

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF: un caso de gestión pública. Las paradojas de una evolución incomprensible

*Florentino Malaver R.
Jorge Serrano F.¹*

La necesidad de reformar el Estado para sintonizarlo con los procesos de apertura e internacionalización de nuestras economías, ha provocado entre otras medidas la introducción de elementos modernos de administración, con el fin de mejorar la capacidad de gestión de las entidades estatales. Pero, junto a este afán modernizante, también han surgido demandas de la sociedad por una mayor contribución suya a la democratización social ante el descomunal aumento de los desequilibrios y la marginalidad ocurridos desde mediados de los años ochentas.

A esas demandas de cambios en la gestión pública respondió el sistema educativo con una verdadera explosión de posgrados relacionados con el tema público en los años noventas; sin embargo, esa proliferación de programas no ha estado acompañada con una mejora equivalente en la calidad ofrecida

[Malaver, 1995], entre otras razones, por los bajos niveles de investigación y la carencia de estudios sobre la realidad de las organizaciones estatales.

Para contribuir al avance en esa dirección, aunque sea en un mínimo grado, se decidió presentar una síntesis del estudio efectuado sobre la evolución de la capacidad de gestión (de los recursos presupuestales) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF².

En tal virtud, en las páginas que siguen se intenta presentar una visión crítica pero comprensiva de las falencias y de los avances de su gestión; de los factores externos e internos que más han incidido en la vida de la institución, de las contradicciones y paradojas, de los errores y logros de una evolución desconocida, incomprensible, cuando no juzgada a la ligera, por amplios sectores del país.

¹ Florentino Malaver es economista de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC; magíster en economía, Universidad Nacional. Profesor, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Javeriana. Ha publicado en los temas de educación en administración y política industrial.

Jorge Serrano es economista, INDESCO-Bucaramanga; magíster en economía, Universidad Nacional de Colombia.

Profesor, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Javeriana.

² Éste estudio forma parte de un estudio sobre «Balance y perspectivas de la política social de ICBF 1968-1993», realizado por el PRIAC-Trabajo Social, el CID y el ICBF bajo la modalidad de coinvestigación. El trabajo que aquí se presenta, constituye a la vez una síntesis y un desarrollo de la parte realizada por el equipo coordinado por Libardo Sarmiento y del cual también hizo parte Patricia Cortés.

Para acometer los objetivos propuestos, el trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se hace una interpretación de los grandes momentos de la evolución histórica que va desde su fundación en 1968, hasta 1994. Los elementos que brinda esta reconstrucción histórica sirven en la segunda parte, a la elaboración de un diagnóstico cualitativo de su actual situación administrativa y organizativa; ésta a su vez, contribuye a interpretar los resultados que arroja la evolución de los indicadores cuantitativos (de eficiencia, eficacia y equidad) de gestión; con base en todo lo anterior, en la tercera parte se efectúa un balance del pasado y presente de la entidad; balance orientado a brindar elementos para escudriñar las opciones y retos del futuro del Instituto.

La presentación que se hace a continuación, busca sustentar los siguientes planteamientos: primero, que a lo largo de su historia el ICBF acusa un rezago administrativo y organizativo frente a su desarrollo programático y la creciente complejidad de la problemática de su población objetivo; segundo, que dicho rezago es mayor hoy, ante las reformas que plantean las demandas sociales y la reforma del Estado, y tercero, que a pesar de esto, los indicadores cuantitativos de gestión muestran sustanciales progresos, desconocidos, pero de avanzada frente a la actual política social.

1. Una reconstrucción histórica del ICBF³

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, es un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Salud; y su objetivo es propender y fortalecer la integración, el desarrollo armónico de la familia y proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos; para ello desarrolla acciones de prevención y de protección.

Su trayectoria histórica, iniciada en 1968, ha atravesado por tres periodos. El primero va desde su fundación (1968) hasta la promulgación de la ley 27 en 1979. Estos años estuvieron marcados por la construcción y definición de sus programas, pero también por la inestabilidad y el desorden administrativo. El segundo comprende la primera mitad de los años ochentas, y se caracteriza por la reorganización institucional. Desde 1986 hasta hoy, el tercero; aquí la expansión y el desarrollo institucional explican la dinámica del ICBF.

El centro de atención del trabajo que permitió identificar los tres periodos giró en torno a tres variables básicas: el comportamiento presupuestal, los cambios en la estructura organizacional y la forma en que los programas del Instituto se fueron consolidando.

A partir de su comportamiento, el análisis se orientó a indagar en la evolución de la gestión y de los recursos presupuestales; en este sentido, el objetivo de esta primera parte es aportar los elementos que permitan comprender la capacidad de su manejo, pero en el entendido de que los resultados presupuestales constituyen el indicador central de la gestión institucional. Los resultados que arrojen los indicadores sólo pueden ser comprendidos a la luz de los desarrollos administrativos-organizacionales como programáticos.

1.1 Primer periodo (1968-1980): el paralelismo administrativo y la construcción programática

El ICBF fue creado por la Ley 75 de 1968 que fusionó entidades diferentes en grado de desarrollo de sus programas. Cada una se incorporó al Instituto guardando una autonomía relativamente importante, que llevó a la realización de actividades en forma independiente en cada una de las divisiones que lo constituyeron en sus inicios.

En este primer periodo se dio una fractura institucional expresada en una estructura organizacional que no reflejaba las necesidades del desarrollo de los programas. La razón, el paralelismo administrativo ocasionado por la existencia de varios centros de decisión, un manejo de personal dependiente de las instituciones que se anexan, contabilidades con dinámicas diversas, fuentes presupuestales con esquemas de manejo propios, esto se acompañó de importantes esfuerzos por organizar los programas de la institución. Así se provocó un doble efecto: hacia adentro, crisis recurrentes en el manejo de los recursos y el desarrollo desigual de las actividades institucionales; y hacia afuera, una imagen de entidad desorganizada y «rica».

Este periodo lo divide la Ley 27 de 1974, que creó un nuevo escenario para el Instituto. Escenario que terminó profundizando las dificultades de sus primeros años de vida, dando paso a un segundo subperiodo de 1974 a 1980, más congestionado aún.

1.1.1 Subperiodo 1968-1974

La fractura institucional surgió con el origen mismo del ICBF. La ley 75 de 1968 que creó al Instituto, incorporó la División de Menores del Ministerio de Justicia para formar la Dirección de Menores, y el Instituto Nacional de Nutrición, para crear la División

³ Esta reconstrucción histórica constituye una síntesis del trabajo efectuado por el CID-UN-ICBF (1994), bajo la coordinación de Libardo Sarmiento y en la cual participaron los dos autores del presente artículo.

de Nutrición. Con éstas, la estructura organizacional desde el principio prefiguró las dos grandes áreas en que está dividido el organigrama actual: la de Servicios y la de Apoyo. Las dos divisiones en el periodo adelantaron con autonomía relativa sus programas, puesto que cada una conservó los centros de decisión y las funciones que realizaban anteriormente. Por ello funcionaron como dos compartimientos estancos y presentaron desarrollos muy desiguales.

Más avanzado en la Dirección de Nutrición, se consolida a través de sus dos programas principales, PINA y PRONENCA⁴, constituidos en fortalezas para el ICBF por su experiencia, cubrimiento nacional y desarrollo técnico. Por su parte, la Dirección de Menores centra su atención en la protección especial, que desde su origen se caracterizó por un esquema administrativo de auxilios y de contratación de servicios con otras instituciones, hecho que exigió del ICBF la implementación de un área definida técnica y operativamente por las entidades ejecutoras, sin que se hubiesen creado mecanismos de control efectivo sobre la forma y calidad de sus servicios, que fueron convirtiéndose en una fuente de problemas técnicos y administrativos. Otra Dirección, la de Promoción Social, encargada de las funciones que realizaba el Consejo Colombiano de Protección Social al Menor y la Familia, y de la inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común no hospitalaria, en adelante desempeñará un papel sustantivo en el desarrollo de la protección en el ICBF.

La construcción programática afectada de igual manera por el paralelismo administrativo, que fracturó la gestión institucional, plantea desde el principio la necesidad de reorganizar al Instituto. Los primeros intentos de reordenamiento parten de diagnósticos que reconocen en 1973 la existencia de 85 acciones distintas, «sin el mínimo principio de coordinación» y sin mayores precisiones técnicas. Este diagnóstico se anticipa al concepto de focalización del gasto al proponer como objetivo del Instituto, contribuir «prioritariamente a la atención de las familias y niños de las clases más necesitadas, conocidas como los marginados, física, educacional y socioeconómicamente», es decir, a las familias que tenían ingresos inferiores a \$1.000 mensuales de la época. Estos ahora serían atendidos a través de un programa nuevo, con alto componente de participación comunitaria, los Centros Comunitarios para la Infancia, CCI.

Adicionalmente, también avanza en dos aspectos: en el concepto de atención integral, esto es, que cada programa debe incorporar acciones de carácter legal, de nutrición y de promoción social; y en la definición del Sistema de Bienestar, integrado por todas las instituciones sociales y económicas del país.

Los resultados de este trabajo se aplazaron por varios años, pues no se reorganizó la institución en esta década; Los informes de actividades de los años siguientes muestran estructuras programáticas diferentes a las sugeridas, no se organizó el Sistema de Bienestar, y la desarticulación de los programas sobrepasó las aspiraciones de la atención integral.

Esta dinámica institucional y las dificultades administrativas no sólo se conjugaron con la inestabilidad presupuestal, sino que eran su reflejo. La inestabilidad presupuestal se expresó en los cambios bruscos de las fuentes de financiación (cuadro 1), y en lo problemático de la ejecución del gasto (cuadro 2).

En los tres primeros años las principales fuentes fueron la ayuda externa (40%) y las transferencias del presupuesto nacional (30%) que representaron 70% del total de ingresos. La composición cambia de manera drástica después, al reducirse estos ingresos, provocando problemas de financiación⁵. A su vez, la presencia del superávit que puede apreciarse en la gráfica 1 es la síntesis de la combinación de la escasez de recursos y la debilidad en la capacidad de gestión que incidió en la baja ejecución del gasto, que alcanzó en promedio 68% entre 1969-1974⁶. La prioridad del gasto en estos años estuvo dirigida por la necesidad de ampliar la cobertura institucional. Por ello los programas de infraestructura y de prevención canalizaron la mayor parte de los recursos; sin embargo, los de mayor ejecución fueron los proyectos orientados por decisiones externas al Instituto, como el de recuperación nutricional, restaurantes escolares y PRONENCA, que eran contratados con particulares o dirigidos por organismos internacionales (como en el caso de PRONENCA).

1.1.2 Subperiodo 1974-80

En este subperiodo se dio un avance importante en el campo de los servicios, se avanzó en la idea de la conformación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF, y se aumentaron los recursos de

⁴ PINA, Plan Integrado de Nutrición Aplicada. PRONENCA, Programa Nacional de Complementación Alimentaria.

⁵ En especial, los recursos externos prácticamente desaparecieron, en parte por los traumatismos en el manejo presu-

puestal que determinaron su salida de la contabilidad.

⁶ El gasto en inversión sólo alcanzó 64% y el de funcionamiento 75%, aun en los proyectos de mayor prioridad ésta fue baja. En infraestructura alcanzó un promedio de 50%.

financiación. Sin embargo, desde la perspectiva administrativa y financiera los desajustes y traumatismos fueron mayores a los años anteriores.

El hecho trascendental lo constituyó la Ley 27 de 1974 que ordenó la creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar, CAIP, con el propósito de brindar atención integral a la niñez, y con recursos fijos, provenientes del recaudo equivalente al 2% de la nómina de los asalariados tanto en entidades públicas como privadas (este recaudo sería cargado a los patronos)⁷. Esta medida, junto con el aumento a 12% de la participación en las ventas de la concesión Salinas, fortalecieron los ingresos del ICBF.

Acompañando el fortalecimiento en las finanzas vinieron los problemas originados en su administración. Para manejar los recursos del 2% y el proyecto más importante ligado a ellos, los CAIPS, se creó por Ley 27 una junta directiva independiente. Ésto le significó al ICBF contar con dos juntas directivas: una definía el uso de los recursos del 2%, y el ICBF ejecutaba sus mandatos; la otra, orientaba el manejo de los recursos del instituto y las funciones específicas que le asignaba la Ley 75, mientras que el programa PINA también contaba con autonomía y su propio fondo de recursos.

Este paralelismo administrativo y la fractura institucional creada empeoraron la confusión administrativa de los años anteriores: dos juntas directivas, tres fuentes de recursos, tres contabilidades y balances separados, pero que en realidad se entrelazan por las características de los programas, aumentaron la congestión⁸.

Unido a lo anterior, los nuevos recursos provenientes del recaudo del 2% sobre la nómina no contaban con las condiciones administrativas para su manejo: no se tenía la capacidad física, humana ni técnica para adelantar las construcciones del programa CAIP, situación que terminó afectando el funcionamiento y la capacidad de ejecución de los otros programas del Instituto.

En el campo administrativo, la reforma de 1974 mejoró el proceso administrativo (se crean la Subdirección de coordinación de programas y proyectos especiales y se desarrolla la oficina de Planeación). Pero el esquema de organización que se configura no presenta una estructura coherente con el desa-

rollo programático: la oficina de promoción social tiene en realidad funciones de atención especial y curativa; no se creó una dependencia especial para el manejo de los recursos del 2%. Y la reforma de 1976 ahonda la crisis. Esta última hipertrofia la Secretaría general (diagrama 1) y contribuye a profundizar la desorganización institucional, al centralizar en ella tal cantidad de actividades que prácticamente se creó otra entidad dentro del Instituto: duplicó las funciones de la Secretaría general que asumió las funciones administrativas de la sede (financiera, servicios generales y de personal), tomó bajo su control las de planeación y jurídica, y la administración del recaudo del 2%, entre otras.

En lo programático se lograron avances importantes: los Centros Comunitarios para la Infancia, CCI, sirvieron de base para la creación de los CAIP, programa que enfocó la mayor parte de los recursos del Instituto dedicados a la atención preventiva. El programa estaba dedicado básicamente a los empleados de clase media, y sólo por extensión a los núcleos de población más pobre a los que se orientaban los CCI; de esta forma el ICBF tendió a desviarse de lo que constituye su población objetivo: los grupos de población más pobre y vulnerable.

En el campo de la nutrición, se plantea y reconoce que el problema nutricional va más allá de ser un problema alimentario y de salud, al considerarlo también un problema socioeconómico ligado a los ingresos; se empieza un programa de producción de Bienestarina para afrontar el desmonte de la ayuda externa para los programas nutricionales que adelantaba el Instituto. Por el lado de la Protección Especial (curativa) con un censo se determinaron las instituciones a las que el ICBF debía dar auxilios, para posibilitar una mayor focalización de los recursos.

Se avanzó también en la idea de la conformación del SNBF⁹. Ahora la experiencia se expresa en la propuesta de entender que la coordinación y la responsabilidad de las demás instituciones (tanto privadas como gubernamentales) es vital para cumplir con unos objetivos que van más allá de su control.

Si bien, tanto en lo administrativo como en lo programático la fractura institucional se hace más evidente, el comportamiento de las fuentes de financiamiento y de la ejecución del gasto corroboran esta

⁷ Una de las razones de esta ley reside en los elevados costos que resultaba para los empresarios financiar sus propias guarderías, a las que eran obligados por ley. A su vez, parece que buena parte de los empresarios por la misma razón evadían dicha responsabilidad.

⁸ Parte de los funcionarios dedicados al programa CAIP son

pagados con recursos del ICBF, Ley 7. Parte del PINA se hace con transferencia del presupuesto nacional.

⁹ ICBF, *Estudio sobre el Plan Nacional de Bienestar Familiar y su apertura programática*, Secretaría General, Bogotá, 1976.

situación; las primeras se hicieron muy inestables y complejas de analizar: los recursos provenientes del presupuesto nacional disminuyeron notoriamente, debido en buena parte a la «fama de rico» provocada por las dificultades del manejo de los recursos de Ley 27, las fluctuaciones de las participaciones (venta de sal), de los recursos del balance y de la venta de valores provocan fuertes acumulaciones de recursos que indican grandes problemas en la ejecución.

Por el lado del gasto, los problemas descritos son más evidentes: en primer lugar, se mejora la ejecución con relación al subperiodo anterior (80.8% frente a 68%) pero las dificultades de ejecución siguen siendo claras, pese a que se mantiene el énfasis en el programa de construcción de CAIP y el de instituciones, que deprimieron y lanzaron a una fuerte crisis presupuestal a otros.

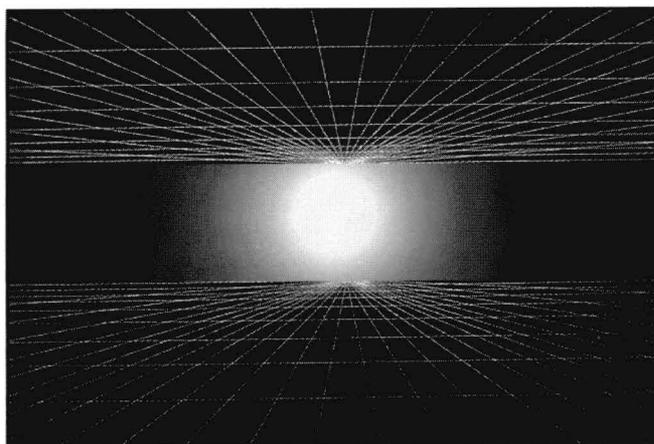
En efecto, los CAIPS, que captaron más de la mitad del presupuesto, atravesaron por una primera etapa de construcción y dotación de centros de atención, puesto que aumentar la cobertura implicaba emprender construcción, de tal manera que ya hacia 1979 existían 1.000 CAIP con capacidad para 100.000 cupos.

La particularidad reside en la existencia de un déficit presupuestal, influenciado por la insuficiencia de recursos y la importante participación del gasto en funcionamiento. En este sentido, el pico que se observa al final de los años setentas en el superávit le da la mencionada fama de rico (gráfica 1).

1.2 Segundo periodo, 1980-1986: los años de la reorganización institucional

Con la Ley 7 de 1979, en la práctica se refundó el Instituto. La reforma inducida por la ley sentó las bases para solucionar los problemas administrativos existentes desde su fundación y agravados en 1974; en lo programático, definió y formuló el concepto de protección a la niñez, convirtiéndolo en el núcleo de la actividad institucional; recogió los aportes de reformas anteriores, como la de 1973, instituyó el SNBF, y mejoró los logros presupuestales.

La reforma organizacional y administrativa a través de la Ley 7 se propuso como objetivo dar unidad y



organicidad al Instituto: empieza por resolver el problema de la fractura institucional de los años setentas, dejando una única junta directiva; reconoce como rentas propias los recursos provenientes del recaudo del 2% y define un presupuesto unificado. Con el acuerdo 30 de 1980 se da la quinta reforma institucional, para clarificar las fun-

ciones y responsabilidades de las dependencias: a la Secretaría General se le coloca al nivel de una Subdirección y se le quitaron parte de sus dependencias, ahora tiene bajo su control las divisiones de personal, comunicaciones, servicios generales y construcciones.

En las dependencias de Servicios, la Ley 7 avanza en la definición de la protección¹⁰ para dar mayor organización a las funciones del área: así, la Subdirección de Promoción Social se transforma en la Subdirección de Protección, y junto a las Subdirecciones de Nutrición y Jurídica conforman los componentes de la Atención Integral.

Los cambios en lo programático se concretaron en la agrupación de los proyectos en tres programas: administrativo, de servicios y el programa de inversiones. Al mismo tiempo se definieron 23 proyectos que persistieron durante la década. El programa administrativo agrupa las funciones administrativa y financiera. El programa de servicios, a la niñez y la familia, se ejecuta a través de tres áreas: asistencia legal, nutrición y protección social. Y el programa de inversiones se encarga de la producción y distribución de alimentos (Bienestarina), del mantenimiento y construcción de CAIP.

Los resultados se reflejaron en la articulación orgánica del trabajo, en el perfeccionamiento de una programación y un control a nivel nacional, y en la centralización de las decisiones programáticas. Pero a su vez limitó el avance hacia una descentralización de la programación por regiones, provocando un desenfoque administrativo (que se explicará más adelante).

¹⁰ La define así: «por protección al menor se entiende, el conjunto de actividades continuas y permanentes, encaminadas a proporcionarle un desarrollo integral, y se podrá brindar en forma preventiva y especial».

De otra parte, se avanzó en la exploración de nuevas modalidades de atención como respuesta a las críticas sobre los altos costos del programa CAIP. El fruto de este trabajo fue el surgimiento de un programa que transformaría sustancialmente la entidad: los Hogares Comunitarios de Bienestar, HCB, hijos de la crisis de los años ochentas y herencia de 1973.

La evolución presupuestal tiene en la Ley 7 el inicio de una nueva etapa en dos sentidos: por el lado de la administración presupuestal, la unificación de la contabilidad y del presupuesto llevaron a mejorar la ejecución y la estimación de los ingresos, así como la eliminación de la destinación específica de los recaudos del 2% y su definición como rentas propias del Instituto hicieron posible un manejo más flexible del presupuesto. Por otro lado, el comportamiento en la composición de los ingresos indica la dependencia definitiva de los aportes del 2%, frente a la caída de los aportes nacionales que terminaron por influir en el estancamiento de los ingresos y gastos en el periodo (gráfica 1).

Pero si bien mejoró el manejo presupuestal, y los ingresos se estancaron, la persistencia de un superávit (significativo) que se torna «estructural» (gráfica 1), plantea dificultades de ejecución y de estimación. Tal condición de entidad superavitaria, facilitó los ataques a que fue sometido el Instituto (y también el SENA) en medio del debate sobre las rentas de destinación específica. Es el caso de la Misión de Finanzas Intergubernamentales que preguntaba si las funciones del ICBF debían recibir prioridad sobre otras posibles utilidades de los recursos, y si el 2% de las nóminas no es una cantidad excesiva para tales fines¹¹.

La crítica se concretó en la ley 55 de 1985, que asignó al Instituto la realización de nuevas actividades como campañas de vacunación y de prevención médico-sanitaria, el mantenimiento de hospitales infantiles, etc., desviando una parte considerable del presupuesto (por ley) y de la atención a programas no contemplados en sus objetivos. El impacto sobre los programas más importantes se hizo evidente; a partir de 1984 los CAIP se debilitaron de manera definitiva, y a ello contribuyó también la proliferación de críticas sobre su funcionamiento, cobertura y costos elevados.

El desenvolvimiento de los programas expresa la continuidad en el énfasis de los años setentas: los programas preventivos se fortalecieron al tiempo que los CAIP (66%) y Nutrición captaban 73% de la inversión realizada en el periodo; éstos, junto con el programa de instituciones, también fortalecido, com-

ponen el gran programa de la institución: el de Atención Integral al Menor y la Familia que concentró más de 90% de la inversión realizada.

Finalmente, el periodo en materia presupuestal es más comprensivo: los gastos de funcionamiento representaron 17% del presupuesto total, el nivel de ejecución continuó mejorando, pues alcanzó 90% promedio en el periodo, y en los años finales fue de 96%, el más alto hasta ese momento.

1.3 Periodo 1987-1993: los años de la expansión y el desarrollo institucional

La estructura programática definida en la Ley 7 de 1979 estableció tres programas y 23 proyectos que han permanecido estables en este último periodo; sin embargo, a simple vista aparecen algunos cambios que en buena parte obedecen a variaciones en los nombres de los proyectos, pero en el fondo persiste la concepción, los objetivos y acciones iniciales del programa¹². En los años noventas se aumenta el número de programas a seis, pero no se modifica la trayectoria programática ni presupuestal. Estos cambios han confundido a quienes han mirado desde afuera la evolución de los programas, como Fedesarrollo (1994), que habla del escaso impacto de los programas de Nutrición por su inestabilidad, precisamente los más estables aun desde antes de 1979.

Se da, sí, una proliferación de proyectos pequeños, de corta duración y que por lo general son definidos desde afuera del ICBF por razones políticas, con sus efectos sobre la ampliación y dispersión tal de actividades, que van menguando la eficiencia, el impacto global de los servicios, e irradian una imagen de «árbol de Navidad», con sus connotaciones de una entidad desorganizada y rica que hace de todo y a la que se le puede añadir cualquier responsabilidad.

Esta situación se ve reforzada por la dinámica de las transformaciones de la familia y la complejidad de la problemática que la entidad debe atender, lo cual se ha traducido en la diversificación de sus acciones para atender las nuevas demandas sociales que conlleva unos niveles de pobreza de 47% de la población. Así, la misión institucional se torna tan amplia, y en ella pueden enmarcarse tantas personas y problemas, que cualquier cosa puede convertirse en objeto de atención del ICBF.

¹¹ Dirección Nacional de Planeación, *Misión de Finanzas Intergubernamentales*, Bogotá, 1984; citado por Tenjo (1986).

¹² Es el caso del programa de Nutrición.

Pero la característica más sobresaliente desde la perspectiva programática gira en torno a los recursos que moviliza, los niveles de cobertura que alcanza y la metodología de participación comunitaria que emplea a través de los HCB. El auge y la rapidez de su impacto terminaron apoyando el aumento al 3% de los recursos provenientes de la nómina en 1989.

Bajo estas circunstancias los HCB surgidos en 1987 constituyen el programa más importante en poco tiempo, y en 1990 resulta bien evaluado por el Banco Mundial, que recomienda su cualificación y extensión a los menores de 2 años; por esta sugerencia se crearon los FAMI. La importancia dada a los HCB tiene sus efectos sobre los demás, hasta el punto en que se da un efecto de sustitución por el programa CAIP, que no sólo ha perdido participación, sino que desde el punto de vista presupuestal tiende a ser mínimo (gráfica 2). Otros proyectos también ven deteriorada su calidad, y algunos como el de Instituciones entran en crisis¹³.

Los factores vienen a confluir en la crisis de la protección especial, y varias circunstancias tienen un efecto pésimo sobre la imagen del Instituto: la concentración de la atención en los HCB, unida al precario desarrollo del SNBF¹⁴, y el periodo de singular violencia social, política y de narcoterrorismo, que vinculan al mercado de la muerte a menores de edad. El resultado de la situación es la atención del país en las instituciones de protección especial, en ese momento en crisis. La identificación del Instituto con estas entidades de las que no es responsable, ni administrador directo, tiene costos políticos y de imagen notables para la entidad.

En lo referente al desarrollo administrativo, el periodo culmina con una reforma importante para clarificar aspectos vitales de las áreas, pero deja ciertas ambigüedades en algunas dependencias:

Lo más notorio, la ubicación de la Secretaría general (tercer nivel jerárquico) y las funciones de naturaleza administrativa adjudicadas en reformas anteriores, son asignadas a la recién creada Subdirección administrativa (diagrama 2). Las ambigüedades se centran en la ubicación de algunas áreas que conducen a la distorsión de los indicadores de eficiencia, pues con gran parte de funciones administrativas se conciben como operativas y se introduce una dificultad; la supresión de la Dirección de nutrición, que tiene acciones en todos los proyectos.

Finalmente, la reforma pierde la oportunidad de introducir el proceso de descentralización, situación que habría contemporizado al instituto con la orientación de los procesos de reforma del Estado y

del sector, o a nivel interno con los avances que en materia de participación comunitaria se estaba generando a partir de los HCB.

La evolución presupuestal presenta como una de sus características más relevantes la consolidación de los recursos provenientes de los aportes, 3%, como la principal fuente de ingresos. Los ingresos se aumentaron mediante algunos aportes por la Ley 55 de 1985, el aumento del 2 a 3% en los aportes por nómina (1% para HCB), y los esfuerzos institucionales para mejorar el cobro de los recursos del 2%. La otra fuente más importante de ingresos fueron los recursos del balance, que pese a la mejoría en los sistemas y niveles de estimación del recaudo, las restricciones externas de las proyecciones de las metas macroeconómicas tienden a subestimar los cálculos de los ingresos, provocando recaudos superiores a los estimados. Los recursos internacionales (fundamentalmente UNICEF), han tenido desde los años ochentas un valor en esencia estratégico, son utilizados para el desarrollo de proyectos piloto, y en este periodo aumentaron también gracias al crédito otorgado por el Banco Mundial para financiar el sistema de información gerencial.

Una fuente que a partir de este periodo empezó a potenciar la financiación del Instituto son los aportes de la comunidad, que apalancan la capacidad operativa en dos sentidos: en lo cuantitativo, éstos representan sólo entre el 2 y 3% de los ingresos totales, pero a través de los HCB ahorran costos de personal y de infraestructura. En lo cualitativo, el desarrollo comunitario que supone la administración y prestación del servicio en más de 50 mil HCB representa una experiencia sin parangón.

Esto terminó reflejándose en la estructura del gasto. En efecto, los gastos de funcionamiento perdieron participación; de un lado, por la política macroeconómica de ajuste del gasto que no permitió las ampliaciones de planta de personal solicitadas por el Instituto, y porque el fortalecimiento de los HCB provocaron una mayor orientación del gasto hacia los programas de inversión.

Si bien con relación a los periodos anteriores se mejoró sustancialmente en la ejecución del gasto,

¹³ Un estudio realizado por el ICBF en 1992 muestra que la mitad de las instituciones no están en condiciones de prestar un buen servicio; véase Flórez y Méndez (1992).

¹⁴ El SNBF carece de una definición clara de competencias y responsabilidades de las instituciones que lo conforman, y de mecanismos que permitan un control y liderazgo eficaz por parte del ICBF, su ente rector.

ésta sigue siendo problemática, pues en promedio se dejó de ejecutar 8% del presupuesto y aun en 1993, 4% de los recursos eran incorporados al superávit.

Con las limitaciones y las ventajas planteadas, la historia del Instituto enfrenta retos para ponerse al día con las exigencias de modernización y de descentralización; pero también hacia el futuro, las fuerzas externas, que lo perciben como una carga en los costos de las empresas, se ciernen en amenazas que le exigen demostrar su papel en la contribución a la solución de los problemas de la niñez desamparada en Colombia.

2. El presente del ICBF

La precedente reconstrucción histórica ha permitido ilustrar como la gestión del Instituto acusa un rezago administrativo y organizacional endémico frente a su desarrollo programático a lo largo de sus 25 años de existencia.

Este retraso surgió con el nacimiento mismo del Instituto. Por las indefiniciones propias de una entidad naciente, pero también por la fusión como compartimientos estancos, dentro de la nueva institución, de las antiguas dependencias del Instituto Nacional de Nutrición, INN, y las de la Ley 75 de 1968. La Ley 27 indujo tal desestructuración, que la entidad tuvo dos juntas directivas, tres presupuestos y tres contabilidades; la respuesta institucional complicó más la congestión al hipertrofiar la Secretaría general, que se convirtió en una entidad dentro de la entidad. Se vivió entonces una situación irónica: la administración de los recursos de los recaudos del 2% sobre la nómina, sin acompañarse de recursos suficientes para ello, sustrajo recursos humanos valiosos; esto y el desorden administrativo, redujo la capacidad de gestión a una ejecución de 68% en el periodo 1968-1978. El resultado: altos excedentes, carencia de recursos para ejecutar sus propios programas, y fama de entidad rica.

La solución provino del ICBF y se materializó en la Ley 7, que vino a refundar el Instituto, al darle potestad sobre los recursos del 2%, al unificarlo presupuestal, organizativa y administrativamente, al precisar las funciones del área operativa, y al crear el SNBF. Todo ello se tradujo en un aumento sustancial de los indicadores de gestión, que mostraron niveles de 90% de ejecución entre 1979 y 1987. Pero se creó el desenfoco estructural aludido (centralización administrativa y desconcentración operativa) y se generó un superávit estructural que alimentó la percepción de entidad rica. Esto, sumado a las nuevas concepciones que alentaron estudios como

el Informe BID-Wiesner, buscaron la exacción de recursos para orientarlos hacia otras actividades (Ley 55 de 1985).

Las mejoras en la gestión, junto al aumento a 3% de la nómina y la participación de la comunidad en la prestación del principal programa del ICBF, los HCB, elevaron la cobertura y los niveles de ejecución a 93% en los años 90; la reforma administrativa de 1993 precisó más las funciones de las áreas administrativa y operativa. Pero subsisten ambigüedades administrativas y el desenfoco estructural, que perpetúan el rezago administrativo y organizacional.

Esta parte del trabajo se orienta a mostrar, mediante un análisis cualitativo de la situación actual del Instituto, primero, que dicho rezago es hoy mayor frente a las reformas que plantean las demandas sociales y de modernización del Estado y, segundo, que a pesar de ello, los indicadores (cuantitativos) de gestión (eficiencia, eficacia y equidad), evidencian avances sustanciales en la ejecución de sus programas; avances que son desconocidos o subvalorados en el país, pero que resultan de avanzada en el contexto de la orientación actual de la política social.

2.1 Aproximación a un diagnóstico de la gestión en el ICBF

A partir de un análisis centrado en temas estructurales y en los procesos administrativos más directamente ligados a la capacidad de gestión de los recursos presupuestales del Instituto (diagrama 3), se exponen enseguida los principales resultados de un diagnóstico cualitativo, basado en herramientas metodológicas de la planeación estratégica y fuentes de información convencional¹⁵. Dicha evaluación contrasta la situación del ICBF con el talante de las exigencias actuales de modernización y desarrollo institucional

2.1.1 El entorno institucional

Muchos factores exógenos, que las más de las veces escapan a la posibilidad de control del ICBF, han incidido e inciden en su evolución y prestación de servicios. La influencia del contexto ha sido

¹⁵ Se efectuaron talleres con funcionarios de rango medio y profesional de cada Subdirección, que condujeron a la elaboración de matrices DOFA (matriz de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas) para cada una y para una general; dicho ejercicio también se efectuó con directivos. Además se realizaron múltiples entrevistas en profundidad con funcionarios de distintos rangos y dependencias.

fundamental para la vida institucional y al mismo tiempo, contradictoria.

De una parte, se encuentran *factores negativos* convertidos en restricciones para el desarrollo institucional. Se destacan dos. El primero está relacionado con una excesiva proliferación de actividades. Sus causas son diversas: el incremento y la complejidad creciente de los problemas de su población objetivo, ante el traumático proceso de modernización del país, con sus secuelas de pobreza, marginalidad, descomposición social y violencia; la carencia de una política social integral que incorpore la problemática de la familia y la niñez, y delimite las obligaciones del ICBF (como una de las instituciones que contribuyen a su solución); la «definición» de una misión tan amplia para el Instituto (velar por la familia, la infancia y la vejez), que sumada a las deficiencias de la política social lleva a acudir al ICBF para atender urgencias y calamidades crecientes de la población; este último hecho, la incompreensión de sus funciones y la injerencia de decisiones políticas, por vía legal imponen a la entidad responsabilidades que desenfocan su accionar¹⁶.

Tal proliferación diluye la relativa estabilidad programática y la integralidad de los servicios de la entidad (a los ojos de observadores externos), dispersa los esfuerzos y reduce el impacto de las acciones de la entidad.

El segundo factor negativo es producto de una desafortunada confluencia de condiciones internas y externas que han afectado los programas de Protección especial (de menores infractores, en peligro, abandonados o abusados). Internamente, el énfasis de los esfuerzos se concentró en las actividades de prevención; ese «olvido» coincidió con un inusitado incremento de las patologías sociales (menores sicarios, prostitución infantil, etc.), que volcaron la mirada del país hacia ellas. A nivel externo, se conjugaron la pésima prestación de servicios de por lo menos 40% de las instituciones con las cuales el Instituto contrata la protección especial [Flórez y Rangel, 1992], con la débil capacidad para controlarlas por parte del ICBF; debilidad originada en deficiencias normativas para ejercer la rectoría del SNBF. Así se llegó a comienzos de los años 90 a la llamada «crisis de la protección».

La conjunción de estos factores fue nociva para el ICBF. Con un agravante: se produjo en el país una torsión que colocó en el lugar de las causas -una problemática acrecentada y la ausencia de una política social integral para enfrentarla- al ICBF. A ello contribuyó la aludida pérdida de efectividad de la acción del Instituto, provocada por la dispersión de sus esfuerzos y acciones y, muy especialmente, por la deficiente prestación de la protección por otras entidades, pero que la comunidad atribuye al ICBF. La consecuencia de todo esto es un sensible deterioro de la imagen del Instituto ante la opinión pública.

No obstante lo anterior, en el entorno también se encuentran *factores positivos* para el desarrollo del ICBF. Entre ellos se destacan, una mayor sensibilidad social frente a la necesidad de protección estatal y desarrollo de la familia, la infancia y la vejez, que se institucionalizó en la Constitución de 1991; las promisorias perspectivas de la economía en el mediano plazo, ante la esperada bonanza petrolera, y que dada la conexión directa de los ingresos del Instituto a la dinámica del ciclo económico y el empleo, permiten suponer aumentos en sus recursos; el previsible aumento del gasto social, resultante del propósito del gobierno de elevar su participación en el PIB; y los efectos favorables de la reforma del Estado, pues su influjo modernizador y los elementos participativos en la gestión permiten esperar una mayor racionalización en el uso de sus recursos.

2.1.2 Los recursos institucionales

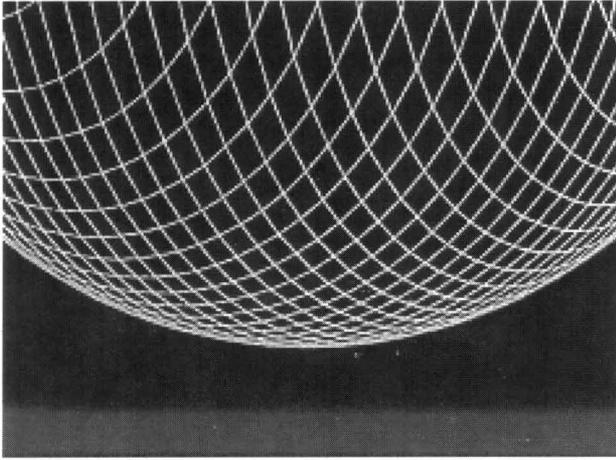
De acuerdo con los propósitos del estudio, la evaluación cualitativa del Instituto aborda apenas los recursos humanos, presupuestales e información, y desde la perspectiva de su adecuación con los retos que plantean la modernización del Estado y las necesidades de su población objetivo.

En sus *recursos humanos* el ICBF encuentra una fortaleza afincada en la amplia experiencia y el compromiso de los funcionarios. Pero también se halla una de las mayores debilidades de la entidad. Ésta tiene su raíz en la ausencia de una política para su desarrollo. De una política que brinde capacitación (en el uso de herramientas de administración como planeación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas, informática, etc.) y de formación, que consulten las necesidades de descentralización y

¹⁶ Además de la aludida Ley 55 de 1985, que buscaba destinar recursos del ICBF a financiar acueductos, programas de salud, etc., la Ley 6 de 1992, le «colgó» la financiación de programas de vivienda, vivienda, microempresas, etc.

Cuando hay cualquier calamidad, o procesos álgidos como los de zonas de violencia, se acude al ICBF, para contribuir

a financiar, por ejemplo, a reinsertados. También se ha visto abocado a implementar proyectos como los de las Cocinas Populares (que la Ley 6 denominó Cocinas Comunitarias), o los Jardines Comunitarios, propuestos sin respaldo técnico, y que el Instituto se vio obligado a ejecutar. Así, el Instituto sirve como comodín para apagar incendios. De allí la profusión de actividades.



participación (que requieren capacidades de comunicación y negociación intra e interinstitucional, o de trabajo en equipo, o de prestación de asesoría, de organización y desarrollo comunitario, etc.); de una política que además ofrezca nuevas formas de motivación (diferentes de las convencionales -aunque los salarios son precarios), de promoción y desarrollo (por mérito, etc.)

Adelantar tal política resulta ineludible para una eficaz modernización institucional, una adecuada descentralización y una verdadera participación (comunitaria) en la gestión institucional, aunque ello se ve lejano; además se necesitan cambios culturales que la propiciarían y acompañarían tanto a nivel de los funcionarios (en materia de autoevaluación, por citar un ejemplo), como directivo (en términos de la valoración del talento humano y la generación de condiciones para su capacitación y desarrollo).

No obstante, es en el manejo del *recurso información* donde se encuentra la mayor debilidad del Instituto, y ello a pesar de las potencialidades de SIG (Sistema de Información General) que desde varios años atrás se viene implantando.

La abundante información que se procesa y elabora en el ICBF adolece de problemas básicos: de incoherencia e inconsistencia (diferentes cifras sobre un mismo aspecto, o cambios en la clasificación o denominación de un mismo proyecto); de falencias que dificultan la consolidación, debidas, por ejemplo, a ausencia de información (para aspectos tan centrales como establecer la nómina en un momento dado), o falta de integralidad (los recursos ofrecidos por la comunidad o por entidades como UNICEF, no son contabilizados en la información global).

Esas deficiencias restan confiabilidad y relevancia a las cifras generadas en el Instituto; dificultan la construcción de series para variables cruciales o la realización de cruces (entre información presupuestal y programática, por ejemplo), con lo cual se afecta la

consistencia y aplicación de indicadores que permitan efectuar diagnósticos que faciliten la formulación y seguimiento desde políticas hasta proyectos, para establecer la situación institucional con fines de evaluación y toma de decisiones.

Los *recursos presupuestales* constituyen la mayor fortaleza del ICBF. No sólo por su cuantioso volumen (mayores que los del SENA aproximadamente en 40%) sino por su origen (parafiscal); esto le permite contar con unos ingresos «seguros» y predecibles (comoquiera que están amarrados a la evolución del empleo y la nómina del país), con lo cual se pueden efectuar estimaciones confiables sobre su evolución [Vargas *et al.*, 1995] y mejorar la presupuestación. Además de lo anterior, existen expectativas favorables frente a la política social del actual gobierno y las perspectivas de crecimiento económico en el mediano plazo; ante las elevadas tasas de evasión (superiores a las de evasión tributaria, al situarse en niveles superiores a 30%), que con mejoras en el manejo del recaudo le brindan un amplio margen de maniobra para recuperar recursos evadidos, como en efecto está aconteciendo, pues el recaudo esta creciendo a ritmo superior al de la nómina del país [*ibid.*]¹⁷

2.1.3 Los aspectos estructurales

A pesar de los avances registrados, en la forma como está organizado el ICBF se halla el origen de buena parte de los atrasos institucionales y de los obstáculos para enfrentar los retos futuros.

En efecto, la reorganización efectuada en los años 90 corrigió defectos estructurales (como la «degradación» de la Secretaría General -que ahora sube en la estructura jerárquica a su nivel convencional- y la creación de la Subdirección Administrativa), y precisó aún más las funciones y competencias de los componentes de las áreas de apoyo y operativa. Pero subsisten ambigüedades organizacionales como la ubicación de las plantas de producción de Bienestarina, claramente productivas, en la Subdirección Financiera; o la Subdirección de Atención Integral a la Familia en el área administrativa (véase el diagrama 3). Estos defectos de clasificación, entre otras cosas, distorsionan los indicadores (de gasto e inversión, eficiencia, etc.) de gestión.

No obstante, los mayores problemas provienen de la carencia de herramientas para ejercer un liderazgo eficaz del SNBF y, especialmente, de la

¹⁷ Este panorama, como se verá más adelante, afronta una coyuntura difícil por el ataque de que son objeto los aportes parafiscales por influyentes sectores del país.

persistencia del desenfoco estructural. Esto último se debe al tímido proceso de descentralización de la entidad, pues si bien se registra algún avance en la delegación de funciones, es poca la autonomía (en programas y recursos) otorgada a las dependencias del orden regional.

Las complicaciones que de allí se derivan son múltiples. La poca autonomía de las dependencias del orden regional dilata los procesos, cohibe su iniciativa y creatividad, resiente su capacidad de negociación, de concertación y de generación de desarrollo comunitario y, todo ello, en detrimento de la eficiencia, la calidad y los niveles de participación en la prestación de los servicios. Pero la mayor amenaza para este esquema proviene de la reforma del Estado. Frente a la descentralización como indicativo de modernización, flexibilidad y democratización (participación) en la gestión de las entidades, es poco probable que subsista la actual estructura organizacional del ICBF.

Resulta imperativo entonces para el Instituto adelantar una reorganización tendiente a su descentralización. Tal proceso necesita tiempo para su cabal implementación, pero aporta luces y criterios para la orientación y evaluación de las acciones y reformas presentes y futuras, al redefinir funciones y competencias de sus dependencias, grados de importancia de los componentes del proceso administrativo, manejo de recursos y calificación de sus funcionarios, etc. A nivel central (la dependencia estudiada), exige mayor capacidad de formulación, seguimiento y evaluación de políticas; de transferencia de tecnologías, saberes, y asistencia técnica; de negociación y coordinación interinstitucional; desarrollo de sistemas de información. A nivel regional exige mayor autonomía y recursos, pero también más capacidad técnica para planear, coordinar y adelantar labores de capacitación al nivel local. A este nivel se exigen desarrollos sustanciales en materia de gestión participativa y desarrollo comunitario.

Lo inevitable e inaplazable de la descentralización institucional permite redimensionar también la importancia estratégica de un adecuado sistema de información, de coordinación y comunicación, como de los contenidos y orientación de la recalificación del recurso humano institucional, para adecuar la gestión a las nuevas realidades.

2.1.4 Los aspectos administrativos

Del llamado proceso administrativo se analizan sólo la planeación, la coordinación y el control, dado su estrecho vínculo con la gestión de los recursos presupuestales de la entidad.

La planeación se ha concentrado en la programación de metas físicas y presupuestales. En este

frente se han alcanzado altos niveles de cumplimiento y de logro. Pero son logros apenas parciales, pues ante los parámetros actuales, según los cuales la planeación debe ser estratégica, descentralizada y participativa, la del ICBF se halla atrasada.

La contemporización de la planeación requiere la superación de obstáculos estructurales acudiendo a reformas y acciones que posibiliten su implantación. Entre ellas están la necesaria definición de prioridades -y eliminación de la actual dispersión de esfuerzos y recursos-; su institucionalización -aplicándola en dependencias diferentes de la designada para tal fin; la consulta real de necesidades de la comunidad (nivel local), mediante su participación; y un proceso de abajo hacia arriba en su definición. Todo ello reclama cambios profundos en la cultura institucional. También, una readecuación en su estructura organizacional (descentralizándola); adecuados sistemas de información y comunicación (de doble vía); y el apoyo de unos indicadores centrales de gestión. Ello facilitaría un flujo ágil de información relevante para el seguimiento y evaluación (clave para el desarrollo de la planeación).

En concordancia con otros estudios [Minsalud-ICBF, 1992], en *la coordinación* encuentran los funcionarios (del nivel directivo) la mayor debilidad del Instituto. En ello concurren problemas de organización a nivel de diferenciación de funciones (una falta de precisión que redundaría en que el nivel central, por ejemplo, ejecute labores que son propias de la Regional Bogotá) o de su articulación (cuestiones que en el área de servicios demandan acciones conjuntas, no se dan). También inciden carencias de divulgación, información y comunicación. Por esto hay desconocimiento mutuo de funciones y requerimientos entre las áreas de servicios y administrativa; y se desconoce el avance en las metas y requerimientos originados en sus respectivas ejecuciones.

Ante una eventual descentralización, la capacidad de coordinación cobra una importancia que torna mayúsculas estas debilidades. Superarlas implica la modernización de la información, tanto desde la perspectiva técnica como de indicadores; la revalorización y creación de espacios que faciliten la comunicación (como evaluación periódica conjunta, grupos de estudio interárea); y sobre todo, una concepción más descentralizada y participativa de la gestión.

El proceso de control y evaluación se halla en transición. Como muchas entidades estatales, por disposición constitucional el ICBF está haciendo el tránsito del control normativo-legal y de evaluación del cumplimiento de metas físicas y presupuestales, que poco aportan al análisis de la capacidad de gestión, hacia la implantación de los sistemas de control interno, gestión y resultados, que buscan, a partir de la

utilización de algunos indicadores claves, efectuar diagnósticos institucionales que permitan detectar errores en áreas críticas, para la elaboración de correctivos. Todo ello como base para la implantación de una gestión basada en el mejoramiento continuo.

Esa implantación no es fácil, ya que, como se pudo observar, a pesar de la orientación propedéutica de las nuevas herramientas de control, persiste la tendencia de un control legal-policivo que desvirtúa su filosofía. Esto es lógico puesto que la aplicación cabal de los nuevos controles reclama unos niveles de estandarización mínima de procesos y procedimientos, y de contabilidad de costos (inexistente en el ICBF); la existencia de planeación, objetivos y metas claros y concordantes con la misión; un sistema de indicadores, que con claros criterios de agregación aporte información sintética, relevante y de calidad, para que los niveles directivos cuenten con instrumentos que faciliten una oportuna toma de decisiones; y, sobre todo, la difícil instauración de una cultura de autoevaluación.

Vistas así las cosas, queda mucho trecho por recorrer en el ICBF para llevar a cabo las reformas que pongan a tono sus dimensiones administrativas y organizacionales con las demandas de modernización del Estado, y una mejora en su capacidad de gestión que le permita cumplir su misión institucional.

2.2 La evolución de los indicadores (cuantitativos) de capacidad de gestión

Evaluada a partir de la aplicación de indicadores cuantitativos (eficiencia, eficacia y equidad), la evolución de la capacidad de gestión del ICBF muestra unos resultados que a la luz del análisis precedente, a primera vista resultan paradójicos.

A pesar de los efectos negativos del atraso endémico de los aspectos administrativos y organizacionales sobre su capacidad de gestión, los indicadores cuantitativos evidencian unos avances sustanciales en tal sentido (segunda tesis del presente trabajo). No obstante, como se verá, existe una explicación a dicha contradicción: los HCB.

2.2.1 La evolución de los indicadores de eficiencia

El conjunto de indicadores utilizados para evaluar la racionalización de la gestión del ICBF (Cuadro 3)

muestran un aumento sustancial en la eficiencia en el uso de sus recursos. Así lo expresan:

a. El aumento de la inversión como proporción de los gastos totales¹⁸, en particular, entre los años 1976 y 1987.

b. El aumento del índice anterior se corrobora con el registrado en la relación entre los gastos de inversión y funcionamiento, particularmente, entre los años 1976 y 1987 e incluso el incremento de 3.5 a 5.5 entre este último año y 1993.

c. La reducción de los costos medios por usuario atendido (que en miles de pesos de 1975 descendió de 1.6 a 0.7) entre 1981 y 1993.

d. El aumento de la productividad media de los funcionarios, evaluada en pesos, puesto que cada uno de ellos movilizó cada vez más recursos; resulta notable el incremento en 260% entre 1987 y 1993 (de \$343.200 a \$ 882.100 de 1975).

e. El incremento de la productividad media de los funcionarios, evaluada con relación a los usuarios atendidos, comoquiera que aumentó en 470% entre 1981 y 1993.

En resumen: el aumento de la inversión dentro del gasto, la reducción de los costos por usuario, el aumento de la productividad de los funcionarios por recursos movilizados y personas atendidas, señalan en conjunto un extraordinario incremento de la eficiencia institucional, particularmente notable desde mediados de los años 80¹⁹.

2.2.2 La evolución de los indicadores de eficacia

La utilización de la calidad de la programación presupuestal y de capacidad de ejecución y de metas físicas como indicadores de eficacia, muestran una mejora permanente en este aspecto de la gestión.

La calidad de la programación, entendida como la relación entre el presupuesto inicial y la apropiación final, presenta una evolución accidentada. Ello en razón de los desajustes que introdujeron la Ley 27 de 1974 (que ordenó la administración de los recursos -nuevos- del 2%), la Ley 7 de 1979 (que asignó al

¹⁸ Cabe advertir que los datos presupuestales del año 1981 son espurios en la parte presupuestal debido al desajuste que provocó la incorporación al ICBF de los recursos del 2% sobre la nómina, pues mientras se efectuaron los ajustes correspondientes, los montos de ejecución crecieron pero no al ritmo del incremento de ingresos. Por ello los índices son atípicos. Resultan útiles en cambio, los datos referentes a usuarios y funcionarios.

¹⁹ Estos hallazgos obligan cuando menos, a matizar resultados

de estudios como el de Fedesarrollo (1994); en particular, su conclusión acerca de unos costos en los HCB injustificadamente altos. Esta se basa en la comparación de los costos de atención niño/año (\$56.000 en los HCB y \$45.000 en la escuela primaria); ello porque desconoce que además del componente educativo, los HCB incorporan los componentes de nutrición y de promoción social, y porque adicionalmente desconoce los avances registrados en eficiencia, eficacia y equidad.

ICBF dichos recursos) y la Ley 89 de 1988 (que aumentó del 2% al 3% los aportes sobre el valor de la nómina), pues cada una elevó abruptamente los ingresos durante una vigencia afectando la programación. Pero bajo esos desajustes coyunturales subyace una tendencia a mejorar la programación, a tal punto que en los años 90 la relación entre la apropiación inicial y la final supera 95% (cuadro 1).

La capacidad de ejecución, entendida como el cumplimiento de metas presupuestales, también denota una mejora paulatina desde mediados de los años 70. En efecto, en el periodo 1968-1973 la ejecución apenas alcanzó 68%, en los años 80 superó 90% y en los años 90 fue mayor a 93%. Sin embargo, persiste el superávit estructural de 7%, con los efectos mencionados. De éste, 35% se debe a problemas de estimación y 65% a deficiencias en la capacidad de ejecución²⁰.

En consecuencia, los indicadores usados evidencian una mejora continua en la eficacia de la gestión institucional. Además de ello, los niveles de ejecución registrados son elevados con respecto a los alcanzados en el sector público y, en particular, frente al sector social, dada su baja capacidad de ejecución.

2.2.3 Evolución de los indicadores de equidad

La equidad constituye el aspecto de la acción del ICBF en el cual se registran los mayores avances y al mismo tiempo, un mayor reconocimiento externo de sus logros, debido a la orientación de sus recursos hacia los sectores más pobres y vulnerables de la población. Fedesarrollo, recogiendo las conclusiones de Flórez y Méndez (1993), reconoce que «a nivel nacional el 72% de los beneficiarios de los HCB pertenecen al 40% de la población más pobre y en el sector rural el 63%». Con ello también se muestra la necesidad de profundizar en esta dirección.

Adicionalmente, el cuadro 4 ilustra la tendencia a redistribuir los gastos del Instituto en los departamentos que tienen mayores niveles de pobreza. En los años 70 se registró una tendencia redistributiva en los gastos del ICBF en favor de los departamentos más pobres²¹, toda vez que su participación aumentó de 25% a 31% en los gastos totales. Lo relevante es

que este aumento tuvo como contrapartida la disminución de la participación de los departamentos más ricos.

Entre 1980 y 1986 se presenta un claro retroceso. Los departamentos más ricos aumentan su participación en los gastos del ICBF, haciéndolo a costa de las dos restantes categorías de departamentos. Tal regresión fue causada por la carencia de infraestructura en los departamentos más pobres²², para ejecutar los nuevos recursos del 2%. Esta situación cambió a partir de 1987, pues los departamentos ricos ven disminuida su participación (que desciende de 48.3% a 40.6%) en favor de los departamentos más pobres.

Sin embargo, el mismo cuadro pone de manifiesto la persistencia de factores de inequidad en los gastos del ICBF. El gasto (medio) por cada niño es considerablemente mayor en los departamentos más ricos; peor aún, desde 1987 el gasto por cada niño aumentó en un valor más alto en los departamentos más ricos.

Sin lugar a dudas, en el frente de la equidad el ICBF presenta los mayores avances relativos, en particular cuando se compara con otras entidades del sector público colombiano. Esto es reconocido en estudios recientes efectuados por entidades como el mismo Banco Mundial (1994). Al respecto, autores como Vélez (1994) recomiendan reorientar los gastos de sectores como el eléctrico hacia los de mayor poder redistributivo, señalando entre ellos al ICBF. Similar recomendación hace el BM (1994) pero enfatizando en orientar los HCB más hacia el sector rural.

3. Pasado y presente de la gestión del ICBF: un balance necesario

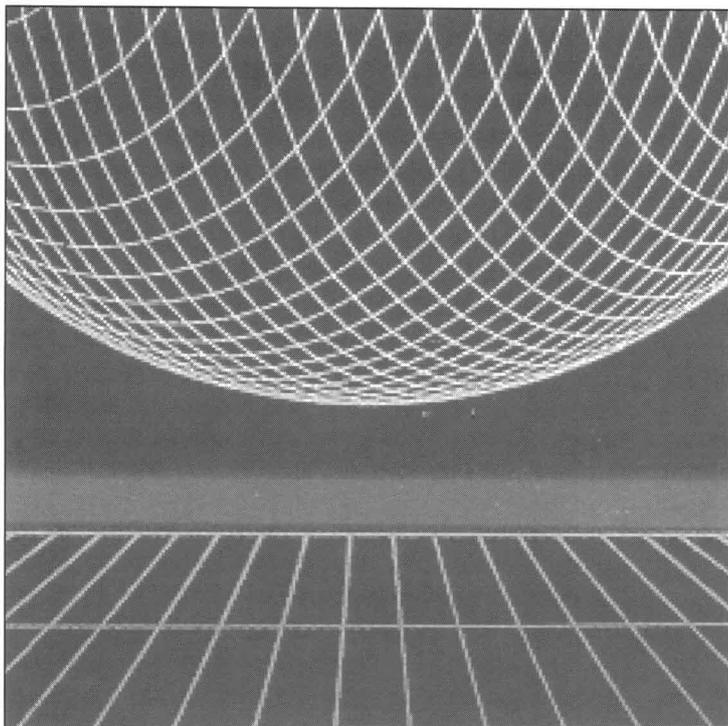
La historia del ICBF y el estudio cualitativo de la actual situación de su capacidad de gestión permitieron comprobar la persistencia de un rezago de índole organizativa (deficiencias en su estructura funcional y una precaria descentralización) y administrativo (ausencia de una política de desarrollo de su recurso humano, escaso desarrollo de su sistema de información y en los procesos de planeación, coordinación, control y evaluación), que se traduce

²⁰ Cabe advertir que desde mediados de los años 80, el ICBF en forma recurrente desborda sus metas físicas, con ejecuciones superiores a 105%.

²¹ Dentro de los más pobres se agruparon los departamentos con más de 45% de población infantil en condiciones de pobreza; dentro de los más ricos, aquellos con porcentajes

inferiores a 28%; y entre estas dos se ubicó la franja de los departamentos intermedios (en términos de pobreza).

²² En las construcciones del ICBF para el funcionamiento de los hogares infantiles se prestaba la mayor parte de los servicios de la entidad. Dichas construcciones se hallaban en los departamentos más ricos. Esto cambió con los HCB, en los cuales la comunidad alquila la construcción.



en un esquema de funcionamiento que hoy resulta insostenible, previéndose reformas encaminadas a colocarlo a tono con la modernización del Estado.

En la configuración de dicho rezago no sólo han incidido factores internos, pues, aunque en formas diferentes y grados variables la influencia de factores externos que han sido fundamentales en la vida institucional, han contribuido a ello. Éstos, que llegan a crear situaciones de obligatorio cumplimiento para el Instituto, en algunos momentos produjeron una verdadera fractura institucional (Ley 27 de 1974); en otros buscaron succionar recursos a la entidad (Ley 55 de 1984); más recientemente han tendido a desenfocar y dispersar las acciones de la entidad (Ley 6 de 1992). Ello como expresión de la influencia de factores políticos en las orientaciones y gestión institucional.

La evolución de los indicadores cuantitativos, evidencia en forma un tanto paradójica que pese a la influencia de factores adversos y deficiencias administrativas y organizativas, la gestión del Instituto ha alcanzado importantes avances en materia de eficiencia, eficacia y equidad. Los logros en materia de productividad de los recursos financieros y humanos, los aumentos en los niveles de ejecución, la ampliación de la cobertura y la orientación creciente de sus actividades hacia los núcleos más pobres de la población, así lo atestiguan. Además, son de tal magnitud que colmarían las expectativas de espíritus fanáticos de la eficiencia y debilitarían las conclusiones de otros estudios.

La explicación de esos resultados se encuentra en la aparición y desarrollo de los HCB. Dado su temprano éxito y su vertiginosa expansión, con inusitada rapidez se convirtieron en el programa bandera del Instituto y el destino del grueso de sus recursos. Éstos constituyen la experiencia más afortunada del ICBF en la medida en que atienden a los sectores más pobres; además, incorporan a la comunidad desde el arriendo de las viviendas que sirven de hogares y la administración de los mismos, hasta la prestación de los servicios por parte de madres comunitarias.

Esa participación permite reducir los costos de infraestructura y funcionamiento, los laborales y gastos de funcionamiento; además aumenta la flexibilidad y capacidad de ampliación de cobertura del programa, posibilitando crear nuevos hogares con relativa rapidez y pocas exigencias administrativas para la entidad, toda vez que la comunidad asume parte de los costos y

aporta labores administrativas y del servicio mismo.

Sin embargo, quedan serias dudas sobre los alcances, calidad e impacto de los HCB. En este punto resulta pertinente el interrogante acerca de qué tan extensivos pueden hacerse los logros mencionados hacia otros programas y el conjunto de actividades del ICBF. Cabe preguntarse también por los efectos que los problemas administrativos y organizacionales puedan tener sobre el funcionamiento y forma de prestación de los servicios en los HCB; temor que parece fundado por las abundantes críticas en torno a la calidad del programa. Razón por la cual resulta urgente una evaluación integral en torno a la calidad y al impacto del programa en la mejora de las condiciones de vida de su población objetivo.

4. Las perspectivas de futuro para el ICBF

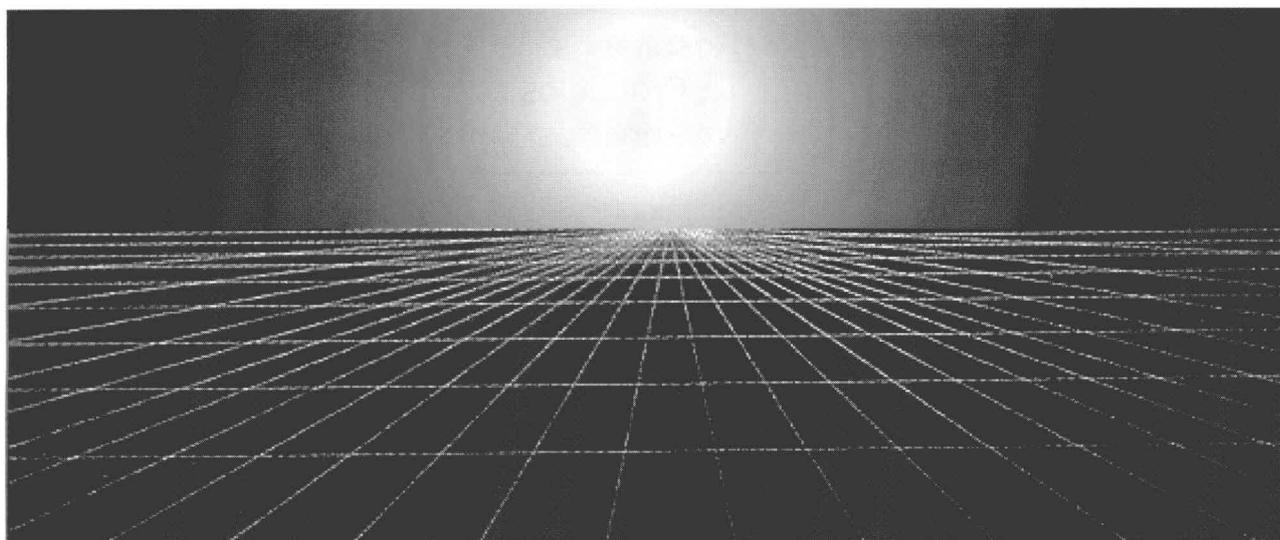
Un futuro contradictorio, cargado de luces y sombras, de grandes retos, se avisa para esta entidad. De una parte, posee una infraestructura que le permite alcanzar una cobertura nacional puesto que en 1991 llegaba a 98% de los municipios del país; cuenta con una metodología participativa que le ofrece una gran flexibilidad y la posibilidad de una rápida ampliación al contar para ello con el concurso de la comunidad en la prestación del servicio. Pero además disfruta de una coyuntura favorable para la ampliación de sus recursos ante la previsible cruzada estatal para reducir los niveles de evasión, y acudir además a los mecanismos de cofinanciación de los entes territoriales.

El logro de estos propósitos debe superar las sombras que se ciernen sobre sus ingresos. Sectores muy influyentes de la vida nacional, entre los cuales se destacan los empresarios, analistas e instituciones como Fedesarrollo, alegando la elevación de los costos laborales, han arremetido en procura de la eliminación de los aportes parafiscales de los que se nutren entidades como el ICBF. Y si bien la posición del actual gobierno en favor de la política social ha obstaculizado el logro de sus objetivos, la amenaza está abierta y por ello el futuro se torna gris, y seguirá siéndolo hasta cuando se dé un debate, pendiente en América Latina [Lechner, 1993], sobre el papel del Estado en nuestra sociedad, más allá de las reformas de índole administrativa.

Pero la superación de sus obstáculos también depende de la acción institucional: de una impostergable reestructuración interna dirigida a producir una progresiva descentralización de la entidad, que vaya delegando en los municipios la responsabilidad y los recursos necesarios para la solución de los problemas de su población objetivo, pero preservando la posibilidad de una política de familia en Colombia; un desarrollo de los programas de protección especial acompañado de la búsqueda de herramientas

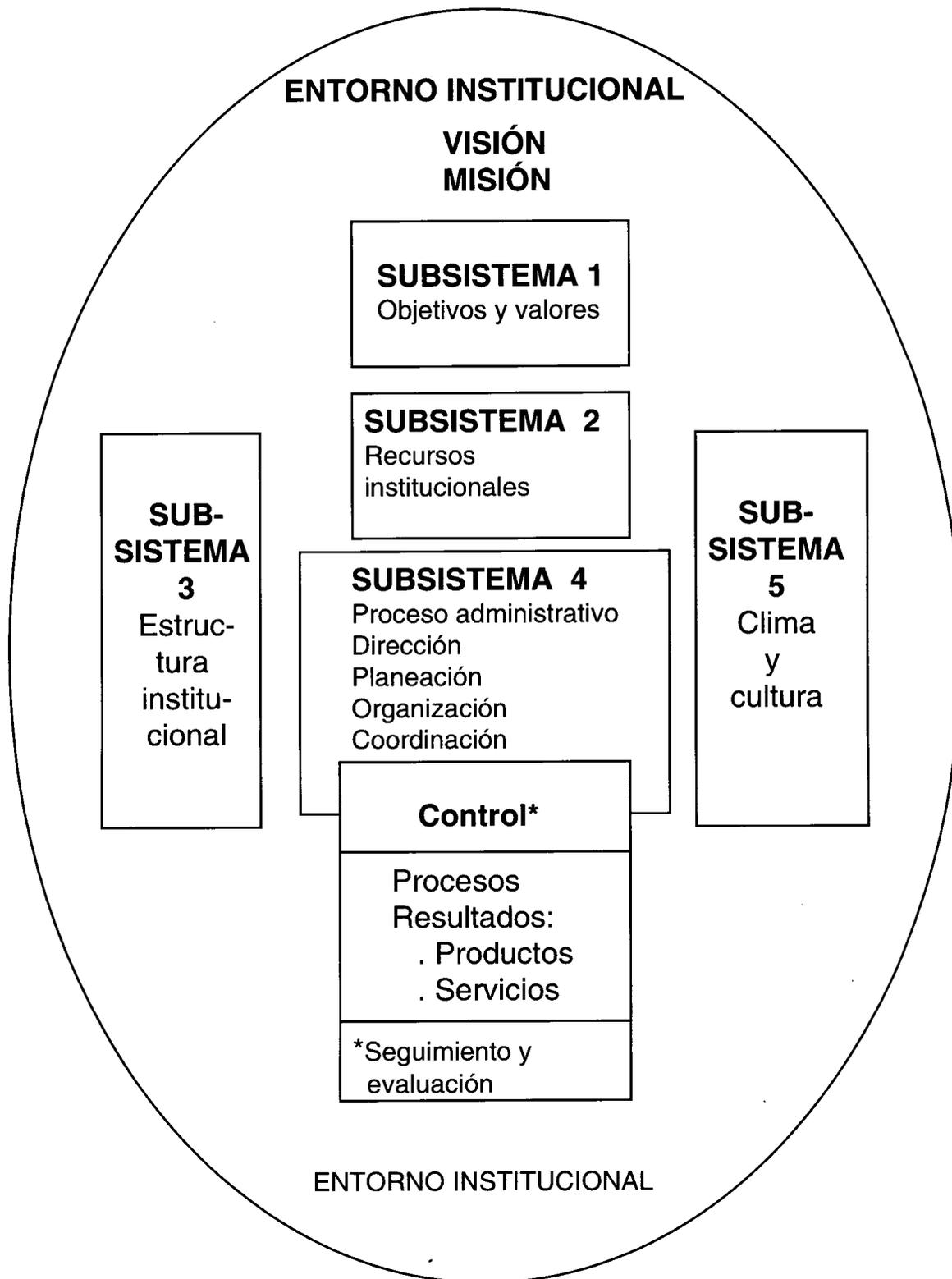
normativas que garanticen un liderazgo y control eficaz del SNBF; a su vez, el desarrollo de actividades encaminadas a crear las condiciones internas y externas que le permitan delimitar sus funciones y responsabilidades frente al Estado y al país, de modo que pueda concentrarse en los programas más estratégicos con el fin de mejorar la eficiencia, eficacia y el impacto de sus acciones. Finalmente, debe lanzar una ofensiva externa, orientada a divulgar su papel y sus realizaciones, con el fin de sensibilizar al país frente a las necesidades de su población objetivo y legitimar su existencia.

El éxito de tales acciones crearía el espacio requerido para el desarrollo de los HCB, constituidos en una experiencia piloto exitosa en el país gracias a sus logros en materia de eficiencia, eficacia y equidad, inexplicables sin el componente de participación comunitaria en que se sustenta. A pesar de los problemas señalados, este programa supera las limitaciones del talante asistencialista que signa la actual orientación de la política social, pues contempla la satisfacción de las llamadas necesidades básicas intangibles [Corredor, 1995] al generar integración, solidaridad, cooperación y organización de la comunidad y al vincularla activamente al desarrollo del programa. ○



ENFOQUE SISTÉMICO DE LA ORGANIZACIÓN APLICADO AL ICBF

Organigrama No. 1



INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

Organigrama No. 2, (Decreto. 82, enero 13 de 1993)

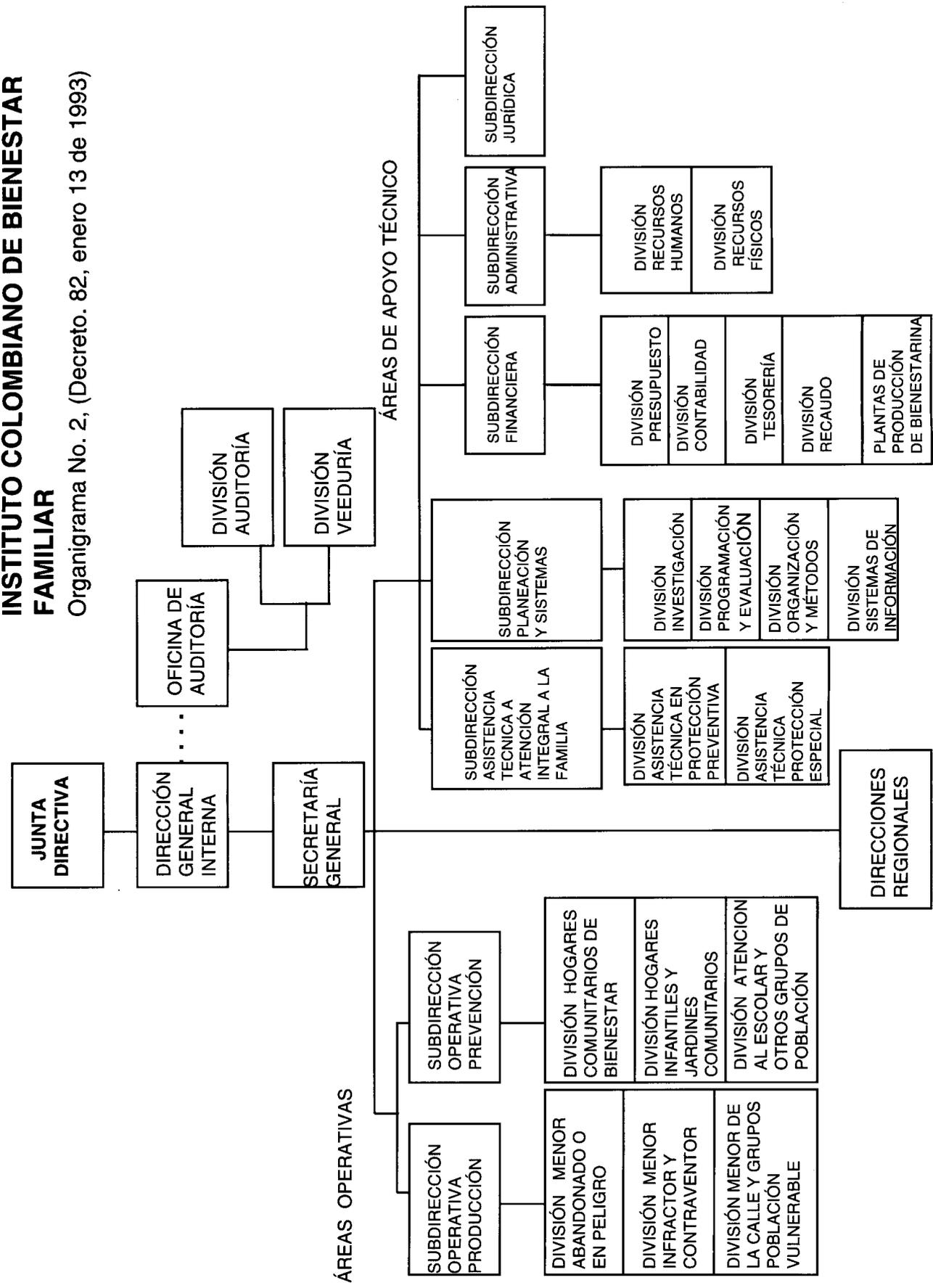
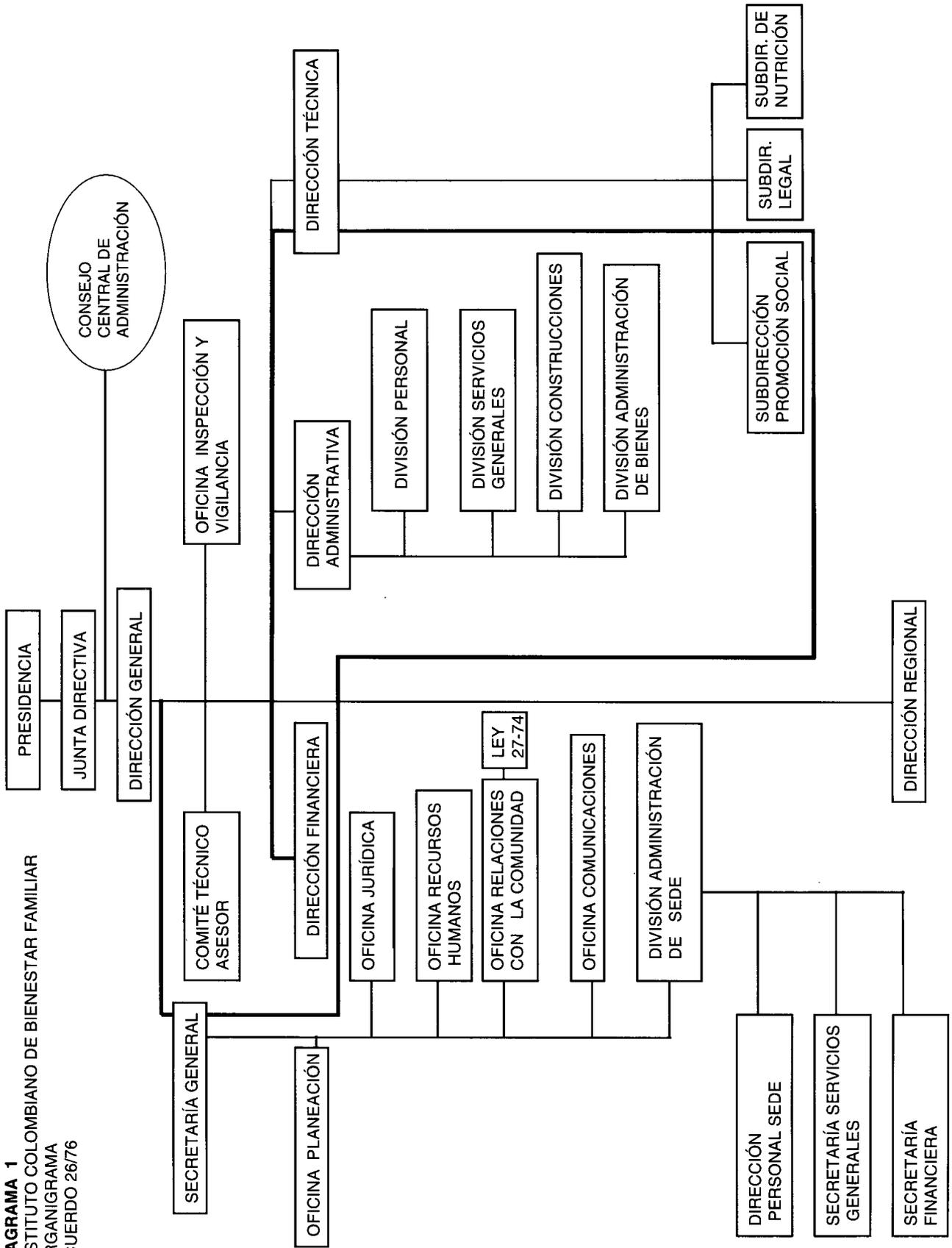
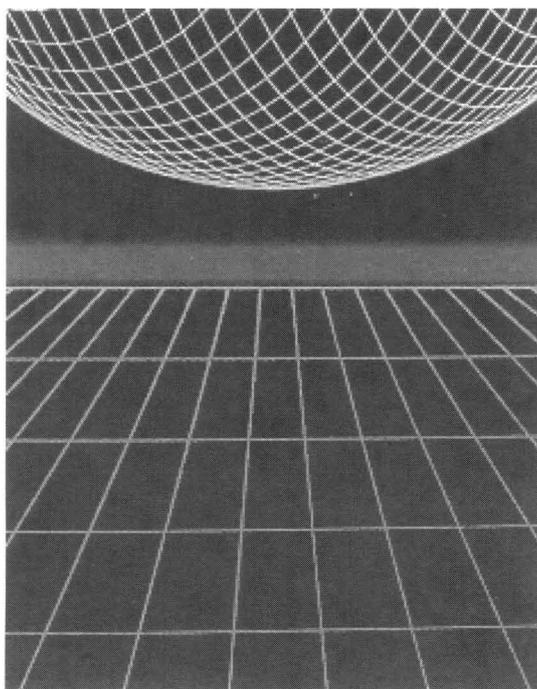


DIAGRAMA 1
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
ORGANIGRAMA
ACUERDO 26/76



Cuadro 1
COMPORTAMIENTO ESTRUCTURA PRESUPUESTAL Y EJECUCIÓN DEL GASTO

CONCEPTOS	1969-74	1974-79	1969-79	1979-88	1989-93
INGRESOS					
*Aportes					
-Gobierno			32.2	4.8	1.9
-Patronales			0.0	72.9	89.2
*Recursos capital			38.9	20.2	7.5
*Recursos balance			16.2	17.4	5.1
= Superávit			18.8	12.8	6.4
GASTOS					
*Funcionamiento	48.1	55.9	52.4	17	16.7
*Inversión	51.9	44.1	47.5	83	83.3
-HCB				0	43.6
-CAIP				66.2	32.6
Nutrición				6.4	12.6
-Protección Especial				8.4	6.6
EJECUCIÓN (%)					
GASTOS					
*Funcionamiento	71.5	88	80.6	91	93
*Inversión	64	76.5	70.8	91	96
TOTAL	68	81	75.2	91	95



Cuadro 2
DINÁMICA PRESUPUESTAL DEL ICBF
1969 - 1993

AÑOS	GASTOS (000)	INGRESOS (000)	SUPERÁVIT (000)	EJECUCIÓN DEL GASTO			CAIP %	HCB %
				INVERSIÓN	FUNCIONA- MIENTO	TOTAL		
1969	154311	184972	30661	52.8	53.3	53.0		
1970	702738	790637	87898	82.1	80.6	81.7		
1971	863458	926820	63362	73.8	77.3	75.0		
1972	481724	539696	57972	37.1	68.9	56.1		
1973	540770	567507	26737	73.6	77.6	76.1		
1974	538832	506036	-32796	92.1	93.7	93.1		
1975	561612	1167980	606368	52.9	75.6	67.4		
1976	614312	588412	-25900	88.9	79.8	81.6		
1977	789412	784972	-4440	78.2	95.6	91.0		
1978	725241	779527	54285	86.3	97.8	89.6		
1979	1752993	2933949	1180956	60.4	86.4	62.3		
1980	1794755	2744097	949342	67.7	88.5	69.3	62.5	
1981	1798720	2071518	272798	89.9	91.4	90.0	66.9	
1982	1624363	1754040	129677	94.1	88.8	93.5	64.6	
1983	1650777	1772107	121330	93.7	89.0	93.1	63.6	
1984	1675295	1847710	172414	97.3	92.2	95.8	76.1	
1985	1659056	1875201	216146	96.3	92.1	95.2	73.4	
1986	1920935	2055748	134813	96.4	93.6	95.8	55.9	
1987	1868461	2047620	179159	89.7	95.5	90.9	64.2	10.0
1988	2298223	2409804	111581	98.3	96.2	97.9	43.2	34.4
1989	2842624	3004652	162027	89.9	92.4	90.3	32.4	41.0
1990	3197702	3444101	246400	95.2	93.7	95.0	26.6	51.7
1991	3388209	3825188	436979	99.0	93.1	98.0	23.8	54.2
1992	4096734	4092183	-4552	99.3	93.1	98.4	19.2	52.8
1993	3995120	4327552	332432	97.8	90.0	96.5	18.9	61.0

Fuente: CGR-ICBF, Informes de ejecución presupuestal y de metas

Cuadro 3
INDICADORES DE EFICIENCIA

Año	Inversión/ Gasto Total	Inversión/ Funcionamiento	Miles \$/ usuarios	Miles \$/ Funcionarios	Usuarios/ Funcionarios
1976	21.5	27.3	0.0	195.4	
1981	90.0	899.8	1.6	392.0	252.0
1987	77.9	352.9	1.0	343.2	498.0
1989	85.5	591.7	0.7	607.8	868.0
1993	84.7	554.9	0.7	882.1	1,179.0

Fuente: CGR-ICBF, Informes de ejecución presupuestal y de metas.

Cuadro 4
INDICADORES DE EQUIDAD

CARACTERÍSTICAS DE LOS DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN POBRE MENOR DE 7 AÑOS	%GASTOS ICB		GASTO MEDIO/NIÑO ICBF	
		1986	1993	1986	1993
MÁS RICOS	28.0	48.3	40.6	0.8	1.4
MÁS POBRES	46.3	30.5	37.4	0.3	0.8
INTERMEDIOS	25.7	21.3	22.0	0.4	0.9

Fuente: CGR-ICBF, Informes de ejecución presupuestal y de metas.

Gráfico 1
BALANCE PRESUPUESTAL - ICBF
 Ingresos, Gastos y Superávit

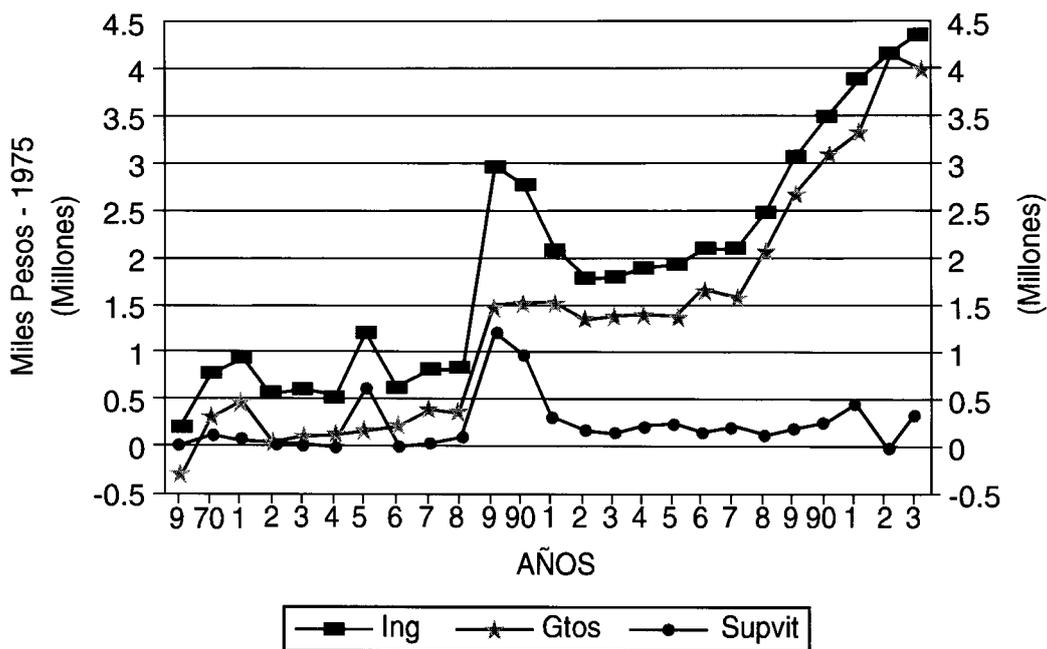
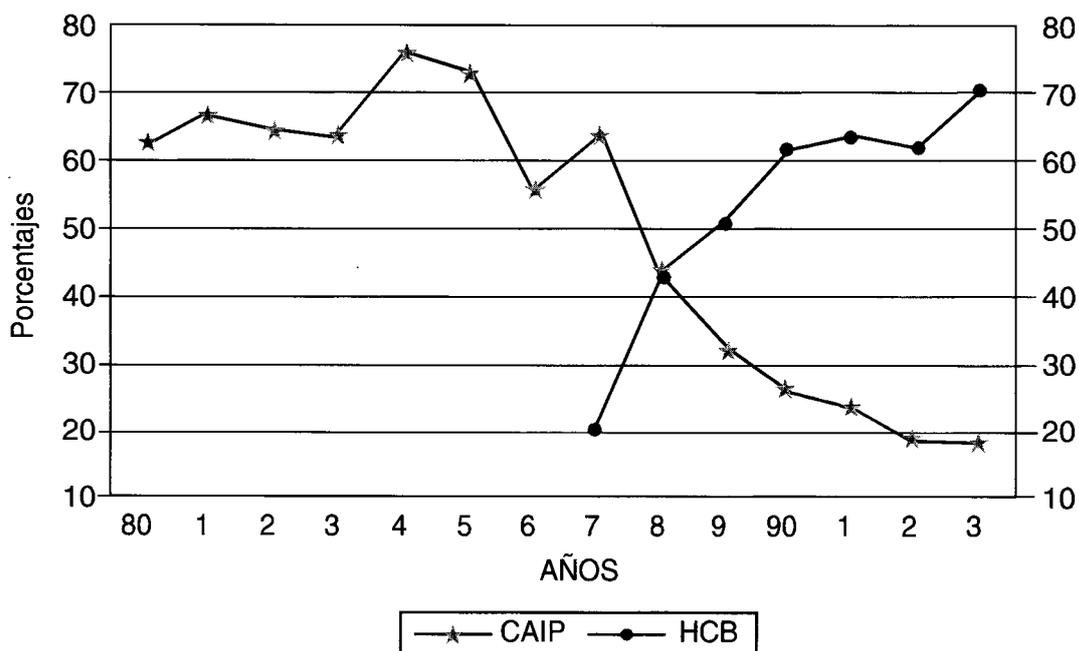


Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO - ICBF
 Sustitución CAIP - HCB



Bibliografía

Banco Mundial, «Informe de evaluación de la pobreza», informe No. 12673, agosto de 1994, Bogotá.

Contraloría General de la República, «Informe de Auditoría practicada al ICBF», Bogotá, 1994.

Corredor, Consuelo, «La equidad como propósito de desarrollo», *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, No. 22, 1995, pp. 53-69.

Fedesarrollo, Instituto SER, «Nutrición», *Coyuntura social*, No. 9, 1994.

Flórez, Carmen Elisa *et al.*, *Hogares comunitarios: ¿Quién se beneficia?*, DNP-CEDE, Bogotá, 1993.

Flórez, Hugo Manuel y Mercedes Rangel, «Estudio sobre instituciones», ICBF, mimeo, 1992.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, «Informes de actividad y labores», varios años.

ICBF-QPS-OMS, *Estrategia para desarrollar el sector de bienestar en Colombia*, 1973.

Lechner, Norbert, «El debate sobre Estado y mercado», en *Revista Foro*, No. 18, 1993.

Lora, Eduardo y Martha Luz Henao, «Evaluación al Pacto Social», Fedesarrollo, Bogotá, 1995.

Malaver, Florentino, «La formación post-universitaria en gestión pública y la modernización del Estado, su calidad y perspectivas», *Cuadernos de Administración*, Universidad Javeriana, No. 18, 1995.

Ministerio de Salud, ICBF, *Gestión ICBF 1992-1994, Plan de acción «los niños primero»*, Bogotá, 1992.

Sarmiento, Alfredo, «Evaluación ex-post de los HCB», mimeo, Bogotá, 1993.

Sarmiento, Libardo *et al.*, «Balance y perspectivas de la política social en el ICBF, 1968-1994», CID-UN-ICBF, Bogotá, 1994, tomo II.

Vargas, Hernán *et al.*, «Construcción de un modelo econométrico para el recaudo del 3% y análisis de la evasión y revisión del marco legal para el control de estos aportes», mimeo, 1995.

Vélez, Carlos, «La magnitud y la evolución del gasto público social en Colombia. El efecto redistributivo del gasto público social en Colombia», en Dirección Nacional de Planeación, DNP, *La incidencia del gasto público social en Colombia*, Bogotá, 1994.