

Acciones relevantes contra la pobreza en Colombia, 1986-1990

*José Granada Rodríguez**

Antecedentes

Una prolongada controversia ideológica separó durante mucho tiempo a los defensores del crecimiento del PIB como sinónimo de desarrollo de quienes sustentaban la necesidad de dar prioridad a un proceso de redistribución del ingreso para corregir la injusticia social. Para los primeros, este último propósito sería un simple subproducto, más o menos automático, del desarrollo económico. En opinión de los segundos, había que mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres, pues consideraban que la pobreza se debe más a las desigualdades sociales que a la insuficiencia de bienes y servicios. De esa controversia surgieron las visiones desarrollista y populista en los programas de gobierno, sin que ninguna dejara, a la postre, experiencias satisfactorias. Como fue evidente durante la crisis que en los años ochenta afectó a todos los países de América

Latina, ambos modelos causaron el empobrecimiento de vastos sectores y graves conflictos sociales.

La economía social se aparta de esos dos enfoques y se centra en el efecto sinérgico y de apoyo recíproco del crecimiento económico y del desarrollo social con el propósito de obtener el progreso integral de la sociedad. Para lograrlo, es preciso implantar una política macroeconómica que promueva, por un lado, la inversión productiva, la incorporación de tecnología y el mejoramiento de la competitividad; por otro, la generación de empleo, la reorientación del gasto público hacia la inversión social y la participación ciudadana en el proceso de desarrollo social. A ello responde el Plan de Economía Social de Colombia.

Otro elemento básico del Plan es sustituir las políticas paternalistas, coyunturales y sectoriales (con las que erróneamente se pretendía corregir las situaciones de inequidad social pues se atacaba las manifestaciones más visibles de la pobreza con programas destinados únicamente a aliviarlas) por una concepción de fondo dirigida a combatir las causas de las situaciones de pobreza con programas estructurales, de corto y largo plazos, y haciendo participar a la población en el diagnóstico de los problemas y en

* Titular de la Consejería Presidencial para el Desarrollo Social en 1990. En este trabajo se presentan fragmentos del Informe Final de esa dependencia colombiana presentado en julio de ese año.

la elaboración y la ejecución de los programas para estimular un proceso de desarrollo social y económico autosostenido, capaz de generar ingresos y de modificar las condiciones de vida de la comunidad.

A partir de los años treinta, y particularmente del gobierno del presidente López Pumarejo, la política social colombiana ha tenido varios hitos. Entonces se inició el desarrollo de las instituciones básicas de derecho laboral y de previsión social para los trabajadores asalariados, que en los años subsiguientes prosiguió con la reglamentación de un amplio régimen de prestaciones sociales, la creación del Instituto de Seguros Sociales, de numerosas cajas de previsión, del sistema del subsidio familiar, del Servicio Nacional de Aprendizaje, y la adopción de las normas protectoras del salario y de la estabilidad del empleo.

A lo largo de tres décadas este proceso implicó un extraordinario avance social, dirigido a los trabajadores del sector formal de la economía y, en especial, a los asalariados. En ese lapso se produjeron fenómenos de gran trascendencia que cambiaron la fisonomía social del país. El gran crecimiento demográfico y la acelerada urbanización determinaron que el país dejara de ser predominantemente campesino para convertirse en otro, con prevalencia urbana. De manera simultánea aparecieron los característicos cinturones de miseria de las grandes ciudades y numerosos núcleos de población sin horizontes en los pequeños municipios.

En efecto, se había formado un creciente sector de población que quedó marginado de la moderna actividad económica industrial y de los servicios, y que, según muestran diversos estudios, sobrevive penosamente en la informalidad, carente de empleo estable, educación básica, capacitación para el trabajo, servicios de salud, e ingresos regulares, que se hacina en asentamientos subnormales y en muchos casos de alto riesgo. Lo más grave de todo es que a ese sector informal pertenece 50% de la población.

Así, puede decirse que la sociedad colombiana adolece de una especie de hemiplejía, caracterizada por una mitad que tiene posibilidades de trabajo, de bienestar, de seguridad social y otra mitad que carece de todo ello.

Estrategias de la economía social

Con el Plan de Economía Social se pusieron en marcha tres estrategias (de desarrollo social, de crecimiento económico y de manejo macroeconómico) para lograr simultáneamente tasas de crecimiento económico altas y estables y el mejoramiento significativo de la calidad de vida de toda la población, en particular de las comunidades y regiones pobres y marginadas.

La estrategia de desarrollo social se orientó a crear las condiciones para que toda la población se vinculara de manera estable a actividades productivas y de consumo a fin de mejorar su nivel de vida. La estrategia de crecimiento económico se dirigió a lograr que los incrementos de la producción y la productividad permitieran atender la demanda de bienes y servicios, así como a garantizar una adecuada remuneración de los factores productivos, en particular del trabajo. La tercera estrategia, necesaria para armonizar las dos anteriores, consistió en reorientar la política macroeconómica hacia las prioridades sociales del desarrollo, pues-

to que sus instrumentos de manejo fiscal, financiero, cambiario y de comercio exterior, a la vez que crean condiciones para fortalecer el ahorro interno estimulan su canalización hacia la inversión productiva y garantizan la disponibilidad de recursos públicos para dichas prioridades.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo social, el Gobierno se propuso fundamentalmente incrementar los activos físicos generadores de bienestar; ampliar el acceso a los activos sociales que fortalecen el capital humano; garantizar la provisión de activos productivos para el mejoramiento del ingreso; aumentar la eficiencia de estos activos; facilitar el intercambio de bienes y servicios, y fortalecer la democracia participativa.

En este sentido, las acciones se orientaron a rehabilitar y desarrollar los asentamientos humanos, a mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación básica y a mejorar el bienestar y la seguridad social de los hogares. Asimismo, el suministro de bienes básicos, la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de la justicia fueron propósitos centrales de esta estrategia. El Gobierno, consciente de que las comunidades tienen el derecho a decidir y ser gestoras de su propio desarrollo, asignó especial importancia a la participación comunitaria y ciudadana, para fortalecer una real democracia en el país.

Para articular las políticas y acciones gubernamentales a la estrategia de desarrollo social se pusieron en marcha tres instrumentos prioritarios: el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, el Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan de Desarrollo Integral Campesino. Con ellos el Gobierno inició la lucha contra la pobreza y fortaleció la participación democrática. Cada uno ha atendido los requerimientos de las diferentes áreas y grupos de población por medio de mecanismos institucionales adecuados a sus condiciones particulares y de la satisfacción de las necesidades locales de desarrollo social, económico, regional y comunitario.

La municipalización de la lucha contra la pobreza

El Gobierno inició una política territorial de lucha contra la pobreza, a fin de satisfacer las necesidades básicas de las capas más desprotegidas de la población y alcanzar la integración nacional mediante la expansión de la actividad económica productiva. Con ello se fortaleció el proceso de descentralización en el país.

Así, en el ámbito político, para descentralizar las decisiones que afectan directamente a las administraciones y comunidades regionales y locales, se ha promovido que las políticas, surgidas y definidas en los entes territoriales, sean adecuadas a su realidad y garanticen una asignación de recursos más racional. Se insistió también en promover la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan y en el diagnóstico, la planeación y el seguimiento de los programas.

En lo institucional se ha procurado modernizar el aparato administrativo del Estado mediante la descentralización efectiva de funciones y responsabilidades y la definición de competencias en los distintos niveles y entidades. Se ha reorganizado a las entidades públicas para mejorar su funcionalidad y fortalecido la pla-

neación institucional para hacer eficiente y eficaz la gestión pública y adecuar la acción institucional a las nuevas exigencias del desarrollo social y del crecimiento económico.

Las acciones en materia fiscal incluyen el fortalecimiento de las entidades territoriales mediante el incremento de las transferencias a los departamentos y municipios; la modernización de los sistemas de captación para reducir las posibilidades de evasión y elusión tributarias, y reformas para ampliar las bases gravables e incrementar la tributación directa e indirecta. También se busca modernizar y actualizar el catastro como fuente de recursos fiscales y como sistema de información geográfica para formular y ejecutar planes de desarrollo municipal, así como poner al día los sistemas presupuestarios y acentuar el desarrollo regional procurando un efecto fiscal redistributivo.

En el aspecto financiero se ha buscado reorientar el gasto público hacia las áreas marginadas para alcanzar una mayor articulación territorial que permita expandir el desarrollo y disminuir los desequilibrios regionales y las desigualdades sociales. Se hizo hincapié en la utilización de políticas distributivas explícitas para evitar la desviación de recursos públicos hacia sectores de población que no requieren subsidios del Estado. Otras acciones de carácter financiero son:

- El cofinanciamiento de proyectos con recursos provenientes de las entidades territoriales, del sector privado, de las organizaciones no gubernamentales y de las propias comunidades, a fin de que éstas rompan su complejo de dependencia y asuman el financiamiento de su propio desarrollo.

- La utilización del crédito por parte de los organismos territoriales como palanca del desarrollo regional y urbano y el fortalecimiento de las instituciones orientadas a financiar e impulsar la dotación de servicios públicos y el equipamiento requerido para alcanzar los objetivos de la lucha contra la pobreza.

Un requisito, y propósito fundamental, de la lucha contra la pobreza es establecer y consolidar una democracia participativa. Para ello se complementaron las reformas políticas que redefinen las funciones de los departamentos y los municipios y constituyen cambios sustantivos en la redistribución del poder político. Para que la descentralización política no se convierta en una frustración más de los colombianos, además de reforzar el proceso señalado al principio de este apartado, el Gobierno ha desarrollado un constante esfuerzo para proveer a las entidades territoriales y a la comunidad organizada del soporte técnico-administrativo necesario para recibir y administrar las nuevas funciones y responsabilidades.

En esta estrategia prevalece una concepción del desarrollo regional que se fundamenta en consideraciones de eficiencia económica y de equidad social y se asocia a un proyecto estable de apertura democrática que define nuevas relaciones entre el Estado, la región como sujeto y actor de su propio destino y la sociedad civil como objeto del desarrollo. La región y el municipio se convierten, entonces, en los espacios fundamentales de concertación entre la sociedad y el Estado.

A continuación se consignan los principales avances logrados en los diversos ámbitos señalados:

Elección popular de alcaldes

El Acto Legislativo 1 de 1986, que reformó la Constitución Política para otorgar a los ciudadanos el derecho de elegir a sus alcaldes, hizo necesaria una reglamentación que el Gobierno presentó a la consideración del Congreso en dos proyectos que se convirtieron en las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987.

Éste fue el inicio de un proceso de participación ciudadana que trasciende el ámbito estrictamente electoral. Esta nueva vida municipal permite un entendimiento más próximo entre gobernantes y gobernados, mayor comprensión en cuanto a sus posibilidades de desarrollo y un uso más racional de los recursos disponibles, con lo cual se perfecciona el sistema democrático del país.

Juntas administradoras locales

El estatuto básico de la administración municipal (Ley 11 de 1986) abrió un espacio para la participación ciudadana en el manejo de los asuntos municipales, mediante la creación de las juntas administradoras locales. En la actualidad 23 ciudades grandes e intermedias han dividido sus territorios en comunas y corregimientos para dar asiento a estas juntas. Su composición y su mecanismo de concertación han resultado útiles para desconcentrar y descentralizar la administración municipal en beneficio de la ciudadanía y para elevar la eficiencia y el control en la prestación de los servicios en sus áreas de influencia.

Consultas populares

La enmienda constitucional de 1986, ya señalada, permite realizar consultas populares para que los ciudadanos decidan directamente en los asuntos locales de su interés. Para reglamentarla el Gobierno presentó al Congreso un proyecto que al aprobarse se convirtió en la Ley 42 de 1989. Ésta permite realizar referendos municipales, como expresión de la democracia participativa que complementa las acciones de la tradicional democracia representativa.

Participación ciudadana en las empresas de servicios públicos

La participación de los usuarios de los servicios locales en las juntas o consejos directivos de las empresas responsables de prestarlos fue ordenada y reglamentada por el Código de Régimen Municipal y sus normas reglamentarias. La presencia de los delegados de los usuarios en dichas juntas con el carácter de miembros principales es una participación real y directa en el manejo de los servicios. Las juntas o consejos directivos son los encargados de definir las políticas, planes y programas, de aprobar presupuestos, de autorizar contratos y establecer tarifas.

En los municipios en donde se ha adoptado esta forma de administración y control, la comunidad es más consciente de las limitaciones que tienen las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos y, por tanto, de la importancia de establecer un orden de prelación en la satisfacción de las necesidades.

Nuevos escenarios de concertación

Con el propósito de consolidar la legitimidad del Estado y recuperar la credibilidad en sus instituciones, y para que la sociedad en su conjunto lo reconozca como el árbitro de intereses confrontados, se ha promovido la apertura de espacios de concertación y de participación democrática de la ciudadanía organizada en el proceso de planeación, en particular en los planes vinculados a la lucha contra la pobreza y en los programas y proyectos que los integran.

Esta participación de la comunidad se expresa territorialmente en los Consejos de Rehabilitación (Decreto 3270 de 1986); en las Comisiones Coordinadoras de Desarrollo Social (Decreto 3735 de 1986) y en los Comités de Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) (Decreto 77 de 1987). En la actualidad están funcionando en los municipios 304 consejos, 179 comisiones y 323 comités y en los ámbitos departamental, intendencial y comisarial, 23 consejos, 21 comisiones y 21 comités.

Estos entes han permitido tanto la concertación de todos los sectores sociales con los distintos niveles de las instituciones del aparato estatal, como la participación ciudadana en la formulación, gestión y seguimiento de los programas y proyectos, convirtiéndose en canales de expresión de las demandas de todas las fuerzas sociales.

Reordenamiento y fortalecimiento administrativo de los entes territoriales

Con el fin de fomentar el desarrollo económico y social en el ámbito territorial y estructurar los programas de lucha contra la pobreza, se impulsó la descentralización, se redefinieron las funciones de los diferentes niveles que componen la estructura administrativa de la nación y se suprimieron entidades innecesarias mediante el Decreto Extraordinario 77 de 1987.

El cambio en el orden municipal

El municipio se convierte en la unidad básica de la estructura del Estado en cuanto a la administración, financiamiento y control de los servicios básicos requeridos por la comunidad. Se trata de aumentar la calidad y la cobertura de los servicios básicos, de acercar al ciudadano a éstos y de facilitar su vigilancia y control. Se espera que, tras un proceso gradual, en 1992 los municipios asuman plenamente la responsabilidad administrativa de un conjunto de servicios que estaban a cargo de la nación, entre ellos:

- servicios de agua potable, saneamiento básico, rastro, limpieza, y mercados;
- construcción de obras civiles y la operación, mantenimiento y dotación de centros, puestos de salud y hospitales locales;
- construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas;
- servicios de extensión rural y asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores;

- formulación y cofinanciamiento con el DRI de programas de desarrollo rural integrado;

- construcción y conservación de carreteras y caminos vecinales, puentes y puertos fluviales;

- electrificación de zonas urbanas y rurales;

- cofinanciamiento de programas de vivienda y urbanización con el Instituto de Crédito Territorial.

El cambio en el orden departamental

La autonomía municipal no debe confundirse con la soberanía, ni con el aislamiento de los municipios. La filosofía de esta reforma se basa en la cooperación y la asociación de esfuerzos. Por eso, los departamentos asumen nuevas e importantes tareas que fortalecen su papel de enlace entre el Gobierno nacional y los municipios. A aquéllos corresponde aprobar los planes de inversión de los municipios, coordinar las instituciones públicas que operan en su territorio, elaborar los planes departamentales, concertar acuerdos con otros departamentos en el marco de los Consejos Regionales de Planificación, y estimular la asociación entre municipios o entre regiones, para lo cual pueden crear y orientar Fondos de Inversión Departamentales.

Las oficinas públicas de planeación departamentales adquieren, entonces, la mayor relevancia como dependencias coordinadoras y asesoras de la gestión local y como puente entre la planificación nacional y la municipal. Para ello, se impulsan programas de capacitación y asistencia técnica que consoliden una estructura interna de apoyo a la administración local y garanticen su participación en el desarrollo de la región.

Fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales

Con base en una nueva concepción del desarrollo nacional, en donde la distribución espacial de los recursos desempeña un papel trascendental, el Gobierno ha respaldado y complementado el proceso de descentralización fiscal y ha brindado la asistencia técnica necesaria para el uso eficiente de los crecientes recursos departamentales y municipales destinados a los proyectos regionales y locales.

La nueva perspectiva fiscal de las entidades territoriales permitió ampliar su base tributaria y dinamizar el recaudo de los principales tributos (Ley 14 de 1983). Este estatuto se adicionó con la subsecuente legislación: leyes 50 de 1984, 55 de 1985, 23 de 1986, 75 de 1986 y la Reforma Tributaria de 1986. Esta normatividad incluye un conjunto de disposiciones tendientes a fortalecer los fiscos departamentales y municipales, lo cual ha ocurrido positivamente.

Un complemento esencial del proceso de descentralización política y administrativa es la Ley 12 de 1986, ya que permite la provisión de recursos adicionales a los municipios (incluyendo el Distrito Especial de Bogotá), particularmente a los más pequeños. Se trata, desde el punto de vista fiscal, de la más importante transferencia que la nación hace a los municipios, pues para muchos de ellos es la principal fuente de financiamiento, al punto

de que en numerosos casos representan hasta 90% de sus ingresos corrientes.

La Ley establece el aumento progresivo en la participación de los municipios en el impuesto al valor agregado: 30.5% en 1986, 45% en 1990 y 50% de 1992 en adelante. Aunque quizá sea insuficiente para que los municipios atiendan todas sus necesidades, esta transferencia de recursos fiscales es considerable y ha permitido mejorar la prestación de los servicios locales. En efecto, de acuerdo con las previsiones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cesión del IVA a los municipios fue de 51 112.6 millones de pesos en 1987, 184 998.6 millones en 1990 y se estima que en 1992 el monto ascenderá a 320 000 millones (de los cuales aproximadamente 200 000 millones corresponden a lo que sería la cesión antes de la Ley y 120 000 millones a la adición posterior a ella).

Los municipios con menos de 100 000 habitantes tienen un beneficio mayor, que en términos porcentuales significa cifras adicionales de 0.4 en 1986, 9.0 en 1990 y 16.8 en 1992.

El Gobierno, en apoyo de la Ley 12 de 1986, expidió los decretos 1447 y 77 de 1987 a fin de extender las áreas de la administración local y dotar a los municipios de los instrumentos necesarios para el manejo eficiente de sus recursos.

Con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Ley 38 de 1989) se señalaron los lineamientos y las directrices para actualizar y modernizar el sistema presupuestario de la nación, y se orientó a las entidades territoriales a fin de que adecuaran su sistema presupuestario y contaran con un instrumento técnico racional y eficaz para definir y controlar el gasto público.

Atención integral al menor de siete años

En el marco de la lucha contra la pobreza el Programa de Mejoramiento del Hogar establece acciones orientadas a satisfacer las necesidades de los miembros más desprotegidos de la familia, a fin de incorporarlos al medio social y de consolidar al grupo familiar mediante la participación organizada de los vecinos con el apoyo de las administraciones públicas, sean del orden municipal, departamental o nacional.

Las estrategias empleadas buscaron modificar los factores que inciden en la pobreza, propiciando la atención institucional coordinada e integrada de las necesidades del grupo familiar (salud, empleo, vivienda, acceso a bienes básicos, educación, cultura y participación ciudadana) con acciones dirigidas a los miembros de más alto riesgo, como los menores de siete años, los jóvenes y los ancianos. Estos grupos son los actores potenciales de la movilización y organización de la sociedad civil en el marco de la democracia participativa.

Los niños han recibido apoyo especial por parte del Estado, mediante programas de atención prenatal, de nutrición, de educación inicial y educación preescolar. Las acciones se encaminaron a mejorar las condiciones de vida de las familias, a fortalecer la responsabilidad de los padres en la educación y crianza de los hijos y a propiciar la participación de los grupos organizados de la comunidad.

Hogares de bienestar familiar

El Programa de Hogares de Bienestar tiene cobertura nacional y el claro propósito de mejorar las condiciones de vida del niño colombiano. Por primera vez este propósito se convierte en proyecto oficial de un gobierno, mediante la entrega del programa a la comunidad para su administración y ejecución directas.

El objetivo principal del programa ha sido proporcionar a los niños los alimentos que aseguren su crecimiento, evitar los problemas de aprendizaje derivados de una mala nutrición y brindarles las oportunidades de convertirse en adultos productivos. Además, se buscó dar respuesta a las necesidades de las familias pobres que requieren apoyo para el cuidado de sus hijos mientras los padres salen a trabajar.

Simultáneamente el programa propicia el desarrollo integral de los niños, quienes reciben orientación pedagógica, protección, calor de hogar, estímulos para su socialización y apoyos para la formación de su personalidad y su desarrollo intelectual y psicomotriz.

Estos hogares son pequeños centros que funcionan en uno de la vecindad, donde el ama de casa, convertida en madre comunitaria, se encarga del cuidado de 15 niños menores de siete años.

Organización

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con las autoridades locales y otras instituciones y conforme a la prioridad señalada por el Gobierno para los sectores de extrema pobreza, selecciona el área geográfica de atención, ilustra a la comunidad sobre el programa, motiva su participación y organización en asociaciones de padres de familia y establece el número de hogares requeridos en la zona.

Las asociaciones constituyen la representación legal de la organización comunitaria y son las responsables de asegurar la buena marcha de los Hogares de Bienestar. Cada asociación administra entre 15 y 20 de estos hogares, en cada uno de los cuales se forma una junta de padres de familia a fin de vincularlos activa y directamente al programa de atención de sus hijos. Así se garantiza la adecuada, oportuna y democrática administración de los recursos que el Gobierno entrega a la comunidad para la atención de los niños.

Asimismo, las asociaciones seleccionan a las mujeres que el Instituto ha capacitado para que se desempeñen como madres comunitarias. Las aspirantes a esta actividad saben que la suya es una contribución voluntaria al desarrollo del programa, pues su labor no constituye un trabajo asalariado en sentido estricto.

El programa se apoya de manera especial en las juntas de padres de familia, entre cuyas funciones más importantes están: velar por que la madre comunitaria trate bien a los niños, vigile su nutrición, utilice racionalmente los recursos disponibles para la buena marcha del hogar, fomente hábitos de salud y comportamiento social y mantenga un buen ambiente de relaciones con las familias de los niños.

El programa cuenta, además, con un sistema de capacitación y formación permanentes, tanto de las madres comunitarias como de las juntas directivas y los comités de las asociaciones de padres de familia.

Coordinación y cooperación interinstitucional

El programa Hogares de Bienestar a cargo del ICBF cuenta con el apoyo activo del Ministerio de Salud tanto en actividades preventivas y en programas de vacunación, como en la prestación de servicios asistenciales en casos de enfermedad. Las asociaciones de padres de familia tienen representación en los comités comunitarios de salud creados por el Gobierno en cada uno de los organismos del Sistema Nacional de Salud, para coordinar su cooperación con los Hogares de Bienestar.

El Ministerio de Educación con sus programas de Vigías de la Salud y de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil, el Instituto de Crédito Territorial, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Caja de Crédito Agrario, las autoridades locales, las universidades y muchas otras entidades públicas participan en diversos aspectos de las actividades de este programa. También es constante la vinculación de organismos no gubernamentales y de las entidades que integran el sistema de las Naciones Unidas (UNICEF, UNESCO y PNUD, en particular), las cuales han prestado su firme apoyo al programa y han contribuido a su difusión y conocimiento en los foros internacionales. De igual modo, el Banco Mundial y el BID han acogido el programa de Hogares de Bienestar como un modelo de desarrollo social, de participación comunitaria y de protección de la infancia.

Financiamiento

El ICBF aporta los dineros y promueve y asesora. A estos fines destinó 42 000 millones de pesos, equivalentes a más de 50% de sus ingresos, provenientes de los aportes de las empresas públicas y privadas en una cuantía equivalente a 3% de las nóminas de dichas entidades.

Los Hogares de Bienestar también cuentan con las aportaciones de las familias y la colaboración de todos los miembros de la comunidad. Las familias usuarias contribuyen con una modesta suma mensual equivalente a dos horas de un día de salario mínimo, suma al alcance aun de los más pobres, y periódicamente deben colaborar con la madre comunitaria en la atención a los niños.

Avances y logros

El programa de Hogares de Bienestar ha crecido con una extraordinaria rapidez gracias al interés del Gobierno para ampliar su financiamiento y a la creciente participación de la comunidad para administrar los recursos y ejecutar el programa. Además de que las metas propuestas se han cumplido con éxito, se han alcanzado otros beneficios no menos importantes: el fortalecimiento de la posición de muchas mujeres dentro de la comunidad, el mejoramiento de las viviendas y de los hábitos de higiene de la familia y la generación de actividades productivas que elevan los ingresos familiares y mejoran la calidad de vida de la comunidad.

Participación comunitaria

La respuesta de las comunidades ha sido estimulante. La marcha del programa de hogares ha demostrado la capacidad de la comunidad para administrar recursos en beneficio de las familias y de sus hijos. Cerca de 4 000 asociaciones se organizaron para el desarrollo de las actividades del programa.

Educación inicial y socialización

El Hogar de Bienestar ofrece al niño alimentos, protección y actividades pedagógicas que estimulan su socialización y crean las condiciones adecuadas de transición del proceso de asistencia y formación infantil al de educación, de tal manera que garanticen el éxito y la retención del niño en el ciclo de educación básica.

Educación a la familia

La educación en salud a los padres, a la comunidad y a las madres comunitarias ha contribuido a mejorar la dieta y los hábitos de aseo e higiene y a prevenir enfermedades. Un estudio realizado en cuatro ciudades de Colombia demostró que han disminuido las enfermedades que más aquejan a los niños y, como consecuencia, la mortalidad infantil tiende a reducirse.

Mediante el programa Supervivir del Ministerio de Salud, las madres comunitarias han adquirido conocimientos para el manejo de las infecciones respiratorias agudas, la prevención de la diarrea y la preparación de sales de rehidratación. De esta manera, el programa de Hogares de Bienestar contribuye a mejorar la salud del niño colombiano.

Prevención de riesgos al niño

El programa ha tenido resultados sociales profundamente alentadores porque sus beneficios llegan a los niños y sus familias, a las madres comunitarias y a los sectores más pobres del campo y la ciudad. La mayoría de los 700 000 niños menores de siete años que hoy participan en el programa estaban expuestos a diversos factores de riesgo, tales como abandono parcial, aislamiento y soledad, vida callejera, abusos, maltratos, accidentes, enfermedades. Esta situación ha cambiado significativamente gracias a los Hogares, a la valiosa colaboración de las madres comunitarias y a la gestión de las asociaciones de padres de familia.

Nutrición

En los Hogares de Bienestar los niños reciben más de la mitad de los requerimientos nutricionales diarios. El mejoramiento nutricional es, así, uno de los efectos más notables que se pudo comprobar en observaciones preliminares realizadas en diferentes hogares del país.

Se puede afirmar que antes de incorporarse al programa 85% de los niños presentaba desnutrición leve o moderada y excepcionalmente severa. Después de tres meses en un Hogar, 66% de los niños con algún grado de desnutrición se encuentran en vías de franca recuperación.

Los menús que las nutriólogas elaboran tanto para los comerciantes que venden a los Hogares de Bienestar como para las madres comunitarias que los preparan, introducen cambios, incluyen nuevos productos y diversifican las formas de preparación y presentación. Con estos menús se está asegurando que las proteínas se consuman en mezclas vegetales e incluso que se acepten y se les compare favorablemente con la carne.

La alimentación que recibe el niño comprende también un complemento alimenticio llamado Bienestarina. Esta es una mezcla vegetal de alto valor nutritivo, enriquecida con vitaminas, minerales, proteínas y calorías, producido directamente por el ICBF en sus tres plantas de Paipa, Cartago y Sabanalarga. En 1990 se programó la producción de 22 000 toneladas de Bienestarina, importante incremento frente a las 13 000 producidas en 1988.

La Bienestarina no sólo es aceptada por los niños, sino que se ha constituido en un alimento de gran demanda por la facilidad de preparación en gran variedad de formas que los niños aceptan con placer.

Generación de ingresos y mejoramiento de las viviendas

Dentro del programa de Hogares de Bienestar se han mejorado 18 000 viviendas gracias a un sistema sencillo de crédito cuya garantía ha sido la palabra de quien lo recibe. Hasta julio de 1990 se otorgaron préstamos por 5 000 millones de pesos (a precios de 1990). Se ha abierto un nuevo camino para mejorar y adecuar los asentamientos más deprimidos de las ciudades, camino que ha demostrado que los pobres pagan las deudas que adquieren y las amortizan a corto plazo.

Alrededor del mejoramiento de la vivienda se han organizado las comunidades para autoconstrucción; los Hogares de Bienestar han cumplido un efecto demostrativo. Así, otras viviendas, aunque no son Hogares de Bienestar, también están mejorando.

Igualmente, han empezado a surgir en las comunidades actividades productivas y a generarse un desarrollo económico local. Así lo confirma un estudio realizado por el Banco Mundial en septiembre de 1988.

Cambios de actitud de la familia y la comunidad

Los padres de los pequeños también acusan el efecto y reciben los beneficios del programa. Han variado sus costumbres domésticas, han suavizado el trato a sus hijos y a la familia entera.

Las relaciones entre las parejas reflejan la influencia de estos cambios y el deseo notorio de mejorar sus condiciones de vida. Los padres de familia creen en el programa, se han convertido en veedores y auditores para asegurar que sus hijos reciban la atención debida y que los recursos dispuestos para el programa los beneficien realmente.

Para la madre comunitaria la oportunidad de trabajo en su hogar, sin afectar sus relaciones familiares y sin dejar solos a sus propios hijos, la ha llevado a sentirse útil en todos los planos. También el esposo o compañero de la madre comunitaria desempeña

un papel significativo al compartir con ella los cuidados cotidianos de los niños.

Coberturas

La cobertura del programa fue de 112 000 niños en 1987, 340 000 en 1988, 700 000 en 1989, y 800 000 en 1990. Desde su inicio el programa ha estado perfeccionando su metodología, siempre con el criterio de fortalecer la responsabilidad de los padres de familia y la participación de la comunidad. Con esta finalidad, se concede un papel cada vez más importante a las asociaciones de padres de familia, a sus juntas directivas y a los comités que las familias usuarias integran para apoyar el programa en el campo de la salud, de la supervisión de su funcionamiento y de las actividades culturales y recreativas.

Los Hogares de Bienestar están presentes aun en los lugares más apartados, en los barrios más pobres de las ciudades, veredas y pequeñas localidades; 80% de los municipios del país cuenta con esta experiencia aglutinadora de las comunidades en torno a la protección de sus niños.

El SENA y el ICBF desarrollan un programa para capacitar a miles de madres comunitarias y miembros de las asociaciones de padres de familia, mediante un sistema presencial y a distancia, que ha exigido la edición de más de millón y medio de cartillas.

Hogares infantiles

El ICBF también apoyó las acciones de los Hogares Infantiles y de los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP). Creados en 1974, éstos se orientaron a dar protección al menor de 7 años mientras sus madres trabajan. Se adelantaron estudios para adecuar sus objetivos, corregir sus deficiencias y altos costos de funcionamiento, así como para consolidarlos como solución de albergue, de protección y de atención integral a los hijos de madres trabajadoras. Durante 1989, 1 306 centros atendieron a 212 702 niños.

Programa materno infantil

El Gobierno puso en marcha un programa de mejoramiento del estado nutricional de las madres gestantes y lactantes y de los niños recién nacidos, con el fin de disminuir la morbilidad y la mortalidad infantiles por desnutrición y los efectos negativos de la mala alimentación inicial en el desarrollo del niño. El programa incluye la oferta, en los centros locales de salud, de complementos alimenticios a las gestantes desnutridas y acciones de orientación familiar en prácticas de nutrición y estimulación psicomotora del niño, realizadas directamente por la representación local del Sistema Nacional de Salud y, en algunos aspectos, por conducto de los medios masivos de comunicación.

Las modalidades utilizadas combinaron la entrega de alimentos y de Bienestarina con actividades educativas mediante el programa Supervivir. Con estas acciones se beneficiaron 591 092 personas en 1987, 519 692 en 1988, 512 702 en 1989 y 779 489 en 1990. □