

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Asuntos Públicos

Convocatoria 2020 - 2022

Tesis para obtener el título de Maestría En Políticas Públicas

NUEVOS ACTORES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN: JÓVENES  
EGRESADOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INSTITUCIONAL

Navarro Yanez Nayibe

Asesora: Espinosa Quintana Betty Argentina

Lectores: Moreno Flores Esteban Andrés, Cisneros Campaña María Victoria

Quito, mayo de 2024

## **Dedicatoria**

A los “hijos del Estado” y demás organizaciones sociales, gracias por el tiempo dedicado a compartir sus experiencias personales y hacer posible este trabajo investigativo.

A mi madre, por acompañarme desde el primer día en tan tormentoso y gratificante trayecto, gracias por tu cuidado, educación y sacrificio, este logro es gracias a ti.

A mi padre y hermanita, gracias por la incondicionalidad.

## Índice de contenidos

Introducción.....	8
Capítulo 1. Protección Institucional, origen y características.....	11
1.1 Institucionalización: de la tutela a la protección.....	13
1.2 Estudios sobre la institucionalización en América Latina .....	17
1.3 Principales causales de desprotección parental.....	20
1.4 Protección integral: interés superior del niño, Colombia.....	23
1.5 Principales estudios realizados en Colombia.....	24
1.6 Disposiciones generales del Código de Infancia y Adolescencia .....	27
Capítulo 2. El concepto de los cuasi-mercados .....	35
2.1 Condiciones de funcionamiento de los cuasi mercados.....	35
2.2 Criterios de evaluación de los cuasi mercados .....	41
2.3 Objetivo general.....	44
2.4 Objetivos específicos .....	44
2.5 Recolección de información .....	44
2.6 Entrevistas.....	45
2.7 Revisión de documentos .....	45
2.8 Procesamiento y análisis de la información.....	45
Capítulo 3: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).....	47
3.1 Identificación y naturaleza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).....	47
3.2 Directivos del ICBF.....	53
3.3 Reflexiones de trabajadores y ex trabajadores del ICBF en internados de protección.....	55
3.4 Directivos de entidades de cooperación internacional.....	62
3.5 Egresados del Sistema de Protección.....	64
Capítulo 4: Análisis de la información empírica .....	66
4.1 Actores e intereses .....	66
4.1.1 Intereses y objetivos.....	69
4.2 Tipos de recursos de los actores .....	73
4.2.1 Actores y sus relaciones: entre disputas y aliados .....	79
Conclusiones.....	85
Referencias .....	96
Anexo.....	101

## Lista de ilustraciones

### Figuras

Figura 1.1. Países en América Latina que han adaptado cambios en su legislación hacia la protección integral de NNA .....	14
Figura 1.2. Camino hacia el modelo basado en derechos .....	16
Figura 1.3. Redes de apoyo, proceso de intervención .....	31
Figura 1.4. Modalidades de restablecimiento de derechos a NNA .....	34
Figura 2.1. <i>Conceptos que se derivan del cuasi mercado</i> .....	36
Figura 2.2. Cuasi mercados en el sector de la educación .....	38
Figura 2.3. Criterio de evaluación para el funcionamiento de los cuasi mercados .....	41
Figura 3.1. Objetivos estratégicos y valores del ICBF.....	48
Figura 3.2. Estructura orgánica del ICBF .....	53
Figura 4.1. Modelo de atención de Bambi - Chiquitines .....	74
Figura 4.2. Modelo de atención de la Institución San José.....	75
Figura 4.3. <i>Modelo de atención de FUNDAMOR</i> .....	76

### Tablas

Tabla 1.1. Contexto jurídico y normativo .....	27
Tabla 1.2. Disposiciones del Código de infancia y adolescencia en la Política Pública.....	30
Tabla 2.1. <i>Condiciones de los cuasi mercados</i> .....	39
Tabla 3.1. Funciones del ICBF.....	48
Tabla 3.2. Ejes para lograr la protección integral al menor .....	51

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina**

Yo, Nayibe Navarro Yanez, autor/a de la tesis/tesina titulada “Nuevos Actores Sobre la Política Pública de Protección: Jóvenes Egresados del Sistema de Protección Institucional” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo 2024

Nayibe Navarro y.

---

(Firma)

Nayibe Navarro Yanez

## **Resumen**

El presente documento tiene como finalidad analizar los cuasi mercados en el sistema de protección estatal, bajo la modalidad de internado en Colombia, para ello se plantean tres momentos, el primero, contextualización de los cuasi mercados y sus criterios; segundo, experiencias desde los principales actores y tercero la protección estatal como cuasi mercado a partir de la tercerización de derechos de los menores. Si bien Colombia ha dado muchos avances en torno al reconocimiento de los derechos de los menores, las dinámicas en lo práctico responden más a un interés lucrativo que de impacto, esto se plantea desde las experiencias de diversos actores claves.

## **Agradecimientos**

Gracias a FLACSO por el apoyo económico dado a través del estipendio y beca de investigación, fue de gran aliento para dar continuidad a este proceso. A sus docentes, especialmente a Betty Espinosa por aceptarme, después de tantos tropiezos, esta tesis es resultado en gran parte a su apoyo moral.

A mis amigos, que desde Colombia y Ecuador estuvieron presentes, desde la virtualidad y en persona. Espero que pronto nos volvamos a cruzar.

Gratitud hacia mi familia, por soportar este proceso y estar siempre ahí para darme ánimo.

Gracias a mi hermanita por creer en mí, tus palabras fueron más que suficientes para continuar.

## **Introducción**

La protección de los niños, niñas y adolescentes (NNAJ) ha sido un tema de alto interés por parte del Estado y las organizaciones religiosas, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad como, pobreza, abandono, víctimas de abuso físico o sexual, discapacitados, residentes de calle y demás condiciones. Los NNAJ en dichas situaciones, presentan un riesgo para la sociedad, en esesentido diferentes organizaciones religiosas y privados, comenzaron a ofrecer espacios de vivienda, alimentación y cuidado a aquellos menores que lo necesitarán, dichos espacios fueron llamados “orfanatos”, lo anterior fue definido como el paradigma de “situación irregular” (García 1998), donde los menores eran vistos desde la asistencia y control, siendo aislados completamente de la sociedad, ello fue posible gracias a la despersonificación de los menores, quienes no eran contemplados como ciudadanos y, por lo tanto, no poseedores de derechos.

A partir del siglo XXI dicha dinámica del cuidado sobre los menores cambio dada la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1989, su amplia ratificación por diferentes Estados, genero cambios en el manejo del cuidado sobre los NNAJ considerándolos poseedores de derechos y generando cambios sobre los derechos tutelares civiles y normativos de cada país, desde una perspectiva holística e integral sobre los derechos, comprendiendo a estos desde el desarrollo físico, espiritual, mental, psicológico, moral, social y manera relacional. A partir de la Convención se influye en el marco de las políticas públicas de protección, sin embargo, no es hasta la Constitución de 1991 que el Modelo basado en derechos se establece como parámetro institucional de Colombia. Sin embargo, no fue hasta el 2006 que Colombia se convirtió en el 14vo y penúltimo país de la región en integrar los acuerdos de la Convención en la legislación a través de la Política de Infancia y Adolescencia, siendo la primera política a nivel nacional de este tipo, para llegar a ello se realiza una revisión documental de las leyes generadas a partir de 1873 y su transición hacia la política pública.

Los cambios sobre la legislación nacional implican nuevos retos sobre los centros de atención a menores en condiciones de vulnerabilidad, mayoritariamente en zonas de conflicto social o armado. Los llamados orfanatos han sido en Colombia manejados mayoritariamente por la iglesiacaatólica y por personas con dinero, quienes asignan sus recursos en búsqueda de la protección de los menores. En el caso del Valle del Cauca, los centros de protección al menor

como Mari Goretti, San José, Scarpetta y muchos otros fueron iniciados por personalidades de la clase alta caleña, incluso creados antes del nacimiento del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) en 1968. Dichos espacios eran manejados inicialmente de manera particular y financiados de forma autónoma, sin embargo, a raíz de la Ley 80 de 1993 la financiación por parte del Estado a terceros era posible.

Es así como diferentes servicios ofrecidos anteriormente por el Estado, como la salud o la educación pasan a ser concepto de compra por otros prestadores de servicios, como empresas privadas o personas naturales, ello con la finalidad de ofrecer un servicio a un cliente, en estecaso al ciudadano.

Podríamos decir, que el “mercado de los menores” era un botín sin asignar, mientras surgía la constitución de 1991 los principales representantes de los centros de cuidados privados fallecieron en el Valle del Cauca, pasando a ser administrados por redes familiares o el Estado mismo. Bajo las nuevas reglas de juego, todo aquel tercero que deseara proteger a los mejores bajo la modalidad de atención de “orfanato” posteriormente cambiada a “internado” deberían de cumplir con requisitos legales, administrativos y económicos definidos a través del Manual Operativo de Atención del ICBF. Lo anterior implicó el surgimiento de empresas especializadas en la licitación pública de los internados, ya no solo eran las entidades religiosas, fundaciones o filántropos, la protección de la niñez como servicio fue estudiada y ofrecida como servicio, ejemplo de ello ha sido la contratación pública registrada en ciertos sectores del país, en el casode la capital en Cundinamarca, Bogotá y Boyacá se registra a la organización religiosa Terciarios Capuchinos con más de 4.000 contratos asignados en los últimos 10 años, según registrosrevisados en el SECOP I<sup>1</sup>.

En el caso del Valle del Cauca, el rastreo de dicha información contractual ha sido tortuosa, dado el cambio constante de las organizaciones prestadoras de servicio. Partiendo de los cambiosdados sobre la nueva forma de atención a los NNAJ por terceros, surgen diversos cuestionamientos sobre el proceso de atención, que es llamado por muchos autores, proceso de institucionalización, donde los menores son revictimizados en el espacio institucional por el mismo Estado, supliendo meramente necesidades de subsistencia y no integral de sus

---

<sup>1</sup> El Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP- es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos.

derechos. Lo anterior cuestiona el verdadero proceso de la institucionalización y como la tercerización en la prestación de un derecho como servicio, perpetúa la problemática sobre la infancia en Colombia. Pareciera hasta cierto punto, que los NNAJ no poseen espacios de representación dentro del Sistema de Protección Institucional, a tal punto que el ICBF se niega en entregar y documentar el proceso de los NNAJ que ingresan y salen del sistema, ello evidencia la falta de datos sobre ¿cuántos jóvenes han ingresado al sistema de protección?, ¿cuántos han salido (egresado)? y más importante aún ¿cómo es su vida posterior al egreso? Lo anterior son preguntas planteadas al ICBF a través de entrevistas, encuentros informales con directivos, cartas y derechos de petición, sin embargo, dicha información no es recolectada por la institución y negada durante el desarrollo de la presente tesis.

Dado lo anterior, se prioriza el análisis de la problemática hacia un objetivo general que busca, Comprender las consecuencias de la tercerización en el proceso de protección NNAJ en el Valle del Cauca (Colombia) durante el 2021, ello con la intención de profundizar en las experiencias de los diversos actores como egresados, miembros del ICBF, representantes de los internados, agentes de cooperación internacional y profesionales de los centros de protección. Se prioriza el uso de información empírica recolectada a través de 11 entrevistas realizadas a actores claves.

Los capítulos se desarrollan de la siguiente manera, el primer capítulo parte de contextualizar la situación inicial de la infancia antes de la Convención y posterior a esta, a nivel internacional, nacional y local, generando cambios en la legislación, se describen los cambios normativos, además, del funcionamiento del Sistema de Protección a partir de los cambios generados por la Convención, esencialmente cuales son las acciones a desarrollar para la protección de los NNAJ desde la entidad encargada del ICBF. En un segundo capítulo, se profundiza sobre la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, decreto 1510 de 2013 y el Manual Operativo más reciente del ICBF del 2021, dando claridad a las condiciones específicas sobre la contratación pública del Estado, además de relacionar directamente dichos cambios con los elementos propuestos por Le Grand (1991) a través de la teoría de los cuasi mercados, retomando aportes dados por los entrevistados. Finalmente, el tercer capítulo organiza por dimensiones las recomendaciones encaminadas hacia una política pública de infancia. Además de las conclusiones y la bibliografía.

## **1 Capítulo 1. Protección Institucional, origen y características**

El presente capítulo tiene como objetivo, contextualizar y definir el objeto de estudio, para ello este se compone de 3 subpartes, en un primer momento describir la historia de la institucionalización en América Latina; seguido de los avances en la región tras la Convención de los Derechos de los Niños de 1989; en un tercer momento, el quiebre de paradigma a partir de las nuevas normativas; finalmente se profundiza en los estudios realizados en Colombia, al igual que la estructura administrativa/legal del Sistema Nacional de Protección Familiar.

En el presente apartado abordaremos la definición de institucionalización, sus principales características y algunos elementos de su historia, al igual que sus riesgos como principal forma de protección de los NNA. Lo primero es comprender a la institucionalización como uno de los principales mecanismos utilizados en el proceso de protección y adopción de los NNA, los huérfanos, aquellos que no cumplen los estándares económicos o sociales, como ser hijos fuera del matrimonio, estos eran cuidados por comunidades religiosas, que en su momento fueron llamados orfanatos. Estos espacios no solo fueron epicentro de NNA sin protección parental, sino de aquellas poblaciones que en su momento fueron consideradas incapaces de adaptarse a las nuevas realidades de la colonización, es así como el orfanato entra a hacer una figura de reestructuración de la cultura en el caso de los niños indígenas, aislados y concentrados en lugares específicos. La mayoría de estos espacios eran manejados por la iglesia católica, entendida como un actor de protección y defensa de los más vulnerables bajo una lógica caritativa (LUMOS 2019).

A partir del siglo XVII hasta hoy, continúa persistiendo la protección tutelar, bajo la doctrina de situación irregular que contempla la creación del marco normativo sobre aquellos vulnerables como los NNA en situación de abandono, víctimas de abusos, desfavorecidos, discapacitados y demás entraron en dicha definición. Como bien afirma García (2004) las legislaciones infanto- juveniles de América Latina se han centrado en la protección tutelar, es decir, necesidades básicas de subsistencia, para aquellos irregulares, como los NNA sin padres o círculo familiar cercano. Entendiendo lo anterior, la institucionalización cobija a millones de NNA en todo el mundo, que residen en viviendas institucionales de cuidado y protección, en estos espacios están aquellos que no poseen padres o que por algún

motivo su familia cercana no puede cuidar de ellos, en muchas ocasiones estos espacios son llamados de manera despectiva orfanatos, considerándolos espacios de abuso de derechos. Sin embargo, según RELAF (2016) el 80% de los niños en situación de cuidado institucional no son huérfanos, ya que estos cuentan con familia biológica extendida, como tíos, abuelos o primos, dichas familias no cuentan con las condiciones mínimas para el cuidado de los menores, por lo cual el ingreso a estos espacios no implica en sí mismo el abandono parental<sup>2</sup>. Si bien, estos espacios de institucionalización se muestran a grandes rasgos en la región como protección para los NNA más vulnerables, es preciso contemplar como Save de Children y otras instituciones como RELAF han resaltado el proceso de institucionalización como parte del refuerzo a la vulnerabilidad de los menores, según Csáky (2009):

Various studies have recorded a wide range of abuses against children in institutions. These include systematic rape and other forms of sexual abuse; exploitation, including trafficking; physical harm such as beatings and torture; and psychological harm including isolation, the denial of affection and humiliating discipline. (7)

Así mismo hay otras amenazas para los NNA en estos espacios, especialmente en los países más pobres, como lo es el “tráfico de orfanatos” si bien en América Latina no hay estudios específicos sobre esta modalidad, instituciones como LUMOS y RELAF no descartan dichas acciones, especialmente frente a la desaparición de los NNA en los centros de protección. El “tráfico de orfanatos” ha sido ampliamente estudiado en Australia identificándolo como una nueva modalidad de esclavitud moderna y su relación con la red global de tráfico, la cual según el Parlamento de la Mancomunidad de Australia tiene presencia en Camboya, Nepal, Uganda y Haití.

---

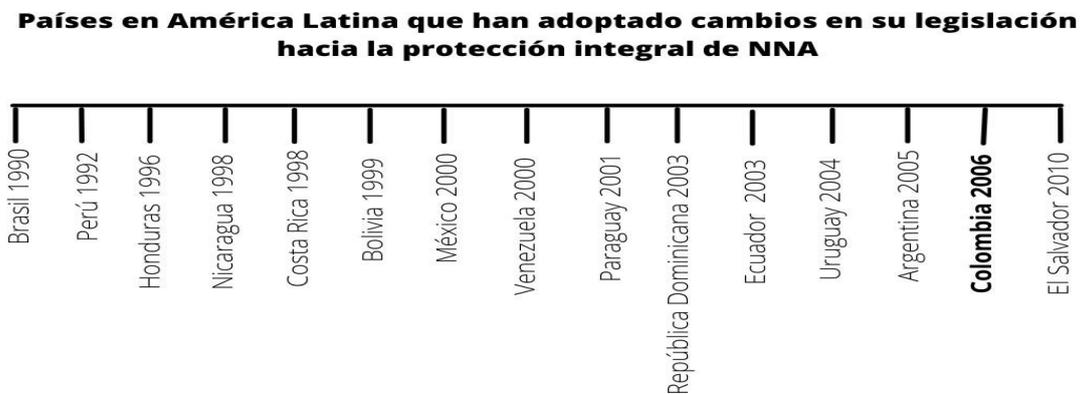
<sup>2</sup> Estas causales de institucionalización serán abordadas más adelante, en el apartado 1.4.1. Principales causales de desprotección parental.

Por otra parte, no es fácil identificar en América Latina a las instituciones de cuidado, en muchas ocasiones esta forma de protección dada principalmente desde el Estado es denominada de cuidado “residencial” o “institucional” y no poseen un seguimiento continuo sobre sus cifras, estrategias de protección o entorno residencial, ello ha implicado que la definición sobre lo que se considera una institución de cuidado sea genérico. Sin embargo, podemos identificar a partir de la literatura consultada (LUMOS, 2019), ciertas características, primero los espacios institucionalizados suelen ser operados por el Estado y sus instituciones a cargo de la protección de la infancia y adolescencia, así mismo, se desarrollan en espacios físicos que simulan un entorno familiar, donde se cubren las necesidades básicas de los NNA a través de la asistencia alimentaria y de vivienda, estos espacios pueden ser dados desde otras instituciones como la iglesia, algunas fundaciones sin ánimo de lucro y la empresa privada.

### **1.1 Institucionalización: de la tutela a la protección**

Los derechos de los NNA han tenido un progreso en la garantía de estos desde la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1989, implicando cambios en toda la región, como afirma Morlachetti (2013) contribuyendo a la elaboración de lo que hoy conocemos como Protección Integral de la Infancia, que parte del reconocimiento de NNA como sujetos de derechos. El modelo basado en derechos es actualmente en el cual se enmarca toda la política de protección a la infancia en la región, la cual se desarrolló cronológicamente de la siguiente forma (ver figura 1.1):

Figura 1.1. Países en América Latina que han adaptado cambios en su legislación hacia la protección integral de NNA



*Nota.* Elaboración propia.

Ahora bien, es preciso entender cómo los niños transitan de la protección caritativa hacia un cambio de paradigma, siendo tutelares de derechos. Sin duda alguna, la transformación más profunda fue dada por CDN donde se reconoce al niño como persona y por lo tanto como titular de derecho a una protección especial, adaptada y reforzada, principalmente se debe resaltar lo consignado en el artículo 19 “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado” esto fue acogido por la Convención Americana y la VII Declaración Americana.

Este nuevo paradigma de los NNA como sujetos de derechos, supone dejar atrás el antiguo paradigma de “situación irregular” y el modelo de protección tutelar del menor, el cual consiste según García (1998) en la intervención del Estado dada la situación de peligro o abandono, este tratamiento supone al niño como una acción que implica asistencia y control, es decir, los menores no eran poseedores de derechos y por lo tanto, su situación irregular de abandono, pobreza, orfandad, indigencia y demás condiciones de vulnerabilidad, eran problemática por lo cual deben de aislarse, tratando de mitigar posibles consecuencias a través del control. Este paradigma no comprende la responsabilidad del Estado y creación de condiciones necesarias para el desarrollo de los derechos, ello propició diversos abusos sobre los menores, dado el vacío legal. Así mismo, García (1998) afirma:

En términos tendenciales para todo el contexto latinoamericano, las deficiencias estructurales provocadas por la crisis de los años 30, sumadas al proceso masivo de inmigración, determinaron un crecimiento significativo del mundo de los menores. La falta de recursos, o si se quiere la falta de una voluntad política que permite priorizar aquellas categorías vulnerables más afectadas por la crisis, motivaron la judicialización de este problema. La doctrina de la situación irregular constituyó el soporte jurídico ideal para legitimar las prioridades establecidas. (4)

Ello implica a los menores como terceros, despersonificados y sin reconocimiento, su distinción se dio en la medida que desde lo jurídico se asignó su sanción o aislamiento en los centros de tutela, según sea el caso. El paradigma de situación irregular se explica fundamentalmente por la concepción de la infancia, la cual era garante de protección en la medida que su familia tuviese las condiciones de proveerla, el Estado no era reconocido como garante de derechos anteriores a los ordenamientos jurídicos a la CDN, en este sentido se entiende según García (1998) que “las responsabilidades del Estado por el bienestar del niño se circunscriben principalmente a las intervenciones ante las situaciones excepcionales antes referidas de “estado de peligro o abandono material o moral” (5) los menores no sólo no tenían derecho, sino que tampoco poseían capacidad de participación política, dado su estado de “madurez”, en si el niño era entendido como propiedad de la familia.

A partir de CDN y su amplia ratificación en todos los Estados de la región, se logró consolidar una nueva concepción de la niñez, generando modificaciones en las legislaciones, adaptando así el nuevo paradigma de derechos. Es así, como la CDN reconoce a los NNA como titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y propone una visión holística e integral sobre los derechos. La visión holística e integral, deriva del principio del desarrollo integral del niño CDN, el cual comprende al desarrollo desde lo físico, espiritual, mental, psicológico, moral y social, todo de manera relacional.

Así mismo el Sistema Interamericano de Derechos Humano, la Comisión y la Corte han señalado que los NNA "poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos (...) y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado” (CIDH, 2013, 1). Por ende, el artículo 19 de la Convención Americana y el artículo VII de la Declaración Americana se entienden como un derecho adicional y complementario al CDN, es decir, hay un marco de protección para los NNA que requieren protección especial. Es así a partir de este nuevo

paradigma, que se desprende la responsabilidad de los Estados en adoptar medidas que garanticen los derechos de los NNA, tomando en consideración las barreras y retos que estos mismos enfrentan, en busca de la vida digna y el desarrollo personal integral.

En la siguiente imagen se puede observar los avances en la región, divididos en tres categorías: Modelo previo a la convención, Mixto y Basado en Derechos (ver imagen 1.2):

Figura 1.2. Camino hacia el modelo basado en derechos



Elaborado en base a: UNICEF(n.d.) Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe: herramienta de indicadores. p 8, op. cit.

Desde el 2019 Plan Internacional, Save the Children, UNICEF y Visión Mundial presentaron los modelos de protección en la región según tres categorías: modelo previo a la convención, modelomixto y modelo basado en derechos. Este último modelo basado en derechos, también es reconocido por muchos en la literatura como el paso hacia la protección integral de la infancia, este parte de la integralidad dada CDN, el cual ha sido ajustada a las diversas legislaciones nacionales según los principios y mandatos de la Convención, de ello debemos considerar los siguientes elementos. Primero, “el derecho no puede ser visto como un instrumento autosuficiente sumiendo a los textos jurídicos relevantes en un plano meramente de declaraciones” (Morlchetti. 2013, 10) es decir, la creación de instituciones facultadas para la realización objetiva de la norma es fundamental, más allá de los estándares jurídicos.

Segundo, el concepto de integralidad implica un cambio profundo en la visión de la infancia, lo cual genera cambios en las políticas públicas y su reconocimiento de los menores y tercero, el modelo basado en derechos como eje central de lo que hoy entendemos como sistemas de protección, se entiende así que:

La consideración de los NNA como sujetos de plenos derechos, y la previsión de los mecanismos idóneos para exigirlos, en oposición a su consideración como objeto de tutela por parte del Estado, es el cambio fundamental que caracteriza el tránsito hacia el paradigma de la protección integral sobre el que se debe asentar todo sistema de protección. (Morlachetti, 2013, 11)

La CDN implicó cambios fundamentales en el ordenamiento político y jurídico de la región, logrando consensos, en torno a lo que hoy conocemos como Protección Integral de la Infancia, así, en la Declaración de Pucón, adoptada por la X conferencia Iberoamericana de ministros, ministras y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) se afirmó que:

[...]promover, impulsar y fortalecer la implementación de sistemas de protección integral, sustentados en la promoción de la construcción de ciudadanía en el nivel regional y local como parte de una progresiva descentralización, en vistas de facilitar, el acceso de niños, niñas y adolescentes a los diversos servicios ofrecidos para su desarrollo en su medio territorial más cercano procurando la adecuación de estos servicios a las particularidades de cada territorio. (Morlachetti, 2013, 11)

Como ya se mencionó, la Convención de los Derechos de la Niñez de 1989 ha sido el hito más importante hacia la protección de los menores, logrando que legisladores/as, administradores/ras y políticos/as de los diferentes Estados partes se comprometen a “asegurara la protección y cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras responsables de él ante la ley” (UNICEF, OEA y CIDH 2013, sección V). algunos autores como Marre y Román (2011) consideran a la Convención como precursor del “interés superior” de la niñez, al establecer que:

[...]el Estado tiene la obligación de promover y propiciar un apoyo adecuado a las familias para que éstas puedan cumplir con sus responsabilidades parentales compartidas en el cuidado y crianza de los hijos [...] Sin embargo, las personas más cercanas a los niños, que deberían protegerlos y cuidarlos, pueden en algunos casos exponerlos a situaciones que atenten contra su integridad personal y desarrollo [...] Para prevenir violaciones a los derechos de los niños, los Estados deben fortalecer el entorno familiar y comunitario del niño con el fin de garantizar la efectiva protección de sus derechos (UNICEF, OEA y CIDH 2013, sección V).

## **1.2 Estudios sobre la institucionalización en América Latina**

En la última década, ha surgido un creciente interés en la institucionalización, sus consecuencias y necesidades de transformación, influenciado por organizaciones como RELAF, Aldeas Infantiles SOS, UNICEF y Save the Children. Sin embargo, los estudios se

concentran de manera mayoritaria en experiencias específicas en centros de protección a menores, impidiendo una lectura general de la región. La primera publicación regional llamada “Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria” (RELAF 2010) donde se condensaron trece investigaciones de países representativos de la región desde el 2002 al 2010.

Así mismo, se desarrollaron otras investigaciones en la región “Characteristics of environments, caregivers, and children in three Central American orphanages. International Journal of Child and Family Welfare” (Groark et al. 2011, 1) donde se recopila información empírica sobre las estructuras de las organizaciones de protección, su funcionamiento, cuidadores, interacciones y acciones de protección hacia los niños, dicho estudio afirma:

The co-occurrence of this type of rearing environment and the children’s markedly delayed development and immature social behavior is theoretically and conceptually to be expected. Lack of stable caregivers coupled with minimum experience with interpersonal contingencies as well as the lack of warm, sensitive, and dependable interactions with caregivers can be expected to be associated with lack of relationships with caregivers. (Groark et al. 2011, 247)

Además del limitado desarrollo psicológico de los menores, especialmente en los primeros cinco años de vida, esto ha sido ampliamente estudiado por Bradley et al. (2003) en Estados Unidos y Johnson. (2000) en Europa, ambos autores fueron la base del estudio de Groark et al. (2011) dado la limitada literatura en América Latina.

De manera más específica, en países como Argentina, uno de los estudios más relevantes desarrollados por UNICEF (2017) en 41 Instituciones de Acogimiento en la Provincia de Santa Fé a 503 niños, se identificó que el 44% de las instituciones estaban con sobrecupo, el 47% en malas condiciones y el 88% sin el personal necesario para la atención.

En el caso de Colombia, la mayoría de los estudios se han desarrollado enfocados al área psicosocial de los menores a través de investigaciones cuasi experimentales, enfocado al trastorno traumático durante el desarrollo, autores como Sarmiento (2018) han identificado diferencias sustanciales entre los NNA en protección institucional y NNA bajo cuidado parental biológico, afirmando que la protección institucional amplifica los síntomas del trastorno postraumático, específicamente el desarrollo racional.

En Chile Lecannelier et al. (2014) desarrollaron en nombre del gobierno, una investigación cuasiexperimental entre NNA institucionalizados y formas de cuidado alternativo en bebés lactantes bajo protección institucional, sus dos objetivos eran “(a) to assess infants’ psychoaffective developmental levels (pre-intervention phase) and (b) to evaluate whether an intervention based on the promotion of socioemotional development modifies the infant’s psychoaffective development” (1), el estudio encontró que el 53% de los gestantes institucionalizados evidencian un comportamiento inseguro, problemas de apego y desarrollo limitado, en comparación con los no institucionalizados, sin embargo, también resalta que en desarrollo físico o nutricional no hay diferencias sustanciales entre ambos grupos. Bajo esta misma metodología de estudios cuasi experimental y de grupos de control, se desarrolla en México un estudio de muestra no probabilístico que identificó los niveles de estrés entre NNA institucionalizados y aquellos que no, ello dio cuenta que los niveles de estrés más altos correspondían al primer grupo, además de poseer una alta probabilidad de utilizar herramientas lesivas para el afrontamiento de situaciones emocionales (Romero et al. 2016).

Hallazgos similares se han dado en Venezuela, en el estudio realizado por Fernández (2013, 807) se toma como muestra a 111 adolescentes institucionalizados y 111 de control, una de sus conclusiones principales afirma:

Este estudio evidencia que los niños y adolescentes institucionalizados en centros de bienestar infantil o las entidades de atención (acogimiento residencial) en Venezuela, presentan más problemas de comportamiento de todo tipo (internalizado, externalizado y mixto) que los encontrados en la población general. También muestran una peor situación académica y menores competencias psicosociales. Con independencia de que los problemas detectados sean consecuencia de la propia institucionalización, o resultado de las condiciones que llevaron a su acogimiento residencial, deberían recibir una mayor atención por parte de las entidades y autoridades responsables.

Dichas experiencias en la región dan cuenta de las consecuencias negativas que la institucionalización como principal forma de protección a los NNA sin protección parental, como bien muestran los estudios referenciados. A ello, se suma la falta de datos e información confiable de NNA que viven en centros institucionalizados en la región de América Latina, si bien, se estima que hay entre 230.000 a 375.000 NNA dentro de los sistemas de protección institucional, las cifras no son confiables dada la manera de medir “el cuidado institucional” y los problemas que implica la recopilación de datos (LUMOS 2019) Lo anterior ha implicado que las investigaciones en países como Argentina, Bolivia,

Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Ecuador, Panamá y Uruguay sea recolectada y condensada en repositorios de la CEPAL, LUMOS, RELAF, UNICEF entre otros. A diferencias de países como Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Granada, Haití, Jamaica, Nicaragua, Perú, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (LUMOS 2019), donde los datos e información disponible son mucho más difícil de rastrear, en otros casos como Bahamas y Dominica no hay registro de investigaciones o acceso público a los datos.

### **1.3 Principales causales de desprotección parental**

Los motivos por los cuales los NNA pierden su cuidado parental son múltiples y variados, estos motivos se pueden explicar a partir de las diferentes problemáticas que se viven en América Latina. Algunas de las causas más presentes según RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar) y Aldeas Infantiles SOS (2011) son, primero, *la relación entre la falta de cuidados y la situación de pobreza*, la región se caracteriza por una profunda desigualdadeconómica y social, superando el 30% de la población en situación de pobreza, esto último, la pobreza es identificada como una de las principales causales de abandono parental, ello se explica en la medida que los NNA se exponen de manera potencial a problemáticas tales como la violencia intrafamiliar y las adicciones, dando la fractura del seno familiar.

Una segunda causa, son *las condiciones de NNA en zonas precariamente urbanizadas*, que normalmente son denominadas “favelas”, “barrios”, “villa miseria”, “asentamientos urbanos o irregulares”, entre otros, dichas zonas se caracterizan por la migración interna de zonas rurales hacia la urbana, llegando a espacios en condiciones de paupérrimas, sin garantía de servicios básicos o de bienestar, las familias se ven sometidas en muchas ocasiones a fuertes separaciones dadas las condiciones de vulnerabilidad de sus contextos. Una tercera causa, aunque poco estudiada, han sido *los abandonos a NNA por VIH/SIDA*, según RELAF “El VIH/SIDA es una de las principales causas de orfandad en los niños de la región, aunque se trata de una enfermedad que puede ser controlada cuando se garantiza el acceso a los centros de salud y medicamentos necesarios” (RELAf 11-2011). Si bien los datos son antiguos se estima según un informe de la misma entidad, para el 2005 serían 835.410 NNA huérfanos por su “relevamiento” sin embargo, se considera que esta cifra puede ser mayor.

Dicha situación también está presente en otros países de la región como República Dominicana, Honduras, Venezuela, y Ecuador, esta situación se acentúa en aquellos países más pobres en términos absolutos como Haití, Nicaragua y Guatemala.

Así mismo, los NNA en familia monoparentales tienen mucha más probabilidad de sufrir abandono, que en aquellas en las que se encuentran dos personas, en Haití esta es una de las principales causas de riesgo para la pérdida de cuidado parental, el 32% (1.499.308) NNA están en riesgo de perder su cuidado parental, algo similar ocurre en Paraguay donde el riesgo asciende al 25%.

Todas aquellas problemáticas que vinculan directamente el bienestar de los padres, como lo es la guerra afecta directamente a la familia, así mismo se suman las problemáticas vinculadas a cuestiones de género, como lo es el mandato “cultural” por el cual “los hijos son responsabilidad de las madres”, quienes “deben” permanecer para su cuidado, a riesgo de ser consideradas “inhumanas” si no lo hacen, adjetivo que no es utilizado en el caso de los padres que no asumen el cuidado de sus hijos” (RELAF 2010, 12).

“Una cuarta causa es el *embarazo adolescente* que propicia nuevas condiciones de vulnerabilidad como jefes de hogar, situaciones de violencia familiar como consecuencia del embarazo, y abandono por parte de las adolescentes de sus hogares a raíz de la reprobación de sus padres” (RELAF 2010, 12). Un quinto motivo es identificado como preocupante y en muchos países de la región como naturalizado, el trabajo infantil y/o explotación sexual y comercial, en Colombia 14.887 niños y niñas figuran como empleados domésticos para el 2013 (dicha cifra no ha sido actualizada), si bien las poblaciones en mayor nivel de vulnerabilidad implican en muchas ocasiones que todo el círculo familiar contribuya económicamente, el trabajo infantil es explotación y tiene una relación directa con la pérdida del cuidado parental, podemos afirmar que “la explotación infantil encubre un dramático fenómeno delictivo: muchas veces son los propios padres quienes “entregan” a los niños, niñas y adolescentes” (RELAF 2010, 13).

Otras causales que deben ser mencionadas son, las dificultades de los NNA en el acceso a la educación formal; uso de drogas, conflictos con la ley, paternidad irresponsable, jefatura de hogar a cargo de niñas, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, en Colombia señala que un total de 44.595 adolescentes son jefes de hogar o cónyuges del jefe

de hogar, de los cuales 3.147 tienen menos de 14 años; catástrofes naturales; sumado a la migración interna, en Colombia se calcula que de las 2.414.269 personas desplazadas por el conflicto armado interno hasta el 2005 un 35,6% son menores de 17 años, sin embargo no se tiene claridad sobre su protección parental; finalmente, la indigencia, es otra de las causas de desprotección, en la región se expresa la “infantilización de la pobreza” como una realidad, la media corresponde al casi 30% de la población, pero en países como Honduras, Nicaragua y Haití la cifra supera el 50%, en el caso de Colombia la cifra oscila entre el 40% al 60% según la CEPAL (2008).

La desprotección familiar, se intensifica según la raza, etnia, género, orientación sexual o lugar de residencia. Para Romero et al. (2016); Akister et al. (2010) y Cosse et al. (2011) los niños en situación de abandono poseen ya sea por: abandono o cualquier condición que implique la pérdida del cuidado parental: factores relacionados a la dinámica familiar como alcoholismo o violencia intrafamiliar o discapacidades físicas o cognitivas que los hace más propensos al acceso institucional.

Ahora bien, cuando los niños salen de este proceso de protección, hablamos de egreso, es entendido como transición hacia la vida adulta, esta se enmarca a partir de la mayoría de edad, donde los jóvenes bajo protección estatal deben de salir de los centros de acogida, sea cual sea su modalidad, entendiendo que la protección dada por el Estado solo cobija a menores de edad. Sin embargo, la transición a la vida adulta de estos jóvenes no es efectiva y no logran insertarse en el mundo laboral, generando que nuevas entidades privadas y públicas como el ICBF generen nuevos espacios de protección y de acompañamiento hacia la vida adulta, pese a dichos esfuerzos los jóvenes autollamados “egresados” no se sienten conforme con la atención dada posterior a la mayoría de edad, ello ha implicado la creación de diversas organizaciones, que buscan incidir en el mejoramiento de la política y en su reconocimiento como beneficiarios de la misma.

Para autores como López et al. (2003) quienes definen a la vida independiente como un proceso por medio del cual un adolescente asume una nueva etapa, que implica roles y tareas, relacionadas con la autonomía, camino hacia una vida humana. Este proceso se concreta en la medida que los menores completan su ciclo académico, gozan de estabilidad laboral y son capaces de sostener relaciones maduras y autónomas, asociado a la mayoría de edad dieciocho (18) años, entendiendo que la vida independiente termina al completarla mayoría de edad.

Otros autores como Isidro y de Miguel (2017) concluyen que los menores institucionalizados poseen un menor desarrollo de autonomía en comparación con aquellos que reciben apoyo familiar o de redes de apoyo.

Para la Red Latinoamericana de Egreso de Protección (2019) los jóvenes egresados no poseen las herramientas necesarias para afrontar la vida autónoma, entendiendo que estos han crecido en un ambiente de total aislamiento social, lo cual implica la transición a la vida adulta y el desprendimiento del apoyo institucional, dicha relación de dependencia genera que actividades tan habituales como el desayuno o el almuerzo, son orientadas por los profesionales del centro de apoyo.

Lo anterior denota una problemática, los egresados no poseen las herramientas necesarias para alcanzar la autonomía promovida desde el SNPF y el ICBF, por ello organizaciones como la Asociación Colombiana de egresados del Sistema de Protección de Colombia (ASCEP) han implementado acciones de formación encaminadas al pre egreso, siendo este un momento anterior al egreso, donde se pueden fortalecer habilidades técnicas y profesionales, encaminadas a una vida autónoma. Como bien afirma Latorre (2021, 38):

La vida institucionalizada supone un rompimiento de barreras en las actividades que se desarrollan en la vida cotidiana, pues los niños son separados de la sociedad y se unen a tareas que deben ser realizadas en horarios establecidos y en grupo. La salida de una institución luego de vivir bajo estas características es un cambio abrupto y peligroso para el joven que empieza un nuevo camino.

#### **1.4 Protección integral: interés superior del niño, Colombia**

Ahora bien, en este apartado se desarrolla la conceptualización del proceso de institucionalización y algunos principios jurídicos relevantes, explicando el interés superior del niño. Los derechos de los NNA fueron ratificados por Colombia mediante la ley 12 de 1991 posterior a la CDN, conformada por 54 artículos dentro de los cuales se reconoce como niño a toda aquella persona menor de 18 años. Para autores como Cillero et al. (2018) los aportes dados desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH 2017) marcan un nuevo paradigma en los derechos fundamentales del niño, orientado bajo el interés superior del niño.

Según el Comité de Derechos del Niño el interés superior del niño debe ser leído bajo tres dimensiones: derecho sustantivo, un principio interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento:

Como un derecho sustantivo: el derecho del Niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión que le afecte. Es aplicable tanto si la decisión afecta a un niño, a un grupo de niños concreto o genéricamente a los niños en general. Es de aplicación directa o de efecto inmediato, y puede invocarse ante los tribunales. Como un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño, considerando todos los derechos contenidos en la CDN. Como una norma de procedimiento: la evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales para garantizar que se tome en consideración de forma seria, y no se aplique este principio de modo arbitrario o subjetivo. Como parte del procedimiento, se ~~debe~~ dejar justificación de la decisión adoptada que razone explícitamente cómo se ha tenido en cuenta el interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones. (Larrota 2021, 24)

Como bien afirma Larrota (2021), 24, en Egreso Institucional de Jóvenes sin Cuidados Parentales:

El interés superior del niño constituye entonces el criterio orientador de los Estándares que se deben aplicar para la reparación del daño psicosocial de los jóvenes bajo tutela del Estado, y aún más para lograr su ingreso exitoso a la sociedad ejerciendo los derechos que constitucionalmente le pertenecen, por tanto, este principio se aplica desde su interpretación como norma de procedimiento.

## 1.5 Principales estudios realizados en Colombia

Los estudios realizados en Colombia hasta la fecha se concentran predominantemente desde el año 2000 posterior a la CDN, ello estimuló al desarrollo académico en la dimensión de derecho y restablecimiento de estos, principalmente desde disciplinas como el derecho y la ciencia política. Ello se evidencia en la literatura rastreada a través de Google académico, recolectando los estudios más relevantes (número de citas y referencias) en torno a esta dimensión del derecho. Entre los más destacados se encuentra el autor Durán-Strauch (2009) que desde 1990 ha desarrollado diversas investigaciones en torno a la infancia, los derechos de los NNA y el SNBF, en su artículo Restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en el sistema nacional de bienestar familiar (2009) identifica a partir del estudio

de caso, los logros, dificultades y problemas en la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia, a partir de la experiencia de Bogotá. D.C la limitada protección integral y efectiva al restablecimiento de derechos de los menores.

El autor profundiza su investigación en Derechos del Niño: del Discurso a la Política local, Análisis del Caso Bogotá (2016) donde se plantea como pregunta “¿Cuál es el significado para la ciencia política actual de la perspectiva de derechos como marco de las políticas sociales del Estado?” a partir de la perspectiva de diversos actores institucionales y beneficiarios de la política, concluyendo que “la política de primera infancia se percibe como el proceso donde más se ha avanzado en construcción de integralidad, pero hay campos de acción de la Política en que se dificulta la intersectorialidad, como el de restablecimiento de derechos” (11).

Bajo esta misma línea otros estudios como La Violencia Intrafamiliar en Colombia, Leyes de Protección, Ruta de Atención y Motivaciones de Abandono del Proceso Judicial (Abella et al., 2017); ¿Cuál es la postura de la corte constitucional para el fortalecimiento de las políticas públicas desarrolladas por el instituto de bienestar familiar para la protección de los niños, niñas y adolescentes explotados laboralmente en Colombia? (Lozano 2014); Análisis de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos (Cely 2015); El Derecho a la Protección en el Imaginario de Niños en el Departamento Del Atlántico (Posso y Vega 2015); La protección infantil en Colombia: una apuesta por controlar las condiciones de indefensión infantil (1960-1990) (Laiton 2013); Entre la minoría y la ciudadanía. Sensibilidades legales sobre la normatividad de protección de la niñez y la adolescencia en Colombia (Castrillón 2012) y Protección Institucional del Gobierno Nacional para Garantizar una Real y Efectiva Protección Integral de los Derechos de los NNA en Colombia, Víctimas del Conflicto Armado a Partir de la Ley 1448 de 2011 (Alvarado y Aponte 2020).

Una segunda dimensión identificada en los estudios consultados, fueron aquellos enfocados al perfil psicológico de los NNA en estado de vulnerabilidad o abandonados por sus padres, algunos estudios son Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia (Durán y Veloyes 2009); Resiliencia en niños con experiencias de abandono (Villalobos y Arango 2010); además de diversas tesis de pregrado del área de psicología a NNA en desprotección parental, estudios de caso.

Sin embargo, el SNPF o las modalidades de este, no han sido profundizadas, en los pocos estudios encontrados los autores destacan diversos inconvenientes para acceder a la información total de los NNA bajo protección parental por parte del ICBF, ello ha implicado que las estadísticas en torno a la problemática sean especulativas, siendo estimaciones a partir de los últimos estudios realizados en el censo poblacional del 2005.

Autores como Acevedo et al. (2017) han profundizado en torno al abandono y el maltrato de la primera infancia desde la política pública, identificando además las principales causales de abandono de menores por los hogares colombianos; otros como (Rojas et al., 2010) han identificado a través de diversos estudios de caso en centros de protección institucional, la vulneración de derechos de las niñas y adolescentes en estado de embarazo, siendo la protección institucional un espacio de revictimización de derechos; autores como Adams (2010) han rescatado la perspectiva de la niñez sobre el sistema nacional de protección, especialmente la institucional a través de los centros universitarios, donde se resalta la importancia del egreso como proceso integral del restablecimiento de derechos, el autor sugiere:

Debe hacerse una revisión de las políticas de egreso, pues los jóvenes, no por cumplir esta edad, tienen la madurez, la preparación o los recursos suficientes para afrontar su vida. La presión no debe hacerse a las instituciones sino a los altos niveles jerárquicos del gobierno y el ICBF, para que se generen convenios con empresas e instituciones educativas y de salud que favorezcan la vinculación laboral, la continuidad de los estudios y la atención a estas poblaciones vulnerables. (Adams 2010, 89)

Como bien se menciona en el apartado 1.4 la región se ha caracterizado por un desarrollo incipiente de estudios sobre las modalidades de protección y sus consecuencias, algunos trabajos como El Egreso Institucional de Jóvenes sin Cuidado Parental a la luz del Proyecto Sueños del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Ley Argentina de Egreso Asistido, un Reto para Colombia (Larrota 2009) realiza un estudio comparativo entre Colombia y Argentina y su legislación en torno al egreso del sistema de protección institucional; bajo esta misma línea la autora Romero et al. (2016) realiza en su tesis de maestría un estudio sobre las consecuencias del SNBF en las trayectorias de los jóvenes egresados, en la ciudad de Cali. Ambos estudios resaltan la importancia de estudiar el egreso más allá de sus consecuencias, entendiendo al proceso de pre-egreso como fundamental en el proceso de restablecimiento de derechos y tránsito hacia la vida adulta, es bajo esta línea que la presente investigación se plantea identificar la falla de la política de protección a los NNA

en la ciudad de Cali, Colombia durante el periodo 2010-2021, priorizando la perspectiva de los jóvenes y los profesionales de los centros de protección, ampliando la perspectiva y las oportunidades de mejora en torno a la política pública.

## 1.6 Disposiciones generales del Código de Infancia y Adolescencia

Si bien, el Código de Infancia y Adolescencia de 2006 es un paso hacia la protección integral basada en derechos de los NNA, es importante contemplar los antecedentes dados en Colombia que llevaron a la aprobación del Código, como se observa en la siguiente tabla 1:

Tabla 1.1. Contexto jurídico y normativo

Año	Ley/Política	Descripción
1873	Ley 57	Las denominadas leyes de protección que establecen la edad de los niños-adolescentes, deberes de los padres y algunas condiciones que los menores deben cumplir.
1946	Ley 83	Se establece en la Ley y en el Código civil que el menor debe ser tratado, es por ello que se establecen obligaciones en relación a su núcleo familiar.
1968	Ley 75	Se crea el ICBF como establecimiento público descentralizado que busca promover la integración y realización armónica de la familia, proteger al menor de edad y garantizar los derechos de los menores.
1989	Decreto 2737.	Orientado por la Convención Sobre los Derechos del Niño se actualiza la Ley 57 de 1873, abriendo nuevas consideraciones en torno al tema.
1991	Constitución Política de Colombia, artículo 42 inciso 6, 44, 45, 67 y 68.	Se reconoce en la Constitución Política de Colombia, mediante el artículo 42 inciso 6, 44, 45, 67 y 68 los derechos de los NNA, orientado bajo los Tratados y Convenios internacionales ratificados mediante la Ley 12 de 1991 (paradigma de la protección integral al menor).

2006	Código de Infancia y Adolescencia.	Mediante el cual se faculta al ICBF para definir lineamientos técnicos para la garantía y restablecimiento de derechos de los NNA.
2016	Ley 1804, Política de Atención Integral a la Primera Infancia.	El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” establece la ruta integral de atención para la coordinación de acciones encaminadas a la Primera Infancia y Adolescentes.

*Nota.* Elaboración propia con base en Ley 7 de 1979, ley 489 de 1998, resolución 3899 de 2010, decreto 987 de 2012

La Constitución establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás grupos de personas, además establece a la familia, sociedad y Estado como asistentes de protección para los niños, garantizando el desarrollo armónico e integral de sus derechos, según el Artículo 44. A partir del 2006 entró en vigor el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098) en el Artículo 7 se establece a la protección integral que se consolida en un conjunto de acciones: planes, programas y políticas, en el ámbito nacional, departamental y municipal, asignando recursos financieros, humanos y físicos. El Código establece la creación de un Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) responsable de la ejecución de la política de infancia y adolescencia, dicho sistema es dotado de herramientas administrativas para el restablecimiento de derechos y un sistema judicial para adolescentes.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la institución articuladora y rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, su principal función es “la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de estos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas” (Morlchetti 2013, 23), según el Artículo 205 de la Constitución. En la actualidad el ICBF tiene presencia en todas las capitales y departamentos del país, atendiendo a las poblaciones más vulnerables con 200 centros zonales a la fecha.

Así mismo, otras entidades nacionales tienen competencia sobre el restablecimiento de derechos de los NNA, formando parte del SNBF. Las Defensorías de la Familia, son las encargadas de garantizar y establecer los derechos de los NNA y son dependientes del ICBF según el artículo 79 de la Constitución, las Comisarias de Familia, como entidades municipales o intermunicipales de carácter administrativo tienen como objetivo la prevención, garantía, restablecimiento y reparación de los miembros de la familia involucrados en violencia intrafamiliar, siendo el ICBF quien dicta las líneas técnicas de atención a las Comisarías, según el Artículo 83 de la Constitución.

Según el Código señala al Consejo Nacional de Políticas Sociales como responsable de las políticas públicas enfocadas a NNA, además de ser la entidad encargada de movilizar y apropiar recursos para la financiación de las políticas, en compañía de los demás ministerios y con la participación de los alcaldes y gobernadores (Art. 206) Igualmente se asigna otras funciones al Sistema Nacional de Protección como:

El Código explícitamente ordena que el gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro meses de su mandato, deben realizar un diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo. (Morlachetti 2013, 25)

Y agrega:

Por su parte, el Código establece un sistema de responsabilidad penal para adolescentes del cual forman parte el Poder Judicial, la Policía Judicial, la Policía Nacional, los defensores públicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, quienes deben asumir la defensa técnica de los adolescentes, Las Defensorías de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y las Comisarías de Familia, o los Inspectores de Policía, cuando deban tomar las medidas para la verificación de la garantía de derechos y El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar responderá por los lineamientos técnicos para la ejecución de las medidas pedagógicas que se ordenen en el marco del proceso penal. (Morlachetti 2013, 26)

No se asigna ni se compromete un porcentaje ni progresividad en los recursos presupuestarios para sostener la institucionalidad del sistema de protección. Sin embargo, se debe destacar el párrafo único luego del art 204 que establece que la totalidad de los excedentes financieros derivados de la gestión del ICBF se aplicará a la financiación de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia definidas en el Código (Morlachetti 2013).

En la siguiente tabla se da claridad sobre las disposiciones del Código:

Tabla 1.2. Disposiciones del Código de infancia y adolescencia en la Política Pública

Articulación y rectoría del Sistema	Ejecución Políticas Públicas	Formulación y evaluación de políticas públicas y órgano deliberativo	Atribución a la descentralización en materia de infancia
El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Consejos de Política Social	Consejo Nacional de Política Social	Código de Infancia y Adolescencia; Art. 204; responsables de las Políticas Públicas a nivel nacional, departamental y municipal.

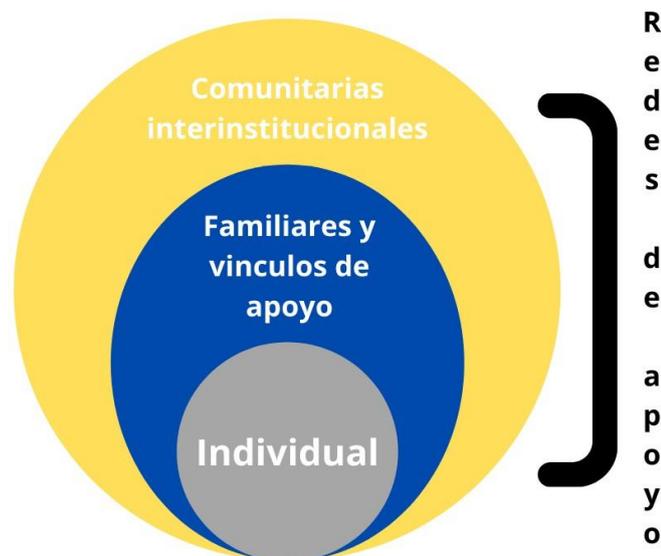
Dicha estructura tiene como principal objetivo el restablecimiento de derechos, el cual debe ser entendido como:

Decisiones de naturaleza administrativa que decreta la autoridad competente para garantizar y restablecer el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Pueden ser provisionales o definitivas, deberán estar en concordancia con el derecho amenazado o vulnerado y garantizar, en primer término, el derecho del niño, la niña o el adolescente a permanecer en el medio familiar. Además, la autoridad competente deberá asegurar que en todas las medidas provisionales o definitivas de restablecimiento de derechos que se decreten, se garantice el acompañamiento a la familia del niño, niña o adolescente que lo requiera.

(ICBF 2020, 11)

En relación con el modelo de atención y restablecimiento de derechos, este es dado desde un enfoque sistémico mostrado en la imagen (3) donde se plantean tres niveles de intervención: atención individual, redes de apoyo y comunitarias.

Figura 1.3. Redes de apoyo, proceso de intervención



En dicho orden de ideas se entiende que:

Las medidas de restablecimiento de derechos se caracterizan por ser decisiones administrativas que decreta una autoridad, también administrativa, a efectos de garantizar y restablecer el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas a su vez pueden ser: provisionales o definitivas, pero siempre deberán concordar con el derecho amenazado o vulnerado, y garantizar en primer lugar, el derecho del niño, niña o adolescente a no ser separado de su medio familiar. (Larrota 2021, 31)

El ICBF define tres posibilidades de atención a los NNA:

- a. **ubicación inicial:** lugar donde se ubica de manera provisional a los NNA, dando inicio al restablecimiento de derechos, como principio el interés superior del niño. Esto solo se realiza posterior al estudio familiar, que indica la posibilidad de asignar al menor al círculo familiar o redde apoyo cercano. Hay dos modalidades de ubicación inicial: centro de emergencia y hogar de paso.
  
- b. **Apoyo y fortalecimiento a la familia:** se asignan cuando las condiciones de vulnerabilidad o amenaza existen para el menor, permaneciendo en la familia o red de apoyo si y sólo si desarrollan espacios de acompañamiento para superar los factores de vulnerabilidad, las modalidades son: intervención de apoyo (apoyo psicosocial), externado (media jornada y jornada completa) y hogar gestor.
  
- c. **Apoyo y fortalecimiento en medio diferente al de la familia de origen o red vincular:** cuando la familia no es garante de los derechos del menor o su red vincular no posee las condiciones mínimas, este es remitido a un centro institucionalizado. Dicho lo anterior, las modalidades de atención se concentran en dos formas: acogimiento familiar o institucional, el primero es dado a través de los hogares sustitutos y el segundo de los internados, casa hogar, casade acogida, casa de protección y casa universitaria, esta modalidad institucional implica como ya se ha mencionado el aislamiento completo del menor a su círculo familiar, es de resaltar que la investigación se concentra en esta última siendo el lugar donde se materializa el tránsito hacia la vida adulta.

Según la Ley 1878 de 2018 se establece que:

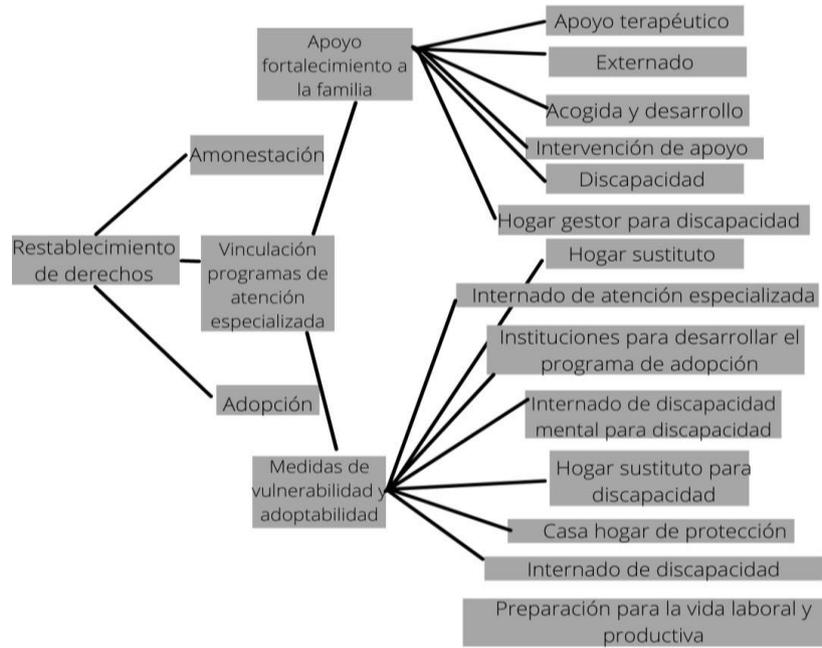
En ningún caso el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento podrá exceder los dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el reintegro del niño, niña, adolescente a su medio familiar” Ello se estructura en tres fases, a) fase I: identificación, diagnóstico y acogida; b) Fase II: fortalecimiento; c) Fase III: proyección y preparación para el egreso. Así mismo se define el seguimiento post egreso (posterior a la mayoría de edad) con el acompañamiento de un equipo interdisciplinario. (Larrota 2021, 33)

A continuación, se describe las modalidades de intervención institucional:

- a. **Modalidad de internado o Centros de Atención Especializada:** estos brindan atención integral a los NNA, operados por instituciones, fundaciones u otras organizaciones adscritas al SNBF, su objetivo es garantizar un espacio integral, donde vivir, atención a la salud física, mental y jurídica (Bernal 2016). Estos espacios se clasifican según las características de los menores, estos se dividen para niños menores de 7 años, niños entre los 8 y 18 años y de diferentes edades (pensado para los hermanos y su no separación) o en relación a la capacidad de las instalaciones, Bernal afirma, que dicha modalidad debe contar con los siguientes equipos:
  - 1) Área administrativa: conformada por representante legal, director del centro, secretaria y contador;
  - 2) Área profesional, constituida por: psicólogos: uno por cada 50 niños, trabajador social: uno por cada 50 niños, formadores de día: educadores y cuidadores (no requieren título profesional), dos por cada 50 niños; formadores de noche: dos por cada 50 niños; Instructor de taller: un instructor por cada 50 niños; profesional experto; dependiendo de la especialidad del centro puede requerirse un profesional como: psiquiatra, enfermera, nutricionista, terapeuta ocupacional.
  - 3) Área de servicios generales: personal de cocina, mensajero, conductor, si se requiere.(Bernal 2016, 79)
  
- b. **Modalidad de Casa Universitaria:** esta modalidad está dirigida a los jóvenes y adolescentes vinculados al proyecto Sueños del ICBF, adecuando espacios de protección que sean flexibles para el desarrollo de actividades sociales, laborales y académicas, permitiendo el desarrollo de capacidades sociales con sus pares (Tumerqué et al. 2019)

Otras medidas de restablecimiento de derechos del SNBF se simplifican en la siguiente figura:

Figura 1.4. Modalidades de restablecimiento de derechos a NNA



## **2 Capítulo 2. El concepto de los cuasi-mercados**

Para el desarrollo de la investigación es necesario comprender que son los cuasi mercados; es por ello, que en el presente capítulo se aborda el concepto teniendo en cuenta el criterio de varios autores, como es el caso de Le Grand (1993), quien hablaba sobre los cuasi mercados y la política social. Asimismo, el capítulo expone como se desarrolla la metodología de investigación.

### **2.1 Condiciones de funcionamiento de los cuasi mercados**

Bartlett y Le Grand (1993) exponen en sus trabajos los fundamentos teóricos del cuasi mercado, caracterizándolo como aquel que tiene la presencia de tres agentes económicos en un mercado de competencia, financiado con presupuesto público. De acuerdo con Salas (2017), el concepto de cuasi mercado se ha implementado principalmente en las áreas de educación y salud, según lo que ha logrado observar en la revisión de la literatura internacional.

Al mencionar la literatura internacional, Salas (2017) señala que dicha revisión revela que los cuasi mercados se aplican mayormente en los países desarrollados. En lo que respecta a América Latina, se puede encontrar el desarrollo del concepto en los trabajos de Sojo (2000 y 2001), quien describe las reformas de gestión en salud pública llevadas a cabo a finales de los noventa en Argentina, Costa Rica, Chile y Colombia, lo que generó un cambio radical en la gestión administrativa con el objetivo de ampliar la cobertura social. Retomando la conceptualización de los cuasi mercados, se recurre a Calero (1998, 11) quien sostiene lo siguiente:

El cuasimercado es el resultado de una emulación del mecanismo de asignación de mercado en aquellos entornos en los que éste, bien sea por las características del producto, bien sea por el tipo de agentes implicados en su intercambio, genera fallos insuperables en el terreno de la eficiencia y/o de la equidad. Numerosas zonas del estado del bienestar son susceptibles, por tanto, de incorporar incentivos de cuasimercado que sustituyan o complementen a las formas de asignación jerárquicas o burocráticas utilizadas tradicionalmente.

Asimismo, el concepto de cuasi mercado introduce diseños institucionales y organizativos que implican el contenido de otros conceptos, los que se describen a continuación:

Figura 2.1. *Conceptos que se derivan del cuasi mercado*

Mercado interno:	Generación de competencia entre ofertantes de servicios en el ámbito de la producción pública.
Mercados contestables:	Introducción de incentivos a la eficiencia a través de la incorporación potencial de nuevos ofertantes.
Competencia gestionada:	Regulación pública del funcionamiento de los mercados, por medio de instrumentos diversos entre los que señalaremos las restricciones en el acceso a nuevos ofertantes, la coordinación entre ellos, los controles de calidad y precio y la distribución pública de información a los demandantes.

*Nota.* Tomado de *Una evaluación de los cuasi mercados como instrumento para la reforma del sector público*, por J. Calero, 1998, [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/06/1998\\_cu\\_000113\\_cal\\_eva.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/06/1998_cu_000113_cal_eva.pdf)

Según Le Grand (1991) este tipo de mercado se denomina “cuasi” por las reglas que rigen la oferta y la demanda, esto quiere decir:

- Que, en el caso de la oferta, se contempla a las instituciones sin fines de lucro, empresas privadas y públicas que ofrecen servicios de bienestar social, y se desarrolla una competencia en igualdad de condiciones para atraer usuarios, Le Grand (1991).
- Y en el caso de la demanda, se lleva a cabo por la licitación pública y la autoridad municipal determina - según el presupuesto disponible - el número de proveedores encargados de producir servicios de bienestar social. Salas (2015) sostiene que los usuarios seleccionan el operador que consideren conveniente entre todos los proveedores que se encuentran disponibles, y como el financiamiento es con el presupuesto fiscal, el factor precio no determina la elección del operador por parte del usuario, más bien, son las características de calidad las que determinan su selección.

Un ejemplo de lo indicado en el caso de la demanda es el bono-residencia en la Comunidad Valenciana, España para los adultos mayores<sup>2</sup>; a través de estos bonos se procuraba alcanzar el bienestar familiar, por lo tanto, daba paso a la posibilidad de:

Conocer las preferencias de los usuarios, y dejar en manos de los solicitantes la decisión sobre la residencia a escoger. El beneficiario de los bonos puede elegir entre más de 60 residencias de toda la Comunidad Valenciana que colaboren con la Generalidad en este programa (públicas, privadas, de gestión integral, del tercer sector, etc.). Para facilitar la elección del beneficiario, la Generalitat le adjunta a la documentación de solicitud una relación de esas residencias. Lo lógico es que escoja aquellas residencias que se encuentren cercanas a su domicilio o al de sus familiares, o bien aquellas privadas que, por los servicios que ofrecen, se adapten mejor a sus necesidades. Por otro lado, si al escoger la residencia el anciano se ubica en una cercana a su domicilio o familia, también se estaría alcanzando uno de los retos más importantes de los servicios sociales como es el de mantener al usuario lo más cerca de su ambiente personal y familiar. (Granell y Tortosa 1999, 7)

Entonces, se puede comprender - según el criterio de Bartlett y Le Grand (1993) - que el cuasi mercado es una estructura institucional del sector público diseñada para cosechar las supuestas ganancias de eficiencia de los mercados libres sin perder los beneficios de equidad de los sistemas tradicionales de administración y financiamiento públicos. Y según el criterio de Sojo (2001, 9), los cuasi mercados son:

Sistemas particulares de relaciones de intercambio económico que se sustentan en principios, en un marco regulatorio y en un sistema de incentivos, y tienen implicaciones respecto de la morfología del sector social en que se desarrollan, plasmada en la separación de funciones. Por lo tanto, suponen relaciones que tienen una relativa permanencia en el tiempo, tales como las que se expresan en el establecimiento de contratos de gestión.

Aunado a lo anterior, Sojo (2001, 9-10) explica que se consideran mercados debido a que:

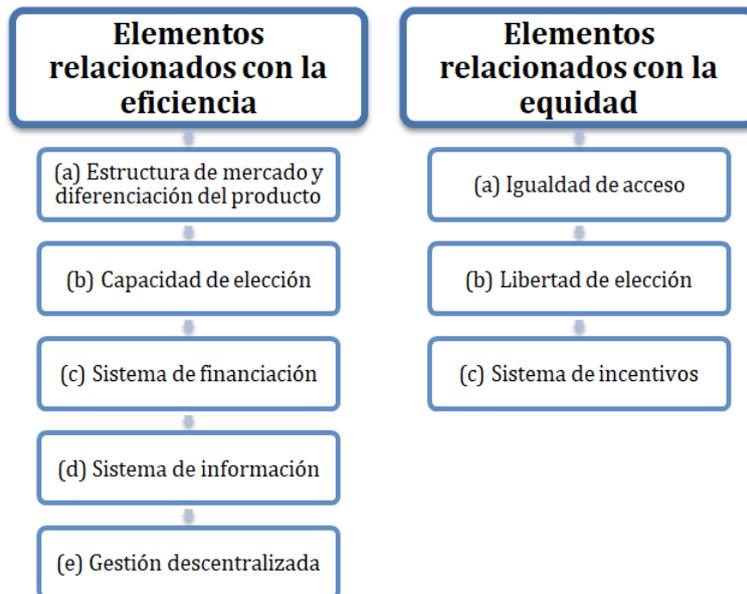
Se promueve una competencia de proveedores que sustituya a la provisión monopólica estatal de servicios, pero que difieren de los convencionales en aspectos esenciales. En cuanto a la demanda, el poder comprador no se expresa en términos monetarios por parte de los consumidores finales, sino mediante un presupuesto que ha sido pactado con el ente comprador estatal. Los bonos – residencia consisten en ayudas financieras dirigidas a las personas mayores de 60 años, residentes en la Comunidad Valenciana, que tienen necesidad de ingresar en una residencia y no disponen de medios financieros suficientes. Los solicitantes reciben un bono mensual que entregarán a la residencia de su elección para liquidar sus cuentas, junto con sus aportaciones y, si es el caso, la de sus familiares consumidores están representados por agentes, es decir, sus decisiones de compra usualmente están delegadas en una entidad compradora, cuyo carácter está determinado por la organización del cuasimercado

y por las reglas del juego del aseguramiento.

En definitiva, en los cuasi mercados el Estado “mantiene la función de financiamiento y se deslinda la función prestadora, mediante la transformación de las entidades públicas en instituciones sin fines de lucro u organizaciones públicas semiindependientes, o la participación privada en la prestación” (Le Grand 1999, 169). Y considerando que en el área de la salud es donde mayormente se implementa el concepto, se puede destacar que a través del cuasi mercado se promueve la competencia entre aseguradores (Bach 1999).

Mientras que en el área educativa - siendo otro ámbito donde se aplica principalmente este concepto - los mecanismos del cuasi mercado buscan un equilibrio que permita mantener los niveles de igualdad respecto al acceso a los servicios educativos, por lo que, el sistema público proporciona un currículo común, gratuidad de la enseñanza, y acceso al mismo tipo de instituciones educativas (Verger 2016). Siendo válido mencionar, que los elementos teóricos del cuasi mercado relacionados con la eficiencia y equidad se resumen en los siguientes aspectos, según Salinas y Pérez (1999):

Figura 2.2. Cuasi mercados en el sector de la educación



*Nota.* Tomado de Cuasimercados en el ámbito educativo: una aproximación a la experiencia británica, por J. Salinas y C. Pérez, 1999, *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (16).

El hecho de hablar de eficiencia y equidad conlleva a exponer las condiciones para el funcionamiento óptimo de los cuasi mercados; de acuerdo con Calero (1998) los cuasi mercados precisan de una serie de requisitos para lograr la asignación de recursos de forma óptima considerando la eficiencia y de la equidad. Sin embargo, como bien señala el autor:

A la hora de evaluar los niveles de eficiencia y equidad de los cuasimercados y de diseñar políticas públicas en función de tales evaluaciones conviene tener en cuenta, sin embargo, que los sistemas de los que son sustitutos potenciales tienen también una determinada carga de ineficiencia e inequidad. (Calero 1998, 13)

Por lo tanto, existen tres condiciones referentes a la eficiencia y una condición concerniente a la equidad, y de no cumplir con tales condiciones se pueden ocasionar problemas (Zancajo, 2017). A continuación, se describen tales condiciones:

Tabla 2.1. *Condiciones de los cuasi mercados*

	Condición	¿En qué consiste?
		Los cuasi mercados elevan los niveles de
		eficiencia en aquellos casos en los que
		provocan reducciones en los costes unitarios
		de producción del servicio. Y es que no se
		debe olvidar que los cuasi mercados generan
	Minimización de costes:	una serie de costes de transacción vinculados
EFICIENCIA		a sus necesidades de administración, coordinación y control, costes que en
		ocasiones pueden ser superiores a los
		equivalentes en entornos de asignación
		burocrática (Calero 1998, 13 - 14).
		Las mejoras en los niveles de eficiencia,
		capacidad de elección y responsabilidad son
	Nivel de competencia:	dependientes de una estructura de mercado en
		la que compitan una cantidad suficiente de

		centros proveedores. Los mecanismos de
		entrada y salida de estos proveedores del
		mercado son, por este motivo, relevantes para el buen funcionamiento de los cuasi mercados (Calero 1998, 14 - 15).
	Información y capacidad de elección:	Un funcionamiento eficiente de un cuasi mercado exige el acceso a información precisa y de bajo coste por parte de los ofertantes y de los demandantes. No obstante, se debe señalar que el resultado de la capacidad de elección no depende únicamente de los niveles de información, sino también de la disponibilidad de oferta. Este hecho resulta problemático en entornos donde, por sus características geográficas, por ejemplo, los centros resultan poco accesibles (Calero 1998, 14 - 15).
	<b>Condición</b>	<b>¿En qué consiste?</b>
<b>EQUIDAD</b>	Imposibilidad de selección:	En el ámbito de los servicios propios de los estados del bienestar existe una relación entre consumo y necesidad; el proceso de selección que potencialmente pueden aplicar los proveedores de los servicios en entorno de cuasi mercado generará problemas de equidad vertical siempre que la necesidad esté vinculada de forma indirectamente proporcional a la renta de los individuos y, en cualquier caso, generará problemas de equidad horizontal (Calero 1998, 16).

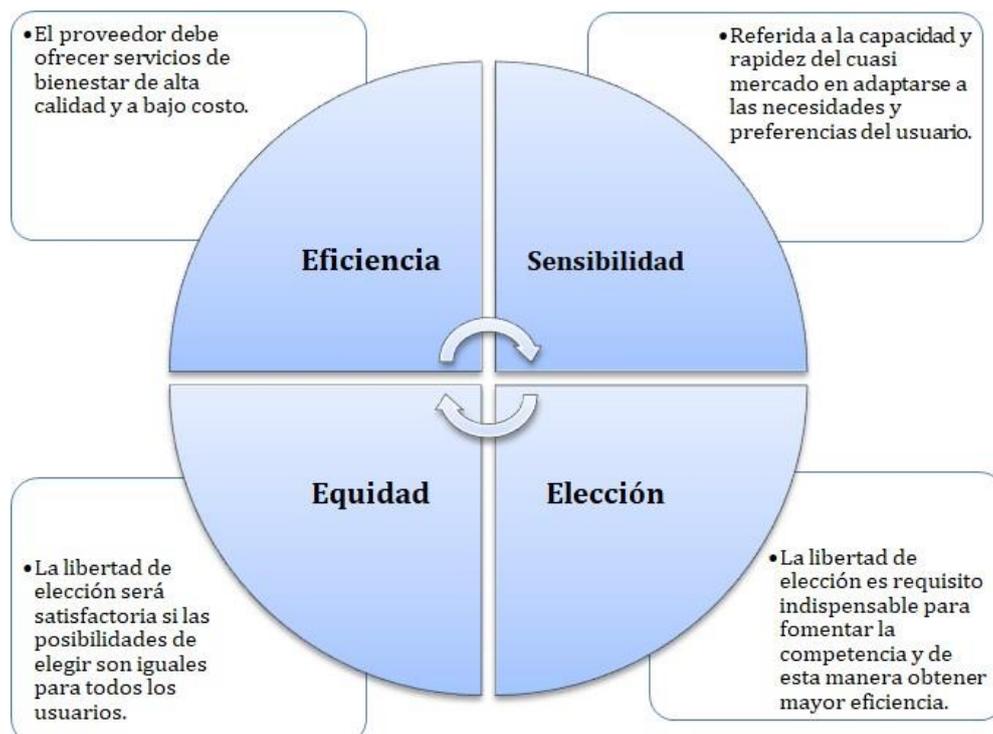
*Nota.* Elaboración propia, adaptado *Una evaluación de los cuasi mercados como instrumento para la reforma del sector público*, por J. Calero, 1998, [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/06/1998\\_cu\\_000113\\_cal\\_eva.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/06/1998_cu_000113_cal_eva.pdf)

Bartlett y Le Grand (1993); Calero (1998) y, Salinas y Pérez (1999) consideraban que las condiciones del cuasi mercado vistas dentro de los entornos de educación, sanidad y servicios sociales se aplican en mayor o menor medida, esto quiere decir, que el sector educativo está más cercano al cumplimiento de las tres primeras condiciones (condiciones referencia a la eficiencia) que los sectores de la sanidad y los servicios sociales. Asimismo, se puede señalar que el funcionamiento y resultados de los cuasi mercados respecto a la provisión de servicios públicos operados por agentes privados, financiados con presupuesto fiscal, no está exenta de complejidad debido a las condiciones que se imponen (Granell y Tortosa 1999); y es que como señala Salas (2017), la libertad de elección y la igualdad son dimensiones evaluativas importantes de un cuasi mercado, ya que son parte de las razones que justifican la existencia de este tipo de mercado.

## 2.2 Criterios de evaluación de los cuasi mercados

De acuerdo con Bartlett y Le Grand (1993), los elementos clásicos de un cuasi mercado se expresan mayormente por el lado de la oferta, ya que la demanda no se encuentra sujeta a la competencia debido a que se determina por el presupuesto público. Por lo tanto, no se pueden evaluar de la misma manera que una economía de mercado; es entonces cuando se establecen criterio de evaluación para el funcionamiento de los cuasi mercados. Los autores mencionados propusieron cuatro criterios de evaluación, describiéndose a continuación:

Figura 2.3. Criterio de evaluación para el funcionamiento de los cuasi mercados



Nota. El criterio de “Elección” y “Equidad” son dimensiones evaluativas relevante dentro del cuasi mercado, puesto que son parte de las razones que justifican la existencia de este tipo de mercado. Tomado de *Los cuasi mercados y la política social*, por W. Bartlett y J. Le Grand, 1993, Palgrave.

Tal y como se ha hecho mención anteriormente, los cuasi mercados requieren de condiciones que se evalúan para poder definirlo como tal. De acuerdo con Bartlett y Le Grand (1993) existen cinco condiciones, es decir:

- a. Una estructura de mercado competitiva;
- b. Información completa y precisa a fin de reducir el riesgo de información asimétrica;
- c. Bajos costos de transacción y baja incertidumbre;
- d. Interacción en la estructura de motivación de proveedores y usuarios;
- e. Ausencia de selección adversa, como por ejemplo “descreme del mercado”<sup>3</sup>.

Ahora bien, considerando que la presente investigación se relaciona con los cuasi mercados en el sistema de protección estatal, bajo la modalidad de internado en Colombia, es válido tener en cuenta las políticas sociales y las acciones para procurar el bienestar familiar.

Tomando en cuenta el criterio de Accinelli y Salas (2019), el estado de bienestar debe ser considerado como un bien público no excluible, además sostiene que el Estado no necesariamente debe actuar como monopolista en la prestación de los servicios públicos. Un ejemplo de ello es el estado de bienestar de Suecia, el cual es un caso del estado de bienestar más eficiente y que abarca más servicios.

Según la investigación de Accinelli y Salas (2019), la economía sueca era capaz de alcanzar el bienestar social a partir de la acción exclusiva del Estado, sin embargo, desarrollaron este modelo como una alternativa a la privatización; dicha aplicación no implicó un financiamiento total del valor del servicio público por parte de los usuarios, ya que a través del cuasi mercado:

---

<sup>3</sup> Se refiere a la estrategia que coloca el precio en el nivel más alto posible que los consumidores más interesados estarían dispuestos a pagar por un producto o servicio.

La prestación es financiada con presupuesto público (que proviene básicamente de los impuestos pagados por los ciudadanos) de esta manera, el usuario no experimenta empeoramiento de su bienestar individual y, al mismo tiempo, el Estado, aun en tiempos de privatización prolonga la política de universalidad. (Accinelli y Salas 2019, 6)

Lo anterior bien puede indicar que los países con economías en desarrollo pueden desarrollar con mayor razón un cuasi mercado, ya que una economía como la Suecia lo considero como una alternativa de minimización de costos y aumento de la calidad en la prestación de los servicios. En el caso de los países en América Latina el escenario hace mucho más viable un cuasi mercado, y como bien señalan Accinelli y Salas (2019, 3):

En las últimas décadas los altos costos de los servicios públicos provocados, entre otros factores, por la expansión de la demanda de servicios públicos, la ineficiencia en la prestación de los mismos o una baja recaudación impositiva han obligado a gobiernos de diferentes países a buscar alternativas a las formas con las que eran o son ofrecidos a los ciudadanos.

Muchos países han transitado del monopolio estatal a un sistema que utiliza mecanismos del mercado de competencia para la producción y prestación de algunos de estos servicios.

Uno de los servicios sociales que el Estado ofrece es la protección de los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad, y es por ello por lo que en el caso de Colombia existen entes como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para poder dar respuesta a su obligación, debido a que todos los niños/as necesitan un sistema fuerte de protección infantil, sobre todo cuando existemayor riesgo de abuso, explotación o negligencia.

El ICBF, opera como una entidad que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, beneficiando alrededor de 3 millones de colombianos con sus programas, estrategias y servicios de atención con 33 sedes regionales y 215 centros zonales en todo el país (ICBF 2022). Hacer posible la presencia en todo el territorio nacional responde a la estrategia de otorgar licencias de administración, es decir, a través de un Acto Administrativo el ICBF autoriza a una persona jurídica para la prestación de algún programa o modalidad en los servicios de Protección, y por ende, se encuentran sujetos a la vigilancia del Estado.

### **2.3 Objetivo general**

Analizar los cuasi mercados en el sistema de protección estatal, bajo la modalidad de internados en Colombia.

### **2.4 Objetivos específicos**

- Conceptualizar el cuasi mercado y los criterios de evaluación para su funcionamiento óptimo a través del criterio de diversos autores que han abordado esta modalidad.
- Conocer la narrativa de trabajadores y ex trabajadores del ICBF en internados de protección a través de la aplicación de entrevistas.
- Exponer las conclusiones que resulten de la información recabada tanto en las fuentes teóricas como en las entrevistas realizadas.

### **2.5 Recolección de información**

La recolección de la información se realiza a través de dos fuentes, es decir: la documental y las entrevistas. De acuerdo con Arias (2012, 27), la investigación documental:

Es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas. Como en toda investigación, el propósito de este diseño es el aporte de nuevos conocimientos.

A través de este tipo de fuente se puede recolectar datos primarios y secundarios, debido a que se contemplan aquellas obras originales como es el caso de las investigaciones de Le Grand (1991), Bartlett y Le Grand (1993) y Le Grand (1999) y fuentes documentales secundarias que hacen referencia a obras de otros autores.

En lo que respecta a las entrevistas, de acuerdo con Janesick (1998) como se citó en Hernández et al. (2016) este tipo de técnica permite conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados). En la entrevista, a través de las preguntas y respuestas se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema. Lo anterior es lo que se pretende lograr con los trabajadores y ex trabajadores del ICBF.

## **2.6 Entrevistas**

Las entrevistas juegan un rol importante para poder conocer cómo se lleva a cabo la gestión de la protección de los menores en situación de vulnerabilidad, es decir, una narrativa de primera mano por parte de aquellas personas que trabajan directamente con ello. De acuerdo con Arias (2012), las entrevistas se configuran como una conversación “cara a cara”, contraria a la encuesta que es un interrogatorio; por lo tanto, es la técnica ideal para conocer la experiencia de cada uno de los entrevistados respecto a su labor en la protección de los menores y el bienestar familiar.

Las preguntas de las entrevistas realizadas son de carácter abierto, las cuales se van formulando según las respuestas y la interacción que se genere con el entrevistado. Este tipo de modalidad permite mayor análisis para cada caso individual. Igualmente se realizan algunas preguntas iguales para todos los participantes, como, por ejemplo: el tiempo de experiencia laboral, una breve descripción de las funciones que ha ejercido en su carrera, todo ello con el objetivo de conocer más a los entrevistados; asimismo, se hace énfasis en la modalidad de financiación del sistema de protección con el que trabajan o trabajaban. En total son siete entrevistas realizadas a profesionales que se han desempeñado como trabajadores sociales tanto en Colombia como en América Latina.

## **2.7 Revisión de documentos**

Teniendo en cuenta que la investigación se compone de fuentes documentales, se recurre a las fuentes de datos electrónicas para componer la información de estudio. Es por ello por lo que se tiene en cuenta bases de datos como Dialnet, Google Académico, Redalyc idioma español e inglés, y páginas oficiales de los entes del Estado relacionados con el tema de investigación.

## **2.8 Procesamiento y análisis de la información**

Para poder realizar las entrevistas fue necesario establecer una persona de enlace con los entrevistados, y posteriormente se describió el tema de estudio y lo que se pretendía exponer en la investigación a los participantes. Asimismo, el consentimiento de los entrevistados se tuvo en cuenta ya que debían responder una serie de preguntas relacionadas con su experiencia laboral con entes del Estado, por lo tanto, se les proporcionó un formato de autorización a modo de dejar constancia sobre su interés, de forma voluntaria, a participar en el estudio, el cual se puede ver en detalle en el Anexo 1.

En lo que respecta a la implementación de la técnica escogida, se consideró la grabación de la entrevista y transcripción de estas para que posteriormente analizarlas y discutir las, plasmándolas así en la sección propuesta para ello. Dicho análisis no requirió de cálculos estadísticos ya que la investigación es netamente cualitativa, por lo que, se refieren las respuestas de los entrevistados en el contenido de los documentos para fundamentar el análisis que se va desarrollando.

### **3 Capítulo 3: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)**

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es una institución articuladora y rectora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y en la actualidad tiene presencia en todas las capitales y departamentos del país, atendiendo a las poblaciones más vulnerables con 33 sedes regionales y 215 centros zonales a la fecha. En el presente capítulo se expondrá la información empírica que permite conocer sobre el ICBF en base a lo publicado por la institución y las entrevistas realizadas para la investigación que nos ocupa.

#### **3.1 Identificación y naturaleza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)**

De acuerdo con el ICBF (2022), se constituye como una entidad desconcentrada, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, la cual debe su creación a la Ley 75 de 1968 y reorganizado conforme a lo dispuesto por la Ley 7 de 1979 y su Decreto Reglamentario No. 2388 de 1979, que mediante Decreto No. 4156 de 2011 fue adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En lo que respecta a la visión y misión del ICBF, se ha establecido lo siguiente:

Visión:

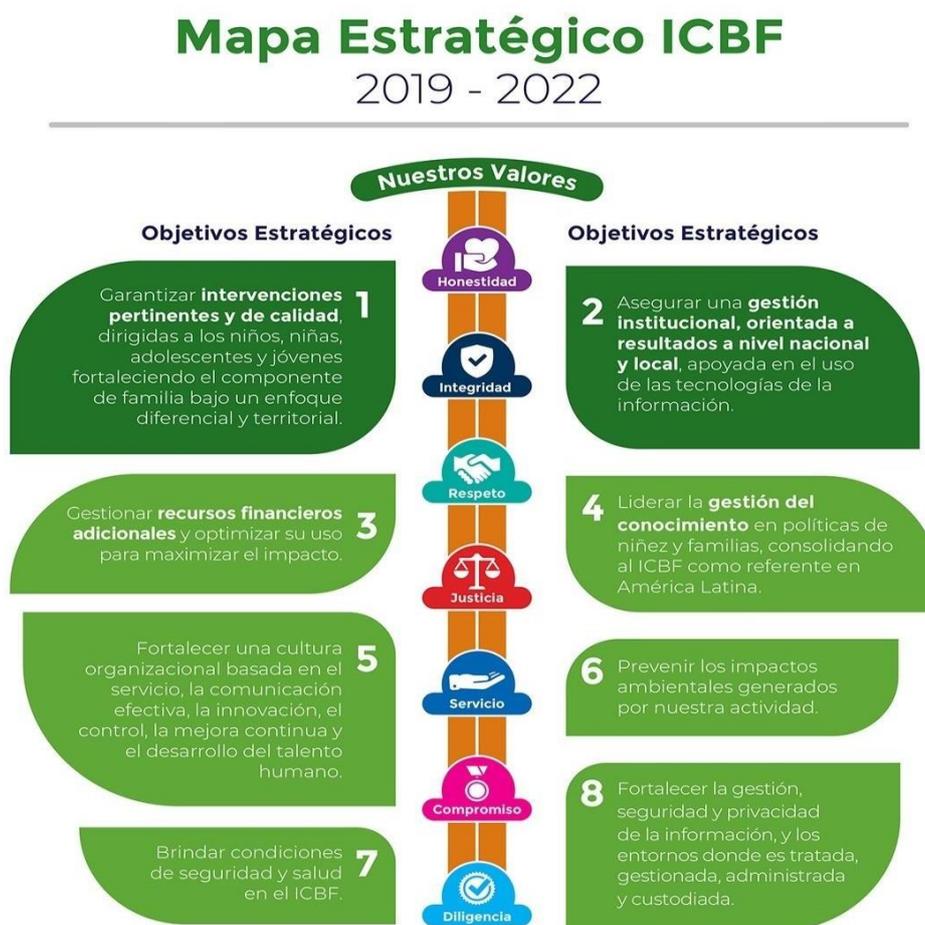
Lideramos la construcción de un país en la que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes se desarrollen en condiciones de equidad y libre de violencias.

Misión:

Promover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, así como el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes y las familias como actores clave de los entornos protectores y principales agentes de transformación social.

En cuanto a los objetivos estratégicos y los valores del ICBF, se han establecido los siguientes:

Figura 3.1. Objetivos estratégicos y valores del ICBF



*Nota.* Tomado de *Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)*, por ICBF, 2022, <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/direccion-snbf/que-es-el-snbf>

La función principal del ICBF es propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos, tal y como se establece en la Ley 7 de 1979. Por lo tanto, se establecen una serie de funciones que debe cumplir la institución para lograrlo, detallándose en la siguiente tabla:

Tabla 3.1. Funciones del ICBF

Nr o.	Funcion es
1	Ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de fortalecimiento de la familia y protección al menor de edad;
2	Formular, ejecutar y evaluar programas y dictar las normas necesarias para el logro de los fines señalados en el artículo anterior;
3	Coordinar su acción con los otros organismos públicos y privados;

4	Preparar proyectos de Ley, reglamentos y demás normas relacionadas con el menor de edad y la familia;
5	Colaborar en la preparación de los reglamentos que fijen las funciones de la Policía Nacional con respecto a la protección y trato a los menores de edad;
6	Asistir al Presidente de la República en la inspección y vigilancia de que trata el ordinal 19 del artículo 120 de la Constitución Nacional, sobre las instituciones de utilidad común que tengan como objetivo la protección de la familia y de los menores de edad.;
7	Señalar y hacer cumplir los requisitos de funcionamiento de las instituciones y de los establecimientos de protección del menor de edad y la familia y de las instituciones que desarrollen programas de adopción.
8	Otorgar, suspender y cancelar licencias funcionamiento para establecimientos públicos o privados de protección al menor y a la familia y a instituciones que desarrollen programas de adopción.
9	Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo;
10	Coordinar y realizar campañas de divulgación sobre los diversos aspectos relacionados con la protección al menor de edad y al fortalecimiento de la familia;
11	Recibir y distribuir los recursos y auxilios que se incluyan en el Presupuesto Nacional con destino a entidades oficiales o particulares que se ocupen de programas de protección del menor de edad y a la familia e inspeccionar la inversión de los mismos;
12	Promover la atención integral del menor de 7 años.
13	Desarrollar programas de adopción;

1 4	Crear programas de protección preventiva y especial para menores de edad, la mismo que auxiliar técnica y económicamente a los organismos de esta naturaleza existentes en el país, cuando lo considere conveniente;
1 5	Prestar la asistencia técnica necesaria para el estudio integral del menor de edad que esté bajolas órdenes de los jueces de menores del país y emitir dictámenes periciales (antropo-heredo-biólogos) en los procesos de filiación y en aspectos psicosociales cuando el juez lo solicite;
1 6	Coordinar su acción con el Ministerio de Trabajo en todo lo relacionado con el trabajo y con las reglamentaciones sobre el trabajo de menores de edad;
1 7	Ejecutar los programas que le correspondan dentro del Plan Nacional de Nutrición que señale el Gobierno Nacional;
1 8	Investigar los problemas referentes a la nutrición del pueblo colombiano, planear y ejecutar programas nutricionales y adelantar las acciones necesarias para el mejoramiento de la dieta alimenticia de la mujer embarazada o en periodo de lactancia y del menor, en coordinación con los demás organismos del Estado;
1 9	Promover las acciones en que tenga interés por razón de su vocación hereditaria o de bienes vacantes o mostrencos, de acuerdo con las Leyes;
2 0	Imponer multas a su favor en los casos previstos por la Ley en la cuantía y según los procedimientos que se determinen en el Decreto reglamentario de la presente Ley.

*Nota.* Elaboración propia, adaptado de Ley 7 de 1979.

Por otra parte, es válido indicar que los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben ser garantizado no solo por el ICBF, sino que además, es una obligación de los demás entes del Estado, la familia y la sociedad, solo así se puede lograr la protección integral que esta población vulnerable. Asimismo, el ICBF debe respetar el cumplimiento de los cuatro ejes centrales para lograr la protección integral, es decir:

Tabla 3.2. Ejes para lograr la protección integral al menor

EJ E	¿EN QUÉ CONSISTE?
Reconocimiento de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de derechos.	<p>Los niños, las niñas y los adolescentes son sujetos titulares de derechos que les son propios por el hecho de ser personas.</p> <p>Por ejemplo, en el artículo 44 de la Constitución todos los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, estableciéndose como un derecho fundamental de los niños.</p>
Garantía y cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.	<p>El Estado, la familia y la sociedad son responsables de la garantía y el cumplimiento de todos los derechos que a los niños, las niñas y los adolescentes se les han reconocido. Los niños, las niñas y los adolescentes deben poder ejercer y gozar de sus derechos sin limitación.</p>
Prevención de amenaza, inobservancia o vulneración de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.	<p>Se deben tomar todas las medidas que sean necesarias para prevenir la inobservancia, amenaza o vulneración.</p> <p>Un ejemplo de ello, son los planes, programas o estrategias que el Estado desarrolla para prevenir amenazas o vulneraciones en contextos de alto riesgo para los niños, las niñas y los adolescentes.</p> <p>A través del proceso de formación de la Estrategia Construyendo Juntos Entornos Protectores del ICBF, se promueve el fortalecimiento de los vínculos de cuidado mutuo, propiciando entornos protectores, contribuyendo a la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, y la prevención de sus vulneraciones.</p>
Restablecimiento inmediato de los derechos	Las autoridades competentes del Estado tienen

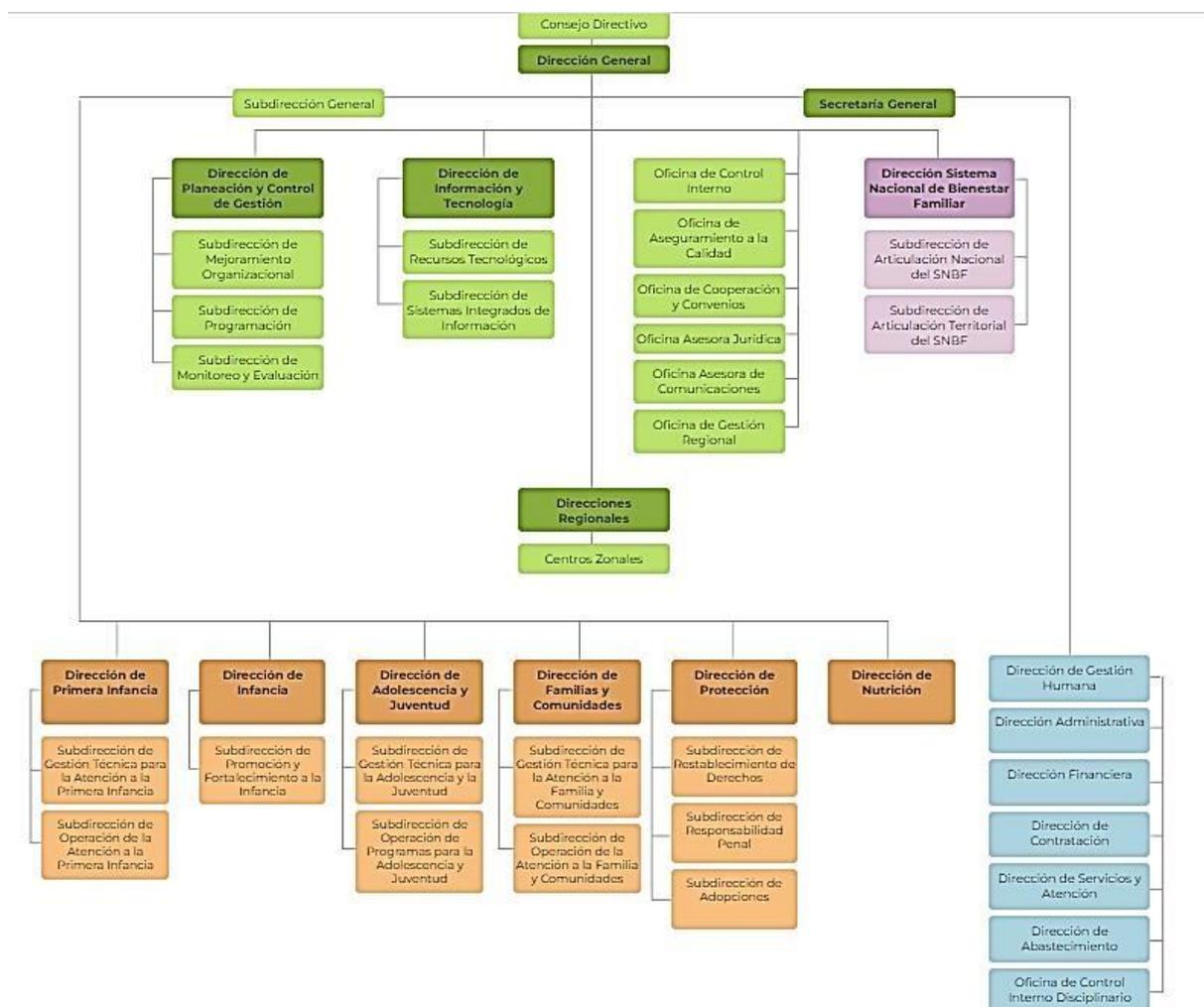
	la
de los niños, las niñas y los adolescentes.	obligación de restituir o restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes que sean inobservados, amenazados y/o vulnerados.  Un ejemplo de ello, son los allanamientos cuando se deba proteger a un niño, una niña o un adolescente de un peligro inminente, en donde se comprometa su vida o su dignidad.

Nota. Elaboración propia, adaptado de *Lo que deberíamos saber sobre los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes*, ICBF, 2017,  
[https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/modulo\\_2.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/modulo_2.pdf)

### 3.2 Directivos del ICBF

En la actualidad la dirección del ICBF se encuentra en manos de Concepción Baracaldo, quien anteriormente se había destacado como secretaria de Planeación en Chía, y cuenta con experiencia en consultoría de ordenamiento territorial, finanzas y planeación en entidades públicas y privadas. Asimismo, el ICBF cuenta con una estructura orgánica que ha sido establecido mediante el Decreto No. 879 del 25 de junio de 2020, tal y como se detalla a continuación:

Figura 3.2. Estructura orgánica del ICBF



*Nota.* Tomado de *Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)*, por ICBF, 2022, <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/direccion-snbf/que-es-el-snbf>

Como se puede observar, la estructura comprende cuatro áreas, es decir: la Dirección general, la Secretaría General, la Subdirección General, y la Coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF); siendo válido mencionar que el SNBF representa el conjunto de

agentes, instancias de coordinación y articulación, y de sus relaciones existentes, para dar cumplimiento a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal, (ICBF, 2022). Dicho sistema beneficia a la población que se encuentra en la primera infancia (desde la gestación hasta los 5 años), la infancia (de 6 a 11 años) y la adolescencia (de 12 a 17 años) en los entornos en los que transcurre su vida, es decir, su hogar, las instituciones y el espacio público.

En cuanto a la Dirección General, se debe destacar las estrategias que han emprendido para poder gestionar mejor su función como protectores de los niños, niñas y adolescentes, así como, garantes del bienestar familiar. Una de las estrategias que el ICBF ha ejercido es el uso de herramientas tecnológicas para la selección y evaluación de los operadores, ya que es necesario contar con el apoyo de otras instituciones de cuidado para poder atender los casos de protección en todo el territorio nacional.

Es gracias a la labor de los operadores que el ICBF puede ejercer mejor sus funciones para lograr la protección integral, siendo el trabajo en conjunto un factor clave para atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes desprotegidos. De modo que, el ICBF en base a los principios de eficiencia, transparencia y equidad, ha diseñado y desarrollado la herramienta Betto con apoyo de Banco Mundial, BID, Unicef. Con el desarrollo de Betto se evalúan a los operadores a través de 28 indicadores de calidad, lo que permite identificar a los operadores con mejor calificación y generar alertas sobre aquellos que tengan sanciones o elementos que presenten un riesgo, (ICBF, 2022).

En el año 2021, se llevó a cabo un proceso de selección a partir de 11.845 manifestaciones de interés que presentaron los operadores - quienes estaban previamente habilitados en el Banco Nacional de Oferentes - para prestar sus servicios en cuatro modalidades: Institucional, Familiar, Hogares Infantiles y Propia e Intercultural. Y como resultado de ello, se seleccionaron operadores para 1.153 contratos que permitieron brindar atención a la primera infancia en los 1.103 municipios del país (ICBF 2021).

Lo anterior bien puede demostrar la dinámica de mercado que el ICBF desarrolla, es decir, a través de la herramienta Betto el instituto puede determinar las capacidades de cada operador y dependiendo de ellas, competirán en igualdad de condiciones en equidad; por lo tanto, ICBF convoca, evalúa y selecciona a los operadores para que puedan formar parte del Sistema

Nacionalde Bienestar Familiar, y así poder actuar en conjunto para brindar la protección a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Asimismo, los operadores deben cumplir con una serie de requisitos legales, financieros y técnicos, sirviendo de ejemplo el tipo de contrato y requisitos para la contratación de operadores bajo la modalidad Territorios Étnicos con Bienestar publicado por el ICBF que se detalla en el Anexo 2.

### **3.3 Reflexiones de trabajadores y ex trabajadores del ICBF en internados de protección**

De acuerdo con las entrevistas realizadas para la investigación, se puede destacar la narrativa que tienen aquellos operadores y trabajadores del ICBF en internados de protección, detallándose a continuación: Partiendo con la entrevista a una trabajadora del ICBF, quien cuenta con 12 años de experiencia profesional en el instituto, se destaca que el área de protección del ICBF se entiende la protección de los niños niñas y adolescentes como:

Situación de presunta amenaza o vulneración a sus derechos, en niños desde 0 a 18 años, dónde se verifican la garantía de sus derechos con un equipo disciplinario formado por defensor de familia, trabajador social, psicóloga nutricionista y se toman medidas de restablecimiento de derechos. Las medidas de restablecimiento de derechos son desde la amonestación a los padres, la ubicación en un familiar, digamos que con familias o parientes bueno los primeros vínculos de consanguinidad, también en ocasiones se dan vinculaciones con familias solidarias o círculos afectivos cercanos, digamos personas que son cercanas a los niños y pues la última medida es la ubicación en instituciones de bienestar familiar cómo lo es el hogar sustituto (qué es medio familiar) centros especializados de protección cuando los niños, niñas, adolescentes presentan consumo, permanencia en calle, abandono. (Extracto de entrevista a trabajadora del ICBF, comunicación personal)

En lo que respecta a sus funciones en el área de protección, la entrevistada detalla que:

Tenemos turnos de responsabilidad penal para adolescentes, es decir si el fin de semana sale un adolescente en el día o en la noche qué es detenido por infracción a la ley penal, nosotros debemos acudir en menos de 36 horas para atender el caso, verificar los derechos. El tema mío es más familiar, ver si hay familia, los vínculos familiares, si hay red de apoyo, es decir con quién podrían estar esa persona aparte del instituto porque la prioridad es la familia. Y pues se emite un concepto qué es tenido en cuenta por el defensor de familia para tomar las medidas de protección, qué son las que ya te mencioné, a las 8 de la mañana se inicia, depende los casos que ingrese por el sistema nacional, el instituto tiene un sistema qué es el sistema de información misional, hay ingreso en todas las solicitudes electrónicas, virtuales, presenciales por el chat videollamada todo por el centro de contacto de la sede nacional o por

los centros zonales, bueno los diferentes medios y canales. Ahí es donde ingresan las defensorías pertinentes, también reportan las entidades del sistema nacional que son colegios, policías, hospitales todas las entidades que hacen parte del sistema, juzgados, fiscalía todo.

(Extracto de entrevista a trabajadora del ICBF, comunicación personal)

Al formar parte del área de protección la entrevistada se encarga de realizar gestiones para mantener el vínculo con las familias de los niños, niñas y adolescentes, sin embargo, indica que los errores que se pueden estar cometiendo se relacionan con:

La falta de personal y de pronto equipos especializados en adopciones, o sea no solamente debe tener presencia en las regionales, sino que también deberían estar en los zonales. La otra, estoy más acuerdo de que sea de pronto más hacia la modalidad de medio familiar hogar sustituto, sin embargo, como te digo allá hay dificultades también, muy muy grandes dificultades también, además que como éstas son unidades pequeñas, incrementaría el trabajo del bienestar familiar. (Extracto de entrevista a trabajadora del ICBF, comunicación personal)

En cuanto a su percepción frente a la relación que tiene el ICBF con los operadores, la entrevistada indica que existe mucho formalismo al momento de hacer seguimiento a la gestión de los operadores afiliados, indicando además que:

Pienso que debería ser mejorado el seguimiento a los operadores por parte del Instituto, respecto no solo de llenar formatos o de evidencias físicas sino de pronto evidencias más psicosociales, digamos que los niños puedan digamos, un mejor manejo del tiempo libre un seguimiento más con los niños más específico con los niños, más psicosocial. (Extracto de entrevista a trabajadora del ICBF, comunicación personal)

Asimismo, la entrevistada señala que el ICBF destina 2 millones de pesos mensuales por cada niño, niña y adolescente que los operadores tienen a su cargo, pero, además se ha reconocido con el Senado un valor adicional cuando concurre alguna discapacidad o factor agravante a su situación, es decir: “Hay unas becas aparte del pago que les dan ahorita del mínimo (...) discapacidad tiene un valor, vulneración tiene otro valor y tienen unos valores de pagos pues por lo que discapacidad quiere más” (Extracto de entrevista a trabajadora del ICBF, comunicación personal).

Sobre lo anterior, otra entrevistada también indica la diferencia que existe entre una situación u otra, pero resalta que en los casos de discapacidad la valoración es mayor, es por ello por lo que explica lo siguiente:

Para discapacidad [El ICBF] manejan un valor cupo más alto, que para vulneración. No sé si para temas de consumo de sustancias psicoactivas hay un valor diferencial, pero sí tengo claro que para atención de discapacidad es más alto por todo lo que implica la atención médica, los niños, los desplazamientos a sus citas, las urgencias (...) como esa parte de salud, tiene un peso importante. Y esto varía en modalidad, en internados se maneja un valor, en hogares sustitutos se maneja de otra manera. Así funciona. (Extracto de entrevista a ex trabajadora de Fundamor y actual trabajadora de Hogares Bambi – Chiquitines, comunicación personal)

Por otra parte, uno de los entrevistados - quien es egresado del sistema de protección y actualmente ejerce funciones como representante legal de la Institución San José - sostiene que la protección a los niños, niñas y adolescente ha ido cambiando con el paso de los años. Indica que anteriormente la institución gestionaba las funciones de internado con recursos propios y donaciones recibidas; y en la actualidad el ICBF ejerce una labor significativa con los recursos básicos por cada niño/a. Sin embargo, cada institución tiene su propia experiencia, es decir, en el caso de la Institución San José, la gestión se vio afectado con el fallecimiento de su fundadora, y en consecuencia los jóvenes tuvieron que ir a la búsqueda de empleos para poder suplir los recursos que la institución no cubría. El entrevistado indica:

Salíamos a trabajar, a hacer las actividades, muchas veces no teníamos quien nos diera para el transporte, porque la institución no tenía para esos recursos ni para darnos todas esas alimentaciones que les garantizan hoy en día los muchachos, las dotaciones del equipo profesional no había, pero se vivía un ambiente más de casa. (Extracto de entrevista a egresado del sistema de protección y representante legal de la Institución San José en la actualidad, comunicación personal)

Asimismo, el entrevistado habla sobre el manejo de los recursos económicos a partir de la creación del ICBF, indicando que la institución destina una suma de dinero por niño/a o adolescentes adscritos al internado. Por lo tanto, se maneja a través de un presupuesto mensual, sin embargo, los gastos imprevistos o una suma excedente a lo previamente presupuestado debe ir por cuenta del internado, para ello explica que:

La nómina de San José puede valer 40 millones de pesos mensuales, solo la nómina. Sin contar la alimentación, la ropa, las dotaciones, los útiles. Los recursos hay que utilizarlos muy bien, y a veces cualquier imprevisto o algo así pues hay que apoyarse con donaciones o con algunos ingresos extras. Si uno hiciera un esfuerzo con un buen manejo y un manejo muy austero, uno podría aprender que se puede, que se pueden usar esos recursos y también acudir

a los recursos que ofrece la comunidad. (Extracto de entrevista a egresado del sistema de protección y representante legal de la Institución San José en la actualidad, comunicación personal)

El entrevistado también explica lo que ocurre cuando los gastos superan lo presupuestado:

A bienestar familiar, tengo que acreditarle que los gastos que recibí, es decir, que los recursos que recibí los gaste en unos clasificadores que ellos [ICBF] me dan, me dicen solo te puede gastar en esto, en esto, en esto, en esto y en esto, lo que esté por fuera de los clasificadores lo asume usted. Usted se ajusta a su presupuesto y si usted dijo que se iba a gastar eso en educación, eso se gasta y si gasta más y no pidió el cambio con anterioridad del traslado presupuestal, no te reconocemos el gasto. Pero uno entiende que son cosas para evitar un mal, un mal gasto, para evitar que haya fenómenos de corrupción y de uso irresponsable. (Extracto de entrevista a egresado del sistema de protección y representante legal de la Institución San José en la actualidad, comunicación personal)

En lo que respecta al desarrollo de las funciones de los internados el entrevistado indica que:

Hoy en día los internados somos casi todos iguales, porque nosotros obedecemos el mismo lineamiento. Nos hacen de la misma visita, supervisión y nos evalúan lo mismo. Lo que pasa es que algunos le metemos un plus. Le ponemos algo que nos toca gestionarlo de otra manera para hacer nuestro proceso más exitoso, por decirlo así, nosotros le trabajamos mucho al deporte y le trabajamos mucho a que lleguen a ser profesionales. Pero también puede haber internados que atienden niños, que también es otra cosa, que atienden niños desde los 0 hasta los 7 años y su objetivo es definir la situación de ellos, es decir, la declaración de adoptabilidad y se vayan en adopción.

Entonces ahí también son exitosos en esa institución, así como en el caso de los egresados del instituto de ciegos y sordos o *los egresados del Instituto Tobías Emanuel, que son niños con retardo*. (Extracto de entrevista a egresado del sistema de protección y representante legal de la Institución San José en la actualidad, comunicación personal)

Ahora bien, para obtener una licencia del ICBF se deben cumplir con una serie de requisitos, sin embargo, el entrevistado indica:

Yo creo que se pueden presentar entidades, fundaciones sin ánimo de lucro, pero creo que se pueden presentar personas naturales o se pueden presentar. Yo te diría que cualquier persona podría presentar hoy en día. Actualmente parece ser que hay instituciones que puede manejar todas las modalidades que pueden atender masivamente contratos de 250 niños de 300 niños, no sé cómo lo harán. Pero también entiendo que el lineamiento hoy en día dice que las instituciones que surgen en adelante, especialmente los internados, no pueden sacar licencia sino tienen para atender 50 cupos y máximo por el doble, o sea, por 100 puntos teniéndolo separados a cada uno, una unidad aquí y otra así, con las condiciones, con los estándares bien

para estos 50 y para estos 50 separaditos. (Extracto de entrevista a egresado del sistema de protección y representante legal de la Institución San José en la actualidad, comunicación personal)

A modo de complementar lo anterior, se destaca la experiencia de una de las entrevistadas, quien trabaja actualmente en Hogares Bambi - Chiquitines, respecto al proceso de contratación de operadores por parte del ICBF, el cual se caracteriza por ser complejo y en ocasiones, no le permiten al operador mayores plazos para organizar la documentación requerida:

El proceso hasta donde lo conozco es tedioso. Por lo menos desde que estoy en chiquitines, yo ingresé en el en septiembre del 2020 hasta la fecha, hemos tenido 3 contratos. Los contratos no se hacen a largo plazo; cuando yo estaba en la otra fundación [Fundamor] teníamos contratos como de más largo aliento, pero administrativamente esto también ha tenido unos cambios importantes y hacen contrataciones cortas. El año pasado tuvimos una contratación de agosto a diciembre, luego de diciembre a julio, y este año arrancamos con otra al final julio. Tenemos que terminamos este contrato y arrancamos otro que hasta el momento no sabemos hasta cuándo va por todo este tema de la ley de garantías. (...) hay mucha descoordinación de hecho, nosotros este año tuvimos unos momentos difíciles por la articulación de todas las partes que tiene que ver con todo este tema de la contratación eh los operadores, porque no solamente fue Fundación chiquitines, se vieron afectados porque no hubo un pago oportuno. Entonces, por ejemplo, las fundaciones que tienen su colchón, su músculo, pues pueden resolver estas situaciones y estas contingencias, pero fundaciones que dependen de ese ingreso para poder continuar y pagarle a su equipo, más los costos operativos fue un impacto grande, en los contratos anteriores, no se había presentado en este ocurrió en esa descoordinación, pero es un tema interno del ICBF que finalmente termina, pues afectando al operador. Son muchos requisitos, a veces se cambian las condiciones y no se avisan de manera previa. (Extracto de entrevista a ex trabajadora de Fundamor y actual trabajadora de Hogares Bambi – Chiquitines, comunicación personal)

Además, la entrevistada explica cómo se lleva a cabo las respuestas a las convocatorias en caso de no ser un ofrecimiento directo por parte del ICBF, exponiendo que:

No todas las ofertas aplican a nuestra razón de ser. En el caso de que la oferta sea atractiva, se responde a la convocatoria. Sin embargo, se presenta una situación sobre la respuesta a las ofertas, ya que tenemos más o menos 3 días para presentarnos, o sea ni siquiera dan un tiempo suficiente para pensar, para organizar documentos, sino que eso es más o menos ya si le interés lo tomo lo deja, pero no hay muchas posibilidades (...) pues, las ofertas se hacen así de esta manera, así como tan, tan rápido, sin, sin dar oportunidad a que sí, a que se organice bien un plan de trabajo. (Extracto de entrevista a ex trabajadora de Fundamor y actual trabajadora

de Hogares Bambi – Chiquitines, comunicación personal)

En el caso de ofrecimiento o modalidad directos, la entrevistada indica:

Hay algunas que llegan directas, de ofrecimiento directo y otras que sí, pues nos enteramos entonces vamos y las buscamos, y entonces bueno, se supone que ellos les dan prioridad y se ve pues le da prioridad operadores que ya tengan una experiencia, un reconocimiento a una trayectoria. (Extracto de entrevista a ex trabajadora de Fundamor y actual trabajadora de Hogares Bambi – Chiquitines, comunicación personal)

De acuerdo con uno de los entrevistados, la contratación de pagos de calidad de servicio de evaluaciones puede variar según la modalidad, es decir: “En el caso de Fundamor además del programa de internado también ha tenido otros programas con el Instituto y difiere, digamos que depende un poquito de la modalidad del programa podría responder diferente un poco a la pregunta” (Extracto de la entrevista a representante legal de Fundamor, comunicación personal). Cuando se hace mención de la modalidad de internado, el entrevistado expone que:

Pues en el internado siempre va a haber dificultades (...) siempre hay circunstancias digamos en las cuales uno podría quejarse entre comillas de esa relación cierto pues por diversas razones. Pero en el tema de pagos no había gran dificultad digamos, creería yo que con ICBF podría ser una de las mejores relaciones que puedes tener con una entidad estatal en ese sentido de pagos, porque pagan aunque demoran 10 días 15 días, sin embargo, no demoran 3 meses, 5 meses o 6 meses cómo es por ejemplo hacer un contrato con la alcaldía. Entonces obviamente digamos que en ese sentido, aparte de retrasos pequeños, no había gran dificultad y en general en programas con el ICBF ese no es el problema principal, lo que sí es un problema son los que ellos llaman las canastas, que es como por así decir el presupuesto que te dan en términos de digamos del valor cupo por así decirlo, te pagan dependiendo pues de la atención de cada niño perdiendo cada modalidad eso sí difiere dependiendo de la modalidad es por lo general pues obviamente esas canastas pues estaban desfasadas en negativamente.

(Extracto de la entrevista a representante legal de Fundamor, comunicación personal)

Ahora bien, en cuanto a la exigencia del ICBF una vez adjudicados los contratos se puede destacar el criterio de otra de las entrevistadas, quien trabaja con el ICBF, y al plantearle la exigencia que caracteriza los controles por parte del instituto señalo lo siguiente:

El operador, se tiene que mover con recursos más bien mínimos, y la exigencia es alta. La exigencia de supervisión y, de hecho, siendo desde las dos partes, se le exige bastante al operador (...) la supervisión tiene que ir en un sentido ético y es sencillamente que si yo estoy supervisando un recurso es porque debe ir dirigido ese recurso a la infancia, a los niños y a los adolescentes. En la protección que va hasta a los adolescentes en primera infancia es de cero a 5 y tiene que ver todo con su alimentación y con el trato, y con todas estas cosas y desde allí es pensarse que si yo estoy haciendo una supervisión no lo estoy haciendo por molestar al

operador, sino que más bien, estoy buscando realmente una calidad en la atención del servicio. ICBF ejerce un rol que de pronto se mete en algunos profesionales y realmente no es por molestar. No sé, la actitud que yo pienso que debe tener un supervisor de bienestar es que sea más bien desde ese rol de la calidad más que el rol de por qué muchos operadores creen que la supervisión es molesta. Sin embargo, lo que realmente se quiere lograr es que el servicio se esté dando con calidad, porque es que aquí el objetivo no es bienestar, no es el operador, el objetivo es el niño o niña que está recibiendo el servicio. (Extracto de la entrevista a trabajadora del ICBF, comunicación personal)

Para poder garantizar los criterios de calidad los operadores deben ofrecer una especie de garantía, ya que como explica la entrevistada:

Hay una parte dentro de los contratos que exige que los operadores tengan un auto sostenimiento. Entonces por eso muchas veces uno dice, bueno, los operadores ¿cómo se meten a tener un contrato? o sea, como lo garantizan y desde ahí debe haber una garantía. Obviamente hay unos que los hacen con muchos más recursos, otros con menos recursos, esa parte. Por eso te digo, es financiera, pero ellos deben garantizar ese servicio. ¿Cómo lo van a soportar? no solamente que dependan de un contrato de una entidad, sino que esa auto sostenibilidad, debe responder con calidad, también a sostener ese contrato. (Extracto de la entrevista a trabajadora del ICBF, comunicación personal)

Una vez planteado el escenario de minimercado dentro de los operadores, que puede influenciarla vocación del cuidado y protección de los niños debido al manejo de recursos, la entrevistada señaló lo siguiente:

Yo te voy a decir una cosa, yo salí de una institución, de un operador que me agradaba mucho, era una sola institución pero manejábamos 72 cupos, ella cerró y cuando cerró las instituciones para las ONG's por estatutos de cámara de comercio ellos no liquidan, no quiebran, no, ellos deben ceder porque su labor social no funcionó ¿sí? deben demostrar por qué no funcionó! esta institución se demoró cuatro años en demostrar que no funcionaba porque cuando funcionaba, funcionaba muy bien entonces, ¿que nos dimos cuenta? ¿Una junta directiva que decía protección no nos da? y protección no te va a dar nunca utilidad, nunca te va a dar para enriquecerte. Nunca te va a dar. Si te da, ahí es donde hay malversación de fondos o hay corrupción. Pero aquel que utiliza todo el recurso de protección, nunca podrá decir que tiene un colchón o que está haciendo enriquecimiento ilícito porque el recurso no es tanto. (Extracto de la entrevista a trabajadora del ICBF, comunicación personal)

### 3.4 Directivos de entidades de cooperación internacional

En entrevista a un trabajador de entidad de cooperación internacional se destaca el objetivo de su labor, indicando que este tipo de entidades

Están interesados en el contexto latinoamericano en mirar la posibilidad de apoyar a los países en América Latina, en todo el tema de la transformación del cuidado, porque hay una alta cifra en la región de niños institucionalizados que han perdido el cuidado parental. Y una vez que la entidad realiza un estudio para ver en qué países se requería más el apoyo y las condiciones de los países, se toma la decisión de que Colombia tiene más posibilidades para el trabajo que desarrollan. (Extracto de la entrevista a trabajadora de una entidad de cooperación internacional, comunicación personal)

En relación a la experiencia de los egresados del sistema de protección se ha podido conocer un caso donde se tiene una impresión positiva de su vivencia, sin embargo, se plantea a la entrevistada si es un caso extraordinario o suele ser una percepción común entre los egresados, considerando que la entidad trabaja en varios países, sobre ello expuso lo siguiente:

Pues yo te diría que es la excepción, la mayoría de los niños que viven en un ambiente institucional no quieren estar ahí, o sea, ese no es su deseo vivir en una institución por toda la dinámica de vida, por la despersonalización que significa vivir en una institución, porque no es un cuidado individualizado porque no reciben, digamos, el nivel de calidad del cuidado, las interacciones que tienen que recibir, no se construyen vínculos afectivos, que eso es parte fundamental de las relaciones humanas y más de los niños, o sea un niño o niña que crezca sin vínculos afectivos más adelante va a tener muchos problemas a nivel de desarrollo físico y psicológico. (Extracto de la entrevista a trabajadora de una entidad de cooperación internacional, comunicación personal)

En cuanto a los retos que enfrenta Colombia ante una posible transición del proceso institucional de los niños que han estado bajo protección, la entrevistada indica:

Colombia tiene la modalidad de hogar sustituto y hace muchas décadas la tiene; tal es así que, si vemos las estadísticas de los niños, de los niños que están como medida de protección separados de su familia, digamos en este momento hay un poquito más de niños en cuidado de familiar que en cuidado institucional. El reto que tiene Colombia es contar con las familias sustitutas, contar con ellas con suficiente número de equipos psicosociales para que puedan hacer un trabajo de acompañamiento a esas familias sustitutas en ese proceso de cuidado de los niños cuando están en el sistema de protección, eso es un reto, sea porque yo diría, no es tanto un problema económico porque sabe puede salir mucho más costoso, digamos la modalidad institucional que la modalidad de hogares sustitutos pero muchas veces se requiere

contar con las familias idóneas, que asuman el reto contar con el número suficiente de equipos psicosociales para que estén haciendo el seguimiento del acompañamiento a las familias.

(Extracto de la entrevista a trabajadora de una entidad de cooperación internacional, comunicación personal)

Sobre el aspecto competitivo y económico que envuelve los contratos con el ICBF surge la inquietud sobre la presencia de empresas privadas debido a la dinámica de ofertas y adjudicaciones de recursos que se observan en la institucionalización del menor desprotegido, al respecto la entrevistada señala que:

El cuidado de los niños no puede ser un lucro. El cuidado de los niños es una labor social, es una labor altruista, si me entiende es un compromiso de responsabilidad social que tenemos el resto de la sociedad, con aquellos niños que viven situaciones complejas y que están separados por un tiempo por sus familias, mientras se logra, digamos restablecer las condiciones para que puedan volver a su cuidado de sus hijos y de sus hijas. Entonces esa labor la podemos hacer apoyando otras familias que asuman ese cuidado y no meter a los niños en una institución. Me parece preocupante que detrás de esto esté la empresa privada y que se considere que esto es un negocio, porque es que los niños no son un negocio y si los niños cuando pierden, el cuidado parental son del estado, por supuesto, porque el estado es el garante, tiene la responsabilidad y es el garante primero de los derechos de niños y niñas y es el que tiene la responsabilidad primera a la protección de todos los niños pero cuando están en situación de vulnerabilidad tiene que entrar a restablecer esos derechos y asumir la solución frente a las situaciones que están viviendo. (Extracto de la entrevista a trabajadora de una entidad de cooperación internacional, comunicación personal)

Al hablar de esta responsabilidad de protección del niño, niña y adolescente vulnerable, la entidad de la entrevista ha establecido un modelo, al respecto expone que:

La entidad tiene su propio modelo. A través de él brinda asistencia técnica a los gobiernos, bueno, sistemas de protección para que puedan transitar en la transformación del cuidado. El modelo tiene unos elementos fundamentales que hay que considerar para que el sistema de protección se transforme y en lugar de brindar la modalidad institucional, brinde la modalidad familiar pero paralelo a eso se tienen que hacer muchas cosas, como es el fortalecimiento, digamos a los sectores del trabajo interinstitucional para que realmente se garanticen los derechos a los niños y a las niñas. Si a los niños se les vulneran los derechos, pero van a terminar en el sistema de protección y eso se vuelve dispendioso, la entidad tiene su propio modelo donde por ejemplo se fortalecen a familias sustitutas o de fortalecer a las familias víctimas de situaciones de una vulnerabilidad, el de ayudar a crear programas familias sustitutas, pero digamos que dentro de lo que yo conozco, la entidad tiene un modelo muy holístico, digamos muy integral, que abarca todos los ejes. (Extracto de la entrevista a

trabajadora de una entidad de cooperación internacional, comunicación personal)

### 3.5 Egresados del Sistema de Protección

Se llevó a cabo una entrevista a dos egresados del sistema de protección. Por una parte, se encuentra una egresada del Instituto Óscar Scarpetta Orejuela, quien ingreso con 15 días de nacida, en la actualidad trabaja en una organización sin ánimo de lucro para la ayuda y protección de niños/as. Por otra parte, se encuentra un egresado del Instituto San José, quien ingreso con 8 años, actualmente es el representante legal de dicha Institución. Ambos poseen experiencias diferentes, pero al mismo tiempo positivas de su tiempo en el internado. Entre los relatos recabados se destacan los siguientes:

Ante la pregunta ¿Cómo fue crecer dentro de un entorno institucionalizado? La egresada del Instituto Óscar Scarpetta Orejuela expone:

Pues mira que hay dos historias, porque una cosa fue muy buena y otra cosa no fue tan buena, voy a empezar por lo bueno. Algo que yo me acuerdo mucho, lo recuerdo, yo estaba allá, nos dividían los salones, no y nos poníamos uniforme de las mujeres, eran informes a zapotes, los hombres eran unos azules, los bebés eran ropita normal, pues la ropita que le ponen a un bebé porque no los van a uniformar, los de jardín tenían un rojito, los de sala cuna no me acuerdo como se llamaba caminantes tenían uno verde. Y yo me acuerdo mucho de que pensaba que esa era mi casa, este es mi hogar, yo acá estado siempre. (...) yo no tenía la forma de contrastar con otra cosa que era mejor o que era peor o que era más bueno que era no, simplemente que recuerdo mucho que yo era muy feliz. (...) puedo decirte que en la institución yo me sentía muy feliz, muy contenta. Pero llega un momento en el que ya tenía razón, como que ya sabía que vivía, ya sabía que era un ser humano, como que hazte de cuenta que tú te das cuenta de que tú existes porque tú no, no tienes esa capacidad (...) no sé si tenía unos 10 años en el momento que me di cuenta, (...) de verdad no tengo ni idea porque, por ejemplo, que no cumpliera años ni lo celebraban entonces (...) hay muchas cosas que para los niños, cuando tú lo ves en un hogar es tan normal, pero para ti no. (Extracto de la entrevista a egresada del Instituto, comunicación personal)

En la época que la entrevistada era parte del Instituto Óscar Scarpetta Orejuela no había presenciado el ICBF, por lo que, los recursos económicos y el personal eran gestionados por su fundadora; para ese entonces la entrevistada indica que:

Éramos como unos 100 niños. Mira, te puedo decir que un patrón de comportamiento de conducta que tienen los niños, adolescentes y jóvenes que hemos estado en el ICBF es que siempre buscamos con quien nos crecimos y siempre mantenemos como ese círculo y casi

que nos cuesta otros círculos, o sea, siempre es como un algo que nos genera seguridad y hoy en día. Éramos muchos en proceso de adopción y varios tampoco fueron adoptados (...) creo que si tú lo unes podemos unir a 30 personas, entre todos nos llevamos súper de maravilla, los partners, pero siempre hay un como una afinidad con tu red. Y yo puedo decirte que hoy en día entiendo, no lo entendí antes, pero estos son familia, esto es un concepto diferente de familia también entonces (...) era una institución que era organizadísimo, era una cosa hermosa. (Extracto de la entrevista a egresada del Instituto Óscar Scarpetta Orejuela, comunicación personal)

Por su parte, el egresado de la Institución San José expone lo siguiente:

Yo estuve en San José, pues había una figura muy fuerte, las personas que han hecho la fundación procuraban que la institución fuera una casa más que tanto reglamento, que la que la vida que se viviera al interior fuera más de una casa había un lenguaje propio de un hogar, un lenguaje propio de una casa, de una vivencia al interior de las instituciones, no tan técnico. (...) la institución hizo mucho énfasis en la promoción académica mía. Y yo logré. Estudié en una escuela para hacer docente, maestro bachiller era la normal, departamental, que salía con algún apoyo, y después ya si seguir después estudié derecho. Hice algunas especializaciones, eso sí, es una motivación muy grande que la institución hacía con nosotros y te puedo contar que de la época mía. Hay muchachos que hoy en día son profesores en universidades de los estados unidos. (...) fuimos como un grupo de personas como que se nos creó y se nos infundió el amor por la educación y por la formación. Y antes de que entrara yo también harían otra generación de personas que hoy en día son abogados ya pensionados, médicos licenciados. (Extracto de la entrevista a egresado de la Institución San José, comunicación personal)

Además, el entrevistado agrega que este objetivo en la actualidad se persigue, pero existen factores que complican su logro:

Cuando se creó bienestar familiar, ya los criterios que tenía la institución para operar no eran los mismos de bienestar familiar. La fundadora tenía la idea de que entraran muchachos que pudieran acceder a una educación superior o una a una educación lo más avanzada posible. Con bienestar familiar eso es una meta, pero se recibe al niño que vulnerado en sus derechos entonces, puede venir con mucha privación, sin escolaridad extra de los 16/17 años en estudio formaban unos ambientes con una carencia bastante fuertes y con una situación bastante conflictiva. (Extracto de la entrevista a egresado de la Institución San José, comunicación personal)

## 4 Capítulo 4: Análisis de la información empírica

En el presente capítulo se exponen los hallazgos de la investigación teniendo en cuenta a los actores, sus intereses, objetivos y recursos, así como las relaciones que se generan en las acciones de protección (modalidad de internado) en Colombia. Es necesario considerar que hasta el momento se ha entendido como cuasi mercado al escenario donde el Estado “mantiene la función de financiamiento y se deslinda la función prestadora, mediante la transformación de las entidades públicas en instituciones sin fines de lucro u organizaciones públicas semiindependientes, o la participación privada en la prestación” (Le Grand 1999, 169).

### 4.1 Actores e intereses

Uno de los actores principales en la protección de los niños, niñas, adolescentes y familias es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), siendo una institución articuladora y rectora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que tiene presencia en todas las capitales y departamentos del país, lo que le permite atender a las poblaciones más vulnerables con 33 sedes regionales y 215 centros zonales a la fecha<sup>4</sup>.

El ICBF tiene la visión de liderar la construcción de un país en la que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes se desarrollen en condiciones de equidad y libre de violencias. Es por ello por lo que su misión es promover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, así como el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes y las familias como actores clave de los entornos protectores y principales agentes de transformación social (ICBF, 2022).

De acuerdo con la investigación y los resultados obtenidos, el ICBF no ejerce completamente la protección integral de los niños, niñas y adolescentes colombianos, ya que cuenta con los internados como los operadores de protección. Por lo tanto, el ICBF contrata a los mejores operadores de los servicios respondiendo a los criterios objetivos que establece, como, por ejemplo: la experiencia territorial, la buena trayectoria de cada uno de los oferentes.

---

3 Conformado por la Sede Nacional. Nivel Departamental: Treinta y tres (33) Regionales. Nivel Municipal: Conformado por doscientos quince (215) centros zonales, dependen administrativamente de las direcciones regionales.

El hecho de considerar que el ICBF ejerce una acción en conjunto para la protección de los niños, niñas y adolescentes vulnerables lleva a comprender lo compleja que puede ser la protección de los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de vulnerabilidad. Es sabido que en Colombia el tema del cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes ha sido controvertido al tener en cuenta que un gran grupo de la población colombiana se ve afectada por el hacinamiento en las viviendas, las deficiencias en servicios como atención médica, comercio, comida, transporte y educación, así como otros aspectos de necesidades básicas insatisfechas.

Tales situaciones hacen que los padres y/o representantes generen un escenario de violencia, carencia y desatención en su responsabilidad de crianza, dando lugar - en muchos casos - al abandono del menor; es en este punto donde la protección por parte del Estado es crucial para los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Con la investigación se pudo conocer que la respuesta a destiempo por parte del Estado ante casos de violencia y desprotección de los niños, niñas y adolescentes es lo que genera la controversia en el tema, ya que el Estado es el garante de la seguridad y protección de todos los colombianos sin distinción alguna, sin embargo, esta población en específico en muchos casos no tiene voz para hacer valer sus derechos, quedando en el abandono por parte de sus familiares y el mismo Estado.

Lo anterior permite destacar otro actor relevante en la protección de los niños, niñas, adolescentes y familias en situación de vulnerabilidad, estos son los operadores de servicio modalidad internado. Tal y como se plasmó en el punto *3.3 Reflexiones de trabajadores y extrabajadores del ICBF en internados de protección*, estas organizaciones trabajan arduamente en la protección y cuidado de los niños, niñas y adolescentes, si bien el trabajo es en conjunto con el ICBF, la labor significativa la ejercen los internados.

Hablar de labor significativa refiere al interés que tienen los internados por proteger y formar individuos con principios y valores, y que la situación de abandono o vulnerabilidad no les afecte en su desarrollo a futuro. Los operadores de protección solo tienen el interés de que el niño, niña y/o adolescente crezca en un ambiente sano y que promueva su desarrollo integral; un ejemplo de ello es la egresada del Instituto Óscar Scarpetta Orejuela a quien se entrevistó, y en su experiencia, el haber estado en el Instituto le rememora una etapa en la que era feliz, además de formar una familia con sus compañeros de internado, y se ha convertido en una

persona con habilidades para liderar gracias a su aprendizaje dentro del Instituto, y como la mayoría de los egresados de este tipo de Instituciones, ejerce labores en una organización ánimo de lucro enfocada en la enseñanza y cuidado de los niños.

Como bien lo señalan Lerma y Ospina (2012, 59) los niños, niñas y adolescentes que requieren de la protección del Estado y, por ende, terminan en hogares de internado, en su mayoría, provienen de zonas marginadas y excluidas por la sociedad, o incluso, están en situación de calle. Para las autoras, esto es un resultado de la existencia de:

Sectores ubicados en los cinturones de miseria de las grandes ciudades o en zonas degradadas donde reina la violencia, la pobreza, el conflicto y la ilegalidad. Espacios sociales construidos por un sistema que no puede perpetuarse más que produciendo y reproduciendo las desigualdades y la inequidad.

De acuerdo con las entrevistas realizadas se puede corroborar lo indicado por Lerma y Ospina (2012), y es que los trabajadores sociales, así como ex trabajadores del ICBF han podido indicar que los niños, niñas y adolescentes provienen de núcleos familiares con escasos recursos económicos o limitaciones diversas, un ejemplo de ello es el caso de Fundamor que trabaja con niñas niños adolescentes y jóvenes afectados por el VIH<sup>5</sup>. Por lo tanto, pertenecer a este grupo de la población lleva a que muchos niños, niñas y adolescentes tengan que ingresar a internados u hogares de acogida, siendo una gran responsabilidad para estas instituciones el cuidado, y si se quiere, la crianza que necesitan.

Tanto el ICBF y los operadores de servicios (internados, casa hogar, casa universitaria y casa de protección) son actores en el cuasi mercado dentro del ámbito de protección social. Por lo tanto, sus intereses pueden ser similares, es decir, la protección del menor en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, se puede considerar que el ICBF tiene intereses para el cumplimiento de los derechos fundamentales que toda persona debe tener, es por ello por lo que su gestión con los operadores de servicios es más enfocada hacia lo financiero, esto quiere decir, proveer los recursos económicos necesarios - según las partidas establecidas -

---

<sup>5</sup> La Fundación FUNDAMOR, es una institución sin ánimo de lucro, que se especializa en programas de intervención social que promueven la inclusión, educación y protección de comunidades vulnerables. A través de distintos proyectos contribuyó a mejorar la calidad de vida de niñas, niños y jóvenes en estado de vulnerabilidad y afectados por el VIH, brindándoles protección y atención integral. FUNDAMOR inició con el propósito de brindar apoyo y acompañamiento a población adulta afectada por el VIH/Sida. (FUNDAMOR, 2023).

para que los operadores ejerzan la labor de cuidado y enseñanza.

Y si se tiene en cuenta la narrativa obtenida de las entrevistas a los operadores, se puede comprender que su interés es más hacia la formación integral del niño, niña y adolescentes que han acogido en su institución. Más allá de lo financiero - aunque no debe ser menos importante - los operadores tienen la intención de formar individuos de bien para la sociedad, y que la experiencia de su estadía en el internado, sea de aprendizaje personal.

El ICBF promueve diferentes modalidades de protección y acogida para poder restablecer los derechos<sup>6</sup> vulnerados del niño, niña y adolescente (Ver Anexo 3), sin embargo velar por el debido restablecimiento de estos derechos es una ardua tarea que no sería posible sin los operadores de servicio, ya que el proceso de protección no finaliza cuando se retira al niño, niña o adolescente de su familia, debido a que ésta no es garante de sus derechos, más bien, es ahí cuando inicia la responsabilidad del Estado respecto a la protección de los derechos.

#### **4.1.1 Intereses y objetivos**

El ICBF tiene como interés promover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas, adolescentes y sus familias como principales agentes de transformación social, en el marco de la garantía de derechos. Por tal razón, el objetivo principal del ICBF es “propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política artículo 44<sup>7</sup> y demás normas legales concordantes” (ICBF 2019, 5).

Asimismo, los objetivos estratégicos del ICBF que se pudieron identificar en la investigación son los siguientes:

---

<sup>6</sup> Derechos tales como: Derecho a la igualdad sin discriminación de raza, religión o nacionalidad. Derecho a la protección especial para que puedan crecer física, mental, socialmente sanos y libres. Derecho a tener un nombre y una nacionalidad. Derecho a una alimentación, vivienda y atención médica adecuadas. Derecho a la educación y atención especiales para los niños y niñas con discapacidad. Derecho a la comprensión, amor por parte de las familias y de la sociedad. Derecho a una educación gratuita, divertirse y jugar. Derecho a la atención y ayuda preferentes en caso de peligro. Derecho a ser protegido contra el abandono y el trabajo infantil. Derecho a recibir una educación que fomente la solidaridad, amistad y la justicia entre todo el mundo.

<sup>7</sup> Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- Garantizar intervenciones pertinentes y de calidad, dirigidas a los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo el componente de familia bajo un enfoque diferencial y territorial.
- Asegurar una gestión institucional, orientada a resultados a nivel nacional y local, apoyada en el uso de las tecnologías de la información.
- Gestionar recursos financieros adicionales y optimizar su uso para maximizar el impacto.
- Liderar la gestión del conocimiento en políticas de niñez y familias consolidando al ICBF como referente en América Latina.
- Fortalecer una cultura organizacional basada en el servicio, la comunicación efectiva, la innovación, el control, la mejora continua y el desarrollo del talento humano.
- Prevenir los impactos ambientales generados la actividad que ejerce el ICBF.
- Brindar condiciones de seguridad y salud en el ICBF (ICBF, 2023).
- Fortalecer la gestión, seguridad y privacidad de la información y los entornos donde es tratada, gestionada, administrada y custodiada.

Aunado a lo anterior, se pudo evidenciar que el ICBF tiene el interés de financiar la modalidad de internado para proteger a los niños, niñas y adolescentes, considerando que históricamente en Colombia ha proliferado el abandono de niños por diversas razones<sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> En Colombia, un informe de UNICEF del año 2003 reporta un número aproximado de 30.000 niños en situación de calle. Según el Informe de Aldeas Infantiles SOS Internacional y RELAF (2011) para el año 2005, habían 835.410 niños, niñas y adolescentes huérfanos; 38000 niños mayores de 7 años se encontraban bajo medida de protección (de esos 38.000 niños mayores de 7 años, 14.000 son atendidos en modalidades de medio sociofamiliar, permanecen en sus familias de origen o de la comunidad con diversos apoyos) y 25000 estaban institucionalizados. Asimismo, la encuesta nacional de demografía, ENDS en el 2005, demostró que la proporción de niños que vive con ambos padres va disminuyendo a medida que aumenta su edad, a la vez que aumentan los que viven sólo con uno de los padres. A su vez, aumenta con la edad la cantidad de niños huérfanos. Mientras que en la franja de 2 años se encuentra un

de hecho, las comunidades religiosas fueron las que tomaron la iniciativa de implementar esquemas institucionales dedicados a la protección de los niños abandonados, en particular a través de los hospicios y las casas de protección. Sin embargo, en la actualidad el ICBF tiene el interés de financiar a los operadores de servicio en la modalidad internado como una estrategia para proteger a la referida población vulnerable.

Ahora bien, teniendo en cuenta las entrevistas realizadas, se pudo conocer que el ICBF a nivel nacional impulsa el trabajo con la familia con el objetivo de proteger a los niños, niñas y adolescentes, sin embargo, en la práctica las acciones de atención son puntuales, siendo los operadores de servicio los que ejercen la gran parte del trabajo de protección. Y es que el trabajo de la casa hogar, internados y casas de protección permiten la construcción de lazos afectivos y de capacidades para la vida que les permitan a los niños, niñas y adolescentes su inclusión social, lo que sin duda supone una labor psicosocial.

Es en este punto donde es válido destacar el interés de los operadores de servicio en modalidad internado, de acuerdo con Lerma y Ospina (2012), los niños institucionalizados en los hogares de internado ejercen una dinámica de interacción y comportamiento que responde un conjunto de factores, entre ellos: la historia vivida por los niños en su proceso inicial de socialización, y las condiciones a las que se enfrentan en la actualidad en las instituciones. Desde las instituciones se espera que los niños, niñas y adolescentes se desarrollen integralmente siendo éste su objetivo principal, es por ello que su interés radica en crear un ambiente armónico y constructor de su individualidad.

Los operadores de servicio que trabajan en conjunto con el ICBF indican que los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, abandono o precariedad son mucho más propensos a experimentar riesgos a nivel de salud y educación. Cuando existe ausencia de padres, es

---

0,9 % de niños huérfanos, en la franja de 10 a 14 años hay un 8,9 % de huérfanos sobre el total de la población de esa edad. Finalmente, la citada encuesta señala que un total de 44.595 adolescentes son “jefes de hogar” en tanto 76.278 fueron identificados como “cónyuges del jefe de hogar”, de los cuales 3.147 tienen menos de 14 años. La mayor concentración de niños sin cuidado parental en Colombia se da en el grupo etáreo de 10 a 14 años, que representan el 11,2% de la población infantil total. Los niños entre 5 y 9 años sin cuidado parental son el 8,2% de la población infantil, luego se ubican los niños de 2 a 4 años con el 5,2% y, por último, un 1,6% de niños sin cuidado parental corresponde a menores de 2 años. Respecto de su condición socioeconómica, el 9, 8% de los niños del nivel más bajo no convive con ninguno de sus padres, mientras que en el nivel más alto la cifra es de 5,7% (Aldeas Infantiles SOS Internacional y RELAF , 2011).

mucho más probable que el niño, niña o adolescente no tenga acceso a los servicios de salud y educación, lo que es una situación preocupante que debe ser atendida. Aunado a ello, Lerma y Ospina (2012, 60) señalan una situación que también deben considerar las instituciones de protección y el estado.

Las conductas de los niños están perfectamente ajustadas a la realidad en la que viven y son funcionales a ésta, pero el micro mundo social en el que les tocó vivir se encuentra desajustado respecto a las normas y valores de la sociedad dominante. Como resultado las prácticas de los niños terminan siendo igual o más desajustadas que las formas de ser características del medio social de donde provienen. En este contexto el Estado y las instituciones de protección infantil intervienen como instancias reparadoras de las fracturas sociales derivadas de las inmensas condiciones de desigualdad e inequidad a las que se enfrentan amplios sectores en la actualidad. La institucionalización es un mecanismo importante pero no suficiente que busca llenar los vacíos que ha dejado la estructura social.

Entonces se puede comprender que los operadores de servicio en modalidad internado tienen el interés y objetivo de reparar las fracturas sociales derivadas de la desigualdad e inequidad de la sociedad actual, y es por ello que tienen la tarea de proveerles a los niños, niñas y adolescentes institucionalizados la educación, cuidado, alimentación y recreación para así garantizar su derecho a la vida, la integridad física, la salud, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Como bien lo señalan Bobb y Esparragoza (2017) la familia, la sociedad y el Estado<sup>9</sup> tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, sin embargo, los resultados de las entrevistas permitieron conocer que las instituciones (como, por ejemplo: Hogares Bambi - Chiquitines<sup>10</sup>, Institución

---

<sup>9</sup> En Colombia el Congreso Nacional sanciona el Código de infancia y adolescencia bajo la Ley 1098 del 2006, la cual establece que los derechos del NNA son de interés superior y dicta las normas para la protección integral, la garantía y el ejercicio pleno de estos, así como su restablecimiento, en ejercicio de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado (Valbuena y Saldarriaga, 2017).

<sup>10</sup> Su objetivo es garantizar a la población de niños y niñas que están en riesgo o han ya experimentado situaciones de maltrato físico, violencia sexual o abandono, el derecho a crecer y desarrollar todo su potencial en el seno de una familia protectora, ya sea biológica o adoptiva.

San José<sup>11</sup>, Fundamor<sup>12</sup> y el Instituto Óscar Scarpetta Orejuela<sup>13</sup>) llevan consigo la gran responsabilidad de promover la unión familiar y el cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, si bien es cierto que cuentan con el aval del ICBF, la labor es ejercida por los trabajadores sociales que forman parte de cada una de esas instituciones.

## 4.2 Tipos de recursos de los actores

Teniendo en cuenta que los actores se refieren a los operadores de servicio en modalidad de internado - como es el caso de Hogares Bambi - Chiquitines, Institución San José, Fundamor y el Instituto Óscar Scarpetta Orejuela<sup>14</sup> - y el ICBF, a continuación, se describen los recursos que hacen posible la protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad:

---

<sup>11</sup> La institución tiene como objetivos:

1. Restablecer los derechos vulnerados de niños, adolescentes y jóvenes, y brindarles las condiciones para su ejercicio pleno durante su permanencia en la Institución.
2. Diseñar un Plan de Atención Individual orientado a lograr el desarrollo integral y la elaboración del proyecto de vida de niños, adolescentes y jóvenes.
3. Brindar un ambiente de hogar que permita a los niños y adolescentes la incorporación de normas y valores.
4. Promover el acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo formal y superior.
5. Garantizar la gestión y atención oportuna en salud médica general y especializada. Incentivar la práctica deportiva a nivel aficionado, recreativo y de alto rendimiento.
6. Fomentar y gestionar la participación en programas de formación artística y cultural.
7. Desarrollar competencias laborales y de emprendimiento que permitan la inclusión al sistema productivo. Implementar programas de orientación psicoterapéutica en NAJ y su familia, para la superación de duelos, reconstrucción de procesos vitales, superación de problemáticas personales y restitución de vínculos afectivos.
8. Brindar orientación profesional que propicie la participación de la familia y la comunidad mediante procesos formativos para que se constituyan en garantes de derechos.
9. Establecer acciones de corresponsabilidad entre la familia y la comunidad para la consolidación de redes vinculares apropiadas (Institución San José, 2023).

<sup>12</sup> Su propósito central es transformar la sociedad dignificada al SER, promoviendo su desarrollo integral, el despertar de conciencia y el respeto por el medio ambiente (FUNDAMOR, 2023).

<sup>13</sup> su interés se enfoca en desarrollar programas de salud, educación, protección, inclusión y participación para todos los niños, niñas y adolescentes maltratados, víctimas de violencia sexual, abandonados, desplazados, en situación de peligro y desamparo con el objetivo de que se conviertan en personas de bien (Instituto Óscar Scarpetta Orejuela, 2022).

<sup>14</sup> Existen muchas otras instituciones que se enfocan en la protección de los niños, niñas y adolescentes en Colombia, sin embargo, esta investigación contempla solo las instituciones mencionadas por contar con entrevistas realizadas a trabajadores sociales pertenecientes a las mismas.

En el caso de la Fundaciones Bambi - Chiquitines, se establece como recurso estratégico un modelo de atención integral centrado en los niños en su sistema familiar, ya que se considera que la familia juega un rol importante en el desarrollo personal y social de los niños.

Figura 4.1. Modelo de atención de Bambi - Chiquitines



*Nota.* Tomado de *Modelo de Atención*, por Fundación Chiquitines, 2023b, <https://fundacionchiquitines.com/modelo-de-atencion/>

Tal y como se observa en la Figura 9, la institución busca crear un ambiente seguro que les permita a los niños y niñas sanar y resignificar situaciones adversas, es por ello que llevan a cabo el acompañamiento con las familias biológicas en el reconocimiento y fortalecimiento de sus capacidades de cuidado para la construcción de entornos protectores y de bienestar, reconociendo que la familia es el mejor lugar para crecer, por lo que deben regresar en el menor tiempo posible en las mejores condiciones (Fundación Chiquitines, 2023a).

En cuanto a los recursos económicos, se pudo conocer que posee el aval del ICBF ya que tiene un contrato en curso, es por ello que el ICBF le destina una cantidad de recursos según las partidas que se han establecido, por ejemplo, cuando existen casos de niños, niñas y adolescentes con discapacidad se les destina mayores recursos financieros por cupo porque implica la atención médica, los desplazamientos a sus citas, las urgencias entre otros. En el caso de las Institución San José, su recurso estratégico es un programa de atención compuesto por cinco áreas vitales para la protección y cuidado de los niños, niñas y

adolescentes, estos son: educación, terapia, salud, familia y sociedad, tal y como se describe a continuación:

Figura 4.2. Modelo de atención de la Institución San José

1. **Componente Educativo:** A cada aplicante, niño o adolescente, se le evalúa antes de ingresar, y se le garantiza acceso en la educación formal y pre-laboral.
2. **Componente Terapéutico:** Tras la evaluación de sus experiencias anteriores, se le facilita a cada uno (niño o adolescente), la posibilidad de un adecuado desarrollo personal, familiar y social, además de promover su bienestar afectivo y emocional.
3. **Salud y Nutrición:** Tras establecer las condiciones de salud y nutricionales del niño o adolescente que aplica, se promueve una medicina preventiva, controlando al mismo tiempo enfermedades existentes. También, se presta mucha atención y control en su salud oral y nutrición.
4. **Componente Socio-Familiar:** Después de identificar las condiciones socio-familiares del aplicante, al ingresar, se fomenta la participación activa y de calidad de la familia, para el proceso del desarrollo integral del niño o adolescente.
5. **Vida Cotidiana y de Comunidad:** La integración de un nuevo miembro a la vida cotidiana y de comunidad en la Institución, es muy importante. Se promueve la sana convivencia, mediante el refuerzo permanente de habilidades para la vida, resolución acertiva de conflictos, y participación en los distintos espacios que ofrece el entorno comunitario.

*Nota.* Tomado de *Nosotros*, por Institución San José, 2023,

<http://www.institucionesanjose.org/mision>

En cuanto a los recursos económicos, al igual que Bambi - Chiquitines, tienen el aval del ICBF, quien les destina una cantidad de dinero por cupo (niño/a y adolescente) para cubrir los gastos establecidos en las partidas. Además, se pudo conocer que los recursos en ocasiones no son suficientes para cubrir todos los gastos, o por ejemplo, un gasto extra que no está contemplado en las partidas, esta situación los lleva a recurrir a los recursos obtenidos en donaciones o algún ingreso extra. Lo anterior ocurre porque el ICBF solo reconoce el tipo de gasto y monto establecido en las partidas, y en caso de que supere lo establecido, corre por cuenta de la institución.

En el caso de Fundamor, el recurso estratégico es el Programa de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes afectados por el VIH/SIDA el cual contempla lo siguiente:

Figura 4.3. *Modelo de atención de FUNDAMOR*

<p><b>Salud y Nutrición</b></p>	<p>Se realiza apoyo nutricional a través de evaluación y seguimiento periódico así como la implementación de dietas alimenticias y una alimentación adecuada según sus necesidades. Se ofrece apoyo desde las disciplinas de fonoaudiología, terapia ocupacional y fisioterapia como procesos complementarios para los casos de rehabilitación integral.</p>
<p><b>Educación y Desarrollo</b></p>	<p>Se acompaña a los niños, niñas y adolescentes en todo su proceso de desarrollo, realizando estimulación adecuada para los bebés, apoyando la integración a los procesos de primera infancia e inicio de educación primaria y secundaria. Paralelo a este proceso se promueve la adquisición de habilidades y destrezas a través de una propuesta formativa complementaria con un componente artístico, formación en valores, autocuidado, recreación, deportes y prevención de factores de riesgo, fortalecimiento de cualidades, habilidades personales sociales y de integración de la dimensión espiritual como eje transversal de la atención.</p>
<p><b>Atención Psicosocial</b></p>	<p>Se brinda a los niños, niñas, adolescentes y sus familias apoyo emocional y terapéutico para brindar ayuda con la elaboración de situaciones de vulneración que han sufrido, fortaleciendo las capacidades y cualidades a nivel personal, familiar, social y comunitario para favorecer las condiciones de su inclusión en distintos espacios de interacción social en el contexto familiar o en la vida independiente y autónoma para los que no contaban con red familiar.</p>
<p><b>Hogar</b></p>	<p>Se brinda albergue, alimentación, cuidados diarios y acompañamiento cotidiano amoroso para 57 niños, niñas y adolescentes entre los 0 y 18 años, durante las 24 horas del día, los siete días de la semana en una amplia sede campestre, con ambiente de hogar desde la práctica de valores hasta la convivencia armónica.</p>
<p><b>Proyecto de Vida y Preparación para la Vida Independiente</b></p>	<p>Durante todo el proceso de atención se acompaña a los niños, niñas y adolescentes en la construcción y fortalecimiento de su proyecto de vida, a través del autoconocimiento, el reconociendo su historia, aceptando, comprendiendo su realidad, proyectando sus sueños y posibilidades hacia un futuro; en esta última etapa se fortalecen las habilidades personales, sociales, educativas y laborales ya que es fundamental para garantizar una adaptación a la realidad por fuera del medio Institucional.</p>

*Nota.* Tomado de *Filosofía institucional*, por FUNDAMOR, 2023,

<https://fundamor.org/nosotros/filosofia-institucional/>

La gestión de los recursos económicos en Fundamor no es diferente al resto de las instituciones, esto quiere decir que el ICBF le destina recursos para que pueda asegurar el cumplimiento de su programa de atención, si bien es cierto que Fundamor también se gestiona con recursos provenientes de donaciones, el ICBF le otorga parte de los recursos necesarios dependiendo del tipo de atención que este provea, es decir, la cantidad de cupos disponibles, las necesidades particulares de cada niño, niñas y adolescente, entre otros factores. Como operador de servicio, Fundamor también es responsable de aquellos gastos que no estén contemplados en las partidas establecidas en su contrato con el ICBF.

Y por último, en el caso del Instituto Óscar Scarpetta Orejuela<sup>15</sup>, de acuerdo con la investigación documental el recurso estratégico es ejercer la modalidad internado en beneficio de los niños, niñas y adolescentes con derechos inobservados, amenazados o vulnerados de las Comunas 13, 14, 15, 18 y 21 de la ciudad de Cali, y municipios aledaños como Yumbo y Jamundí del Departamento del Valle del Cauca.

En cuanto a los recursos económicos, el ICBF realiza la misma dinámica que con el resto de las instituciones mencionadas, sin embargo, en este caso en concreto se puede resaltar el hecho de que inicialmente en la institución se gestionaba todo con recursos propios, por lo que sus inicios se realizó el apoyo de forma voluntariamente, pero cuando se creó el ICBF, se estableció una alianza entre la institución, el ICBF llegando a ser una labor en conjunto donde el ICBF gestionaba el 70% y el 30% lo gestiona la institución, en su mayoría con las donaciones.

Por su parte, el ICBF posee muchos recursos de atención a los niños, niñas y adolescentes, así como a sus familias, siendo uno de ellos el servicio de Desarrollo Infantil en Medio Familiar, donde se atiende en las zonas rurales y rurales dispersas a mujeres gestantes, niñas, niños de 4 años, 11 meses y 29 días hasta los 5 años, 11 meses y 29 días de edad, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar, específicamente de grado de transición en su entorno cercano. En el caso de las zonas urbanas vulnerables, el servicio atiende exclusivamente a niños menores de 2 años y mujeres gestantes. El servicio de forma gratuita realiza un encuentro educativo en el hogar al mes por usuario del servicio, 4 encuentros educativos grupales al mes (uno por semana) por unidades de atención, se realizan en lugares disponibles y concertados con la comunidad o el ente territorial y un encuentro educativo en el hogar una vez por usuario (ICBF, 2023).

Asimismo, el ICBF lleva a cabo el servicio de Hogares Infantil en sus instalaciones, así como en las alcaldías, gobernaciones u operadores, denominados Entidades Administradoras del Servicio (EAS). Allí niños reciben atenciones durante 210 días al año, de lunes a viernes con un horario de 8 horas diarias. Las familias hacen un aporte económico al hogar, el cual se determina según los ingresos de los padres o acudientes. Los usuarios reciben refrigerio en la

---

<sup>15</sup> La entrevista se realiza a una egresada del Instituto Óscar Scarpetta Orejuela, por lo tanto, la información recolectada es en base a su percepción como persona institucionalizada debido a la desprotección experimentada en su infancia, y no como representante o trabajadora del Instituto.

mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70 % de los requerimientos nutricionales con el objetivo de recibir los alimentos necesarios en la proporción ideal para su adecuado desempeño (ICBF 2023).

El ICBF también ofrece el servicio de Apoyo Psicosocial para Restablecimiento de Derechos<sup>16</sup> que consiste en el apoyo y fortalecimiento a la familia durante diez (10) intervenciones al mes con cada niño, niña o adolescente y su familia o red vincular de apoyo. Para cada sesión se establece un lapso de cuarenta y cinco (45) minutos de duración y se pueden desarrollar en el domicilio de las familias o en las instalaciones del operador (ICBF, 2023).

En definitiva, el ICBF ofrece diversos servicios y programas según la necesidad de protección y restablecimiento de los derechos detectados en las familias y los niños, niñas y adolescentes. Aunado a lo anterior, el ICBF cuenta con el Sistema de Información de Proveedores para poder crear una base de información básica de proveedores, contratistas, operadores actuales y potenciales de la Entidad, con el fin de consolidarlos en un directorio de datos y fomentar la participación de las empresas en los estudios de mercado para futuros procesos de contratación a nivel nacional y regional.

---

<sup>16</sup> Este servicio beneficia a:

Los niños, niñas y adolescentes (desde cero (0) a dieciocho (18) años de edad) con derechos inobservados, amenazados o vulnerados en general.

Adolescentes y mayores de 18 años, gestantes y/o en periodo de lactancia (contemplado como los dos (2) años de lactancia materna complementaria) y sus hijos e hijas bajo cuidado temporal menores de dieciocho (18) años.

Niños, niñas, adolescentes de cero (0) a dieciocho (18) años, con alta permanencia en calle.

Niños, niñas, adolescentes de cero (0) a dieciocho (18) años, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado.

Niños, niñas, adolescentes de cero (0) a dieciocho (18) años, con consumo experimental de sustancias psicoactivas.

Niños, niñas, adolescentes de cero (0) a dieciocho (18) años, con discapacidad. Niños, niñas, adolescentes y personas mayores de dieciocho (18) años con discapacidad mental cognitiva o mental psicosocial con una limitación severa en su desempeño, que al cumplir la mayoría de edad se encontraban con declaratoria de adoptabilidad o situación de abandono.

#### 4.2.1 Actores y sus relaciones: entre disputas y aliados

Los resultados de las entrevistas pudieron demostrar la relación que existe entre las instituciones de acogida e internados y el ICBF. De acuerdo con las opiniones de los entrevistados, el ICBF es un aliado importante para la gestión que las instituciones en modalidad de internado ejercen, ya que el ICBF ofrece apoyo financiero, así como alianzas. Pero antes de adentrarse en la relación entre el ICBF y los operadores de servicio, es válido destacar las acciones que ejerce el ICBF para promover las alianzas y cooperaciones con organismos nacionales e internacionales, siendo el Proyecto Sueños uno de los propulsores para promover y generar condiciones para que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes tengan acceso a oportunidades para la satisfacción integral de sus derechos. De acuerdo con el ICBF (2023) este proyecto pone en marcha planes, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo de competencias cognitivas, técnicas, laborales, académicas, así como las transversales y socioemocionales, para el fortalecimiento de los proyectos de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con medidas de protección o vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA)<sup>17</sup>.

La posibilidad de llevar a cabo alianzas a nivel nacional e internacional<sup>18</sup> le permite al ICBF obtener la mayor cantidad de recursos para la protección de los niños, niñas y adolescentes colombianos con derechos vulnerados. Pudiendo mencionar que para la mitad del año 2022, el ICBF llevo a cabo 224<sup>19</sup> alianzas que le permitieron apalancar recursos por \$145.291 millones para fortalecer y garantizar la protección de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y familias. La cooperación<sup>20</sup> que ha promovido el ICBF ha sido fundamental para poder

---

<sup>17</sup> La iniciativa pretende generar intervenciones que posibiliten a los usuarios (niños, niñas y adolescentes) del sistema de protección desarrollar y fortalecer habilidades y competencias, para construir de manera integral un proyecto de vida coherente con sus deseos, necesidades y capacidades. Lo anterior, considerando que esta población ha tenido un acceso limitado a actividades para fomentar aptitudes, habilidades y destrezas individuales, fundamentales para asumir una vida autónoma e independiente.

<sup>18</sup> Por alianzas se entiende a la creación de vínculos entre los programas o proyectos de inclusión laboral, apoyo al emprendimiento y promoción a la educación realizadas por actores del sector privado, las entidades públicas y las organizaciones de cooperación internacional.

<sup>19</sup> Del total de convenios, 157 fueron con aliados privados por \$83.966 millones y 67 con organismos internacionales a través de Ayuda Oficial al Desarrollo por \$ 61.325 millones.

<sup>20</sup> Entre los mecanismos de cooperación se destacan los siguientes:

- 92 unidades de servicio en 24 municipios de Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de los departamentos de Putumayo, Antioquia y Casanare, han sido beneficiados con proyectos de inversión por \$26.212 millones de los aliados Geopark Colombia, Transmetano y Oleoducto Bicentenario de Colombia ODL.
- Por su parte, Fundación Mafre se realizó un acuerdo mediante el cual 12.000 niños atendidos en la

obtener recursos y beneficios hacia dicha población (ICBF Comunicaciones 2022); se puede observar que son diversas las contribuciones de la empresa privada y organizaciones internacionales que facilitan la misión del ICBF para el desarrollo de los esquemas de prevención y protección de la niñez y adolescencia en Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el ICBF fomenta la cooperación técnica y financiera<sup>21</sup> para poder cumplir con su misión; por su parte, los operadores de servicio promueven la orientación y gestión durante los procesos de atención a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes bajo alguna medida de protección, ya que éstos tienen como objetivo el desarrollo y fortalecimiento de competencias (tanto cognitivas como transversales) que favorezcan en la construcción y materialización de los proyectos de vida de la población atendida, fomentando la autonomía y el pensamiento crítico.

Tanto el ICBF como los operadores de servicio trabajan en conjunto con otras organizaciones que se enfocan en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes desprotegidos. Un ejemplo de ello es la labor que llevan a cabo con la cooperación de LUMOS<sup>22</sup>, y de acuerdo con los resultados obtenidos en las entrevistas, se pudo conocer que dicha organización se ha enfocado en crear acceso en los programas de apoyo para los niños, niñas y adolescentes y sus

---

modalidad para prevenir la desnutrición denominada 1.000 Días para Cambiar el Mundo, se han beneficiados de la Caja Alimentaria.

- En lo que respecta a la salud bucal, se ha logrado la capacitación de 8.578 agentes educativos y madres comunitarias que atienden niños de primera infancia por medio del programa Sonrisas Brillantes, Futuros.
- Brillantes, en el marco de la Gran Alianza por la Nutrición. Esta labor se realiza con Colgate, empresa que además ha entregado más de 170.000 kits de salud bucal.
- La alianza con la Embajada de Canadá en Colombia brinda asistencia técnica y una donación para el uso de técnicas de analítica para la prevención de todas las formas de violencia hacia niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, la delegación diplomática aportó U\$150.000 para el fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) (ICBF Comunicaciones, 2022).

<sup>21</sup> Se entiende por cooperación técnica, el intercambio de conocimientos (técnicas, tecnologías, habilidades o experiencias) que hacen parte de la asistencia técnica de países u organizaciones multilaterales, tendientes a mejorar y aumentar las capacidades humanas e institucionales para promover el desarrollo.

Por su parte, la cooperación financiera es ofrecida por algunas fuentes mediante la asignación de recursos financieros, con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo. Se divide en reembolsable y no reembolsable. La Cooperación Financiera Reembolsable, aunque consiste en créditos blandos, se desarrolla bajo condiciones de interés y de tiempo más favorables. La Cooperación Financiera No Reembolsable es la cooperación ofrecida por algunas fuentes mediante la asignación de recursos en efectivo, con el objeto de apoyar proyectos o actividades de desarrollo (ICBF, 2019).

<sup>22</sup> LUMOS, anteriormente conocido como Children's High Level Group y brevemente como The Children's Voice, es una organización benéfica internacional no gubernamental que promueve el fin de la institucionalización de niños en todo el mundo.

familias, ya que en el contexto latinoamericano hay una alta cifra en la región de niños institucionalizados que han perdido el cuidado parental. Colombia es uno de los países que requería más apoyo hacia esta problemática, es por ello que LUMOS decidió desarrollar un modelo demostrativo en el país.

En términos generales LUMOS ofrece asistencia técnica al gobierno colombiano, específicamente, al sistema de protección para que puedan transitar en la transformación del cuidado. Dicho modelo tiene unos elementos fundamentales que hay que considerar para poder que el sistema de protección se transforme y en lugar de brindar la modalidad institucional, brinde la modalidad familiar. Sin embargo, es necesario el fortalecimiento de la gestión ejercida en las áreas interinstitucionales para que garanticen los derechos a los niños y a las niñas; de modo que el modelo integral de LUMOS se enfoca en fortalecer no solo al sistema de protección sino también a las familias sustitutas o a las familias víctimas de situaciones de una vulnerabilidad.

Este punto que señala la organización no gubernamental LUMOS abre un debate entre el gobierno y las instituciones, ya que el fortalecimiento de la familia y el apoyo a la modalidad de hogar o familia sustitutas inevitablemente empieza a plantearse como la opción más adecuada para el sano desarrollo del niño, niña y adolescente. Siguiendo el criterio de Blanck (2013, 263) dicho fortalecimiento:

Implica complejizar el fenómeno de la pobreza y pensarla desde su relación con la exclusión, la fragmentación, la polarización y la desigualdad. Implica acompañar a las familias y a la comunidad para que sean sus integrantes quienes puedan tomar decisiones autónomas basadas en un proceso de conocimiento sostenido en sus propios valores, y creencias tendientes hacia la democratización de las familias y al reconocimiento de su diversidad. Democratización que resulta inseparable de la responsabilidad del Estado en la promoción de los derechos humanos y de las garantías, en tanto las configuraciones familiares continúan sosteniéndose como un agente socializador privilegiado.

Es por tal razón que Colombres (2020, 69-68) sostiene lo beneficioso o perjudicial que puede la institucionalización debido a que:

Si bien la institucionalización es un recurso más dentro de la protección de la niñez y la adolescencia en situación de riesgo también lleva consigo las marcas de la estigmatización social y la vulneración constante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (...) Por lo tanto, la internación de niños, niñas y adolescentes en instituciones de protección debe ser el último recurso. En consecuencia, los sistemas de protección deberían preferir otras

modalidades de cuidado a las de tipo residencial en instituciones, como las ya mencionadas: preferentemente, el fortalecimiento de la familia de origen, permanencia temporal en ámbitos familiares considerados alternativos o de acogimiento familiar. (68 - 69)

Asimismo, Colombres (2020, 11) expresa que la pobreza ha sido razón suficiente para institucionalizar al niño/a y adolescente<sup>23</sup>, puesto que:

Existe, aún hoy, aunque en menor medida, una cuestión inequitativa en la intervención con personas por su condición social, pudiendo ser ejemplo de esto el viejo paradigma, para el cual la pobreza era considerada un motivo más que suficiente para institucionalizar al niño, niña o adolescente, alejándolo de su familia por considerárselo peligroso para la sociedad. No se implementaban políticas sociales para la contención de esta población vulnerable, solo el internamiento.

En Colombia tales razones son suficientes para internar al niño, niña y adolescentes, sin considerar que un hogar de acogida o internado no necesariamente representara la familia para ellos. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los egresados de la institucionalización, las experiencias al interior de los internados pueden variar, unas pueden ser positivas y otras negativas<sup>24</sup>, dependerá de la gestión de la institución que se trate, pero también, de las experiencias previas del niño, niñas y adolescentes antes de institucionalizarse<sup>25</sup>. De acuerdo con el informe “La institucionalización en América Latina y el Caribe - LUMOS” realizado por Lumos en colaboración con el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) de la OEA y la RELAF (Red Latinoamericana Por el Derecho a la Convivencia Familiar

---

<sup>23</sup> De acuerdo con la UNICEF, la principal causa de la institucionalización en los niños y niñas es el maltrato, mientras que en las adolescentes es debido a los problemas parentales y violencia sexual. En el caso de los adolescentes varones, las principales causas de la institucionalización son las adicciones y la identificación con pandillas. (Figuerola, 2017).

<sup>24</sup> La institucionalización prolongada por más de seis meses provoca la desvinculación y desapego con la familia. Porello, cuando se decide institucionalizar a un niño, niña o adolescente, debe ser el menor tiempo posible e idealmente en espacios cercanos a su comunidad para facilitar el acceso a la familia (Figuerola, 2017).

<sup>25</sup> Más de 80 años de investigación en todo el mundo han demostrado los diferentes tipos de daños causados por la institucionalización a niños, niñas y adolescentes que, privados de un cuidado parental amoroso, pueden sufrir efectos negativos físicos y psicológicos de por vida. Debido a la ausencia de contacto emocional y físico y a la interacción individual insuficiente con un cuidador sensible, los niños, niñas y adolescentes en entornos de cuidado institucional enfrentan dificultades para formar vínculos seguros que son esenciales para un desarrollo saludable. Esta incapacidad de los entornos institucionales para satisfacer las necesidades individuales de los niños, niñas y adolescentes puede conducir a retrasos en el desarrollo y comportamientos desafiantes. El destacado proyecto de Intervención Temprana de Bucarest (Bucarest Early Intervention Project) encontró que los niños, niñas y adolescentes más pequeños que habían sido cuidados en instituciones tenían cerebros considerablemente menos desarrollados que los de aquellos niños, niñas y adolescentes cuidados en familias de acogida. Incluso las ubicaciones a corto plazo en el cuidado institucional pueden dañar la salud física y mental de un niño o niña, siendo los niños y niñas en primera infancia los más vulnerables. Según numerosos estudios, los niños, niñas y adolescentes que permanecen en instituciones después de los seis meses de edad a menudo enfrentan una deficiencia grave en el desarrollo, que incluye retrasos intelectuales y físicos (LUMOS 2021, 14).

y Comunitaria) se señala que:

Los gobiernos en muchos países creen que brindar cuidado y protección a los niños, niñas y adolescentes a través de la institucionalización es la opción más rentable. **Sin embargo, la investigación en diferentes países ha demostrado que el cuidado institucional es más costoso que las alternativas basadas en la familia.** Una evaluación de la evidencia disponible encontró que, en promedio, el cuidado institucional es ocho veces más costoso que la prestación de servicios sociales a familias, niños, niñas y adolescentes; es hasta cinco veces más caro que el cuidado de acogida; y el doble de caro que los hogares residenciales comunitarios o los hogares residenciales de grupos pequeños. La transformación del cuidado no debe ser vista como un ejercicio de reducción de costos. Al contrario, debería ser un proceso de reinversión de fondos en servicios de mayor calidad que satisfagan las necesidades de un mayor número de niños, niñas y familias. (LUMOS 2021, 14) (negritas propias)

Por su parte, Sarda et al. (2012, 38) posee un criterio similar respecto a la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes, señalando que:

La institucionalización no es un aspecto negativo *per se*, pero se transforma en una práctica desdeñable cuando se utiliza indiscriminadamente o cuando se aplica como primera y única forma de abordar la situación particular de un niño y su familia<sup>26</sup>. Se hace necesario plasmar, en este sentido, una distinción fundamental que existe entre la institucionalización como medida compulsiva, acrítica e indiscriminada, y otra interpretación posible sobre las instituciones, aquella que indica que las estatales son necesarias y deben estar al servicio del sistema de protección integral, como recursos de calidad del estado disponibles y de ultima ratio para restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Aunado a lo anterior, también existe el debate sobre el lucro en base a la protección de los niños, niñas y adolescentes, es decir, el cuasi mercado comprende un gran número de son empresas, ONG, fundaciones, asociaciones, cooperaciones que están relacionadas con actividades, insumos o materiales necesarios para el cuidado de los niños y adolescentes institucionalizados, de hecho, existen asociaciones que operan como hogares de acogida.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas el tema financiero y las contrataciones de los operadores de servicio llevan a la gestión de cuidado a un segundo plano; esto quiere decir que los operadores de servicios necesariamente deben garantizar los recursos económicos para cubrir los gastos y salarios de su institución, pero al mismo tiempo deben cumplir con los

---

<sup>26</sup> La institucionalización se le atribuye la ruptura de los vínculos con sus figuras parentales o de cuidado, y posibles efectos psicológicos en el niño, niña y adolescente (Valbuena y Saldarriaga, 2017).

requisitos y plazos que el ICBF establece para poder pertenecer al sistema de protección, y todas estas acciones le restan enfoque al objetivo principal, es decir, proveerle un ambiente familiar al niño, niña y adolescente abandonado, violentado o desprotegido.

Es por ello que la disputa entre la contratación, la capacidad económica para cubrir todos los gastos de protección y cuidado, y demás temas administrativos configuran un escenario - si se quiere - empresarial, donde concurren oferentes, plazos, pliego de condiciones, partidas o clasificadores, contrataciones directas entre otros elementos, todo ello en el marco del restablecimiento de los derechos de los niños y adolescentes. Siendo válido mencionar que el tema de gestión a nivel directivo influye mucho en la operatividad de la institución, siendo un ejemplo el Instituto Óscar Scarpetta Orejuela, ya que el cambio de dirección determinó el modo como se desarrollaban las actividades de protección y cuidado durante las últimas décadas, y es que como toda organización o empresa, la gestión directiva conduce al éxito o fracaso de la misma, cuestión que en este contexto es preocupante al tener en cuenta que el cuidado de los niños, niñas y adolescentes está en riesgo.

Lo anterior genera cierta disputa en los criterios de los operadores de servicios y trabajadores del ICBF, siendo un tema válido para el debate ya que el cuidado de los niños debe mantenerse como una labor social y altruista, como respuesta a la responsabilidad social que se debe tener frente a los niños que viven situaciones complejas y que están separados por un tiempo o de forma permanente de sus familias. Además, se puede considerar que no existe una oferta de oferta de servicios públicos que apoyen a las familias para que puedan asumir el cuidado parental de la manera más idónea garantizando los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo que sin duda genera que la institucionalización de esta población no cese nunca.

## 5 Conclusiones

La investigación permitió conocer que todos los niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos por el Estado, es por ello que se les debe garantizar una vida digna, libre de cualquier clase de violencia, y es que, al ser una población vulnerable debido a su minoría de edad, son mucho más propensos a la violación de sus derechos. Es por ello por lo que el Estado colombiano debe garantizar el respeto a sus derechos, y de existir alguna vulneración, éste debe restablecer aquellos derechos violados. Como bien lo expone la Ley 1098 de 2006<sup>27</sup>, en su artículo primero, el Estado debe “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado - a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás entes relacionados - debe reconocer a los niños, niñas y adolescentes como “sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior”, tal y como se expone en el artículo séptimo de la mencionada Ley.

Al mencionar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la investigación dio a conocer que anteriormente este ente dependía netamente de los aportes de los ciudadanos al Estado colombiano, es decir, los aportes parafiscales; sin embargo, en la actualidad eso ha cambiado dependiendo directamente de la Presidencia de la república, del Departamento de la Prosperidad Social, y los recursos son manejados desde el Ministerio de Hacienda. La investigación permitió conocer que el ICBF se conforma por áreas de atención, es decir: Protección donde se atiende a los niños niñas y adolescentes que tengan situación de presunta amenaza o vulneración a sus derechos, a niños desde 0 a 18 años dónde se verifican la garantía de sus derechos con un equipo disciplinario formado por defensor de familia, trabajador social, psicóloga nutricionista y se toman medidas de restablecimiento de derechos. Las medidas de restablecimiento de derechos son desde la amonestación a los padres, la ubicación en un familiar, digamos que con familias o parientes bueno los primeros vínculos de consanguinidad, también en ocasiones se dan vinculaciones con familias solidarias o círculos afectivos cercanos, es decir,

---

<sup>27</sup> Por el cual se crea el Código de Infancia y Adolescencia.

familiar cómo lo es el hogar sustituto, centros especializados de protección cuando los niños, niñas, adolescentes presentan consumo, permanencia en calle, y/o abandono.

También se encuentra el área de vulneración que es para niños que presentan características de abandono familiar o falta de presencia de los cuidadores, sumado a otras características, pero no representan ninguna situación de consumo de sustancias psicoactivas y hay otras que son especializadas para la atención de consumo de sustancias psicoactivas o menores infractores de 14 años menores de 18 años, y que requieren de una atención especializada. La investigación también destaca las modalidades de acogida que el ICBF ha establecido para garantizar la vida, la integridad física, la salud, la alimentación equilibrada, la educación y la recreación de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran desprotegidos, violentados o abandonados por sus familias. Dichas modalidades se clasifican en Residencia (conformada por: Internado, Casa Hogar, Casa universitaria y Casa de protección) y el acogimiento familiar (conformado por el Hogar sustituto).

En el desarrollo de la investigación se hace un especial enfoque en los internados, específicamente, en los operadores de servicio que se encuentran en esta modalidad. Tal enfoque se motivó por el tipo de protección que los internados ofrecen a los menores, es decir, realizan un proceso de atención interdisciplinario con el niño, niña o adolescente y su familia o red de apoyo para superar las situaciones de vulneración de derechos durante las veinticuatro (24) horas del día, siete (7) días de la semana, contemplando su alimentación completa<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> la modalidad de internado beneficia a:

- Niños, niñas, adolescentes de cero (0) a dieciocho (18) años, con derechos amenazados, inobservados o vulnerados en general.
- Adolescentes y mayores de 18 años, gestantes y/o en periodo de lactancia (contemplado como los dos (2) años de lactancia materna complementaria) y sus hijos e hijas bajo cuidado temporal menores de dieciocho (18) años.
- Niños, niñas de siete (7) años y adolescentes, con discapacidad mental cognitiva.
- Personas mayores de dieciocho (18) años con discapacidad mental cognitiva, que al cumplir la mayoría de edad se encontraban con declaratoria de adoptabilidad o situación de abandono.
- Niños, niñas, adolescentes de 0 a dieciocho (18) años, con enfermedad de cuidado especial
- Mayores de 18 años con discapacidad mental psicosocial certificada por médico psiquiatra o neurólogo, que al cumplir la mayoría de edad se encontraban con declaratoria de adoptabilidad o situación de abandono.
- Niños, niñas, adolescentes de diez (10) a dieciocho (18) años, con consumo problemático de sustancias psicoactivas.
- Niños, niñas, adolescentes de cero (0) a dieciocho (18) años, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado y víctimas de trata.
- Niños, niñas, adolescentes de diez (10) a dieciocho (18) años, con situación de vida en calle.

Sin duda lo anterior requiere de recursos económicos y humanos para hacerlo posible, es por ello el ICBF contempla la contratación de instituciones para poder cubrir en la medida de lo posible con su responsabilidad de protección a los menores vulnerables. Durante el desarrollo de la investigación se pudo observar la cantidad de instituciones que trabajan bajo la modalidad de internado, lo que configura un mercado dentro del complejo mundo de protección al menor. Con la realización de las entrevistas se pudo conocer cómo operan estas instituciones, cuál es el rol que tiene el ICBF en esta dinámica, y cuáles son las disputas o debates que se generan en lo que se ha establecido como un cuasi mercado en el sistema de protección. Pudiéndose observar, que las limitaciones económicas de la familia junto con el maltrato, violencia sexual, uso de sustancias psicoactivas, desnutrición infantil son las principales razones para que un niño, niña y adolescente se institucionalice en Colombia (LUMOS 2021); siendo las zonas vulnerables del país o de estratos más bajos el origen de esta población<sup>29</sup>.

De acuerdo con la investigación documental se pudo evidenciar que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, sin embargo, la realidad difiere de lo establecido en las leyes y convenios internacionales. En Colombia más de 30.000 niños, niñas y adolescentes se encuentran institucionalizados, lo que indica una gestión de recursos económicos significativa para cubrir las necesidades básicas y demás atenciones para su desarrollo integral.

Lo anterior sin duda supone un reto tanto para el ICBF como para los operadores de servicio en modalidad internado; la capacidad de atender las necesidades de cada usuario puede estar sujeta a diversas variantes que determinaran su experiencia (positiva o negativa) en la institución. Es por tal razón que los operadores de servicio unen esfuerzos con el ICBF

- 
- Niños, niñas, adolescentes con medida de adoptabilidad, próximos a cumplir su mayoría de edad o a finalizar suproceso de atención, en proceso de preparación para vida independiente.

<sup>29</sup> Más de 2.2 millones de niños, niñas y adolescentes son víctimas directas del conflicto armado. La muerte, el desplazamiento y el reclutamiento forzado afectan los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la vida y la libertad de pensamiento, la conciencia y el derecho a crecer con su familia. Colombia tiene 7.4 millones de desplazados internos, el número más alto del mundo. La más reciente Encuesta Nacional de Salud Mental revela que el 13.7% de los niños entre 7 y 11 años y el 18.3% de los adolescentes de 11 a 17 años, fueron desplazados. La migración forzada aumenta el riesgo de pobreza y exclusión social, lo que, a su vez, aumenta el riesgo de separación familiar e institucionalización. Los internados escolares en las zonas rurales de Colombia, en un momento, fueron utilizados para proteger a los niños, niñas y adolescentes de la violencia armada. Sin embargo, con el tiempo, no eliminaron el riesgo de reclutamiento forzado, sino que se convirtieron en el foco de los grupos armados. (LUMOS, 2021, p.30)

llevándolos a cumplir con los requisitos que establece el ICBF para contar con su aval. Como se pudo destacar en las entrevistas, los recursos económicos destinados a cada cupo/usuario por parte del ICBF no suelen ser suficientes para cubrir las partidas, lo que lleva a los operadores de servicio a disponer de ingresos extras y donaciones para garantizar el pago de gastos.

En una de la entrevista se pudo conocer que los operadores de la modalidad internado hace todo lo posible por ofrecer el servicio con los recursos mínimos, ya que sus operaciones también contemplan el pago de salarios a los profesionales que tienen a su cargo. De acuerdo con el criterio de los operadores entrevistados, el ICBF le exige bastante a los operadores al momento de auditarlos o supervisarlos; según la opinión de una ex trabajadora del ICBF, la supervisión no debe ser una acción que cause molestia a los operadores de servicio, de hecho recalca la percepción errada de los operadores de servicio de ver al supervisor o auditor como el enemigo, sin embargo este último solo está ejerciendo su trabajo, es decir, hacen uso de su criterio y sentido ético para supervisar el recurso destinado a la infancia, a los niños y a los adolescentes.

Por lo tanto, la supervisión por parte del ICBF no es flexible ya que se deben cerciorar que el recurso está siendo dirigido a la alimentación y cuidado del niño, niñas y adolescente, y así poder identificar si la atención del servicio cumple con los niveles de calidad establecidos. De modo que, más allá de considerarse como una molestia o una inflexibilidad innecesaria por parte del ICBF, debe tenerse en cuenta que el objetivo principal es que el niño, niña y adolescente reciba el servicio, por lo que, es necesario que se supervisen los recursos económicos y el recurso humano como figura determinante en el adecuado manejo de los recursos enviados por el ICBF. Al poder observar la posición de los operadores entrevistados y el ex trabajador del ICBF se puede plantear que tal percepción podría deberse al límite de recursos que el ICBF destina a los operadores, que al maniobrar para que dichos recursos sean suficientes, pueden sentirse incómodos con las supervisiones del ICBF.

Ahora bien, la dinámica que genera los recursos limitados puede ser objeto de debate ya que el ICBF exige dentro de sus contratos que los operadores de servicio posean auto sostenibilidad, es decir, que cuenten con los recursos necesarios para prestar el servicio y que no dependan únicamente del contrato con el ICBF. Es por ello que el ICBF se considera inflexible al momento de destinar y supervisar los recursos a los operadores de servicio. De

acuerdo con la entrevista al ex trabajador del ICBF, los operadores de servicios deben tener una garantía, obviamente hay unos operadores que ofrecen el servicio con más recursos, y otros operadores lo hacen con menos recursos, pero deben garantizar la calidad del servicio y no depender de un contrato con una entidad.

Al referir la sostenibilidad y la garantía del servicio, se puede constatar cómo se desarrolla una dinámica comercial por parte de los operadores de servicio y el ICBF, donde la entidad de bienestar ejercer el rol de supervisión entre el servicio que ofrecen los operadores de servicio - en este caso en modalidad de internado - y la satisfacción del cliente (niños, niñas y adolescentes vulnerables). De modo que en este punto el tema de protección al menor - aunque siempre se mantiene en primer plano - se maneja más como una relación comercial, o al menos, es la percepción que se evidencia al conocer el criterio de los operadores de servicio, ya que éstos deben garantizar que los recursos se destinen para el objetivo establecido por el ICBF (alimentación, salud, educación, vestimenta, entre otros) y así demostrar que existe calidad en el servicio.

No obstante, la protección del menor en modalidad de internado implica acciones - que en muchas ocasiones - supera el presupuesto establecido como ya se ha comentado, colocando al operador de servicio en una relación comercial compleja frente al ICBF, debido a que este ente establece sus términos y condiciones de manera estricta frente a los operadores para evitar la desmejora de la calidad o las ocurrencias de actos corruptos dentro de este sistema de protección. Lo anterior posee sus matices, pero en términos generales, el ICBF como ente regulador de esta relación debe procurar el uso eficiente de los recursos que destina, y los operadores de servicio deben cumplir con las normas del contrato adjudicado, es una dinámica simple si se expone de esa manera.

Ahora bien, si a dicha dinámica se le agrega el hecho de que cada niño, niña y adolescente demanda una atención diferente según la experiencia previa a su institucionalización, es muy probable que el escenario se torne más complejo. En otras palabras, existen casos de menores víctimas de violencia, de abandono, con abuso a sustancias estupefacientes y discapacidades varias, lo que indica que no todos los operadores de servicio en modalidad internado tienen la capacidad de atender esa diversidad de casos, generando que cada servicio de protección ofrezca aspectos diferenciadores al resto y, por ende, la competitividad del mercado incrementa. Tal resultado coloca a los operadores de servicio en un cuasi mercado, donde

deben obtener contratos para lograr una ayuda del estado en su labor de protección, y se habla de ayuda porque los internados operan - para la mayoría de los gastos relacionados - con recursos propios y del ICBF como bien se ha indicado, por lo que la contratación con el ente vendría siendo su ganancia en su objetivo por cuidar del menor en situación de vulnerabilidad.

Siendo válido mencionar, que se recurre al ICBF para poder cubrir los gastos básicos de los niños, niñas y adolescentes (lo que se traduce en cupos dentro del contrato con ICBF), ya que ante la diversidad de casos que se mencionan anteriormente, los operadores de servicio en modalidad de internado requieren de profesionales especializados que presupuestariamente se contemplan en este tipo de instituciones de internado, pero que el ICBF no contempla en sus contrataciones ya que es una responsabilidad del operador de servicio proveerlo, es por ello que se habla de la sostenibilidad en este tipo de relación.

Por otra parte y retomando la calidad del servicio a la que se refería anteriormente, se pudo constatar que el número de contratos que tenga un operador de servicio es un punto que llama la atención, puesto que se evidenció que los operadores que tienen menos de 100 niños<sup>30</sup>, niñas y adolescentes en su institución hacen un gran esfuerzo por garantizar la calidad del servicio, lo que genera intriga respecto al manejo de la calidad de servicio en instituciones que poseen miles de niños, niñas y adolescentes en sus contratos.

De acuerdo con la ex trabajadora del ICBF, tal hecho genera curiosidad en los trabajadores puesto que ha llegado a conocer casos de nutricionistas con muchos contratos, llegándose a preguntar cómo es posible que una persona tenga tantos contratos, y aun así, garantizar la calidad de atención.

---

<sup>30</sup> Un ejemplo de ello es la Institución San José que tiene 104 cupos contratados en ICBF pero no cubren todos los cupos, se encuentran trabajando con 80-90. La Institución posee dos equipos psicosociales para que cada equipo trabaje con 50 cupos en la preparación para la vida independiente e internado, vulneración. Los que están en la preparación para la vida independiente que son bachilleres en preparación para de estudios superiores.

Desde la supervisión del ICBF el número de contratos por profesional es una cuestión que llama la atención al momento de evaluar la calidad porque se cuestiona su capacidad de controlar la calidad en la atención. De modo que, el ICBF se encarga de identificar la calidad del servicio teniendo en cuenta el número de contratos y evaluando la capacidad del profesional u operador de servicio para manejar los controles de calidad, ya que es importante identificar que realmente se está haciendo un trabajo de calidad y no de volumen.

Un caso de ejemplo para aquellos institutos que poseen muchos cupos contratados es el Instituto Óscar Scarpetta Orejuela que maneja niños recién nacidos hasta adolescente entre los 15 y 16 años, sin embargo, el manejo de los recursos en dicha institución es reconocida por los operadores de servicio entrevistados por su excelencia, de hecho, la institución ha contado con un amplio equipo de profesionales para atender a la cantidad de cupos que poseen, y el manejo de los recursos es mucho más fluido que el resto de las instituciones con menor cupo, es por ello que pudieron cubrir su servicio de calidad. En la actualidad se desconoce cómo se encuentra en términos de calidad, pero se mantiene como un referente para los operadores en modalidad de internado y externado.

El proceso de contratación también es un punto para destacar considerando que el ICBF no establece un plazo prudencial para que los operadores de servicio recaben debidamente la documentación necesaria, cuestión que genera una percepción de complejidad en el proceso por parte de los operados entrevistados. Asimismo, se constató que cada operador tiene una experiencia diferente respecto a este punto, es decir, para unos la renovación de los contratos tiene un plazo mayor, pero para otros el plazo es menor debiendo realizar el proceso de renovación de forma más continua que otros; tales trámites les suponen tiempo a los operadores considerando que la gestión de cuidado y protección de los usuarios no cesa durante todo el año.

De acuerdo con una de las entrevistas realizadas a un operador de servicio, el proceso de contratación con el ICBF puede tornarse tedioso desde el punto de vista del papeleo que requiere. Anualmente pueden tener un contrato que evidentemente responde al mismo proceso de licitación, lo que indica que los contratos no se realizan a largo plazo. Lamentablemente no se pudo identificar las razones que llevan al ICBF a establecer contratos a corto plazo, ya que se pudo conocer que para algunos operadores de servicio la contratación si era de más largo aliento.

En cuanto a las ofertas del ICBF, los operadores tienen la posibilidad de participar o no según el tipo de oferta que el ICBF publique, es decir, hay convocatorias que se ajustan a unas instituciones, pero a otras no, o requiere de mayor tiempo para que algunas instituciones se organicen y participen, es por ello que este proceso permite que los equipos o los operadores se abstengan de participar y se enfoquen en participar en otra oportunidad. Asimismo, hay casos donde el ofrecimiento es de forma directa, por lo que el ICBF le da prioridad a operadores que ya tengan una experiencia o un reconocimiento en su trayectoria.

Otro punto para mencionar como resultado de la investigación son las razones que institucionalizan al niño, niña y adolescente; de acuerdo con las entrevistas realizadas el motivo de su ingreso en la institucionalización es el maltrato o violencia, porque no han sido escolarizados, porque provienen de zonas que colocan en riesgo al niño, niñas o adolescente, entre otros factores. Según la información recolectada en una entrevista a una trabajadora del ICBF, la decisión de institucionalizar al menor puede deberse a la ausencia de redes de apoyo, por ejemplo, los infantes menores a 3 - 5 años de edad que han sido abandonados que carecen de la capacidad de suministrar algún dato (dirección, número de teléfono, nombres complejos) de sus familiares o cuidadores, y que tampoco se ubica una denuncia o solicitud de su búsqueda tanto en los hospitales como en la policía.

Sobre el ejemplo en cuestión el ICBF debe encargarse desde el área de protección de levantar un informe donde se recomiende la publicación por televisión para lograr que algún familiar pueda reconocerlo y presentarse ante el ICBF; en el caso de que tales acciones no den resultado positivo para que el menor regrese con su familia, entonces la institucionalización procede para dicho menor. Otro ejemplo que se recabo en las entrevistas fue el caso de los niños, niñas y adolescentes que se niegan a suministrar información de sus familiares o cuidadores, ya sea por razones de maltrato o mala convivencia, como lo señala la trabajadora del ICBF entrevistada, pueden surgir diversos casos donde la integridad del menor se encuentra en riesgo y el Estado debe intervenir, siendo la institucionalización la opción de protección que mayormente se aplica.

El motivo de ingreso puede ser diferente a su motivo de egreso cuando alcanza la adolescencia, de acuerdo a la información recolectada, en el caso de los adolescentes con tendencia al consumo de sustancias, su permanencia en el instituto les desagrada, desean salir de la institucionalización, o en el caso de aquellos que comprenden cómo funciona el sistema de protección, hacen lo posible por irse, pero al poco tiempo regresan. Lo anterior se destaca

para dejar en claro que la institucionalización no siempre es aceptada por el niño, niña y adolescente; para algunos puede ser una experiencia desagradable, pero para otros puede ser la mejor decisión que el Estado ha tomado para su protección.

Sobre tal hecho es válido señalar como el ingreso y egreso supone gastos para el operador de servicio, es decir, algunas instituciones en modalidad internado contemplan la entrega de kit de aseo o kit personal para su ingreso<sup>31</sup>, y cuando existe un gran número de rotación, económicamente afecta. Este escenario genera debate en cuanto a la entrega de recursos de ICBF, ya que las características de un internado son diferentes a un externado<sup>32</sup>, cuestión que según los operadores de servicio debe considerar el ICBF, puesto que el mantenimiento de un internado es mucho mayor al de un externado.

Respecto al tema de la institucionalización y el cuasi mercado que se ha establecido en la protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se puede destacar que es un punto que genera amplio debate entre los operadores, sobre todo en las organizaciones internacionales que realizan apoyo o cooperan con el sistema de protección colombiano, esto puede deberse a la mirada objetiva o neutra que tienen respecto a las prácticas del ICBF y las instituciones.

El debate sobre la necesidad de institucionalización o no puede inclinarse a favor o en contra según la institución que se trate, ya que los resultados permitieron comprender que cada institución tiene su modalidad de cuidado y acogida, y todo dependió de los fundadores o directivos de estas. Un ejemplo por resaltar es la Institución San José - de acuerdo con un egresado de la institución - donde los fundadores procuraron que la institución tuviera un ambiente más familiar y hogareño, por lo que se reflejaba lenguaje propio de un hogar, haciendo a un lado el lenguaje técnico.

---

<sup>31</sup> Un ejemplo de ello es la Institución San José, donde la rotación - en la mayoría de los casos de adolescentes - genera gastos económicos respecto a la entrega de Kit personal que todo usuario debe tener.

<sup>32</sup> los externados reciben usuarios externos y su atención es de lunes a viernes.

No cabe duda de que el desarrollo del niño, niña y adolescente debe ser dentro de su núcleo familiar<sup>33</sup>, sin embargo, la ocurrencia de situaciones violentas, de abandono, desnutrición y demás, llevan a replantear si su núcleo familiar es el mejor ambiente para su sano desarrollo. Dentro de las instituciones el niño, niñas y adolescentes desarrolla una dinámica diferente a la tradicional, es decir, el trato con sus cuidadores es diferente al trato que puede darse entre madre- padre; esto se pudo comprobar al entrevistar a egresados de la institucionalidad que plateaban como el concepto de familia lo construyeron de una forma diferente al resto de las personas no institucionalizadas, cuestión que ahora pueden diferenciar y comprender en su adultez.

De acuerdo con la investigación documental se puede evidenciar que en Colombia el debate entre la institucionalidad o la conservación del núcleo familiar es mayor debido a que en los centros especializados o centros de protección en Colombia - en comparación con otros países de América Latina - se registra un mayor número de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, de hecho, fuera de Colombia existe otra perspectiva donde ni siquiera los centros de protección son una opción de protección, sino más bien, la protección en un ambiente familiar, que no necesariamente es la familia de origen del menor, como es el caso de las familias sustitutas<sup>34</sup>.

Y en relación a la modalidad de familias u hogares sustitutos no se pudo identificar si el ICBF no lo contempla como una de sus primeras opciones debido a los casos que se han presentado con los menores en hogares sustitutos; de acuerdo con una de las trabajadoras del ICBF que se entrevistaron, los hogares familiares pueden ser la opción más favorable para que el menor reciba afecto, sin embargo, hay riesgo de que los niños, niñas y adolescentes que han sido maltratados o abusados en sus familias de origen, puedan repetir tal experiencia con su familia sustituta.

---

<sup>33</sup> Para el ICBF la prioridad es mantener al niño, niñas y adolescentes en su núcleo familiar, sin embargo, la situación que viva el menor determina si esta prioridad puede cambiar. Esto quiere decir, que el ICBF tiene en cuenta los vínculos afectivos al considerar a la familia en primer lugar, pero la integridad del menor es mucho más relevante que mantenerlo en su núcleo familiar. Siendo válido mencionar que la normatividad legal y las sentencias de la Corte prioriza a la familia, de hecho, hay casos de familia que han demandado por tutela y el ICBF ha asumido las reparaciones económicas que la Corte dicta a favor de la familia del menor.

<sup>34</sup> Las familias sustitutas u Hogares sustitutos se contemplan como una modalidad de acogida del ICBF, sin embargo, los internados son la primera opción o la modalidad a la que mayormente se recurre.

Si bien es cierto que el ICBF analiza psicológicamente a las personas que se encuentran en la modalidad de hogar sustituto, igualmente se han registrado casos delicados donde los niños vuelven a ser maltratados o vulnerados en estos hogares. Entonces, el mejor modelo puede ser el hogar sustituto si se consideran los vínculos afectivos, pero esto no garantiza que el menor sienta el sentido de pertenencia con la familia en cuestión, es por ello que el tema de las adopciones siempre se plantea, según lo expresado por la trabajadora entrevista.

La adopción permite no solo el vínculo afectivo - en la mayoría de los casos - sino que además genera el vínculo jurídico; ambos vínculos de alguna manera pueden hacer que el niño, niña y adolescente se sienta reconocido en su nuevo núcleo familiar. En el caso de los internados dichos vínculos no son posibles<sup>35</sup>, es por esa razón que los egresados de los internados manifiestan que tienen un concepto diferente de familia, y es un vacío que se mantiene con ellos con el paso del tiempo. Con lo expresado hasta ahora no se pretende señalar que en los internados existe menos riesgo de maltrato o vulneración de derechos - porque también hay casos de ese tipo en el sistema de protección - solo se pretende señalar los matices de una y otra modalidad, y que lleva a concluir que ningún espacio es mejor para el sano desarrollo de un niño, niña y adolescente que el núcleo familiar libre de abusos y violencia.

En este sentido, el fortalecimiento de la familia y de los hogares sustitutos pueden ser una opción para la transformación del sistema de protección en Colombia; el mismo grado de atención y gestión que se le confiere al cuasi mercado puede redirigirse hacia el fortalecimiento de las familias más vulnerables, lo que podría generar que la protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ya no sea una transacción comercial.

---

<sup>35</sup> Dos de las razones que los entrevistaron indicaron se relaciona con la cantidad de niños, niña y adolescente que se encuentran internados, lo que no hace posible que el personal pueda conectar emocionalmente con cada uno de ellos. Y b) que la rotación del personal también influye en que los niños, niñas y adolescentes no establezcan vínculos afectivos que permanezcan en el tiempo.

## 6 Referencias

- Abella, M.C., Ahumada, M.d.P., Oviedo, M., Ramos, L.M., & Torres, K. (2017). La Violencia Intrafamiliar en Colombia, Leyes de Protección, Ruta de Atención y Motivaciones de Abandono del Proceso Judicial. *Revista Navarra Jurídica*, 1(1), 6-25. <https://journals.uninavarra.edu.co/index.php/navarrajuridica/article/view/a1-v1-n1-2017>
- Accinelli, E., & Salas, O. (2019). *El estado de bienestar como un bien público no excluible*. *Estudios Económicos*, 34(29). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72022019000200243](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72022019000200243)
- Acevedo, H., Gallego, C., & Gómez, Y. (2017). Abandono y maltrato en la primera infancia, una mirada desde la política pública. *bol.redipe.*, 6(3), 139-46. <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/215>
- Adams, J. A. (2010). Perspectiva de la niñez en Colombia en el sistema nacional de protección al menor. *Revista Iberoamericana de psicología*, 3(1), 81–90. <https://doi.org/10.33881/2027-1786.rip.3108>
- Akister, J., Owens, M., & Goodyer, I.M. (2010). Leaving care and mental health: outcomes for children in out-of-home care during the transition to adulthood. *Health Res Policy Syst.* 12(8). 10.1186/1478-4505-8-10. PMID: 20462410; PMCID: PMC2890536.
- Aldeas Infantiles SOS Internacional y RELAF. (2011). *Documento de divulgación latinoamericano. Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria*. <https://www.relaf.org/biblioteca/Documento1.pdf>
- Arias, F. (2012). *El Proyecto de Investigación*. Editorial Episteme.
- Bach, S. (1999). *Trends in European Health Sector Reform: Implications for Human Resource Management*. Organización Mundial de la Salud [OMS]/Organización Panamericana de la Salud [OPS].
- Bach, S. (1999). *Trends in European Health Sector Reform: Implications for Human Resource Management*. Ponencia presentada en OPS, Reunión constitutiva del Observatorio de los recursos humanos en las reformas sectoriales de salud.
- Bartlett, W., & Le Grand, J. (1993). *Los cuasi mercados y la política social*. Palgrave.
- Blanck, E. (2013). *La Construcción del Fortalecimiento Familiar: Aportes para el Análisis de los Programa de la Ciudad de Buenos Aires*. Eudeba.
- Bobb, K., & Esparragoza, C. (2017). *Niños, niñas y adolescentes de Latinoamérica en Cuidado Alternativo: El papel de los Hogares Sustitutos* [Trabajo de grado para obtener el título de psicólogos, Universidad Cooperativa de Colombia]. <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/975e3b83-b8f3-4649-840a-e54a9095566c/content>
- Calero, J. (1998). *Una evaluación de los cuasi mercados como instrumento para la reforma del sector público*. Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público. [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/06/1998\\_cu\\_000113\\_cal\\_eva.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/06/1998_cu_000113_cal_eva.pdf)
- Castrillón, M. del C. (2012). Entre la minoridad y la ciudadanía. Sensibilidades legales sobre la normatividad de protección de la niñez y la adolescencia en Colombia. *Universitas Humanística*, 73(73). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/3631>
- Cely R, D. del P. (2015). Análisis de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de

- derechos. *Salud & Sociedad Uptc*, 2(1). <https://doi.org/10.19053/19092407.3978>
- CIDH. (2013). *Relatoría sobre Derechos de la Niñez de la CIDH y Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños fortalecen colaboración estratégica en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/045.asp>
- Cillero, M., Lathrop, F., & Berrios, G. (2018). Situación actual de los derechos de las niñas, niñas y adolescentes en Chile. *Anuario de Derechos Humanos*, (14), 15-31. doi:10.5354/0718- 2279.2018.51511
- Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2022). *Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)*. <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/direccion-snbf/que-es-el-snbf>
- Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2022). *Requisitos para el Contrato de prestación del servicio a través de la modalidad Territorios Étnicos con Bienestar*. [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/a7.mo4\\_pp\\_anexo\\_tipo\\_de\\_contrato\\_y\\_requisitos\\_para\\_la\\_contratacion\\_de\\_operadores\\_teb\\_v2\\_0.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/a7.mo4_pp_anexo_tipo_de_contrato_y_requisitos_para_la_contratacion_de_operadores_teb_v2_0.pdf)
- Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2023). *Apoyo Psicosocial para Restablecimiento de Derechos*. <https://www.icbf.gov.co/portafolio-de-servicios-icbf/apoyo-psicosocial>
- Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2023). *Modalidad Familiar para la Atención a la Primera Infancia*. <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/modalidades-de-atencion/modalidad-familiar>
- Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2023). *Modalidad Institucional para la Atención a la Primera Infancia*. <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/modalidades-de-atencion/modalidad-institucional>
- Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2023). *Objetivos Específicos*. <https://www.icbf.gov.co/sige/objetivos-especificos>
- Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2023). *Proyecto Sueños*. <https://www.icbf.gov.co/bienestar/proteccion/proyecto-suenos>
- Colombes, N. (2020). *La institucionalización de niños, niñas y adolescentes. ¿Protección y promoción de derechos o estigmatización social? El caso de Catamarca, 2016* [Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano, FLACSO]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16316/2/TFLACSO-2020NCS.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 7/79 [se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones], 24 de enero de 1979.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.
- Cosse, I., Llobet, V., Villalta, C., & Zapiola, M.C. (2011). *Infancias: políticas y saberes en la Argentina y Brasil*. Teseo.
- Durán, E., & Valoyes, E. (2011). Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia. *Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales, Niñez Y Juventud*, 7(2).: <http://revistaumanizales.cinde.org.co/rllcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/192>
- Fernández, M.P. (2013). Problemas de comportamiento y competencias psicosociales en niños y adolescentes institucionalizados. *Universitas Psychologica*, 12(3), 797-810. <https://www.redalyc.org/pdf/647/64730275012.pdf>
- Figueroa, F. (2017). *Un hogar no reemplaza a la familia. Niñez institucionalizada*. UNICEF: <https://www.unicef.org/guatemala/historias/un-hogar-no-reemplaza-la>



- nosotros/
- Isidro, A.A., & de Miguel, V. (2017). Menores en situación de desprotección acogidos en centros y red social de apoyo. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 3(1), 269-279.
- Laiton, S. M. (2013). La protección infantil en Colombia: una apuesta por controlar las condiciones de indefensión infantil (1960-1990). *Infancias Imágenes*, 12(2), 8-17. <https://doi.org/10.14483/16579089.7433>
- Latorre, L.A. (2021). *el egreso institucional de jóvenes sin cuidados parentales a la luz del proyecto sueños del instituto colombiano de bienestar familiar y la ley argentina de egreso asistido, un reto para Colombia*. <https://repositorio.unicolmayor.edu.co/bitstream/handle/unicolmayor/3732/MONOGRAFIA%20SOCIOJURIDICA%20Biblioteca%20F.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101(4), 1256-1267.
- Le Grand, J. (1999). *Los nuevos desafíos de la política social: Estado, mercado y equidad. La experiencia del Reino Unido*. FCE/SIEMPRO/FLACSO.
- Le Grand, J. (1999). Los nuevos desafíos de la política social: Estado, mercado y equidad. La experiencia del Reino Unido. En J. Carpio, & I. Novacovsky, *De Igual a Igual: El Desafío Del Estado Ante Los Nuevos Problemas Sociales*. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales.
- Lecannelier, F., Silva, J., Morales, R., Melo, R., & Hoffmann, M. (2014). Effects of an intervention to promote socio-emotional development in terms of attachment security: a study in early institutionalization in Chile. *Infant Mental Health Journal*, 35(2), 151-159.
- Lerma, C., & Ospina, A. (2012). *Instituciones de internado: Oportunidad o riesgo para la protección integral de la niñez* [Monografía presentada como requisito para optar el título de Trabajadora, Universidad del Valle]. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/id/770ed4f7-49f7-4798-a273-c2ef635d51f9/0475407.pdf>
- López, M., Santos, I., Bravo, A., & Del Valle, J. F. (2013). El proceso de transición a la vida adulta de jóvenes acogidos en el sistema de protección infantil. *Anales de psicología*, 29(1), 187-196.
- LUMOS. (2019). *De las instituciones a la comunidad*. [https://lumos.contentfiles.net/media/documents/document/2019/06/190416\\_Fundamor\\_report\\_-\\_Spanish\\_version\\_FINAL.pdf](https://lumos.contentfiles.net/media/documents/document/2019/06/190416_Fundamor_report_-_Spanish_version_FINAL.pdf)
- LUMOS. (2021). *En nombre del cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes. La institucionalización en américa latina y el caribe*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) de la OEA y la RELAF (Red Latinoamericana Por el Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria). [https://redegresadoslatam.org/wp-content/uploads/2021/05/LUMOS\\_LAC\\_Informe-2.pdf](https://redegresadoslatam.org/wp-content/uploads/2021/05/LUMOS_LAC_Informe-2.pdf)
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la primera infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y del Caribe*. CEPAL.
- Posso, L., & Vega, J. (2015). El derecho a la protección en el imaginario de niños y niñas en el departamento de Atlántico (Colombia). *Investigación y Desarrollo*, 23(1), 139-164. <https://doi.org/10.14482/indes.22.2.6615>.
- RELAF. (2016). *Los olvidados: Niños y niñas en "hogares"*. *Macroinstituciones en América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=4274>

- Rojas, D., Alarcon, M.H., & Calderon, B.P. (2001). Vivencia del Embarazo en Adolescentes en una institución de protección en Colombia. *Index Enferm.*, 9(2-3), 129-133.
- Romero, E., Gómez, E.A., Durán, C., Ruiz, A. (2017). Afrontamiento y algunos problemas internalizados y externalizados en niños. *Acta de investigación psicológica*, 7(3). 10.1016/j.aiprr.2017.11.005
- Salas, O. (2015). Aldreboende under privatisering. *Nordisk Administrativt Tidskrift*, 92(1), 44-57.
- Salas, O. (2017). Cuasi mercado y privatización en el marco del Estado de bienestar de Suecia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 191 - 222. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559199007/html/>
- Salinas, J., & Pérez, C. (1999). Cuasimercados en el ámbito educativo: una aproximación a la experiencia británica. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (16), 145 – 152, <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/204>.
- Sardá, L., Boidanich, M., Buenader, M., Caniaglosi, M., Deoteris, C., Díaz, M., . . . Morano, L.(2012). *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF. .
- Sardá, L., Boidanich, M.E., Buenader, M.A., Caniaglosi, D., Díaz, M., Finchelstein, M., Frungillo, I., Giussani, M., Houlberg del Árbol, N., Lavandeira, Y., Lo ruso, C., Martorell, M.F., Morano, L., Perdomo, E., Rozengardt, M., Sgariglia, C., Siculer, F., & Tomas, A. (2012). *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF.
- Sarmiento, V. (2018). *Desarrollo socio-emocional en niños, niñas y adolescentes institucionalizados con Trastorno Traumático durante el Desarrollo. Comparación con un grupo control* [Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/69055>
- Sojo, A. (2000). *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. CEPAL.
- Sojo, A. (2001). *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. [Rhttps://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5970/S0007589\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5970/S0007589_es.pdf)
- Turmequé, A.C., Velandia, A.C., & Vergel, M. (2019). *Recordando el mañana: experiencias de jóvenes egresados del sistema de protección* [Pontificia Universidad Javeriana]. <https://n9.cl/lou69>
- Valbuena, C., & Saldarriaga, J. (2017). *Efectos Psicológicos de la Institucionalización en Niños, Niñas y Adolescentes* [Trabajo de Investigación, Universidad Católica de Pereira]. <https://repositorio.ucp.edu.co/bitstream/10785/4133/3/DDEPCEPNA62.pdf>
- Verger, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24, 1-27. <https://www.redalyc.org/journal/2750/275043450052/html/>
- Zancajo, A. (2017). *Las escuelas ante el mercado. Análisis de las respuestas de la oferta escolaren un entorno de competencia: el caso de Chile* [Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/403768/azs1de1.pdf>

## 7 Anexos

### Anexo 1. Consentimiento informado para los participantes de la investigación

El objetivo de la presente ficha de consentimiento es proporcionar a los participantes de esta investigación la información relativa a la naturaleza de esta, así como de su rol en ella como participantes.

De tal modo, que se informa que la presente investigación es conducida por **XXXX** de la **Universidad NOMBRE**, siendo la meta de este estudio, el desarrollo de un análisis de los cuasimercados en el sistema de protección estatal, bajo la modalidad de internado en Colombia.

Por lo tanto, si usted accede a participar en este estudio, se le solicitara responder una serie de preguntas en una entrevista, la cual puede tomar aproximadamente 30 minutos de su tiempo. Siendo válido informarle que la participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información recabada con la entrevista realizada tendrá un carácter confidencial, y no se hará uso de dicha información para ningún otro propósito fuera de los establecidos para esta investigación.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del estudio en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómodas o que prefiere no responder, tiene el derecho a no hacerlo por lo que es necesario que lo comunique al investigador para que este pueda estar al tanto de su decisión.

Agradeciendo su participación en el presente estudio. Aceptación por parte del participante:

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por **XXXXXXXX**, de la **Universidad NOMBRE**. He sido informado (a) de que la meta de este estudio es desarrollar un análisis de los cuasi mercados en el sistema de protección estatal, bajo la modalidad de internado en Colombia.

Asimismo, me han informado que tendré que responder a una serie de preguntas mediante una entrevista, lo cual tomará aproximadamente 30 minutos.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito distinto al establecido para este estudio sin mi consentimiento. He sido informado(a) de que puedo hacer preguntas sobre el estudio en cualquier momento que considere, y de igual forma, me han comunicado que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona.

Nombre del Participante	Firma del Participante	Fecha

Anexo 2. Requisitos para la contratación de operadores bajo la modalidad Territorios Étnicos con Bienestar

Para la prestación del servicio a través de la modalidad Territorios Étnicos con Bienestar, se utilizará la modalidad de contratación directa mediante el contrato de aporte, para lo cual se debe cumplir con la definición y descripción de los requisitos legales, técnicos y financieros para el proceso de contratación.

<b>ORGANIZACIÓN ÉTNICA</b>	<b>OTRO TIPO DE OPERADOR</b> <b>ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO</b>
<b>REQUISITOS LEGALES</b>	
<p>1. Certificación expedida por el Ministerio del Interior (Dirección de asuntos Indígenas, Rrom y Minorías) en la cual se acredite la inscripción y en el que se encuentre el nombre del representante legal actual a la fecha del contrato, según aplique:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El registro de Asociaciones de Cabildos.</li> <li>• El registro de Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas.</li> <li>• El registro de Cabildo o de Autoridad Tradicional Indígena.</li> </ul> <p>2. Certificación expedida por el Ministerio del Interior en la cual se acredite la inscripción en el Registro Único de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizal y Palenqueras, en la que se encuentre el nombre del representante legal actual a la</p>	<p>1) Certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio, con una fecha de expedición no superior a treinta (30) días calendario, a la fecha de elaboración del contrato, en la que conste que su objeto social se encuentra relacionado con el objeto de los contratos resultantes y permita las actividades y operaciones a ejecutar, la persona jurídica deberá acreditar que su duración no es inferior a la del plazo del contrato y un año más. Para las entidades sin ánimo de lucro de que trata la ley 115 de 1994, certificado expedido por la autoridad responsable de emitir certificado de existencia y representación legal, con una fecha de expedición no superior a treinta (30) días calendario, a la fecha de elaboración del contrato, resolución de nombramiento, acta</p>

<p>fecha del contrato. No se tienen observaciones</p> <p>3. Certificación expedida por el Ministerio del Interior en la cual se acredite la inscripción en el Registro de la Kumpany y/u organizaciones del pueblo Rrom, en la que se encuentre el nombre del representante legal actual a la fecha del contrato. No se tienen observaciones.</p> <p>4. Compromiso de anticorrupción y suscripción de documento de confidencialidad.</p> <p>5. Declaración escrita del representante legal y la entidad representada en el sentido de no encontrarse incurso en inhabilidades e incompatibilidades según lo señalado en la normatividad vigente.</p> <p>6. Registro Único Tributario (RUT)</p> <p>7. Certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación. (del representante legal y de la persona jurídica).</p> <p>8. Certificado de antecedentes fiscales expedido por la Contraloría General de la República (del representante legal y de la persona jurídica).</p> <p>9. Certificado de antecedentes judiciales del representante legal.</p> <p>10. Certificado de consulta del Sistema</p>	<p>de posesión o documento que acredite la delegación.</p> <p>2) Compromiso de anticorrupción y suscripción de documento de confidencialidad.</p> <p>3) Declaración escrita del representante legal y la entidad representada en el sentido de no encontrarse incurso en inhabilidades e incompatibilidades según lo señalado en la normatividad vigente.</p> <p>4) Registro Único Tributario (RUT)</p> <p>5) Certificado de antecedentes judiciales del representante legal.</p> <p>6) Certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación (del representante legal y de la persona jurídica).</p> <p>7) Certificado de antecedentes fiscales emitido por la Contraloría General de la República, del representante legal y de la persona jurídica</p> <p>8) Certificado de consulta del Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC- de la Policía Nacional del representante legal.</p> <p>9) Certificación expedida por el Revisor Fiscal, en la cual se indique que la entidad sin ánimo de lucro cumple y se encuentra a paz y salvo con el pago de las</p>
--	--

Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC- de la Policía Nacional del representante legal.

11. Documento que acredite el último pago de aportes al Sistema de Seguridad Social y de parafiscales cuando corresponda. En caso de que dicha acreditación sea suscrita por revisor fiscal anexar copia de la Cedula de ciudadanía, tarjeta profesional y certificado de antecedentes disciplinarios de la profesión, vigente, expedido por la Junta Central de Contadores.

12. Certificado de titularidad de cuenta bancaria de ahorros que aporte el respectivo grupo étnico, para cada contrato, con una fecha de expedición no superior a treinta (30) días calendario.

13. Certificación de Reconocimiento de Personería Jurídica o reconocimiento para pertenecer al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, expedida por la Dirección Regional del ICBF competente del domicilio de la entidad, vigente en los 3 meses antes de suscribir el contrato.

14. Fotocopia de la cédula de ciudadanía del representante legal.

15. Verificación de inhabilidades por incumplimiento reiterado, de que trata el artículo 43 de la ley 1955 de 2019 y las demás contenidas en la ley.

contribuciones al Sistema Integral de Seguridad Social – Empresa Prestadora de Servicios (EPS), Fondo de Pensiones y Administradora de Riesgos Profesionales (ARP), y de los Aportes Parafiscales - Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Cajas de Compensación Familiar – a que haya lugar, de todos los empleados a su cargo. En el evento de no estar obligado a contar con Revisor Fiscal, esta certificación deberá ser expedida por el Representante Legal de la entidad sin ánimo de lucro, indicando expresamente la no obligatoriedad de contar con el mismo. En caso de revisor Fiscal, aportar copia C. C. de TP. y certificado de antecedentes disciplinarios de la profesión expedido dentro de los últimos 3 meses por la Junta Central de Contadores.

10) Certificado de titularidad de cuenta bancaria de ahorros expedido por una entidad bancaria legalmente constituida, con una fecha de expedición no superior a treinta (30) días calendario.

11) Se deberá verificar con el certificado de existencia y representación legal o su documento equivalente, si el representante legal cuenta con facultades suficientes para presentar la oferta. En caso de requerirse

<p>16. Registro en el sistema electrónico para la contratación Pública SECOPII.</p> <p>17. Registro como proveedor del ICBF</p>	<p>autorización de un órgano de administración, para presentar la propuesta y suscribir el contrato respectivo, esta deberá obtenerse y acreditarse antes de la firma del contrato.</p> <p>12) Certificación de Reconocimiento de Personería Jurídica o reconocimiento para pertenecer al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, expedida por la Dirección Regional del ICBF competente del domicilio de la entidad, vigente en los 3 meses antes de suscribir el contrato.</p> <p>13) Fotocopia de la cédula de ciudadanía del representante legal.</p> <p>14) Verificación de inhabilidades por incumpliendo reiterado, de que trata el artículo 43 de la ley 1955 de 2019 y las demás contenidas en la ley.</p> <p>15) Constancia de registro en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP II.</p> <p>16) Registro como proveedor del ICBF.</p> <p>17) Para contratar con entidades públicas: resolución de nombramiento, acta de posesión o documento que acredite la delegación.</p>
<b>REQUISITOS FINANCIEROS</b>	
	El ICBF realizará la verificación financiera

<p>N/A</p>	<p>sobre los estados financieros con la fecha corte establecida en el Memorando de Orientaciones para la contratación de la vigencia correspondiente, de acuerdo con las normas internacionales de información financiera (NIIF), y determinaran si el interesado cumple con los indicadores.</p> <p>Para la verificación del componente financiero, el interesado deberá aportar copia del Registro Único de Proponentes –RUP-, en caso de que se encuentre inscrito en el mismo, en el cual deberá constar la información de indicadores financieros debidamente renovada y en firme.</p> <p>En caso de que el interesado no se encuentre registrado en el RUP, aportará los estados financieros con la fecha corte establecida en el Memorando de Orientaciones para la contratación de la vigencia correspondiente, los cuales deberán estar compuestos de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Estado de la situación financiera comparativo</li><li>2) Estado de Resultado Integral comparativo</li><li>3) Notas a los estados financieros</li><li>4) Certificado de los estados financieros suscritos por el Representante Legal y Contador, con el número del documento de identidad y la indicación del número de</li></ol>
------------	---

	<p>tarjeta profesional para el caso de los contadores.</p> <p>5) Dictamen del Revisor Fiscal (cuando aplique) donde indiquen el documento de identidad y el número de tarjeta profesional del Contador Público. Si por estatutos, el oferente no está obligado a tener Revisor Fiscal, anexar estatutos.</p> <p>6) Certificados vigentes expedidos por la Junta Central de Contadores, del Contador que prepara y suscribe los Estados Financieros y del Revisor Fiscal, si el oferente está obligado a tenerlo o del Contador Público independiente; con vigencia no superior a noventa (90) días calendario al momento del cierre de la invitación pública.</p> <p>7) Fotocopia de las tarjetas profesionales del Contador que prepara y suscribe los Estados Financieros y del Revisor Fiscal, si el oferente está obligado a tenerlo o del Contador Público independiente. Si por estatutos, el oferente no está obligado a tener Revisor Fiscal, anexar estatutos</p> <p>8) Acta de asamblea extraordinaria del máximo órgano administrativo, con la aprobación de estados financieros.</p>
<b>REQUISITOS TÉCNICOS</b>	

<p><b>a. Para las organizaciones de grupos</b></p>	<p><b>a. Acta de Concertación de la propuesta, la</b></p>
<p>étnicos, entiéndase estas como: comunidades o parcialidad indígena, comunidades negras, afrocolombianos, palenqueras, raizales, Pueblo Rrom o Gitano u otras organizaciones de grupos étnicos, cuando hayan ejecutado contrato(s) anterior(es) con el ICBF, certificación(es) expedida(s) por el Grupo Jurídico de la Regional, que permita(n) evidenciar la ejecución satisfactoria de dicho(s) contrato(s), o las respectiva(s) acta(s) de liquidación.</p> <p><b>b. Acta de Concertación de la propuesta, la cual debe estar diligenciada y firmada por la autoridad que avala el proceso, las familias asistentes a la concertación y el ICBF.</b></p> <p><b>c. Certificado de idoneidad del posible contratista expedido por el responsable del área solicitante de la contratación (coordinador de asistencia técnica de la regional o coordinador de centro zonal).</b></p> <p><b>d. Memorando de aval de la propuesta expedido por el Director de Familias y Comunidades.</b></p>	<p>cual debe estar diligenciada y firmada por la autoridad que avala el proceso, las familias asistentes a la concertación y el ICBF. En el caso que el acta de concertación no esté firmada por el ICBF, se anexara el formato “aval de concertación” expedido por la Regional respectiva.</p> <p><b>b. Certificado de idoneidad expedido por el responsable del área solicitante de la contratación (Coordinador de Asistencia Técnica de la Regional o quien haga sus veces o Coordinador del Centro Zonal).</b></p> <p><b>c. Memorando de aval de la propuesta suscrito por el director de Familias y Comunidades.</b></p> <p><b>d. La entidad contratista deberá contar mínimo con un (1) año de experiencia en la ejecución de programas y/o proyectos para el fortalecimiento familiar, social o comunitario, en comunidades étnicas.</b></p>

Anexo 3. Modalidades de acogimiento

<b>RESIDENCIAL</b>		
<b>Modalidad</b>	<b>Descripción</b>	<b>Población</b>
<b>Internado</b>	<p>Modalidad de atención 24 horas, 7 días a la semana.</p> <p>Se debe ubicar en la misma institución a grupos de hermanos, con el fin de conservar vínculos fraternos, teniendo en cuenta las características particulares de los niños, niñas y adolescentes<sup>36</sup>.</p> <p>La recepción de niños, niñas y adolescentes debe ser durante las 24 horas del día. Se podrán ubicar en esta modalidad niñas, niños, adolescentes y mayores de 18 que al cumplir la mayoría de edad se encontraban en PARD<sup>37</sup>, con discapacidad, cuando requieran apoyos intermitentes y/o limitados.</p> <p>Dentro de la modalidad internado, se contempla el Internado de cero (0) a ocho (8) años, en la cual los operadores deben cumplir con los requisitos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estar acreditado como institución autorizada para desarrollar el programa de adopción.</li> <li>▪ Acreditar como institución, experiencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años, con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.</li> <li>▪ Niñas y adolescentes menores de 18 años gestantes y/o en periodo de lactancia (contemplando los dos (2) años de lactancia materna complementaria), con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, y sus hijos e hijas acompañantes menores de 18 años.</li> <li>▪ Mujeres mayores de 18 años embarazadas con derechos amenazados y/o vulnerados y sus hijos e hijas acompañantes menores de 18 años. Niños y niñas mayores de 7 años y adolescentes, con</li> </ul>

<sup>36</sup> En la entrevista realizada a una egresada del Instituto Óscar Scarpetta Orejuela se pudo conocer que ingresó junto con su hermana gemela cuando fue entregada por su madre, manifestando que la Institución mantuvo la cercanía entre ellas.

<sup>37</sup> Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos

	<p>en la atención de niños y niñas de cero (0) a ocho (8) años con características y necesidades especiales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acreditar que los profesionales y personal asistencial que va a desempeñar funciones de cuidado y atención a niños y niñas de cero (0) a ocho (8) años posean experiencia certificada en la atención a dicha población.</li> <li>▪ Adecuar las instalaciones físicas a las características de la población.</li> <li>▪ El ambiente físico debe brindar condiciones de seguridad.</li> </ul> <p>Los espacios habitacionales deben ser diferenciados en mobiliario y ambientación de acuerdo con la edad (espacios para bebés y espacios para niños y niñas de mayor edad).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El mobiliario, baños y sanitarios deben estar adecuados para su uso por parte de los niños y las niñas.</li> <li>▪ Si atienden niños y niñas mayores de 8 años o adolescentes, en etapa de preparación para la adopción, deben cumplir con el espacio y la dotación requerida acorde con la edad.</li> <li>▪ Si atienden población mayor de 8 años, porque pertenecen a grupo de hermanos, adicional a cumplir el espacio y la dotación, se deben realizar las acciones correspondientes para la edad, sin afectación de que tengan o no</li> </ul>	<p>discapacidad intelectual, con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niños y niñas mayores de 7 años y adolescentes, con discapacidad psicosocial, con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.</li> <li>▪ Niños, niñas y adolescentes de 2 a 18 años, con discapacidad, con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.</li> <li>▪ Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado y/o víctimas de trata.</li> <li>▪ Mayores de 18 años que alcumplier la mayoría de edad se encontraba en proceso administrativo de restablecimiento de derechos.</li> </ul> <p><b>Para internado de cero (0) a ocho (8) años:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niños y niñas de 0 a 8 años</li> </ul>
--	--	---

	<p>declaratoria de adoptabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El operador debe establecer dentro del PIC<sup>38</sup> acciones específicas para la población de atención, y diferenciando para primera infancia, y vincular a los niños y niñas de 0 a 5 años al servicio de educación inicial, el cual podrá ser prestado directamente al interior de la institución o por medio de las modalidades que se oferten en la zona.</li> </ul>	<p>con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niños y niñas mayores de ocho (8) años y /o adolescentes menores de dieciocho (18) años, cuando estos hagan parte de un grupo de hermanos o con situación jurídica en firme que lo determine como adoptable (consentimiento para la adopción, autorización para la adopción o declaratoria de adoptabilidad y esté en etapa de preparación para la adopción), cumpliendo con los criterios siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cuando se encuentre en etapa de proceso de preparación para la adopción, sólo se ubicará el niño, niña o adolescente, una vez se surta el proceso siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La familia aspirante a la adopción previamente se determine como idónea para el Comité de Adopciones.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
--	---	---

<sup>38</sup> Propuesta de implementación, gestión y cualificación.

		<ul style="list-style-type: none"><li>• Se haya solicitado a la Subdirección de Adopciones el traslado voluntario de la historia de atención del niño, la niña o el adolescente</li><li>• El Defensor de Familia a cargo del caso del niño, la niña o el adolescente, haya aceptado la mencionada solicitud y realice el traslado de la historia a la Defensoría de Familia adscrita a la Institución autorizada para desarrollar el Programa de Adopciones - IAPA respectiva. • En los casos en los cuales se acceda al traslado de la historia del niño, la niña o el adolescente, el Comité de Adopción de la Institución autorizada para desarrollar el Programa de Adopciones - IAPA respectiva, analizará la viabilidad de la asignación y en caso de que ésta surta y la familia aspirante junto con el Gobierno (en caso de adopción internacional) hayan aceptado la asignación, la IAPA podrá</li></ul>
--	--	---

		<p>solicitar el traslado del niño, la niña, o adolescente a la Institución, con el fin de iniciar la preparación para el futuro encuentro con la posible familia adoptante.</p>
<p><b>Casa Hogar</b></p>	<p>Modalidad en la cual los niños, las niñas, adolescentes y gestantes o en período de lactancia, con derechos amenazados o vulnerados, cuentan con el acompañamiento de profesionales, orientado a propiciar una convivencia similar a la vida familiar y con la atención e intervención familiar requerida para el restablecimiento de sus derechos.</p> <p>La casa hogar se conforma por grupos de hasta 12 niños, niñas o adolescentes.</p> <p>Se podrá ubicar en esta modalidad un máximo de tres (3) niñas, niños, adolescentes y mayores de 18 que al cumplir la mayoría de edad se encontraban en PARD<sup>39</sup>, con discapacidad, cuando requieran apoyos intermitentes y/o limitados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos. Mayores de 18 años, que al cumplir la mayoría de edad se encontraba en proceso administrativo de restablecimiento de derechos.</li> <li>▪ Niñas y adolescentes menores de 18 años gestantes y/o en periodo de lactancia (contemplando los dos (2) años de lactancia materna complementaria), con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, y sus hijos e hijas acompañantes menores de 18 años. Mujeres mayores de 18</li> </ul>

<sup>39</sup> Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.

		años embarazadas con derechos amenazados y/ovulnerados y sus hijos e hijas acompañantes menores de 18 años.
<b>Casa universitaria</b>	Remitirse al LM20.P Lineamiento de atención para el desarrollo y fortalecimiento de los proyectos de vida de los niños, niñas, adolescente y jóvenes atendidos en los servicios de protección del ICBF.	
<b>Casa de protección</b>	Remitirse al Lineamiento técnico de las modalidades del programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral.	
<b>ACOGIMIENTO FAMILIAR</b>		
<b>Hogar sustituto</b>	Lo referente a esta modalidad se encuentra en el Manual operativo de acogimiento familiar Hogar sustituto. (Para visualizar: <a href="https://www.icbf.gov.co/manual-operativo-modalidad-de-acogimiento-familiar-hogar-sustituto-v2-0">https://www.icbf.gov.co/manual-operativo-modalidad-de-acogimiento-familiar-hogar-sustituto-v2-0</a> )	