanto de dentro como de fuera del gobierno, las cuales son altamente integradas con el proceso de elaborar políticas... las comunidades de políticas son integradas por especialistas en una determinada área— salud, vivienda, protección del medio ambiente, etc—.* En cualquiera de estas áreas de políticas, los especialistas están esparcidos tanto adentro como afuera del gobierno... académicos, consultores o analistas que forman parte de diferentes grupos de interés, pero tienen en común su preocupación por un área determinada de problemas políticos”. (Kingdon, 1984, p.123 citado en Stone, 2001).



Elaboración propia. Del Castillo, 2008.

Figura 11. Configuración de *comunidades de sentido* en la génesis de los Hogares Comunitarios de Bienestar con base en el modelo narrativo-interpretativo.

### 3.3.5 La Ley 89 de 1988: la negociación de la sostenibilidad

Cada uno de los ítems que a continuación se desarrollan fueron hitos esenciales para la definición del contenido final de la Ley 89 de 1988, que como elemento de constitución jurídica, dio lugar a una normativa que concedió la viabilidad financiera y jurídica a los Hogares Comunitarios de Bienestar, garantizando así su sostenibilidad.

Los sucesos que rodearon la negociación que se tejió en torno a la constitución del texto final de esta ley, se pudieron capturar tan sólo parcialmente a partir de las evidencias y materiales existentes. Mucho de lo aquí expuesto a este respecto es producto de interpretaciones y análisis basados en las argumentaciones jurídicas encontradas en los documentos consultados. Algo que sí es muy evidente, es que los alcances de la ley inicialmente eran mucho más ambiciosos que lo que finalmente quedó, lo cual deja entrever el duro proceso de negociación que hubo detrás. En ella participaron funcionarios del gobierno, directivas del ICBF y empresarios. Si bien no hubo una participación directa de otros actores, en los debates de Junta Directiva se pusieron sobre la mesa, con menor fuerza, los diversos intereses de los gremios y de los sindicatos.

La negociación fue evidentemente producto de las tensiones entre los diversos intereses que se jugaban en torno a una decisión de tal envergadura política, como lo fueron los Hogares Comunitarios de Bienestar para el gobierno del Presidente Barco y para las intenciones de posicionamiento institucional del Director del ICBF, Jaime Benítez. Tal y como lo plantea Charles Lindblom (1991):

*La posición de un funcionario en la arena de negociación depende en parte de su posición jerárquica: entre mayor sea su posición, mayor será su poder de negociación.*

*La negociación es a menudo bastante compleja y no debe considerarse como negociadores solo a los que están presentes, detrás de ellos hay otros regularmente con más poder que quienes los representan. La política no es un arte o una ciencia*

*practicada por todos aquellos que la encuentran interesante, deben ser representantes del interés público interesados, sino practicantes de un oficio con experiencia en la consecución de metas colectivas.*

### **3.3.5.1 Las bases del Proyecto de Ley 87 de 1988**

La expedición del Documento CONPES de febrero de 1987, que en tanto documento de política promovió la fase expansiva del Programa al plantear metas de cobertura nacional, a finales del año 1988, logró presencia de Hogares Comunitarios de Bienestar en 300 municipios. Sin embargo, no se previó que este proceso no podía ser sostenido con los recursos que recaudaba el ICBF y mantenerlo llevaría a un debilitamiento progresivo del Instituto.

Lo anterior planteó uno de los desafíos más claros que se enfrentaron en el momento de la génesis de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Cuando la consolidación de la *etapa expansiva* era un hecho y en todo el país el programa se constituía en un producto exitoso de la administración Barco e incluso tenía ya reconocimiento internacional, su continuidad no era un asunto resuelto. Ni el Ministerio de Hacienda ni el Departamento Nacional de Planeación veían con buenos ojos el hecho de que el Programa continuara creciendo, pues se corría el riesgo de debilitar al mismo Instituto para sostener su expansión y sobre todo su mantenimiento en el territorio nacional, aún en el corto plazo.

El paso que debía darse, entonces, era un paso estratégico, pues ninguna fórmula económica funcionaba como opción ni daba visos de solución: ni tocar múltiples puertas ni recurrir a los recursos corrientes de la nación o a los alcances de los dineros que se recaudaban por los parafiscales. Este paso, que se dio con el conocimiento de un reducido grupo de personas allegadas al Director del ICBF, consistió en realizar los movimientos precisos para el logro de una decisión final que ha permitido hasta hoy que los Hogares Comunitarios de Bienestar, tengan sus recursos, si no garantizados en un

100%, sí blindados contra cualquier posibilidad jurídica, técnica o política de utilizarlos para otros fines.

*... Cuando estábamos en el Congreso con el cuento de la consecución de la financiación para el Programa, fueron 3 meses de trabajo intenso en donde el Dr. Gabriel Torres y yo teníamos como misión especial, él en lo jurídico y yo en lo económico, avalar ese proceso y bajo la responsabilidad nuestra estaba que esa vaina saliera. El Dr. Jaime Benítez, desde luego, muy de cerca supervisaba eso y casi eran reuniones a diario. El ponente de esa ley fue el senador Renán Barco, de la ley 89, y él tenía una forma muy particular de trabajar, para él no existía día o noche, pero nosotros no sabíamos eso.*

*(...)*

*Cualquier día de ese momento salimos como a las 5 de la tarde al Congreso con Jaime Torres... o me fui para el ICBF.... y como a las nueve de la noche el Dr. Benítez llama a buscar a Jaime Torres y a mí, yo aparecí. Y me dice.... “acaba de llamar el Senador, que lo necesita, porque es que ya van a definir el texto final de la Ley”. Jaime Torres no apareció, ese día llovía torrencialmente. Llego a la oficina de Renán Barco y me pide que discuta este texto de la ley con el Director de Impuestos Nacionales. Cuando llegué a donde el personaje (Fernando Ramírez) como a eso de las diez y media de la noche, tan pronto supo que yo estaba allí, me dijo siga. ‘Pues mire el senador manda este texto, redacción de la ley tal...y pues quiere que lo analicemos porque quiere presentar eso urgentemente, el tiempo se acabó’, eso era algún día de diciembre. Cuando íbamos como en la mitad, me dice Ramírez, ‘¿oiga usted es abogado?’, le digo ‘no, yo soy economista’, me dice ‘yo tampoco soy abogado, pero hagámosle’. El Dr. Benítez me había dado todos sus teléfonos para que cuando estuviera el texto definitivo lo llamara y se lo leyera. (Armando Prada, entrevista, 2001)*

Saber hoy cuáles fueron cada uno de los pasos dados por Jaime Benítez Tobón en torno a las decisiones cruciales que implicó el texto final de la ley, se ubica para efectos

de esta búsqueda en el campo de lo *imposible*, pues él falleció hace algunos años. Él hubiese sido la fuente principal para resolver varias preguntas que surgen al notar los cambios entre el texto inicial y final de la ley, más aún, cuando existen varias fuentes que aseguran que Jaime Benítez fue citado varias veces en el marco de la presentación del Proyecto de Ley en Senado y Cámara, para defenderlo, dar explicaciones o simplemente ilustrar su contenido. Adicionalmente, en esa etapa de decisiones en torno al Proyecto de Ley y la posterior expedición de la Ley, varias fuentes consultadas declaran: “...*en esa etapa prácticamente Jaime no paraba en el Instituto, la que sostuvo lo interno del Instituto en esos días fue Otilia Dueñas la Secretaria General, él (Benítez) se la pasaba afuera haciendo todo los trámites para que la ley saliera...*” (Amparo de Benítez, entrevista, 2006).

Pero creemos que la revisión y análisis de todo el material de y en torno al Proyecto de Ley que antecedió al texto final de la ley misma, unido al cruce de información entre lo que se rescata de las discusiones en el seno de la Junta y las entrevistas con actores clave como el Dr. Armando Prada –quien formó parte del equipo redactor de la ley–, delegado por el mismo Benítez Tobón, nos permiten interpretar los puntos importantes que permitieron que esta ley se constituyera en la clave de la sostenibilidad del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.

Tanto para la redacción del Proyecto de Ley 87 de 1988, que antecedió a la Ley 89 de 1988, como para la redacción final de la ley, la Junta Directiva del ICBF conformó un equipo integrado por Armando Prada, de la Oficina de Planeación, Jaime Torres, de la Oficina Jurídica y Nelsy Paredes, por el Departamento Nacional de Planeación y por el ICBF. Estas tres personas tenían la permanente asesoría y consulta de Emperatriz Velandia en lo técnico específico y, de manera permanente, la comunicación directa con el Director del ICBF.

El documento que se configuró en el insumo para la elaboración del Proyecto de Ley 87 de 1988, mediante el cual se asignarían recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, planteaba como salida para lograr recursos adicionales para el ICBF,

un incremento del 2% al 4% en los aportes parafiscales, recursos orientados a garantizar el financiamiento de acciones en nutrición, protección y desarrollo infantil.

Al analizarse el proceso que sufrió el Proyecto de Ley que finalmente devino en el articulado aprobado como Ley 89 de 1988 (ver Anexo 2), se puede ver cómo las decisiones se inclinaban más hacia los argumentos políticos y económicos. Pero también se ve claramente cómo, en este caso, la presión de la Comisión Técnica, delegada por el Director del ICBF, fue crucial para proporcionar los argumentos que se constituyeron en punto de partida del proceso en mención, toda vez que el documento inicial entregado por dicha Comisión, cuyos argumentos eran principalmente de orden técnico y financiero, fue el insumo base para la elaboración posterior de la Exposición de Motivos, es decir para el cuerpo teórico del Proyecto de Ley que presentaron inicialmente el senador Víctor Renán Barco y el representante a la Cámara Francisco Diego Cadena Antía, ambos delegados por sus respectivas Comisiones de Senado y Cámara para presentar el Proyecto.

El Proyecto de Ley contenía una descripción de la problemática de los niños y niñas colombianos, sintetizaba en un segundo punto los avances de los Hogares de Bienestar establecidos por el Gobierno nacional para superar esta situación y al final planteaba un análisis de las necesidades de financiamiento del programa, para concluir con la justificación financiera contenida en él.

El texto del Proyecto de Ley ilustra en varios de sus acápites, como elementos centrales, la descripción detallada de la situación de la infancia y en particular su precaria situación nutricional: *“El número de menores de 7 años pertenecientes a hogares con pobreza crítica y moderada asciende a 2.8 millones. La desnutrición y el abandono infantil están estrechamente relacionados con la pobreza crítica...se estima entonces que más de 1'430.000 niños menores de 7 años pertenecen a hogares con pobreza crítica y requieren ser atendidos con urgencia...”*. (Proyecto de Ley 87 de 1988, p. 2)

Hasta 1986, los esfuerzos del Estado colombiano para enfrentar la desnutrición y el abandono parcial fueron bastante restringidos. En ese año se logró una cobertura máxima de 251.000 niños menores de 7 años en los centros oficiales especializados adscritos al ICBF, entre tanto la población objetivo prioritaria de los Hogares de Bienestar era de 1.500.000 niños, el equivalente al total de menores de 7 años de familias pobres localizadas en áreas urbanas y zonas rurales nucleadas (Proyecto de Ley 87 de 1988. p. 2).

Tan significativo aumento de la protección infantil en Colombia implicaba costos elevados que excedían los ingresos del ICBF y exigían una fuente estable adicional de ingresos que garantizaran la permanencia y consolidación de sus programas.

*...los rubros componentes de las acciones en el Programa Hogares de Bienestar se agrupan en tres áreas: suministros directos a los niños (raciones alimentarias, bienestarina y material didáctico), adecuación de los hogares comunitarios (remodelación de viviendas, dotación de enseres y mobiliario) y aspectos administrativos (transferencias a las organizaciones comunales para el reconocimiento parcial de las madres comunitarias a través de becas, capacitación, supervisión, acciones institucionales de apoyo y otros gastos generales). Los costos del programa en los próximos años serán los siguientes: 1989: \$31.700 millones; 1990: \$56.600 millones; 1991: \$91.200 millones; 1992: \$131.200 millones...*

(...)

*Con sus rentas actuales, el ICBF será crecientemente deficitario a partir de 1989 puesto que la brecha entre ingresos y gastos totales se incrementará anualmente por la expansión de los Hogares de Bienestar. De no corregirse esta situación, el programa tendría que ser suspendido. Los faltantes estimados para los próximos años son los siguientes: 1989: \$22.000 millones (de los cuales cerca de 1700 millones se financiarán con el superávit de 1988)... (...) si el faltante no se cubre ...los demás programas del Instituto podrían verse afectados y garantizar el desarrollo prioritario del programa de*

*atención a los menores de 7 años, y su expansión en el mediano plazo no sería factible...* (Proyecto de Ley 87 de 1988, p. 2)

El equipo técnico conformado entre el ICBF, el DNP y el Ministerio de Hacienda, analizó varias alternativas que se plasmaron luego en el documento entregado para gestión en Senado y Cámara, el cual enfatiza en esencia lo siguiente: aumentar los aportes parafiscales del 2% al 4% de la nómina a cargo de los empleadores públicos y privados a partir del 1 de enero de 1989. Es indudable que los empleadores son beneficiarios del programa de Hogares de Bienestar, puesto que uno de sus objetivos fundamentales es lograr la oportuna y adecuada preparación del capital humano.

### **3.3.5.2 La Ley en el Senado**

Como consta en los documentos originales que reposan en la sección de información jurídica y en el archivo legislativo del Congreso, el proyecto de ley fue puesto a consideración del Senado de la República por los ministros doctor Luis Fernando Alarcón Mantilla, Ministro de Hacienda y Crédito Público y el doctor Luis H. Arraut Esquivel, Ministro de Salud, en el año 1988.

El proyecto fue aprobado en primer debate el primero de diciembre de 1988, con modificaciones en su articulado, presentadas por el senador ponente Víctor Renán Barco López. En la discusión y aprobación estuvieron presentes el señor ministro de Hacienda y Crédito Público, Luis Fernando Alarcón Mantilla y el Director General del ICBF, doctor Jaime Benítez Tobón. En la comisión tercera del Senado la representación del Partido Social Conservador, luego de las explicaciones dadas por parte del Director del Instituto, le dio su apoyo unánime al proyecto.

Un aspecto destacable en el primer debate fue el de haber convencido a los senadores de que el proyecto de ley referido era presentado por el Gobierno nacional y con él se pretendía financiar el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, más que refinanciar al ICBF.

### 3.3.5.3 Financiación de los Hogares de Bienestar

El ICBF solicitó el apoyo del Gobierno y de algunos sectores empresariales para lograr un incremento del 2% al 4% sobre las nóminas oficiales y privadas del país, pero el senador ponente Víctor Renán Barco, analizó durante muchos días el tema y planteó una conclusión clara: “... *El programa debe organizarse pero no puede por ello afectar las políticas de empleo ni las políticas macroeconómicas en ejecución. Un 1% adicional sobre las nóminas debe ser suficiente si el Instituto continúa aplicando normas de austeridad y establece mecanismos para mejorar su administración y controlar sus ingresos.....un programa de la magnitud y consecuencias sociales de los Hogares de Bienestar no puede dejarse al arbitrio de la voluntad de un director del ICBF o a las incertidumbres de las necesidades de recorte que impone la coyuntura monetaria al país*”. (Proyecto de Ley 87 de 1988. p. 8)

El senador Víctor Renán Barco, luego de hacer varias consultas y preocupado permanentemente por enfatizar *que “no se está refinanciando el ICBF, sino dándole viabilidad al programa”, (V. Renan Barco. Anales del Senado Diciembre 6 de 1988)* pide que el parágrafo 2 del artículo 1 se modifique para hacer explícita la intención de que las rentas de destinación específica que se crean a través de la ley se destinen prioritariamente al desarrollo y ampliación de cobertura de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar y no a otras necesidades internas del Instituto.

Su texto reza: “...**Parágrafo 2º.** *Se niega el del original y quedará así: Los recursos de destinación específica objeto de esta ley se dedicarán prioritariamente a dar continuidad, desarrollo y cobertura a los Hogares Comunitarios de Bienestar de la población infantil más vulnerable del país. Se entiende por Hogares Comunitarios de Bienestar, aquellos que se constituyen a través de becas del 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*”. (Pliego de Modificaciones de la Ley 89 de 1988. Diciembre de 1997, p. 12)

En el segundo debate en el Senado, además de ratificar el 3% no el 4%, el Senador Víctor Renán, propone que *“siendo los industriales, los comerciantes y el sector financiero los que aportan el 50% del total de los ingresos del ICBF, debe este ampliar la representación de estas entidades dentro de la Junta Directiva, mediante la presencia de un vocero de los comerciantes, a través de FENALCO y radicar la representación de los industriales en la ANDI. De esta manera, ellos, conjuntamente con los demás miembros directivos, podrán vigilar la recta y adecuada aplicación de las contribuciones que hacen a uno de los programas de mayor contenido social que se ha planteado hasta ahora el país...”*. (Proyecto de Ley 87 de 1988, p. 2)

#### **3.3.5.4 La Ley en la Cámara**

El proyecto pasó a estudio de la Comisión Tercera Constitucional permanente el 14 de diciembre de 1988. El presidente de la comisión nombró como ponente para primer debate al Honorable Representante Francisco Diego Cadena Antia, en la misma fecha. El proyecto fue aprobado en primer debate el 15 de diciembre de 1988, con las modificaciones que venían del Senado de la República. La presidencia designó al mismo Representante para rendir el informe del segundo debate. En sesión plenaria del 16 de diciembre de 1988, fue aprobado el proyecto en forma definitiva, como quedó en el texto que aún está vigente en toda su integridad: *“...el Director General informa que el Doctor Víctor Renán Barco, ponente del Proyecto de Ley de refinanciación del Instituto, ya ordenó su publicación. Expresa que el proyecto conservó el texto presentado por el Gobierno y sólo se agregó por el ponente que “la destinación exclusiva de los dineros fuera para el Programa Social Hogares Comunitarios de Bienestar . (Acta de Junta Directiva del ICBF, diciembre 17 de 1988)*

A partir del estudio final del articulado así como de los diferentes debates dados tanto en el Senado como en la Comisión Tercera de la Cámara, se llegó a la conclusión de la importancia que para el momento histórico del país representaba el lograr un apoyo financiero al Programa, que garantizara su sostenibilidad futura. La decisión implicaba hacer viable la implantación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en

todos los municipios colombianos antes de 1992, por considerarse urgente actuar para atender a la población infantil en extrema pobreza, situación que se presenta en todas las regiones del país. Por otra parte el texto final de la ley (ver Anexo 2) enfatiza varios puntos que en el hoy por hoy tienen que ver en gran medida con la sostenibilidad del programa:

- La imposibilidad de destinar los recursos del 1% adicional de la nómina para financiar otros programas o actividades, así se trate de programas dirigidos al mismo grupo de edad, dentro del mismo Instituto, por ello los recursos para los Hogares Comunitarios de Bienestar son de dedicación exclusiva y son recursos que se incrementan por estar ligados a los aumentos salariales de ley.

- En lo que corresponde a su dinámica local y territorial, el programa es casi enteramente administrado por las mismas comunidades beneficiarias, lo cual le permitirá desarrollar una base comunitaria, que respaldará la organización del programa y permitirá su rápido arraigo en las comunidades.

- Los incentivos a las empresas y patronos para el pago de los aportes, a partir de amnistías para condonar y facilitar el pago de grandes montos de morosos, dieron lugar a una estrategia que permite una efectiva recuperación de cartera y la ampliación en la vinculación a más empresas privadas y públicas de los sectores con mayores aportes a la economía del país.

- Se establece una nueva conformación de la Junta Directiva del ICBF, en la cual la representación de las asociaciones gremiales patronales se amplía en un representante más, así, quedan un representante de la ANDI y uno de FENALCO. Situación aparentemente explicada por el hecho de que los sectores manufactureros y de comercio, al ser los mayores aportantes al ICBF, deberían tener mayor participación en los destinos que se les da a los recaudos, dándole mayor participación en las decisiones al sector privado y a los empresarios en la Junta Directiva, como máximo órgano de decisión en el ICBF, en detrimento de la participación de los representantes de los trabajadores y sindicatos obrero patronales.

## CAPÍTULO CUATRO: CONCLUSIONES

### • La lectura de la génesis de la política, ¿una nueva entrada para el análisis de políticas?

1. Para el análisis de la *génesis* de una política pública es necesario comenzar por encontrar el valor de *lo inicial* y trascenderlo, haciendo conciencia de que si bien la génesis es una etapa del *policy cycle*, esta debe destacarse y diferenciarse de la formulación. Es así como la *génesis* es parte del objeto de estudio del análisis de las políticas públicas, aunque se trata de un campo poco explorado y por qué no, difuso, del análisis del proceso de política, más que del análisis de política como tal. Dado el interés práctico que anima a muchos analistas de políticas, es muy probable que en ocasiones algunos de ellos vean esta ruta un poco larga y complicada, pero creemos que al detenerse en la génesis, el analista ganará en criterios para hacer *análisis predictivos* de las políticas públicas en general, los cuales son de gran utilidad proyectiva, sobre todo en el caso de aquellas dirigidas a poblaciones. En este sentido, Meny y Thoenig incorporan una categoría descrita como «proceso de surgimiento», que aporta a la comprensión del proceso de la génesis y sugiere que para comprender cómo “*emergen las políticas públicas, se deben plantear desafíos a los analistas de políticas, que van desde construir un puente entre lo que sucede en el seno del sistema político y la opinión pública, hasta la verificación de la pluralidad de actores, situaciones y por ende formas de configurar la política pública*”. (Meny, Thoenig. 1992. p. 114)

2. De acuerdo con Charles E. Lindblom (1980), la comprensión de la génesis de una política pública permitirá al analista delimitar el análisis del proceso de política para poder comprenderlo. La apuesta por abstraer la génesis es, pues, la renuncia a la *visión de conjunto* del ciclo completo de la política a fin de lograr, con esta delimitación, profundizar en segmentos contextualizados del proceso de la política. Por ser la génesis parte del momento o etapa de la formulación, pero siendo parte de ella, requiere igualmente de la comprensión de eventos como: la constitución de agenda, la definición

de mediadores y la configuración de las comunidades de sentido. Estos últimos aspectos son claves para comprender, desde la perspectiva cognitiva que incorpora Pierre Muller (2002), cómo funcionan los escenarios de decisión, expresados en la arena política como la tensión entre oposición y consenso.

3. Una primera propuesta de recursos que permitan capturar, construir y entender la génesis de una política pública, consiste en una suerte de caja de herramientas, que estaría compuesta en primera instancia por: (1) la recuperación de la genealogía, como modo de entender la realidad; (2) la perspectiva histórica, como posibilidad de mirar hacia atrás para comprender cómo se determina tanto el presente como el futuro de la política pública en cuestión; y (3) la claridad de que se trata de mirar el *proceso de la política* y no la *política per se*, para lo cual se hace necesario el uso de diferentes modelos de análisis de procesos de política, no precisamente para optar por uno determinado, sino más bien para avanzar en las coincidencias existentes entre los distintos modelos de políticas y tomar de cada uno aquello que ayude en la lectura de la génesis de la política, antes que en el análisis de su desarrollo, sus repercusiones o su evaluación.

4. El modelo para el análisis de política, denominado por D. Yanow (2001) «modelo narrativo-interpretativo» y descrito por él mismo como un diálogo entre dos perspectivas complementarias de análisis, proporciona una nueva manera de analizar procesos de políticas, en la medida que proporciona al analista un acercamiento a un modelo que logra incorporar los estatutos del análisis más tradicional de políticas –como es el modelo racional–, que hace énfasis en el análisis del discurso político, pero sin limitarse al plano meramente lingüístico y más bien extendiéndose a los planos de lo simbólico y de las interacciones. Así, en esta investigación, lo narrativo-*interpretativo* se centró en los artefactos y dispositivos mas no en los lenguajes como tal, lo cual hubiese requerido de otras herramientas, estrategias y metodologías de análisis, como lo son el análisis crítico del discurso y otros métodos de análisis semiótico. Los discursos entonces se concretaron en dispositivos que permitieron un acumulado interpretativo tan

rico en posibilidades de análisis que dieron cuenta del análisis de la génesis de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

5. En vista de que el análisis de políticas públicas, y en particular el estudio de su génesis, no pueden llevarse a cabo desde una posición externa, “purista y objetiva”, se plantea aquí una propuesta integradora para el análisis de políticas públicas que incorpore varios enfoques que vayan desde el de *coalición de defensores* (Sabatier, 1999) hasta el *interpretativo-narrativo* (Yanow,2001), con el uso de métodos sistemáticos y rigurosos, pero sin la pretensión de que estos conducen hacia afirmaciones universales y objetivas. Esta propuesta puede constituirse en una alternativa, especialmente cuando los contextos de realidad prueban que el analista mismo tiene una tradición ligada a una comunidad de sentido, sea ésta política o epistémica (Hass,1992 y Yanow,2001). Se entiende aquí por comunidad de sentido: “*grupos de personas, entidades, instituciones que comparten el conjunto complejo de representaciones, arquetipos, símbolos, conceptos y significados construidos históricamente.*” El sentido requiere de la presencia de muchos factores: además de los significantes, intervienen referentes históricos, emotivos, culturales, religiosos, éticos, y estéticos. En otras palabras, en la manera particular como un colectivo humano le da sentido a una cosa (crearla y transformarla), no sólo incide la forma como ese colectivo se refiere a la cosa, sino su forma de interpretarla y relacionarse con ella (adaptado de Yanow,2001).

- **La pregunta por la *atención* a la primera infancia sin preguntarse por la *infancia***

6. La definición de política pública de atención a la primera infancia que se asume en este trabajo como base para responder a la pregunta por la génesis del Programa de Hogares de Bienestar, y siguiendo de cerca los elementos que al respecto proporciona Roth (2005) es “El conjunto de actuaciones integrales, que el Estado debe necesariamente desplegar para superar las situaciones problemáticas que afectan el bienestar y desarrollo integral de la primera infancia tanto coyuntural como

estructuralmente, no sólo como respuesta a la corrección de las imperfecciones económicas y sociales sino como garante del pleno desarrollo humano y social de los niños y niñas más pequeños, mediante intervenciones que den cuenta de un rol responsable, activo y proactivo del Estado en esa dirección”.

7. Fue sólo hasta que UNICEF declaró al año 1979 como Año Internacional del Niño, que se planteó una pregunta sobre la infancia misma, y sobre la corrección de las problemáticas que involucraban niños y niñas en Colombia. Hasta ese momento las instituciones que albergaban niños por orfandad, por delincuencia, por maltrato o por abandono, atendían la problemática, más no al niño o niña como sujeto. En Colombia la oferta institucional para la atención a la primera infancia, organizada como CAIP en 1974, se centraba en la atención de las problemáticas de los niños y niñas que se encontraban en riesgo a causa del ingreso masivo de la mujer al campo laboral. Sólo hasta finales de 1979, se impulsó un cambio con la perspectiva de la atención integral de la infancia, al punto que el programa pasó a llamarse Hogares Infantiles y fue objeto de una importante transformación que logró, inclusive en el transcurso de esta evolución, incorporar por primera vez a la infancia como parte de la agenda política nacional.

8. El cambio de los énfasis médico-nutricionales hacia los pedagógico-educativos, se hizo explícito no sólo al cambiar el nombre de Centro de Atención Integral al Preescolar –CAIP- a Hogares Infantiles, sino también al ampliar el proyecto a una estrategia global pedagógica única para todo el país: “... *El niño tiene una serie de potencialidades innatas; la libertad y la creatividad son silvestres, están siempre allí y lo único por hacer es dejar que se expresen. El Hogar Infantil debe ser un taller, un medio para promover esas potencialidades naturales. El adulto, para no entorpecer ni coartar ese proceso de crecimiento, debe proveer al máximo un óptimo ambiente educativo*”. (Concha y Perea, 1985)

**•La búsqueda de políticas de *atención integral* para la primera infancia en Colombia: producto de una presión internacional, más que de la conciencia nacional**

9. La Ley 75 de 1968, promovió la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual se comprometía con la atención del niño y su familia. En concreto, esta ley fue el resultado de una fusión institucional oportunista y no hubo ningún planteamiento frente a la atención integral de la infancia, como tampoco lo hubo cuando, en 1974, se destinó el 2% de la nómina de las empresas públicas y privadas para la atención de los niños y niñas menores de 7 años. Ambos momentos de la oferta institucional tenían que ver con la respuesta que debía el Estado a las empresas que tenían numeroso personal femenino y consideraban oneroso cumplir con la obligación, establecida en la normatividad laboral de la época, de tener una sala cuna para los hijos e hijas de las trabajadoras.

10. Finalmente, las políticas dirigidas a la atención a la primera infancia en Colombia comenzaron a girar en torno a la reflexión sobre la necesidad de hacer de ésta una atención integral. Reflexión que siempre estuvo mediada por las tendencias internacionales, especialmente aquellas dirigidas por las entidades de cooperación, naturalmente lideradas por UNICEF, y en general, aquellas que el Sistema de Naciones Unidas promovía para Latinoamérica. Los planteamientos previos al surgimiento de los Hogares de Bienestar, así como muchos de sus contenidos finales, fueron influenciados por la evolución que tuvo la atención a la primera infancia en el contexto latinoamericano, la cual, para efectos de este estudio, resumimos en tres momentos centrales :

a. Énfasis en la asistencia: a finales del siglo XIX y comienzos del XX, surgieron en América Latina los programas de atención al niño preescolar, como reacción al paso de las economías agrarias a las economías industriales, donde esta transición, trajo como uno de los principales efectos, la incorporación de la mujer al

mercado laboral, con las consecuentes repercusiones en las dinámicas de las familias de las décadas de los treinta y los cuarenta del siglo XX (Cocharam, 1993, p. 213).

b. Énfasis en la educación: la atención a la primera infancia pasa de ser una alternativa de apoyo a la mujer trabajadora a convertirse en una respuesta a un problema social. Se avanza hacia una preocupación por el escolar futuro y, sin pensar aún concretamente en el niño o niña pequeño, se plantea la atención como una preparación para una escolaridad exitosa, centrada en el desarrollo intelectual y no sólo biológico del futuro escolar (UNICEF, 1982).

c. Énfasis en una atención integral: para los años ochenta, se comenzaron a implementar en varios países de la región los denominados enfoques innovadores o alternativos. En función de éstos, las ofertas de atención a la primera infancia se esforzaban por integrar los procesos asistenciales con la promoción del crecimiento armónico y el estímulo al desarrollo cognitivo-afectivo. Por esta época, proliferaban en varios países de la región (Colombia, Costa Rica, Chile, Jamaica, México, Panamá, Perú, Uruguay, Argentina y Venezuela) los programas experimentales y piloto de investigación o intervención que combinaban lo nutricional y de salud, con lo afectivo-cognitivo y con elementos de participación comunitaria, como la vinculación de la familia y los vecinos en el papel de agentes de cambio (UNICEF, 1980).

11. Sin embargo, el arraigo de estas tendencias integradoras fue limitado y su afianzamiento requirió de varios elementos, dentro de los que se destacó la labor de Organizaciones No Gubernamentales-ONG- muy fuertes a nivel regional, las cuales se constituyeron con el tiempo en importantes referentes nacionales. Entre las experiencias que es obligatorio destacar por su solidez técnica, están: la experiencia del Programa Promesa en la región del Pacífico del Centro Internacional de Desarrollo Humano - CINDE-, la experiencia del Proyecto Costa Atlántica de la Fundación Bernard van Leer y el Proyecto ACAIPA, apoyado en conjunto por UNICEF y el ICBF. Estas experiencias se enriquecieron a su vez gracias al intercambio con experiencias de otros países de la región, como: las Casas del Niño de los Wawa Wasi y los Wawa Uta, del

Perú; El Programa de Hogares de Cuidado Diario, de Venezuela; el Programa de Estimulación a niños entre 0 y 2 años de edad, de Chile.

- **La atención a la primera infancia en la agenda pública: un momento central de la génesis del Programa de Hogares de Bienestar**

12. Definir con exactitud el momento histórico en que la atención a la primera infancia entra en la agenda pública, es un punto que en todo momento y en el escenario que se plantee, va a tener múltiples contradictores; por tanto, más que establecer un momento preciso, nos parece más importante mostrar las razones por las cuales la atención a la primera infancia empezó a ser prioridad para los gobiernos y para los tomadores de decisiones en general, al punto de generar respuestas sociales organizadas para la atención de los niños y niñas más pequeños. Entre las diferentes circunstancias que de una u otra manera lograron aumentar paulatinamente los niveles de consciencia en la sociedad civil colombiana y presionaron la atención integral de la primera infancia, están en primer lugar los hallazgos científicos en torno a la trascendencia que tiene para el desarrollo futuro de los niños lo que se hace durante los primeros años en términos de estimulación de su desarrollo físico, nutrición y promoción de sus capacidades cognitivas.

13. Sin embargo, cabe anotar que el hecho de que la atención a la primera infancia entrara a formar parte de la agenda política coincidiera primero con el debate nacional dado al ICBF por los CAIP en 1979, y luego con la aparición de los Hogares de Bienestar en 1986 como reacción a los Hogares Infantiles, –dos momentos importantes en la concreción de oferta de atención a la primera infancia–, en realidad no significaba que realmente los niños y las niñas estuvieran en la agenda, lo que estaba en ella eran los problemas que estos representaban para el país y para los tomadores de decisiones. Se requirió de la promulgación del Año Internacional del Niño, en 1979, y la firma de la Convención de los Derechos del Niño, en 1989, para que en el país se empezara a pensar en el niño como sujeto de acciones políticas. Sólo en esos momentos se puede decir que hubo verdaderamente una agenda política comprometida con la primera infancia y con

la garantía de un modelo integral de atención para los niños y las niñas colombianos.

- **Una comunidad epistémica para las nuevas modalidades de atención a la primera infancia vs. una comunidad de políticas para los Hogares de Bienestar**

14. El desarrollo de las nuevas formas de atención a la infancia, centrada esta en los niños y niñas, empezó a consolidar en Colombia una tendencia que se revelaba en las experiencias innovadoras que tenían lugar en las regiones y que puso en cuestión, hacia finales de 1984, la oferta del ICBF, no sólo por su baja cobertura, sino por el modelo de atención. Se consolidó entonces un equipo de trabajo conformado por funcionarios del ICBF, UNICEF, académicos y funcionarios con experiencias locales de primera infancia exitosas, que configurarían lo que podría ser la *comunidad epistémica de las nuevas modalidades*. Este grupo logró construir sentido en torno a un nuevo modelo de atención dirigido a niños y niñas menores de 7 años. Como producto de múltiples reflexiones plasmadas en documentos y en el contexto mismo del ICBF, desarrolló conocimiento novedoso en el tema y logró *un movimiento dentro de los cuadros técnicos del ICBF*, cuya influencia pasó del nivel central a las regionales y de estas a los centros zonales y a lo local. Por otro lado, el grupo logró legitimar dentro del ICBF temas como el de la des-escolarización en la atención del niño preescolar, y permitió visibilizar experiencias que involucraban a la familia y a la comunidad y que tuvieron gran trascendencia en el desarrollo posterior de las propuestas de atención integral al niño pequeño.

15. La institucionalización de las nuevas modalidades de atención –promovida dentro del ICBF por la allí conformada comunidad epistémica–, se formalizó y se implementó en las Unidades de Promoción y Atención al Niño –UPAN-. Su desarrollo como directriz del ICBF permitió que hacia 1985 se dieran cambios importantes en el Instituto. Aparte del apoyo institucional a las denominadas nuevas modalidades, las modalidades tradicionales conocidas como Hogares Infantiles, se transformaron en centros de animación comunitaria y entraron a formar parte importante de la red de servicios que se articulaban para dar apoyo a los procesos de participación comunitaria. Dentro de la diversidad de las nuevas modalidades se encuentra cómo todas ellas se

configuraban de manera diferente, pues aunque compartían principios educativos y pedagógicos similares, que revisaremos más adelante, respondían a las necesidades particulares de sus comunidades, a su especificidad geográfica, cultural y poblacional; hacían uso de potencialidades propias que las convertían expresiones de una iniciativa común pero con dinámicas distintas y es allí donde se identifica su gran potencial como alternativas importantes para la atención de los niños y niñas menores de 7 años (García y Concha, 1985, pp. 4-18).

16. Sin embargo, el proceso de construcción de sentido que promovía la comunidad epistémica de las nuevas modalidades en torno a un nuevo modelo de atención integral a la primera infancia, fue lento. Como no había diálogo con las instancias de decisión del ICBF, cuando el Instituto debió atender el desastre de Armero y aún no se había recuperado del todo de esta situación, hubo cambio de gobierno y los procesos se lentificaron, a causa de lo cual la iniciativa de implementación de las UPAN quedó pendiente. No obstante, en las regiones, en los territorios, la dinámica continua de cambio se iba afianzando en los equipos técnicos y las iniciativas comunitarias madurando en cada una de las experiencias locales de atención a la primera infancia.

17. La iniciativa de Hogares de Bienestar surgió con base en la experiencia acumulada, que indudablemente habían proporcionado las *nuevas modalidades de atención*. Es entonces explicable el éxito asombroso que tuvo una de las pruebas piloto de los Hogares de Bienestar, pues se soportaba en un modelo centrado en el niño como sujeto de la atención y en la participación de la comunidad como eje del funcionamiento del programa, el cual fue tomado de las experiencias de las nuevas modalidades de atención a la primera infancia. Así mismo, los insumos técnicos de la *Circular de octubre de 1986 de la Dirección General*, que se enviara a las regionales del ICBF tanto para el respaldo de los 10 pilotos del programa de Hogares de Bienestar, como a manera de referente para la organización de los primeros Hogares, se obtuvieron de la experiencia y documentación que soportaba técnicamente las nuevas modalidades de atención. Este es el respaldo técnico que no se explicita, que aprovecha la experiencia de las nuevas modalidades y logra tras bambalinas el éxito inicial de los Hogares de

Bienestar.

18. La confianza en el éxito de los pilotos del programa y su inicial desarrollo como directriz institucional, bloqueó todos los reparos de los técnicos del nivel central del ICBF. Con el Director del Instituto a la cabeza, se conformó un grupo, que aunque contaba con algunos perfiles técnicos entre sus miembros, se cerró en torno al logro de una directriz de carácter político y rodeó las decisiones de la Junta Directiva, la cual se constituyó en parte importante de la comunidad de política en torno al Programa de Hogares de Bienestar. Es decir, que mientras las nuevas modalidades de atención tuvieron una fuerte comunidad epistémica, los Hogares Comunitarios de Bienestar configuraron una fuerte comunidad de política. Sin embargo, entre estos dos ámbitos no hubo interacción a pesar de que indiscutiblemente uno de los soportes que encontró el Programa de Hogares de Bienestar fue el tejido social y la fortaleza técnica que las nuevas modalidades habían logrado en las regiones, al punto en que muchos sitios iniciadores del programa, éste se leyó como *una evolución de la iniciativa de las nuevas modalidades de atención a la primera infancia*.

- **El fenómeno expansivo de los Hogares de Bienestar**

19. Los Hogares de Bienestar hicieron parte de la estrategia para luchar contra la pobreza. El gobierno lo tomó como una prioridad y rápidamente logró niveles sensibles de cobertura, al alcanzar a atender 122 mil niños en su primer año de existencia. Esto cambió la configuración tradicional de los beneficiarios del ICBF. La mayoría de los nuevos usuarios eran hijos de trabajadores del sector informal de la economía. De hecho, sondeos realizados entre 1991 y 1992, evidenciaron una distribución en la que más del 70% de las familias usuarias del programa obtenía sus ingresos en el sector informal. Así se lograba lo que siempre es difícil para cualquier programa: llegar a los más pobres. De esta manera, el programa se convirtió en una de las primeras fórmulas para lograr mejores niveles de equidad social. Dado su gran éxito inicial, su alta expansión y su capacidad para combatir la pobreza, el gobierno tuvo elementos para negociar el apoyo de los sectores sindical y empresarial.

20. El Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, como Programa Social del presidente Barco, se expandió a nivel nacional de forma impactante. Los titulares de prensa, los políticos y los organismos internacionales y de cooperación internacional, lo apoyaban. De esta visión optimista dan cuenta las proyecciones que aparecen en los informes institucionales, donde se planeaba la expansión del programa de manera veloz, al punto que en 1992 se tendría casi un millón de niños beneficiados, cifra que en 1994 se podría estar acercando al millón y medio, cumpliendo así con la meta inicial. Sin embargo, para finales de 1988, la sostenibilidad del programa empezaba a cuestionarse y los técnicos y las sociedades científicas comenzaban a hacer oír sus reparos frente al programa y la idoneidad de las madres comunitarias para garantizar una atención integral para los niños y niñas más pequeños.

21. La decisión de dar vía libre a la fase expansiva del programa, centró los esfuerzos subsiguientes de todo el equipo del ICBF en el logro de la viabilidad financiera del programa, descuidando en gran medida su viabilidad técnica. El despliegue de los alcances de la comunidad de política, que dio cuenta de los logros indiscutibles del programa en cobertura y en avances programáticos así como en la movilización de todo un engranaje político que permitió que el programa sobrepasara inclusive las dificultades institucionales más complejas, muestra la fuerza política de la iniciativa. Si bien fue la comunidad de política que se conformó en torno al Programa de Hogares de Bienestar la que elevó un programa de atención a la primera infancia al nivel de una iniciativa política, con la cual el gobierno del Presidente Barco mostró metas cumplidas en sus compromisos de política social, fue ella también la que dio el golpe final para que la comunidad epistémica que sostenía a las nuevas modalidades desapareciera del seno del ICBF y todo su acumulado técnico se diluyeran en el arrasador momento expansivo que se le impuso al Programa de Hogares Comunitarios.

• **Al diferenciarse en el seno de sus comunidades de sentido, los actores de política fortalecen el ámbito de la decisión política**

22. La Junta Directiva de ICBF jugó un papel fundamental en la génesis de los

Hogares de Bienestar, el cual transitó entre el de un actor homogéneo y el de un grupo de actores diferenciados. En los dos casos, la Junta formó parte de una comunidad de sentido surgida de la evolución de una comunidad de política que impulsó la decisión de que los Hogares de Bienestar no fueran tan sólo un programa del ICBF sino que se constituyeran en una de las políticas de gobierno que conformaban la estrategia de superación de la pobreza absoluta. El devenir de los roles de la Junta Directiva, inició con el *consenso* frente a la decisión de contar con una alternativa que ampliara la cobertura de atención, no satisfecha por los Hogares Infantiles. De allí pasó a una etapa de relaciones que definieron una *transferencia de roles*, mediante la cual se rompió la unidad de la Junta y surgió una serie de *coaliciones*, unas a favor de la expansión y otras reclamando prudencia y explicitando los riesgos financieros de ésta. Finalmente, vino un periodo que se caracterizó por una explícita separación de roles provocada por el *proceso de diferenciación de intereses* que se desató al final de la expedición de la Ley 89 de 1988 –la cual hizo sostenible el Programa de Hogares de Bienestar-. Allí aparece una Junta Directiva heterogénea en su interior, con preponderancia de actores como los delegados del DNP, el Representante de Senado y Cámara y el Director del ICBF, quienes se constituyeron en *actores estratégicos* al momento de tomar la decisión política final que lograra hacer perdurable el funcionamiento del Programa de Hogares de Bienestar.

23. Destacar el papel de Jaime Benítez Tobón en la génesis del Programa de Hogares de Bienestar es, más que una obligación, un asunto necesario. Para describir a plenitud tan singular personaje fue necesario unir las categorías de «agente» de Yves Surel (2003) y la de «mediador» de Pierre Muller (2002). La acepción «agente-mediador», caracteriza mejor a un personaje, que no solamente capitalizó su cargo de Dirección sino que también logró darle fuerza y efectividad a sus decisiones gracias a lo determinante de sus acciones, más que a lo inherente a su personalidad. Así, logró incidir de manera ejemplar, en decisiones claves para la génesis del Programa Social del Presidente Barco, los Hogares Comunitarios del ICBF. Benítez fue ese actor clave que logra, como lo destaca Muller (2002), “*incidir en la construcción del referencial de una política*”, en la medida en que fue quien manejó el marco dentro del cual se

desarrollaron las negociaciones, los conflictos o las alianzas que condujeron a las decisiones gracias a las cuales se hizo frente a los diferentes momentos de la génesis del programa. En cuanto al surgimiento de la decisión y la expansión del programa de HOBIS, el rol de “mediación” se concentró claramente en la persona de Jaime Benítez Tobón, por ser él consciente todo el tiempo del capital estratégico de sus movimientos, por fuera e inclusive por encima de los roles desempeñados por la Junta Directiva o los técnicos delegados del DNP o del ICBF. Benítez Tobón fue además ese actor que desde sus afinidades con lo político y su tradición como empresario, combinó los discursos de la política y la empresa, y como diría Giandoménico Majone (1997), desplegó exitosamente los procesos de persuasión para lograr dar luz verde a los Hogares de Bienestar en lo financiero y en lo político.

- **Los Hogares de Bienestar como política pública dirigida a la primera infancia en Colombia**

24. Con insistencia hemos planteado que este trabajo no pretende ser más que un análisis de política pública, que propone la lectura a profundidad de su génesis como opción para hallar en ese *grial* elementos *predictivos* que permitan ubicar lecciones para tomar mejores decisiones en contextos afines, tanto del ámbito del análisis de políticas públicas en general, como en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia en particular. Por ello, si bien este trabajo puede aportar a procesos de análisis de política que se utilicen para complementar evaluaciones de políticas, sus pretensiones no son en ningún momento las efectuar una evaluación o estimado valorativo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Sin embargo, al optar en este documento por un análisis centrado en gran medida en un enfoque interpretativo, no se puede dejar por fuera posturas y puntos de vista sobre el tema y la política objeto de análisis. Por tanto, para nosotros este texto pretende dejar en claro que:

- El Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar nace en lo técnico de las nuevas modalidades de atención, iniciativa de la que hereda los lineamientos básicos, de la que recoge los frutos de las acciones que promueven la vinculación de la

comunidad en la administración de la atención de los niños y niñas, y que le da estatus a la organización comunitaria con la figura de administración delegada.

- El programa de Hogares Comunitarios de Bienestar nace en lo político de la oportunidad del ICBF de responder desde una oferta institucional al vacío de alternativas sociales del gobierno de Barco, proyectando al ICBF en el marco de la política social y fortaleciéndolo institucionalmente. Luego del prestigio perdido por la baja cobertura y los limitados resultados de los programas dirigidos a la primera infancia como los CAIP, logra en muy poco tiempo pasar de ser un programa institucional a ser el Programa Social del presidente Barco, en el marco de la estrategia de “erradicación de la pobreza absoluta”.

- La Ley 88 del 1988 blinda financieramente los Hogares al puntualizar que el recaudo *extra* del 1% sobre la nómina de trabajadores públicos y privados, es de destinación exclusiva para el programa y no para refinanciar al ICBF, garantizando así su sostenibilidad financiera en el tiempo.

- El deterioro técnico del programa en etapas en las que se esperaba su cualificación, podría estar relacionado con el hecho de que se privilegió la constitución de una comunidad de política que fue efectiva a la hora de lograr su sostenibilidad política, pero que dejó de lado la posibilidad de acoger la comunidad epistémica de los técnicos que, estando en el ICBF, le hubiesen aportado al programa el crecimiento y la sostenibilidad técnica necesarios para su fase expansiva.

- El desarrollo de la segunda etapa del programa prevista en su génesis, que implicaba el logro de una oferta de atención para los niños escolares y el mejoramiento de las condiciones de vivienda y trabajo de las comunidades donde estuviera funcionando el programa, fue interrumpido cuando en las evaluaciones promovidas por las mismas entidades que apoyaron su formulación, se generaran fuertes cuestionamientos que impidieron continuar a la siguiente etapa prevista.

- **Respecto a las hipótesis de partida**

25. El entender la génesis del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar como oferta institucional masiva y organizada, parte de la base de aceptar que no se trata de un programa más, dirigido a la población infantil en Colombia. Por el solo hecho de su perdurabilidad –22 años de existencia al día de hoy–, se puede decir que es, por un lado, la expresión de la política de atención dirigida a la primera infancia a través de una oferta institucional que se configuró como tal gracias a la conjunción de circunstancias históricas particulares, en contextos políticos singulares –como lo fue el tránsito del gobierno Betancur al gobierno Barco–.

Por otro lado, es el resultado de la tensión entre las decisiones producto de la voluntad política frente a la masificación de la atención de los niños y niñas menores de siete años en Colombia y la voluntad técnica representada en el acumulado teórico-práctico de las *nuevas modalidades de atención a la primera infancia*. Estas últimas venían fortaleciéndose en el país como respuesta a las dinámicas de atención integral a los niños y niñas, desarrolladas en las regiones en el marco mismo de las acciones institucionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

## REFERENCIAS

- Abbott, A. (2001). Times Matters. "On Theory and Method". The University of Chicago Press.
- Acosta, A. (2003). Evaluación "Pilar para potenciar el desarrollo infantil" En: *Foro Primera Infancia y Desarrollo. El Desafío de la Década*. CINDE, ICBF, DABS; UNICEF, y otros.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). "Estudio introductorio 2ª". En L. F. A. Villanueva, (Ed.). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Estudio introductorio 3ª". En L. F. A. Villanueva, (Ed.). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Estudio introductorio 4ª". En L. F. A. Villanueva, (Ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección. *Antologías de Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Amar, J. J. & Alcalá, M. (2001). *Políticas Sociales y Modelos de Atención Integral a la Infancia*. Barranquilla: Ediciones Uninorte-
- Amar, J. J. (1986). *Los Jardines Comunes del Niño: teoría y experiencias*. Proyecto Costa Atlántica. Barranquilla: Ediciones UniNorte.

- Arango, M. (1993). "Chapter Colombia". En: Moncrieff Cochran, *Internacional Handbook of Chile Polices ad Program*.
- Arrubla Yepes, M. (1991). "Síntesis de la historia política contemporánea". En: *Colombia Hoy: Perspectivas hacia el Siglo XXI*. 14 ed. Bogotá: Siglo XXI Editores de Colombia S.A.
- Bañon Martínez, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Alianza Universidad.
- Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Getting Agencies to Work Together. The Practices and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: The Brookings Institution.
- Barzelay, M- & Campbell, C. (2002). *Preparing for the Future. Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Barzelay, M. & Thompson, F. (2003). *Efficiency Counts: Developing the Capacity to Manage Costs at Air Force Materiel Command*. The IBM Center for The Business of Government.
- Barzelay, M.; Gaetani, F.; Cortázar, J. C. & Cejudo, G. (2002). *Investigación sobre reformas a las políticas de gestión pública en América Latina*. Marco conceptual, guía metodológica y estudio de caso. Washington: BID. (<http://www.iadb.org/int/DRP>).
- Bralic & col. (1978). *Estimulación temprana, importancia del ambiente para el desarrollo del niño*. UNICEF. Chile.

- Benítez Tobón, J. (1995). *Por los niños de Colombia*. Medellín: Editorial Marín Vieco de Colombia.
- Benny, M.; Hughes, E. C. (1970). "Of sociology and the interview", in Denzin, N.K. (Eds), *Sociological Methods: A Sourcebook*. Aldine Publishing Company, Chicago, IL.
- Bourdieu, P. (2002). "Leçon sur la leçon". Paris: Minuit. Citado en Giménez, G. (2002). *Introducción a la sociología de Pierre Bourdieu*. Colección Pedagógica Universitaria, No. 37-38, enero-junio/julio-diciembre.
- Bustelo R., M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995 – 1999*. Tesis de Grado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid
- Bruner, J. *American Psychologist*. 1964: 1-15. Citado por MORA, José Obdulio y otros (1972), En: *El Ambiente Social y su relación con la Desnutrición y el Desarrollo mental*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Castellanos, J. & Téllez, J. (1990). *Los Hilos del Poder*. 2 ed. Bogotá: Editorial Planeta.
- Chacón, O. & Ruiz, D. (2007). *Historia de la formación del Nutricionista Dietista en Colombia*. Tesis de pregrado para optar al título de Nutricionista – Dietista. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Medicina. Departamento de Nutrición. Bogotá, Colombia.
- Christiansen, N.; Vuori, L.; Mora, J. O. & Wagner, M. (1972). "El ambiente social y su relación con la desnutrición y el desarrollo social y mental". En: *Educación Hoy: Perspectivas Latinoamericanas*. Año VII, No4, nov-dic. Bogotá-Colombia.

- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1972). *Participation in american politics: The dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cochran, M. (1993). *Internacional Handbook of Chile Care Polices and Program*. Westport, Conn. Greenwood Publishing Co.
- Colbert De Arboleda, V. & Mogollón Jaimes, Ó. (1980). *Hacia la Escuela Nueva*. 3 ed. Bogotá: Editorial del Ministerio de Educación Nacional.
- Concha, M. F. & Perea, C. (1985). *La Política de Unidad de Protección y Atención al niño, el joven y la familia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Corpes-occidente. Colombia. (1993). "Informe de gestión Departamento Nacional de Planeación". Bogotá.
- Del Castillo, S. *El Plato Vacío*. (2003). "Situación del Derecho a la Alimentación de la Infancia en Colombia". UN Periódico, Universidad Nacional. Bogotá.
- Del Castillo, S.; Heredia, P. & otros. (2001). *Caracterización de los Programas de Asistencia Alimentaria del Distrito Capital*. CEIS-SDS. Bogotá.
- Del Rosso, J. & Marek, T. (1996). *Class Action, Improving School Performance in the Developing World through Better Health and Nutrition*. Directions in Development. World Bank. Washington, D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (1987). Documento CONPES 2307. Febrero 26. Bogotá, Colombia.
- \_\_\_\_\_. (1986). Presidencia de la República. "Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo". Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación, CONPES. (1986). Consejo Nacional de Políticas Económica y Social. “Acta n° 575 del 25 de abril”. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). “Evaluación de Políticas Públicas. Programa de Familias en Acción. Condiciones Iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares”. DNP-BID-Banco Mundial. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (1983). “Política Integral de Atención a la Familia”. Documento mimeografiado. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (1981). “Política Nacional de Atención al Menor”. Documento mimeografiado. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (1995). “Políticas de Cambio Económico y Social”. DNP. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (1997). USD, Documento CONPES. Bogotá.

Development Research Centre (IDRC). (2006). Revisión Sitio WEB, IDRC, consulta: 24 de abril.

Development, World Bank. (1996). Washington, D.C.

Diario Oficial. (1969). Órgano de difusión del Ministerio de Gobierno, República de Colombia.

Elizondo Vega, Guadalupe. (1984). “Programas de bajo costo, el Caso de México”. En: *Síntesis de Ponencias del Taller sobre alternativas de atención a la niñez en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones*. Editado por Marta Arango y Gloria Carvalho. Medellín.

- FAO. (2003). “Estado mundial del hambre”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Ginebra.
- Filip, J.; Balmacea, C & Gimeno, P. (1977). “Educación preescolar en el hogar o en el kindergarden: logro de objetivos cognitivos”. Revista *Centro de Estudios Educativos*. Santiago de Chile.
- Fraile, L. & Mora, L. (1993). *La organización y la participación comunitaria un proceso político del programa HCB*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Franco de Hurtado, N. (1990). *Hogares Comunitarios de Bienestar: ¿respuesta a una obligación social?*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Frogosa, G. (1978). “Hogares de Cuidado Diario”. Ponencia. En: *Memorias del Seminario sobre educación inicial no escolarizada*. Lima.
- Foucault, M. (1985). *La hermenéutica del sujeto. Genealogía del poder*. Madrid: Ediciones Cruz verde.
- \_\_\_\_\_. (1976). *Historia de la sexualidad*. París: Editorial Gallimard.
- García Vanegas, L. & Concha, M. F. (1985). “La atención integral al niño menor de 7 años en las Unidades de Protección y Atención al Niño, el Joven y la Familia”. Ponencia. Florianópolis. Brasil. En: Documentos Subdirección Técnica, División de Protección Preventiva. Bogotá, Diciembre de 1985.
- Godoy-Arcaya, Ó. (2006). “Analítica del poder: en torno a Michel Foucault”. En: *Entre lo público y lo privado, Revista Catarina. No 124*. Chile.
- \_\_\_\_\_. (2003). “Michel Foucault. El discurso del poder”. En: *Revista Folios Ediciones*. Buenos Aires.

Grindle, M. & Thomas, J. (1990). *After the Decision*. World Bank.

Grindle, M. & Thomas, J. W. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Haas, P. (1992). *Introduction: epistemic communities and international policy coordination international organization*. in: *Stephanie Neilson*. Review. IDRC.

Hecló, H. (1972). *British Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 83-108. Inglaterra: Cambridge University.

Hecló, H. (2001). "Issue networks and executive establishment" in: *Stephanie Neilson*. Review. IDRC.

High/Scope Educational Research Foundation (1978-1980). "Preschool education and public policy in Latin America". Survey Report. Ypsilanti. Michigan.

Howelt, M. & Ramesh, M. (1995). "Studying Public Policy", Oxford University Press.

Hogwood, B. & Gunn, L. W. (1984). "Policy analysis for real world". Oxford University Press.

ICBF- UNICEF. (Noviembre de 1978). "Educación con Participación de la Comunidad". En: *Los niños*. Revista mensual. No 6. Bogotá.

ICBF- UNICEF. (Julio de 1979). "Educación con Participación de la Comunidad". *Los niños*. Revista mensual. No 8. Bogotá,.

ICBF. "Informe financiero". Colombia. 1986.

\_\_\_\_\_. “Memorando octubre 20”. Colombia. 1986.

\_\_\_\_\_. “Informe de actividades 1992 – 1994”. Colombia.

ICBF y Comité Interproyectos Van Leer. (Octubre 7 al 10 de 1981.). “Síntesis y Conclusiones del Seminario Nacional sobre Alternativas de Atención Integral a la Niñez Marginada”. Barranquilla.

ICBF. (1996). Documentos Subdirección de Nutrición, 1968. Archivo personal Jaime Benítez Tobón. Bogotá.

ICBF. (1986). “Historia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (Enero de 1989). “Informe de actividades de la Dirección General 1986-1988”. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (1986). “Informe del Director”. Subdirección de Nutrición y Planeación. Sede Nacional. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (1995). “Evaluación de Impacto de Hogares de Bienestar”. Tomos I-V. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (2005). “Informe ICBF 2005, Min. Protección Social”. Colombia.

\_\_\_\_\_. (2003). “Dirección de Planeación. Subdirección de Programación. Ejecución presupuestal”. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (1997). “Evaluación de Impacto de los Hogares Comunitarios”. Colombia, Bogotá.

\_\_\_\_\_. (1987-1988). Informes de gestión ICBF. Colombia, Bogotá

- \_\_\_\_\_. (1993). "Lineamientos del Programa de Hogares Comunitarios". Colombia, Bogotá
- ICBF, Presidencia de la República. (1985). Ley 55 de 1985. Bogotá, Colombia.
- ICBF. Presidencia de la República. (1988). Ley 89 de 1988. Bogotá, Colombia.
- INCAP OPS –OMS. (2004). "Iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional– SAN– para Centroamérica: no más centroamericanos con hambre". Documento de la Integración Centroamericana. El Salvador.
- Jee-Peng, T- & col. (1999). *The Benefits of Early Child Development Program: An Economic Analysis*. World Bank. Washington.
- Jovchelovitch, S. & Bauer, M. W. (2000). "Narrative Interviewing", en: *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.
- Kalmanovitz, S. & López, E. "Reportes del emisor". Boletín Electrónico. Consultado el 12 de septiembre de 2007 en: [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)
- Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Nueva edición corregida y aumentada. Bogotá: Editorial Norma.
- Laborier, P. (2007). "Debates en el abordaje de las Políticas Públicas". Conferencia en el I Coloquio de Políticas Públicas. Bogotá, Colombia.
- Lasswell. H. D. (1985). "Estructura y función de la comunicación en la sociedad". Publicado en Moragas Spá, Miquel, *Sociología de la comunicación de masas*, tomo II, Gustavo Gilli, Barcelona.

- Lasswell, H. ([1951]1996). "La orientación hacia las políticas". En Aguilar, L. *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Lasswell, H. ([1971]1996). "La concepción emergente de las ciencias de políticas". En: Aguilar L., (Ed.). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Leal Buitrago, F. (1991). "El Estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta?". En: *Colombia Hoy: Perspectivas hacia el Siglo XXI*. Bogotá: Siglo XXI Editores de Colombia S.A. 4ª Edición.
- Lewis, M. & Goldberg, S. (1969). "Merrill- Palmer Quarterly". En: *El Ambiente Social y su relación con la desnutrición y el desarrollo mental*. Bogotá. 1972.
- Lincoln, Y. & Guba, E. (2001). "Research, Evaluation, and Policy Analysis: Heuristic for Disciplined Inquiry." *Policy Studies Review* 5. Febrero 1986, p.p. 546-565. Citados en: Bustelo, R. María. "La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995 – 1999". Tesis de Grado. Madrid: Universidad Complutense.
- Lindblom, Ch. E. (1980). *The Policy-Making Process*. Segunda edición. Prentice-Hall Inc. New Jersey.
- Lindblom, Ch. E. (1999). *Democracia y sistema de mercado*. Fondo de Cultura Económica. 2ª Ed. México D.F. Revisión Estudio Introductorio y Capítulos 1 y 2.
- Lindblom, Ch. (1991). *Democracia y Sistema de Mercado*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Lindblom and Cohen. (1979). *Nuevos procedimientos en la toma de decisiones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mac Donald, B.; Haddad Lawrence; G., R. (2003). "Nutrición: Argumentos su favor". En: *Nutrición y seguridad alimentaria, la base del desarrollo*. Naciones Unidas. OPS-OMS.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. 1 ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica.
- Manheim, J. & Ramersh, R. (2003). *Análisis político empírico: métodos de investigación en Ciencia Política*. Madrid: Editorial Alianza.
- Martínez, H. (2003). *Forjando un futuro más justo: sobre la Declaración de las Metas del Milenio*. INCAP, OPS-OMS. Guatemala.
- Martínez Boom, A. (junio de 2003). "La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas". En: *Revista Colombiana de Educación*. No 44: pp. 12-39. Bogotá, Colombia.
- Martinic S. & otros. (1987). *La reflexión metodológica y pedagógica de las expresiones de educación popular del proyecto PPH CEAAL*. Santiago de Chile.
- Martorell, R. (8 y 9 de abril de 1996). "Undernutrition during pregnancy and early childhood and its consequences for behavioral development." Ponencia preparada para la conferencia del Banco Mundial sobre el "Desarrollo Infantil Temprano: Invirtiendo en el Futuro" (Early Child Development: Investing in the Future). Washington. USA.
- May, E. (1996). *La pobreza colombiana. Un estudio del Banco Mundial*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo. Banco Mundial.

- Mc Caain, N. M. & Mustar, F. (abril de 1999). "Reversing the real brain, early years study, final report". Toronto: Government of Ontario.
- Meny, Y. & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mialaret, G. (1978). "La educación preescolar en el mundo". En: *Estudios y documentos de educación en el mundo*. No 19 UNESCO.
- Ministerio de la Protección Social. (2006). "Informe ICBF 2005". Bogotá.
- Misas, G. (1995). *De la industrialización sustitutiva a la apertura: el caso colombiano*. En: Flórez, Luis Fernando. "Colombia: gestión económica. Del Ajuste al cambio institucional". Tomo II. Centro de investigaciones para el Desarrollo-CID, Universidad Nacional de Colombia. CIID, Canadá, Bogotá.
- Mokate, K. (marzo de 1991). "Evaluación de programas del ICBF". Bogotá: Universidad de los Andes.
- Montenegro, H.; Correa, D.; Gallardo, I.; Barrios, M. & otros. (1977). "Cómo pueden los adolescentes de una comunidad ayudar a los niños sin oportunidades de educación pre-escolar". En: *Educación Hoy: perspectivas latinoamericanas*. Año II. Número 4. Editorial García e Hijos. Bogotá.
- Mora, J. O. (1970). "Informe de los programas de investigación". ICBF, División de Investigaciones. Bogotá.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Myers, R. (2003). Foro "Primera Infancia y Desarrollo". Bogotá. Colombia. CINDE-ICBF, UNICEF, DABS.

- Myers, R. (1993). *Los Doce que sobreviven*. Publicación científica No 545. OPS/UNICEF/TACRO. Washington. D.C.
- Nelson, B. J. (1993). “La formación de una agenda”. En: Aguilar, Luis F. *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. V Ed. México.
- Nelson, S. (2002). *Knowledge Utilization Public Policy Processes*. IDRC. CEU. Ottawa. Canada.
- Nietzsche, F. (1948). *La Génesis de la moral*. Nueva Biblioteca Filosófica TOR. Buenos Aires.
- Ochoa Núñez, H. (1983). “Espacios para la educación escolar y extraescolar: caso Colombia”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y La Cultura–UNESCO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Ortiz, N. & col. (1992). “Los Hogares Comunitarios de Bienestar y los derechos del niño: el caso colombiano”. UNICEF. Bogotá
- Paxon, C. & Waldfogd; Work, J. (1999). “Welfare and child malnutrition”. Working Paper. Foundation.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Editorial Norma. Bogotá.
- Perea, Carlos Mario; Concha, María Francisca y Acosta, José. (Noviembre de 1985). “La educación infantil: una responsabilidad comunitaria”. Mimeografiado. Bogotá.ICBF.

- PINA. (1968). “Programa Integrado de Nutrición y Alimentación”. Documento Informe de Logros. ICBF-INS. Bogotá –Colombia.
- Pollit, E. (1978). “Early childhood intervention program in Latin America. A Selective Review”. Department of Nutrition and food Sciences. Ford Foundation. Cambridge.
- Pollit, E; Cueto, S & Jacoby, E. (1998). “American Journal of Clinical Nutrition”, suplemento No 67. Lima, Perú.
- Porter, R. (2001). *Knowledge Utilization and the processes Policy Formation*. USAID. Sur África.
- Presidencia de la República, Ministerio de Salud. (1985). Ley 55 de 1985. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República. (1985). Ley 55 de 1985. Ministerio de Salud. Bogotá, Colombia.
- PROFAMILIA. (2000). “Encuesta Nacional de Demografía y Salud –ENDS-. Evolución de la situación nutricional en Colombia”. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2005). “Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Evolución de la situación nutricional en Colombia”. Bogotá.
- Rawls, J . (2000). *Teoría de la Justicia 1971*. México: Fondo de Cultura Económica.
- REVISTA SEMANA. (1986). “Colombia se Reencuentra con el ICBF”. Revista No. 47. 20 de diciembre de 1985. Publicaciones Semana. Bogotá, Colombia.

- Rey de Marulanda, N. (1980). "La representación de la fuerza de trabajo de la mujer en las grandes sociedades colombianas". Revista *Desarrollo y Sociedad*. No. 1.
- Reimers, F. & Noel Mc Ginn. (1997). *Informed dialogue: using research to shape education policy around the world*. London: Connecticutan.
- Ricoeur, P. (2000). *Del texto a la acción. Ensayos de Hermenéutica II*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth Deubel, A.-N. (2006). *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá. Ediciones Aurora.
- \_\_\_\_\_. (2005). Mimeo. "Documento de Trabajo. Línea de Políticas Públicas". Doctorado Ciencias Sociales. Niñez y Juventud. CINDE. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rueda Williamson, R. (1963). *Los programas de subsidio alimentario en Colombia*. Instituto Nacional de Salud. Bogotá- Colombia.
- Sabatier, P. (1999). *An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning there in*. Policy Science.
- Salazar Vargas, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Santana Rodríguez, P (Septiembre de 1986). "La política social y económica en el gobierno de Belisario Betancur". En: *Revista Foro*. Foro Nacional por Colombia. Vol 1, No 1. Bogotá, Colombia.

\_\_\_\_\_. (1984). *Revista de Economía Colombiana*. No 223 Bogotá.

Sarmiento, Libardo. (1988). *Revista de Economía Colombiana*. No 231.

Selowsky, M. (1998). "Nutrition, Health, and Education: The Economic Significance of Complementaries at Early Age". *Journal of Development Economics*. OPS-OMS Washington.

Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE. Illinois Universty.

Siuret, C. (1999). *Análisis de políticas públicas: estudio introductorio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Stone, D. (Julio 16 y 17 de 2001). "La investigación en políticas públicas", International background presented for an internacional workshop funded by the UK. Department for internacional development warwick University. Washington D.C

\_\_\_\_\_. (1996). *Capturing the political imagination think and the policy process London*. Department for internacional development warwick University. Washington D.C

Subirats, J. (2001). *Debates en política pública y servicio civil. El análisis de la política pública*. Universidad Autónoma de Barcelona.

Surel, Y. & Palier, B. (2003). *Las tres "I" y el análisis del estado en Acción*. (Traducción del francés, Clara Warstki,2007). Manizales, Colombia.

Thelen, K. (2003-2004). “Comment les institutions évoluent: perspectives de comparative historique “. *L’Année de la regulation*. N° 7, pp.13-44. Citada por: Y Surel y B. Jobert. (2000). *Las tres “I” y el análisis del estado en Acción*. (Traducción del francés, Clara Warski,2007). Manizales, Colombia.

UNESCO, CINDE, Fundación Bernard Van Leer. (1984). “Taller sobre Alternativas de Atención a la Niñez en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones”. Editado Marta Arango y Gloria Carvalho. Medellín, Colombia.

UN. (1977). “Evolución y situación actual de la educación en América Latina”. Bogotá.

UNICEF. (1982). “Situación de la infancia en América Latina y el Caribe”. N.Y. USA

\_\_\_\_\_. (2001). “Estado mundial de la infancia. 2002: Nutrición”. N.Y. USA.

\_\_\_\_\_. (2003). “Estado mundial de la infancia. 2002: Educación”. N.Y. USA.

\_\_\_\_\_. (2006). “Estado mundial de la infancia 2006. Excluidos e invisibles. Nutrición”. N.Y. USA.

\_\_\_\_\_. (2001). “Estado mundial de la infancia 2000. Primera Infancia”. N.Y. USA.

Valente, S. (1969).” Análisis del futuro de los programas de alimentación y nutrición de Colombia”. Informe. INTA- ICBF. Bogotá.

Viquez, R. (2006). *Programa de micro-empresas para la atención infantil: hogares comunitarios*. Costa Rica: Paper técnico.

Waldfogd, J. W. (1999). “Welfare and Child Malnutrition”. Working Paper, Foundation. USA.

- Walzer, M. (1986). 'The politics of Michel Foucault', en Foucault. *A critical reader*, Editado por Michael David Couzens.
- Weikart, D- & Schweinhart, L. (1977). “¿Puede la educación pre-escolar producir una diferencia duradera en el futuro educativo del niño?” En: *Educación Hoy: perspectivas Latinoamericanas*. Año VII. No4. Nov-dic. Bogotá, Colombia.
- Weiss, C. H. (1991). “La Investigación en políticas ¿datos, ideas y argumentos?” En: *Ciencias Sociales y Estados Modernos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Second edition. Prentice Hall. Upper Saddle River (NJ).
- \_\_\_\_\_. (1977). “Policy analysis. IDRC supported research”. Universidad de Harvard. Massachussets.
- World Bank. (1999). “World Development Report 1993: Investing in Health”, Washington.
- Yanow, D. (2001). “Conducting Interpretive Policy Analysis. Qualitative Research Methods Series”. *A Sage Universty Paper*. Vol. 47. London.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second Edition. Thousand Oaks: SAGE. Chicago University. USA.
- Young, M. (1977). Early Child Development: Investing in the Future. En: Zuleta, Jorge ; Bastidas, Manuel; Torres, Lilia; Martinic, Sergio; Filip, Johanna; Whelan, Gerardo. *Un programa de Educación Familiar y Comunitaria para el Desarrollo del Niño Rural en Chile*. CIDE. Santiago de Chile.

Zuleta, Montenegro, Hernández & otros. (1978). *Estimulación temprana para el desarrollo del niño*. Chile. UNICEF – CEDEP.

## Anexo 1. Actas seleccionadas Junta Directiva ICBF Nacional

### *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*

ACTA N° 026 *Diciembre* / 1986

3.

#### 10.2. Compras Fondo Rotatorio Aduanas.

Sobre este punto el doctor Jaime Benitez explica que a través de dos decretos se faculta al Fondo Rotatorio para entregar al Instituto todos los alimentos perecederos, así como ropa y juguetería, sin embargo existen alimentos que el Fondo no está obligado a entregar, como son la leche en polvo, harina de trigo y harina de soya, que el Instituto requiere para sus programas y que para el Fondo Rotatorio su tenencia constituye un problema. La propuesta del Fondo consiste en venderle al Instituto estos productos a precios bajos. El doctor Puyo recomienda revisar la Ley 43/83, porque con base en ella estos alimentos podrían recibirse por el Instituto sin contra-prestación ninguna.

La señora CAROLINA DE BARCO informa a la Junta que el señor Presidente le dio aprobación al proyecto presentado por el Instituto, denominado por él CENTROS POPULARES DE ATENCION AL NIÑO y solicita someter a aprobación de ésta, la adopción del programa.

El proyecto tiene como fundamento básico la protección y desarrollo integral del niño en su medio; el mejoramiento nutricional y de las condiciones de salud del niño y la familia; el incremento del ingreso familiar a través de pagos por compensación que recibirán las madres que prestarán el servicio y el mejoramiento del estado y condiciones de salubridad de las viviendas; y el desarrollo de actividades de educación familiar y social con las señoras vinculadas al proyecto.

El programa consiste en atender la franja de población infantil más vulnerable de la sociedad que asciende a 1'500.000 niños. Una madre se encargaría de atender en su vivienda un promedio de quince niños y por esa atención recibiría del Estado el equivalente a \$1.000 por cada niño, o sea \$15.000 mensuales. A esta señora se le entregarían además, \$1.000 por cada niño para atender sus requerimientos nutricionales, y \$300 para dotación; a su vez se le facilitarían préstamos subsidiados para adecuación física de su vivienda, a un plazo de tres años, garantizados con libranzas sobre los mismos ingresos, procurando que de ninguna manera la cuota mensual sea superior a \$2.000 ó \$2.500. Se pretende tener una cobertura en estos barrios, de manzana a manzana.

El documento que fue leído por el doctor Benítez, se anexa como parte integrante del Acta.

La Junta Directiva autoriza y delega al Director General para realizar todas las operaciones presupuestales y contractuales, conducentes a la puesta en marcha del proyecto.

Siendo aproximadamente las 12 m, se termina la reunión.

*Carolina de Barco*  
PRESIDENTA JUNTA DIRECTIVA

*[Firma]*  
SECRETARÍA JUNTA DIRECTIVA.

# Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ACTA N° 010 Mayo / 87

2.

## DESARROLLO DE LA SESION

1. Consideración y aprobación del Acta N° 009 del 21 de abril de 1987.

Se aprueba el Acta con modificaciones que quedan insertas en el texto definitivo.

El doctor Jaime Benítez sugiere tratar primero el punto Varios del Orden del Día para posteriormente abordar en forma exclusiva el tema central de la reunión.

Las políticas del actual Gobierno contra la pobreza absoluta se enmarcan para el Instituto bajo el concepto de "Programa Social", las actividades integrales de atención al menor "Programa de Bienestar Infantil" y las que se desarrollan en los nuevos Hogares "Hogares de Bienestar Infantil", son los nombres escogidos por la señora Carolina de Barco, de acuerdo con la delegación que para esos efectos le otorgara la Junta Directiva. Una de las ideas manifiesta de ella es que la palabra "bienestar" califique las diversas acciones del Instituto dentro del plan de Gobierno.

Sobre el desarrollo del Programa, informa el doctor Benítez que ayer se iniciaron 50 nuevos Hogares en el barrio Siloé de Cali. Estima viable alcanzar la meta fijada para el primer cuatrimestre que vence el 30 de abril, o sea 7.200 niños. Sobre el particular presentará un informe en la próxima Junta. El lunes 4 de mayo se empezarán actividades en Pereira, Manizales y Medellín y el 6, en Bogotá.

A propósito informa que se convocó a una reunión de directores Regionales el 19 de mayo en Bucaramanga, con el objeto de hacer una evaluación del Programa y le ha solicitado a la señora Carolina de Barco que lo acompañe; igualmente hace extensiva la invitación a los demás miembros de la Junta Directiva.

Informa que como fruto de las reuniones que ha realizado el Comité Jurídico constituido por la Junta Directiva, para analizar los problemas jurídicos de los Hogares Infantiles y de Nutrición del Instituto, se ha producido una selección inicial de alternativas como respuesta a los diferentes problemas y se cuenta con los primeros borradores de proyectos de ley para presentarlos al Congreso en sus sesiones ordinarias. En tal sentido le solicita al señor Ministro de Trabajo su colaboración para el análisis de los proyectos en mención.

2. Análisis de los aspectos técnicos, administrativos y jurídicos de la Bienestarina.

El doctor Jaime Benítez presenta a los miembros de la Junta Directiva a los doctores : César Augusto Córdoba, Subdirector de Nutrición; Nenna Lung de Martínez, Jefe de la División de

## *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*

ACTA N<sup>o</sup> 018 / 4 de Agosto 1987

4.

aprobado por el CONPES, se le calificó como muy importante y prioritario dentro de las políticas del actual gobierno; por lo tanto se requería un definitivo respaldo presupuestal que no se reflejó en la adición del presente año ni en el anteproyecto de presupuesto para el año entrante. Aclara que el Instituto ha realizado grandes sacrificios y seguirá agotando todos sus esfuerzos para que el programa pueda desarrollarse, pero si solo se cuenta con este esfuerzo, el programa está destinado al fracaso. Por tal razón encarece que se le dé el tratamiento de máxima prioridad.

La doctora Nelsy expresa que para la asignación de recursos se parte de una visión de conjunto que tiende a favorecer todos los programas de lucha contra la pobreza absoluta que son manejados por diversos organismos del Estado. En el caso del ICBF, los 150 millones apropiados en la adición fue lo que se determinó se requería, y concluye, si se aprueban las autorizaciones de financiación en el Congreso este año y si al programa le faltan recursos, se le adicionarán.

Hay consenso por parte de los miembros de la Junta Directiva de que este programa se ha constituido en el factor fundamental del cambio social que busca la política del Gobierno, por lo cual debe tener el apoyo irrestricto de los organismos del estado que proveen de recursos económicos a las entidades oficiales. Hay que insistir con mucho respeto pero con energía para que el programa no sufra mengua porque en él está comprometido la credibilidad del Gobierno y la paz de Colombia.

La señora Edilma de Cepeda sugiere se insista en el proyecto de ley que derogue el artículo 17 de la Ley 55 que comprometió los recursos del SENA y del ICBF.

Por su parte la doctora Nelsy aclara que la distribución de las acciones que se hacen con cargo a la Ley 55 es competencia del CONPES y él ya conceptuó que tanto el SENA como el ICBF no van a hacer transferencias a otras entidades.

### - Informe Unicef

El doctor Benítez explica que las directivas de UNICEF en Colombia visitaron el Programa de Hogares de Bienestar y manifestaron su complacencia y aceptación total por la forma como se viene desarrollando. Este hecho abre las puertas para estudiar conjuntamente un posible apoyo.

### - Informe Visita Buenaventura

Se visitó en compañía de la señora Carolina de Barco 200 Hogares de Buenaventura y la comunidad hizo público reconocimiento al Gobierno.

### - Visita a Regionales

El doctor Benítez informa que dentro de la segunda etapa del programa que consiste en entregarle todo el manejo financiero y administrativo a la comunidad, realizó una visita a las Regionales de Santander, Norte de Santander, Costa Atlántica, Antioquia, Chocó, Risaralda y Valle. La próxima semana viajará a Boyacá, Huila y efectuará la misma reunión con las regionales ubicadas en Bogotá, Mariño, Cesar y Guajira.

*Instituto Colombiano de  
Bienestar Familiar*

---

ACTA N° 027

24 Nov / 87.

2.

**DESARROLLO DE LA SESION**

**Consideración y aprobación del Acta N° 026 del 17 de noviembre de 1987.**

Se aprueba el Acta sin modificaciones.

**Hogares de Bienestar**

El doctor Jaime Benítez destaca la presencia permanente de la señora Carolina Isakson de Barco, durante los días 19 y 20, fecha en que se realizó el Encuentro con Directores Regionales para evaluar el Programa de Hogares de Bienestar y definir sus lineamientos para el año 1988. Agradece igualmente a los demás miembros de la Junta Directiva que participaron en dicho evento. Este encuentro ratificó la mística y el grado de compromiso de las Regionales con el Programa Social, la capacidad positiva para superar los problemas sin permitir que esto constituyera un obstáculo para continuar implementando los Hogares.

La reunión, manifiesta, resaltó la trascendencia social del Programa y la transformación político-social que se está dando en las comunidades más vulnerables por la pobreza. Se destacó cómo una comunidad motivada no en forma paternalista sino concientizada de su capacidad para producir su cambio, puede ser generadora de su propio desarrollo, con dignidad y con valoración como persona integrante de una sociedad; así igualmente la reunión permitió conocer las deficiencias del programa en ciertos aspectos para mejorarlos en el futuro.

Los miembros de la Junta Directiva insisten en que el programa debe tener una mayor divulgación sobre su filosofía, su proyección a la familia y su alcance social y comunitario que efectivamente está produciendo un cambio de actitud en la capa social más desprotegida y un rescate del valor y capacidad de las comunidades para integrarse en torno a sus propios intereses. Se debe dar a conocer el programa igualmente a la clase dirigente porque ella puede apoyarlo, y como bien lo expresó el doctor Jaime Benítez en el seminario, deben "ganarse el derecho a seguir viviendo en Colombia".

El doctor Jaime Benítez informa que ya existen varias muestras del programa como se está desarrollando en cada sitio del país, tomadas de videos con testimonios espontáneos de las comunidades y así igualmente una propaganda de cinco minutos.

La Junta es consciente de que existen algunas fallas en el programa pero considera que es un derecho del Gobierno crear hechos si estos hacen parte de un proceso que avanza hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población colombiana más vulnerable.

*Instituto Colombiano de  
Bienestar Familiar*

ACTA N° 027

24 Nov/87

3.

El doctor Jaime Benítez informa que está dispuesto a seguir intercediendo ante el sector empresarial para que apoye el programa porque es evidente el interés que éste tiene; de ahí las palabras del Presidente de la ANDI, doctor Fabio Echeverri Correa, cuando expresó "que las empresas están bien pero el país está mal". Se refería al compromiso del sector privado en favor de las clases menos favorecidas.

Actualmente están funcionando 7.187 hogares, con 107.233 niños, en 131 municipios, 917 barrios y 259 hogares en el área rural.

El Viceministro de Educación, doctor Luis Carlos Muñoz, propone una reunión con los directores de los medios de comunicación para informarles del programa porque constituye una estrategia fundamental para que el pueblo colombiano se entere de lo que el gobierno ha logrado hacer en tan corto tiempo.

El señor Viceministro de Salud, doctor Oscar Iván Rojas, refuerza la anterior propuesta y pone de ejemplo las campañas de vacunación del Ministerio de Salud que han tenido éxito precisamente porque los medios de comunicación se han constituido en la estrategia de ese plan. En consecuencia, sugiere insistir por el lado positivo ante los medios de comunicaciones, mostrando cifras cuantitativas de logros del Programa de Hogares de Bienestar y hacerlos sentir dueños de la campaña.

El doctor Jaime Benítez comenta que aún no se ha superado el impase con el ICT, ni entregado los 647 millones de pesos de Telecom.

En cuanto al SENA, agrega, ya se tiene listo el plan de capacitación masiva y permanente a las madres comunitarias y existe un muy buen ánimo por parte de esta entidad para apoyar el programa de Hogares de Bienestar a través de la autoconstrucción con financiación de los fondos FIC.

Igualmente ya se han realizado muy buenos contactos con el Ministerio de Hacienda, sobre la expectativa para conseguir un crédito por doce mil millones de pesos para adecuación de vivienda, mediante un pool bancario, en el cual el Instituto será su garante.

#### **Dirección Regional Bogotá**

El doctor Jaime Benítez comenta que estuvo haciendo gestiones con la doctora Lucía Tarazona, por su trayectoria profesional y su prestigio, para ofrecerle la dirección de la Regional Bogotá. Lamentablemente en el SENA ella está encargada del manejo de la política social y decidió declinar el ofrecimiento.

ACTA N° 024 07/00

3.

cuotas de participación a los padres por parte de la Junta Directiva, puesto que resultan contrarios a los delineamientos dados en el Acuerdo 025, que atribuye a la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar, la facultad de definir las cuotas de participación o aportes que deben éstos hacer a los Hogares.

Finalmente, la comisión consideró que el Acuerdo 025 señala un marco de referencia general del Programa Hogares de Bienestar, que respeta la dinámica de éste, en lo relacionado a la idiosincrasia de las diferentes regiones del país y a las condiciones socioeconómicas fluctuantes en cada región, lo cual le confiere un carácter bastante flexible. En este sentido, los miembros creen que hay que darle prioridad a la expedición del manual y no intentar la formulación de un nuevo Acuerdo que iría en detrimento del carácter antes señalado.

La Junta Directiva acoge las recomendaciones de la Comisión y autoriza al Director General para expedir un manual didáctico, a través de una resolución que contenga las orientaciones del programa, el cual debe ser conocido previamente por este organismo.

El doctor Jaime Benítez recuerda que otro asunto que se había encomendado para estudio a la comisión jurídica, es el relacionado con la vinculación laboral de las madres comunitarias. Sobre este particular, el doctor Diógenes Plata Ramírez, miembro de la Comisión, expresa que al respecto no hubo grandes avances, pero que se cuenta con la claridad de que las madres comunitarias, por ser elegidas por la comunidad y recibir una retribución económica por las Asociaciones, no tienen vinculación laboral alguna con el Instituto. Además, ofrece traer para una próxima reunión de Junta Directiva el análisis de distintas figuras jurídicas laborales que coadyuven a que esta discusión se enriquezca y tenga una pronta definición.

Alrededor de la misma problemática, el doctor Jaime Benítez expresa que el viernes 4 de noviembre se entrevistó con algunas madres comunitarias de Soacha, acompañadas de delegados de la CUT y la UP, quienes le presentaron un pliego de peticiones de carácter eminentemente laboral. El tuvo la oportunidad de darles a conocer el Acuerdo 025, relativo a la organización comunitaria para la implementación de los Hogares de Bienestar, frente al cual se mostraron de acuerdo, al tiempo que solicitaron una ayuda para poder vincular a las madres comunitarias a los Seguros Sociales, como trabajadoras independientes.

En relación con la solicitud anterior, el señor Ministro de Salud, doctor Luis H. Arraut, propone a la Junta Directiva solicitar a los Seguros Sociales un estudio de alternativas que permitan la filiación de las madres comunitarias al Seguro, en condiciones económicas favorables.

La Junta Directiva aprueba la proposición anterior y solicita se oficie en nombre de ella, a la entidad respectiva.

La señora Carolina de Barco reitera la necesidad de que el Instituto asuma el cubrimiento del 60% de los requerimientos nutricionales del niño, dentro del Programa Social Hogares de Bienestar y solicita plasmarlo en algún documento

# Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ACTA N° 024 <sup>07</sup> 20/88

2 .

## DESARROLLO DE LA SESION

### Consideración del Acta N° 023 del 24 de octubre de 1988

Una vez verificado el quórum, se da comienzo a la reunión.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, conceptúa mediante memorando, que el Acta debe reflejar si fue aprobada.

Los miembros de Junta Directiva solicitan no incluir en el Acta lo pertinente a los comentarios efectuados por ellos al proyecto de Acuerdo "criterios y procedimientos para la organización y funcionamiento de los Hogares de Bienestar", en razón a que al constituirse un comité para analizar los aspectos jurídicos del documento en mención, dichos comentarios pierden relevancia.

Acogidas estas observaciones, la Junta Directiva aprueba el Acta.

### HOGARES DE BIENESTAR

#### - Informe Comisión Jurídica

El doctor Jaime Benítez informa que tal como fue definido por la Junta Directiva, la Comisión de análisis del proyecto de Acuerdo, por el cual se fijan los criterios y procedimientos para la organización y funcionamiento de los Hogares de Bienestar, fue constituida por los doctores Diógenes Plata Ramírez, Secretario General del Ministerio de Justicia; William Meza, Jefe de la Oficina del Menor Trabajador del Ministerio de Trabajo, Jaime Benítez Tobón, Director General del ICBF, Jaime Torres Rengifo, Subdirector Jurídico del ICBF; doctora Emperatriz Velandia de Ochoa, Subdirectora Técnica de Protección y la doctora Julia Collazos, Jefe de la División Jurídica del ICBF. Dicha comisión se reunió el 3 de noviembre.

El doctor William Meza presenta un informe sobre lo analizado por la Comisión, respecto el proyecto en mención. En primer lugar, la Comisión constató que en él se plasma un esquema metodológico y de procedimientos de organización comunitaria de los Hogares, como es la Asociación de Padres de Familia Hogares de Bienestar.

En segundo término, la Comisión recomienda a la Junta Directiva expedir un manual de procedimientos que refleje los contenidos del proyecto de Acuerdo. Para este fin, la Junta Directiva puede autorizar la expedición del documento citado al Director General del Instituto, previo conocimiento de éste por la Junta Directiva, o aprobar mediante Acuerdo, el manual expedido por la Dirección General.

Igualmente, aconseja que no sea considerado en el manual, el contenido de los artículos 8 y 9 del proyecto de Acuerdo, relacionados con la asignación de

ACTA N° 024 <sup>07</sup> 30/00

3.

cuotas de participación a los padres por parte de la Junta Directiva, puesto que resultan contrarios a los delineamientos dados en el Acuerdo 025, que atribuye a la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar, la facultad de definir las cuotas de participación o aportes que deben éstos hacer a los Hogares.

Finalmente, la comisión consideró que el Acuerdo 025 señala un marco de referencia general del Programa Hogares de Bienestar, que respeta la dinámica de éste, en lo relacionado a la idiosincrasia de las diferentes regiones del país y a las condiciones socioeconómicas fluctuantes en cada región, lo cual le confiere un carácter bastante flexible. En este sentido, los miembros creen que hay que darle prioridad a la expedición del manual y no intentar la formulación de un nuevo Acuerdo que iría en detrimento del carácter antes señalado.

La Junta Directiva acoge las recomendaciones de la Comisión y autoriza al Director General para expedir un manual didáctico, a través de una resolución que contenga las orientaciones del programa, el cual debe ser conocido previamente por este organismo.

El doctor Jaime Benítez recuerda que otro asunto que se había encomendado para estudio a la comisión jurídica, es el relacionado con la vinculación laboral de las madres comunitarias. Sobre este particular, el doctor Diógenes Plata Ramírez, miembro de la Comisión, expresa que al respecto no hubo grandes avances, pero que se cuenta con la claridad de que las madres comunitarias, por ser elegidas por la comunidad y recibir una retribución económica por las Asociaciones, no tienen vinculación laboral alguna con el Instituto. Además, ofrece traer para una próxima reunión de Junta Directiva el análisis de distintas figuras jurídicas laborales que coadyuven a que esta discusión se enriquezca y tenga una pronta definición.

Alrededor de la misma problemática, el doctor Jaime Benítez expresa que el viernes 4 de noviembre se entrevistó con algunas madres comunitarias de Soacha, acompañadas de delegados de la CUT y la UP, quienes le presentaron un pliego de peticiones de carácter eminentemente laboral. El tuvo la oportunidad de darles a conocer el Acuerdo 025, relativo a la organización comunitaria para la implementación de los Hogares de Bienestar, frente al cual se mostraron de acuerdo, al tiempo que solicitaron una ayuda para poder vincular a las madres comunitarias a los Seguros Sociales, como trabajadoras independientes.

En relación con la solicitud anterior, el señor Ministro de Salud, doctor Luis H. Arraut, propone a la Junta Directiva solicitar a los Seguros Sociales un estudio de alternativas que permitan la filiación de las madres comunitarias al Seguro, en condiciones económicas favorables.

La Junta Directiva aprueba la proposición anterior y solicita se oficie en nombre de ella, a la entidad respectiva.

La señora Carolina de Barco reitera la necesidad de que el Instituto asuma el cubrimiento del 60% de los requerimientos nutricionales del niño, dentro del Programa Social Hogares de Bienestar y solicita plasmarlo en algún documento

# Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

---

ACTA N° 025 <sup>21</sup> Nov 1988

3.

## HOGARES DE BIENESTAR

### - Proyecto de refinanciación

El doctor Jaime Benítez informa que el doctor Víctor Renán Barco, ponente del proyecto de ley de refinanciación del Instituto, ya ordenó su publicación. Expresa que el proyecto conservó el texto presentado por el Gobierno y sólo se agregó por el ponente, la destinación exclusiva de los dineros al Programa Social Hogares de Bienestar.

Sugiere comedidamente que el señor Presidente expida un mensaje de urgencia para el trámite del proyecto en mención, antes de finalizar el año.

Si no se logra aprobar el proyecto de refinanciación este año, agrega, habría que acudir a la propuesta formulada por Planeación Nacional de cubrir en forma prioritaria el Programa de Hogares de Bienestar con el presupuesto del Instituto, lo cual garantizaría el funcionamiento de los Hogares hasta el mes de septiembre de 1989, pero viéndose afectados notablemente los demás programas.

Igualmente, informa que en el presente año, tanto la falta de recurso humano, como los trámites para remodelación de vivienda, fueron los factores que mas tropiezos causaron a la implementación del Programa, de modo que la meta de 26.000 Hogares este año, inicialmente programada, no podrá ser cumplida. Así, únicamente se implementarán 21.000 Hogares, dejándose de prestar el servicio aproximadamente a 90.000 niños.

### - Becas.

Expresa el doctor Jaime Benítez que el año pasado, para las festividades navideñas, los Hogares de Bienestar se cerraron principalmente por razones económicas durante tres semanas. Plantea que este año, las madres comunitarias solicitan el mismo receso y el reconocimiento de la beca completa del mes de diciembre, argumentan que en temporada navideña, por ser tiempo de descanso para los padres, no urge mantener los Hogares en funcionamiento y de esta forma pueden ellas disponer de ese tiempo para dedicarlo a sus familias.

La Junta Directiva después de analizar las posibilidades financieras del Programa Social, las necesidades nutricionales de los menores atendidos en los Hogares y el factor beca, decide no interrumpir el servicio de los Hogares, en la medida en que la madres comunitarias puedan prestarlo o que las asociaciones de padres de los mismos, garanticen la nutrición de los niños en el período antes señalado.

# Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ACTA N° 026 <sup>6</sup> Dic / 88

2.

## DESARROLLO DE LA SESION

Por no existir quórum, se inicia la reunión con los temas del Orden del Día de carácter informativo.

### Hogares de Bienestar

#### - Proyecto de Ley Refinanciación ICBF

El doctor Jaime Benítez lee el texto del proyecto de Ley 87, tal como quedó publicado el 2 de diciembre de 1988 en los anales del Congreso. Manifiesta que, el artículo segundo correspondiente al reconocimiento del medio por ciento (½ %) a las Cajas de Compensación por concepto del recaudo que realizan sobre los aportes del ICBF, fue el único sometido a votación en el primer debate.

Destaca que en este debate se dieron las siguientes modificaciones, al proyecto inicial presentado por el ponente; Senador Victor Renán Barco:

- En el artículo 4° que faculta a la Dirección General de Impuestos Nacionales, para levantar la reserva de las declaraciones de impuesto sobre la renta y complementarios, para verificar los pagos laborales objeto del aporte, se extendió su acción al Instituto de Seguros Sociales, al Sena y a las Cajas de Compensación Familiar, beneficio otorgado inicialmente al ICBF en forma exclusiva.
- Al nombre de los Hogares de Bienestar, que se les denominó en el proyecto Hogares Comunitarios. Al respecto, el doctor Jaime Benítez aclara que en el Decreto Reglamentario es posible especificar las características de los mismos para no dar cabida a equívoco alguno.
- Al número de miembros de Junta Directiva, en el sentido de que se amplió a un representante de la Federación Nacional de Comerciantes-Fenalco. Otro tanto, sucede en la organización de las Juntas Administradoras Regionales del Instituto, donde se refleja la misma conformación de la Junta Directiva nacional, ampliada al representante de FENALCO y se excluye a la Policía Nacional.

Expresa que, igualmente, fue publicada en los anales del Congreso del mismo dos de diciembre, la exposición de motivos de la ponencia para el segundo debate, la cual se permite leer. De ella se extracta lo siguiente :

- La representación de la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO en la Junta Directiva del ICBF se justifica porque conjuntamente con la Asociación Nacional de Industriales ANDI y el sector financiero, aportan el 50% del total de los ingresos del Instituto.
- Algunos temores que se expresaron, respecto a la selección de las madres comunitarias, quedaron satisfactoriamente despejados, con el

# Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

---

ACTA N° 27 Dic/88

2.

## DESARROLLO DE LA SESION

### Verificación del quórum

Se inicia la reunión a las 9.15 a.m. con la presencia de seis miembros de Junta Directiva, en razón de no conformarse el quórum para decidir, se trata el punto N° 3 sobre Hogares de Bienestar, por ser de carácter informativo.

### Hogares de Bienestar

#### - Proyecto de Ley 87

El doctor Jaime Benítez informa que se tenía previsto para el miércoles pasado, debatir y someter a votación el proyecto de ley 87 de refinanciación del Instituto, en sesión plenaria del Senado. En ésta, el Senador Víctor Renán Barco, ponente del proyecto, hizo una exposición clara del mismo, sin que los honorables Senadores de la República presentaran alguna observación modificatoria o en contra del mismo, pero no pudo ser sometido a votación por no haber quórum para decidir. Así, añade, se espera que en el día de hoy la plenaria del Senado apruebe el proyecto, para que en esta misma semana sea debatido en la Comisión Tercera de la Cámara y posteriormente en sesión plenaria del mismo organismo.

Señala que si la aprobación del proyecto es aplazada para sesiones ordinarias del Congreso, es decir, para el mes de Julio de 1989, el programa se reduciría a contar con el número de Hogares de Bienestar hasta hoy implementados y con dificultades económicas en su ejecución.

#### Proyecto de Ley 53

Manifiesta que el proyecto en mención, busca financiar el programa de Hogares de Bienestar a través de una participación de los auxilios parlamentarios, de recursos del Galeón San José y traslada a las Cajas de Compensación el manejo de los Hogares Infantiles; agrega que el proyecto ya fue publicado en los Anales del Congreso y se encuentra incluido, en el Orden del Día que tiene la Comisión Séptima de la Cámara para el día de hoy. Afirma que aunque la intención de dicho proyecto es positiva, por cuanto pretende que el programa de Hogares de Bienestar nunca le falten recursos, no deja de ser un inconveniente hoy para el proyecto 87, de iniciativa del Gobierno; por tanto, una vez termine la sesión de Junta se hará presente a la comisión citada para realizar algunas diligencias.

#### Consideración y aprobación del Acta N° 026 del 6 de diciembre de 1988

A esta altura de la reunión, se verifica la conformación del quórum para decidir por haber llegado dos miembros más de la Junta Directiva y en tal razón se somete a consideración y aprobación el Acta # 026 del 6 de diciembre de 1988.

## **Anexo 2. Artículos de prensa consultados**

- Registro de artículos periodísticos en El Espectador

1. “La pobreza absoluta”, 26 de Abril de 1986.
2. “La primera dama entrega planta de alimentos y oficina del ICBF”, 5 de mayo de 1986.
3. “El hombre de la calle”. Por: José Salgar, 7 de mayo de 1986.
4. “El bienestar familiar se va salvando”: Lleras, 17 de mayo de 1986.
5. “Bogotá sin niños mendigos”. Por Alberto Forero, 23 de mayo de 1986.
6. “Prioridad del gobierno Barco, eliminar la pobreza: Lleras”, 03 de agosto de 1986.
7. “Hay que desenterrar la pobreza absoluta: Barco”. 08 de agosto de 1986.
8. “En un 25% aumentará presupuesto de Institutos descentralizados”. 10 de septiembre de 1986.
9. “Casas vecinales para asistencia social”, 17 de septiembre de 1986.
10. “En Colombia se realizará ‘cumbre contra la pobreza’”, 02 de octubre de 1986, Por: Luís Carlos Giraldo (Enviado especial de El Espectador).
11. “Plan mundial contra pobreza absoluta”, 02 de octubre de 1986.

12. “Plantea Barco en la ONU y propone reunión de presidentes en Bogotá. Acercamiento colombo– cubano”.

13. “Barco concreta 5 puntos contra pobreza absoluta”, 21 de noviembre de 1986.

- Registro artículos periodísticos en El Tiempo

1. “Enfrentamiento de los empleados con la directora del ICBF”,1982.

2. “Desgreño administrativo en el ICBF”,25 de septiembre de 1982.

3. “60% de empresas no pagan desde hace años aporte de 2%”, 17 de noviembre de 1982

4. “Ex -director rechaza cargos por mala administración”, 1982.

5. “El verdadero problema del ICBF”. 25 de octubre de 1982.

6. “10 mil millones para Plan Supervivir anuncia Minsalud”, 20 de enero de 1987

7. “En barrios pobres Programas por \$300 millones desarrollará Bienestar Social”, jueves 22 de enero de 1987.

8. “Admiró la solidaridad samaria a los embajadores de UNICEF”. Santa Marta. Por María Dolores García (enviada especial), 22 de febrero de 1987.

9. “La mujer es la llave del desarrollo: UNICEF”, 25 de febrero de 1987.

10. “ONU aprueba iniciativa de Barco contra la pobreza”, 26 de febrero de 1987.

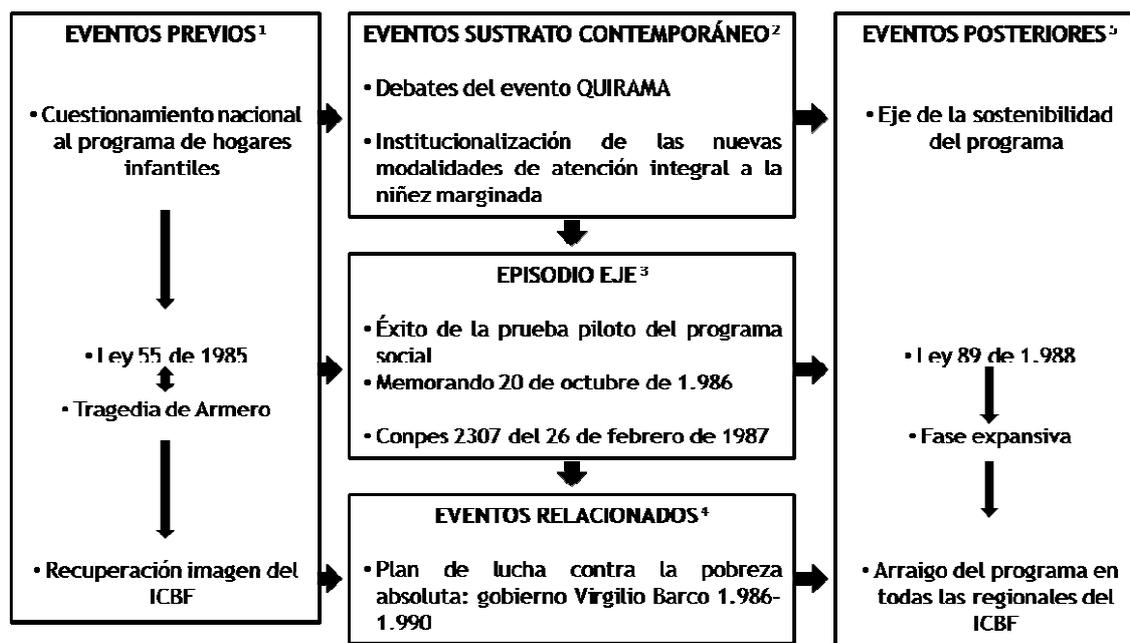
11. “Un programa para niños del Pacífico”, 27 de febrero de 1987.

12. “Hogares populares del ICBF a tenderán a 1.500.000 niños”, 03 de marzo de 1987
13. “Vasto plan para la niñez desamparada en Zipaquirá”, 4 de abril de 1987.
14. “Más de 100 mil madres contra la desnutrición”, 6 de abril de 1987.
15. “Más de 2000 hogares infantiles en Cartagena”, 8 de junio de 1987.
16. “Hogares para niños de Bolívar y Nariño”, 12 de junio de 1997.
17. “Planta de bienestarina para la costa Atlántica”, 30 de julio de 1987.
18. “ICBF 1000 nuevos comensales todos los días”, 09 de agosto de 1987.
19. “Firmado convenio para el desarrollo infantil”, 13 de agosto de 1987.
20. “CONPES aprobó el Plan de Desarrollo”, lunes 17 de agosto de 1987.
21. “Cinco casas vecinales en el sur”, 3 de octubre de 1987.
22. “España dona harina de soya al ICBF”, 03 de octubre de 1987.
23. “Jardines infantiles comunitarios una alternativa contra el abandono”, 19 de octubre de 1992.

### **Anexo 3. Preguntas orientadoras de las entrevistas exploratorias**

1. ¿Quiénes fueron y de qué manera tomaron la decisión de darle vida a los Hogares Comunitarios de Bienestar?
2. ¿Qué decisiones políticas definieron la implementación de modalidades de atención del menor de 7 años?
3. ¿Qué eran y qué pasó con los Centros Comunitarios para la Infancia CCI?
4. ¿Qué eran y qué sucedió con los Centros de Atención Integral al Preescolar CAIP?
5. ¿Por qué y cómo fueron reemplazados por los Hogares Comunitarios de Bienestar HOBIS?
6. ¿Quiénes tomaron la decisión de mostrar los Hogares Comunitarios como eje de la política social?
7. ¿Cómo fue el proceso en cada una de las etapas de decisión?
8. ¿Qué aspectos políticos, financieros y técnicos fueron relevantes para que el programa de hogares comunitarios fuera una realidad?

#### Anexo 4. Mapa de Eventos de la Génesis de los Hogares Comunitarios de Bienestar



<sup>0</sup>Adaptado de Barzelay (2002).

<sup>1</sup> Aquellos eventos fuente de ocurrencias, tuvieron lugar antes del episodio y fueron determinantes de este.

<sup>2</sup> Aquellos también determinantes, sucedieron muy cercanos al episodio central.

<sup>3</sup> Eventos relacionados directamente con el origen del programa HOBIS, sin los cuales no se hubiera concretado el episodio central.

<sup>4</sup> Son eventos de contexto general que se dieron simultáneos al episodio central.

<sup>5</sup> Aquellos ocurridos después del episodio central pero claves en la consolidación del programa.

**Anexo 5. Mapa de Actores y sus Roles en la Génesis de Hogares Comunitarios de Bienestar**

