

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN
LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C

2016

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN
LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS**

JORGE CAMILO BURGOS MOCETÓN

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C
2016

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN
LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS**

JORGE CAMILO BURGOS MOCETON

Trabajo de grado para optar al título de politólogo

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

ESTEBAN NINA BALTAZAR

Filósofo, Magister en Economía

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C

2016

AGRADECIMIENTOS

“No me resigno a que cuando yo muera siga el mundo como si yo no hubiera vivido”

Pedro Arrupe S.J.

El día de hoy quiero dar infinitas gracias a mi mamá, papá, mis queridos abuelos y en general a toda mi familia por el constante apoyo y amor que me brindan.

A mis amigos y amigas que siempre acompañan, con quienes se puede luchar y transformar el mundo.

A los profesores, profesoras y maestros de vida que me aportaron a mi formación profesional, académica, personal y espiritual.

A mi director de trabajo de grado por su incondicionalidad, por sus sabios consejos, sus regaños y guía.

A las madres comunitarias de todo el país, especialmente mi tía, por el amor y el empeño que le meten a su labor y por brindar cariño a tantos niños y niñas del país.

A Dios por darme la fuerza y la vida.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	14
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	17
1.1. El concepto de Política Pública	17
1.1.1. El ciclo de las políticas públicas	19
1.1.2. La implementación de políticas públicas y un marco para su análisis.....	21
1.1.3. Evaluación de políticas públicas y una propuesta de evaluación	25
1.2. Neoliberalismo y la flexibilización del trabajo.....	26
1.1.3 La vinculación de la mujer al mercado del trabajo en el marco del neoliberalismo. Perspectiva en clave feminista	28
1.3. El valor del trabajo de cuidado	31
CAPÍTULO 2: EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN LABORAL ENTRE LAS MADRES COMUNITARIAS DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DEL BIENESTAR FAMILIAR	33
2.1. Historia y contextualización del programa HCB	33
2.2. Proceso de formalización del vínculo laboral entre las madres comunitarias y el ICBF	37
2.3. Los casos de la UPZ 90 – Pardo Rubio en Bogotá y de los barrios La Esperanza y Buenos Aires en Girardot	39
2.3.1 UPZ 90 – Pardo Rubio (Bogotá D.C.)	39
2.3.2. Barrios La Esperanza y Buenos Aires (Girardot – Cundinamarca)	40
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.....	42
3.1. Tratabilidad del problema al que se dirige la ley.	43
3.2. Grado en el que la ley estructura el proceso de implementación	46
3.3. Variables no normativas que condicionan la implementación	48
3.4. Análisis desde las etapas del proceso de implementación	49

3.5. Efectos del proceso de implementación.....	56
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	64
ANEXOS.....	72
Anexo 1. El ciclo de vida de las políticas públicas	72
Anexo 2. Modalidades de atención a la primera infancia	72
Anexo 3. Legislación y normatividad vigente del programa de Hogares Comunitarios del Bienestar.	73
Anexo 4. Normatividad en torno a bonificaciones, sistema de protección social, pensión y formalización laboral de las madres comunitarias.	76
Anexo 5. Información básica de las madres comunitarias entrevistadas	78
Anexo 6. Instrumento de recolección de información: Protocolo de entrevistas a madres comunitarias.....	79
Anexo 8. Entrevistas	80

INTRODUCCIÓN

En el 2014 comenzó en el país el proceso de formalización laboral de las madres comunitarias del Programa de Hogares Comunitarios del Bienestar Familiar, tras 26 años de estar vinculadas al programa en carácter de voluntarias. Dicho proceso se logró tras muchos años de presiones y movilizaciones por parte de organizaciones que agrupan a madres comunitarias exigiendo mejores condiciones laborales para ellas.

El momento de reconocimiento se dio cuando en el 2012 la Corte Constitucional reconoció que las madres comunitarias tenían un vínculo laboral con el ICBF de manera implícita, por ende, el pago de una bonificación inferior a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente era discriminatorio e ilegal. Por lo tanto ordenó que la bonificación, que para ese entonces recibían las madres comunitarias, debía ser de por lo menos el equivalente a un salario mínimo.

La sentencia fue acogida por el Gobierno Nacional en el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, en donde se estableció que las madres comunitarias a partir del año 2014 tendrían un contrato laboral formalizado, con el cual devengarían un salario mínimo y se les reconocería todas las prestaciones sociales legales vigentes. A dos años de dicho proceso de implementación aún es constante escuchar sobre movilizaciones y protestas de madres comunitarias exigiendo mejoras en sus condiciones laborales, puesto que dicho proceso de formalización, según argumentan, aún las mantienen en condiciones de vulnerabilidad laboral.

En base a lo anterior, este trabajo se pregunta ¿cómo ha sido la implementación del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 que formaliza el vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias?

Por lo tanto, la hipótesis planteada fue: *la implementación del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, que formaliza el vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias, ha generado problemas sociales en el colectivo de las madres comunitarias y en la sociedad en general porque contribuye a la desvalorización del trabajo de cuidado ejercido históricamente por las mujeres y las vincula desde*

condiciones laborales flexibilizadas. Por lo tanto, y en concordancia con dicha hipótesis, el objetivo general de esta investigación tiene como finalidad describir los resultados de la implementación del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 que lleva a cabo la formalización del vínculo contractual entre el ICBF y las madres comunitarias asociadas al Programa de Hogares Comunitarios.

Adicionalmente se plantearon los siguientes objetivos específicos: 1) Identificar cómo ha sido el proceso de implementación de formalización del vínculo contractual entre el ICBF y un grupo de madres comunitarias del barrio la Esperanza de Girardot – Cundinamarca y del barrio Pardo Rubio de Bogotá D.C., 2) Detallar las relaciones que establecen las madres comunitarias con las Entidades Administrativas de Servicios (EAS) y organizaciones comunitarias que administran el Programa de Hogares Comunitarios, 3) Exponer el reconocimiento por parte de las comunidades del trabajo realizado por las madres comunitarias desde las perspectivas de estas y 4) Examinar la situación de las madres comunitarias durante el proceso de implementación del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 para ofrecer recomendaciones de carácter público.

Es importante destacar que el tipo de estudio de esta investigación es de carácter cualitativo ya que pretende realizar el análisis de un fenómeno particular (formalización de la relación contractual entre el ICBF y las madres comunitarias) en dos determinados casos y contextos: Madres comunitarias del barrio La Esperanza y Buenos Aires en Girardot – Cundinamarca y madres comunitarias de la UPZ – 90 de Bogotá D.C. Así mismo se reconoce el conocimiento directo que tienen los actores en su contexto (Hernández Sampieri, 2013), de igual manera esta investigación tiene un diseño narrativo e interpretativo dando sentido a las experiencias de las madres comunitarias través de sus relatos con el fin de realizar una comprensión de sus vínculos laborales con el Programa.

El tipo de muestra es de carácter no probabilístico y se configurará desde el tipo de muestra cualitativa de casos-tipo que son las madres comunitarias de Girardot y Bogotá. Para la recolección de datos se plantea la estrategia de entrevistas semiestructuradas las cuales tendrán diversos enfoques y objetivos. De manera complementaria, se hará una revisión documental a fuentes secundarias como leyes,

decretos, informes, documentos, evaluaciones oficiales, entre otras, del ICBF y demás instituciones u organizaciones públicas que tengan relación con las madres comunitarias, así como revisión de prensa.

Este documento consta de cuatro capítulos, en el primero se presenta y delimita los conceptos, modelos y teorías que fundamentan el marco teórico de la presente investigación. El segundo realiza una breve presentación del Programa de Hogares Comunitarios, así como del proceso de formalización laboral entre las madres comunitarias y el ICBF.

En el tercero se presenta el análisis al proceso de implementación del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 - que ordena la formalización del vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias pertenecientes al Programa de Hogares Comunitarios del Bienestar en sus distintas modalidades desde el año 2014 - y así evidenciar los resultados que dicho proceso ha generado, para esto se usa el “*marco de análisis para la implementación de políticas públicas*” propuesto por Sabatier y Mazmanian (1993).

En el cuarto se puede observar las conclusiones a las que llegó esta investigación y unas recomendaciones.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

En este apartado se pretende presentar y delimitar los conceptos, modelos y teorías que fundamentan el marco teórico de la presente investigación. Se abordarán los conceptos de política pública, implementación y evaluación de políticas públicas, flexibilización del trabajo, cuidado y la vinculación de la mujer al mercado laboral por parte de los Estados en el marco del neoliberalismo desde una perspectiva feminista.

1.1. El concepto de Política Pública

El estudio sobre políticas públicas es de larga data y por ende muy abultado, sin embargo, hay un consenso entre la comunidad académica el cual es que las políticas públicas son uno de los principales medios de interacción entre un Estado y sus ciudadanos, así como la principal herramienta de los primeros para intervenir en las sociedades al momento de hacer frente o aminorar problemas públicos, reconocidos por actores con capacidad de decisión o bien palear las consecuencias generadas por dichas problemáticas. Producto de la amplia investigación y academia hay una gran cantidad de definiciones sobre política pública. A continuación, se presentan algunas de estas definiciones.

Tabla 1. Definición de política pública

Autor	Definición
Meny & Thoening (1992)	<p><i>“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes...”</i> (Pág. 90)</p> <p>A las políticas públicas se les atribuyen las siguientes características: I) Un contenido, II) Un programa, III) Una orientación normativa, IV) Un factor de coerción, haciendo referencia a que son impulsadas y legitimadas por un actor gubernamental, V) Una competencia o finalidad social.</p>
Roth (2002)	<p><i>“Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos, parcialmente, por una institución y organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.</i> (Pág. 27)</p>
Lahera (2004)	<p><i>“Aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o</i></p>

	<i>contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados". (Pág. 8)</i>
Salazar Vargas (2008)	<i>"El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas" (Pág. 45)</i>
Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, (2008)	<i>"Una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da a lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)". (Pág. 25)</i>

Fuente: Elaboración propia

De las anteriores definiciones se pueden identificar una serie de elementos comunes y que a la vez son centrales al momento de comprender el concepto de política pública, estos son:

- Solución de un problema público reconocido políticamente como tal.
- Reconocimiento de grupos poblacionales objetivo, que se encuentran en el origen del problema.
- Deben estar sustentados en la normatividad y en una base conceptual que dote de coherencia las acciones propuestas.
- Establecimiento de acciones y actividades en el marco de un programa de intervenciones definido.
- El papel del gobierno o de actores públicos es fundamental ya que son estos quienes le darán el carácter de público y le otorgarán legitimidad a dichas acciones (también se reconoce la participación de otros sectores como el privado o tercer sector como actores importantes).
- Requieren instrumentos, organizaciones y recursos para ser implementadas

Siguiendo a Olavarría (2007) a estos elementos centrales se puede adicionar que pueden afectar negativa o positivamente intereses particulares de otros actores en el sistema y que involucran la decisión fundamental de hacer o no hacer algo.

Por su parte Aguilar (1992) sostiene que las políticas públicas se convierten en una herramienta para que los Estados puedan gobernar de manera más eficiente en

contextos políticos plurales, diversos y con ciudadanías cada vez más autónomas, con problemas sociales cada vez más complejos que necesitan de instrumentos cada vez más específicos.

1.1.1. El ciclo de las políticas públicas

En la literatura se ha posicionado la esquematización por etapas de las políticas públicas como una herramienta que facilita el análisis y la investigación de estas. Dicho esquema facilita el estudio de las políticas públicas porque permite aplicarse sin importar el espacio temporal, geográfico o sectorial (Eslava, 2011). Ahora bien, la diversidad de autores también ha representado una diversidad de ciclos, sin embargo, en la bibliografía general la idea de mayor predominancia es que dicho ciclo inicia con el surgimiento de un problema y culmina con la evaluación de los efectos generados por la política pública (Parsons, 2007)¹.

A continuación se presenta las distintas fases de las políticas públicas, desde lo propuesto por Subirats (2012) y Parsons (2007):

- *Surgimiento y percepción de los problemas:* Una determinada situación produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable; el reconocimiento político de este problema se da cuando se vincula o incorpora a los debates públicos (por medio de conocimiento científico, medios masivos de comunicación, visibilidad de afectados, etc.). Al momento de realizar un análisis la cuestión a responder es ¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?
- *Incorporación a la agenda política:* El problema colectivo se tiene en cuenta por parte de los actores decisivos del sistema político producto de una priorización entre otros problemas. La pregunta que puede orientar el análisis en ésta fase puede ser ¿Cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?
- *Formulación de la política:* Se plantea el modelo causal que va a permitir a los actores públicos la manera en la que van a influir, así mismo se establecen las herramientas político-administrativas, es decir, los objetivos, los métodos y las

¹ Ver Anexo 1. Gráfica 1. El ciclo de vida de las políticas públicas.

soluciones para resolver el problema o disminuir sus impactos. Las principales incógnitas a responder por parte de un analista son ¿Cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y de del parlamento? ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?

- *Implementación:* Es la fase de aplicación de las decisiones, también se puede comprender como la adaptación del programa a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (generar outputs), mas adelante se profundizará sobre la implementación. Las cuestiones de los analistas giran en torno a ¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno y del parlamento?
- *Evaluación:* Pretende determinar los efectos y resultados de la política en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo y de resolución del problema, al igual que la implementación más adelante se profundizará sobre este momento. La pregunta que puede orientar el análisis es ¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Es necesario resaltar que la concepción “por etapas” ha sido fuertemente criticada puesto que se considera que simplifica el proceso real de las políticas públicas. Siguiendo a Sabatier² (1993, citado en Parsons, 2007) dicho proceso no aportan explicaciones causales entre una fase y la siguiente, de igual manera, caracteriza el proceso de formulación de políticas pública como un proceso exclusivamente *Top Down*³ desconociendo a otros actores y otras maneras de reconocer lo público, así mismo desconoce que la formulación de una política implica múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción. Por su parte Salazar (2008) sostiene que el orden de las etapas puede ser inverso o perturbado y en ciertos casos algunas etapas son a veces difíciles de identificar.

Ahora bien, como sostiene Parsons (2007) el modelo por etapas no es *per se* malo o negativo, ya que “*proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad de la realidad*” (Pág. 55). Dicho proceso debe alimentarse de otros modelos y enfoques que sean útiles para medir cada fase del ciclo. En

² Para más información: Sabatier y Jenkins-Smith (1993).

³ “De arriba hacia abajo”.

palabras de Subirats debe realizarse un análisis transversal de las etapas de la política pública, teniendo en cuenta los actores, recursos y el marco institucional dentro del que tienen lugar las interacciones de aparición y formulación de las políticas públicas.

Es necesario recalcar lo propuesto por Subirats (2012), quien sostiene que toda política pública apunta a la resolución de un problema social que ha sido reconocido como público por medio de las autoridades que ostentan el poder para hacerlo, por ende, durante todo el ciclo de las políticas públicas va a existir una constante tensión entre el reconocimiento de problemas sociales y problemas públicos. Un problema social se puede entender como una situación o condición que afecta de manera inconveniente a un número significativo de personas y que para su solución se requiere de una acción colectiva (Suarez, 1989).

Ahora bien, un problema social pasa a ser considerado problema público cuando una serie de actores (medios de comunicación, políticos, sociedad civil, afectados, etc.) logran posicionar el tema y lo incluyen en la agenda política. Según Gustifield (1981, citado en Subirats 2012) *“los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente”* (Pág. 131). Lo anterior permite concluir que la caracterización de un problema como público es una acción esencialmente política.

Para efectos de esta investigación se profundizará en la fase de implementación y evaluación de la política pública.

1.1.2. La implementación de políticas públicas y un marco para su análisis

Como se expresó anteriormente, la implementación es considerada uno de los ciclos de la política pública. Concretamente es el momento donde se materializa el programa diseñado para hacer frente a un problema público. Van Meter y Van Horn (1993) sostienen que la implementación de políticas públicas

“abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos o privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones

en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones públicas”. (Pág. 100 – 101)

De igual manera, la implementación comienza después de que los actores con capacidad de tomar decisiones hayan establecido los objetivos y metas de ésta, después de que la legislación respectiva haya sido promulgada y se hayan asignado los recursos necesarios para la implementación (Van Meter & Van Horn, 1993).

Varios autores (Ibíd - Elmore, 1993 - Sabatier & Mazmanian, 1993) han resaltado la importancia de realizar y de entablar metodologías propias para analizar la implementación de las políticas públicas, puesto que cobra importancia para el responsable y los estudiosos del tema ver como el sistema convierte los objetivos de una política en productos o servicios a prestar, así como identificar elementos que pueden perjudicar este ciclo (sobre todo teniendo en cuenta que en esta etapa ya hay otros roles importantes y otros actores diferentes a los tomadores de decisiones).

Ahora bien, es necesario aclarar que el análisis de ésta fase busca medir el desempeño del programa, es decir el grado de cumplimiento de la prestación del servicio o del producto. Elmore (1993) sostiene que es importante y necesario tener en cuenta los problemas que surgen en la implementación de las políticas públicas, puesto que puede llegar a comprometer la consecución de los objetivos propuestos, así mismo, sostiene que hay particularidades propias del momento de implementación y que son difíciles de prevenir o tener en cuenta durante la formulación de la política.

Con base en lo anterior, Sabatier y Mazmanian (1993) afirman que el objetivo principal del análisis de la implementación es *“identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso”* (Pág. 329). Para lo anterior, proponen un marco de análisis que se divide en dos momentos, en el primero establecen tres categorías que denominan factores condicionantes, y en el segundo momento, el análisis se da por medio de las etapas de la implementación. A continuación, se explica la composición del marco propuesto por los autores:

Análisis desde los factores condicionantes para el logro de los objetivos

- 1) *Tratabilidad de los problemas a los que se dirige la ley:* El tipo de problema que pretenda solucionar la política va a condicionar de manera significativa la implementación de está, puesto que no todos los problemas necesitan de los mismos recursos, herramientas, personal, entre otros, para ser solucionados; así mismo va a afectar la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos propuestos.
- 2) *Grado en el que la ley estructura coherentemente el proceso de implementación:* La ley tiene la capacidad de estructurar legalmente el proceso total de la implementación (determinar las instituciones ejecutoras, orientar políticamente los funcionarios de las dependencias, regular la participación de otros actores, etc.) por ende, el éxito de la implementación se dará si la política orienta los elementos que intervienen en dicho proceso para alcanzar los objetivos propuestos.
- 3) *Variables no normativas que condicionan la implementación:* Los procesos de implementación no se definen únicamente por la estructura legal, hay otra serie de elementos que le afectan como lo son apoyo político, cambios en las condiciones socioeconómicas, apoyo del público, grupos de interés, percepción en la gravedad del problema, el compromiso de los funcionarios, etc.

Tabla 2. Variables elegidas para la investigación correspondiente a cada uno de los factores condicionantes

Tratabilidad de los problemas	Grado en el que la ley estructura el proceso de implementación	Variables no normativas que condicionan la implementación
<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de una teoría causal válida y/o tecnologías que justifiquen el cambio. - Diversidad del comportamiento prohibido. - Porcentaje del grupo objetivo en la población total. - Magnitud de las modificaciones en el 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos claros, coherentes y jerarquizados. - Recursos financieros disponibles. - Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Variaciones del apoyo público. - Cambios en las actitudes y recursos de los grupos ciudadanos.

comportamiento del grupo objetivos.	- Posibilidades de participación otorgadas a actores externos.	
-------------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia basado en Sabatier & Mazmanian, 1993.

Análisis desde las etapas del proceso de implementación

El análisis de la implementación también debe ser considerado desde sus distintas etapas, las cuales son:

- *Decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación:* Los objetivos de la ley deben traducirse en reglamentos concretos, en criterios de procedimiento para el manejo de casos individuales, en fallos específicos y en mecanismos de hacer cumplir las sentencias o fallos.
- *Acatamiento por parte del grupo objetivo de las decisiones políticas de las dependencias implementadoras:* Los programas deben idear estrategias para que los grupos objetivo acaten las decisiones. La decisión de acatar una norma está en función de 1) la probabilidad de que la desobediencia sea detectada y castigada, 2) de las sanciones vigentes por desacatar, 3) de las actitudes de los grupos frente a la legitimidad de las reglas y 4) de los costos que supone el acatamiento.
- *Impactos reales de las decisiones políticas y su concordancia con los objetivos normativos:* La implementación de una ley puede provocar impactos no previstos en los objetivos normativos.
- *Impactos percibidos y su concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las élites políticas importantes:* Los impactos percibidos son una función de los impactos reales mediados por los valores del observador, un actor que no apruebe los impactos de cierta ley va a 1) considerar que esos impactos son incompatibles con los objetivos normativos, 2) pensar que la ley/política es ilegítima y/o 3) cuestionar la objetividad de las evaluaciones.
- *Magnitud y dirección de la retroalimentación política final. Modificaciones a la ley:* La revisión de la ley puede ser entendida como el fin del proceso o como una revisión que puede generar modificaciones o recomendaciones para futuros ciclos de la política. Dichas modificaciones y su tamaño estarán

determinadas por los impactos percibidos de las actividades realizadas por la dependencia, por cambios en la prioridad de la política y de las élites políticas.

1.1.3. Evaluación de políticas públicas y una propuesta de evaluación

Con la ejecución de las políticas públicas también surge la necesidad de reconocer el impacto que estas han generado sobre la población de la que son objeto, así como medir sus efectos y resultados; para esto se han establecido una serie de metodologías, enfoques e indicadores. Salcedo (2011) sostiene que la evaluación de políticas públicas tiene como fin *“proporcionar evidencias suficientes, pertinentes, competentes y relevantes del grado con que la implementación de una política pública ha conseguido los fines que se proponía”* (Pág. 23). Las evaluaciones se pueden realizar antes de la implementación (ex ante), durante el proceso de implementación (conocidas como monitoreo o seguimiento) o después de la implementación (ex post) (Vedung, 1997).

Ahora bien, durante el avance de la disciplina se han establecido diversos modelos de evaluación de políticas públicas, uno de los más reconocidos son el *modelo de consecución de objetivos*, orientado a verificar como y cuales objetivos de una política pública han sido lo grados y alcanzados.

Entre las principales críticas que se le hace a este modelo, es que al estar enfocado en alcanzar los objetivos o reconocer los impactos generados por estos, no permite reconocer o pasa por alto los efectos secundarios y externalidades que no se habían contemplado en el diseño de la política pública. (Avellaneda Rodriguez, 2012). Ante esto, Vedung (1997) propone el modelo de evaluación por efectos colaterales, el cual es posible si existe una evaluación por consecución de objetivos.

Este modelo tiene por objetivo determinar y analizar los posibles efectos de la implementación de la política pública que no fueron contemplados en sus objetivos ni hacen parte del foco de esta. Ahora bien, el autor define un efecto colateral como *“un impacto al margen del área objetivo del programa”* partiendo del supuesto de que *“las intervenciones públicas pueden producir cosas distintas a las esperadas”* (Pág. 73), estos pueden ser beneficiosos o perjudiciales.

Gráfica 1. Efectos colaterales según



Fuente: Elaboración propia basado en Vedung, 1997.

1.2. Neoliberalismo y la flexibilización del trabajo

A finales de la década de los 70' y principios de los 80' América Latina entra en crisis económica debido al fracaso del Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI) promovido en la región por diversos organismos internacionales. La crisis petrolera - que provocó el aumento del precio del petróleo - generó un incremento en los precios del Dólar, lo cual impactó negativamente en la región, ya que los costos de la deuda externa y la inflación aumentaron significativamente. A lo anterior se suma la gestión deficiente por parte de los Estados Latinoamericanos, caracterizados por los altos déficits públicos, mercados financieros reprimidos, mercados cambiarios artificialmente controlados, mercado de bienes cerrados a la competencia mundial, etc. (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012).

Dicha confluencia de situaciones generó que los países de la región implementarán reformas estructurales y radicales de estabilización y que tenían en el centro de estas al individuo para hacer frente a la crisis. Las reformas son la adaptación por parte de los gobiernos de la agenda del Consenso de Washington⁴, basada en la teoría económica neoclásica y que se convertiría en el modelo ideológico y político del neoliberalismo. Siguiendo a Bresser Pereira (1998), estos procesos de reforma del

⁴ La agenda del Consenso de Washington: 1) Disciplina fiscal, 2) Reordenación de las prioridades del gasto público, 3) Reforma fiscal orientada a la reducción de impuestos, 4) Liberalización de los mercados financieros, 5) Establecer tipos de cambio estandarizados y competitivos 6) Liberalización del comercio (baja de aranceles aduaneros y libre mercado), 7) Tratamiento equitativo a la inversión extranjera con relación a las internas, 8) Privatizaciones, 9) Desregulaciones (Minimización del Estado en el mercado) y 10) Garantía de los derechos de propiedad (Serrano, 2005).

Estado tienen cuatro componentes: 1) la delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño por medio de privatizaciones y tercerización, 2) la reducción del grado de interferencia del Estado en el mercado por medio de programas de desregulación y de apertura económica, 3) el aumento de la “governancia” del Estado⁵ a través del ajuste fiscal y 4) el aumento de la gobernabilidad o del poder del gobierno.

La entrada en vigor de las reformas implicaría una nueva visión de desarrollo para los países latinoamericanos, el cual va a depender de las fuerzas económicas del mercado. Ahora bien, las políticas sociales y los programas de protección social de los Estados se encuentran íntimamente ligados a las dinámicas económicas, sociales y políticas del contexto en el que surgen.

Con la introducción de la liberalización del mercado y la búsqueda por generar mercados más competitivos se generó en América Latina un proceso de flexibilización del mercado laboral. Dicho concepto se puede entender como la capacidad de las empresas de 1) ajustar la cantidad, el momento y el nivel de empleo basado en cambios de la demanda, 2) variar el nivel de la remuneración de acuerdo a la productividad y la capacidad de pago y 3) asignar el trabajo en distintas tareas para enfrentar los cambios en la demanda (Cruces & Ham, 2010), así mismo, *“implícitamente hace referencia a las regulaciones legales e institucionales que limitan estos ajustes”* (Ibíd, Pág. 11). En otras palabras, la flexibilización laboral se puede entender como la estrategia para garantizar la eficiencia empresarial y la capacidad de adaptarse a los cambios del mercado⁶.

⁵ Siguiendo a Bresser Pereira, *“hace referencia a la capacidad del Estado de hacer efectivas las decisiones del gobierno”*. (Bresser Pereira, 1998, pág. 526)

⁶ Downes propone una desagregación más detallada de la flexibilidad en una serie de categorías: la numérica (que incluye la contratación temporal y la subcontratación), la funcional (rotación entre tareas, re-capacitación y reasignación entre puestos), la temporal (arreglos flexibles de tiempo de trabajo), la financiera (incentivos y pagos ligados a productividad, participación en las ganancias de la empresa) y la de ubicación (teletrabajo, reasignación geográfica de trabajadores). (2009, citado en Cruces & Ham, 2010, Pág. 11)

Ahora bien, como sostiene Muñoz (2011) el problema de la flexibilización laboral es que erosionó la relación laboral, puesto que los niveles de protección del empleo cayeron y se generó un “empleo atípico”. La autora, siguiendo a Guerra (1994), afirma

“Los empleos atípicos se caracterizan por el hecho de que se excluyen algunos elementos que antes eran consustanciales a toda relación laboral como son el contrato de duración indefinida con jornada completa, un solo empleador y un solo lugar de trabajo, disposiciones en que se basaban las regulaciones sobre jornada, fueros, protección de maternidad, cotizaciones previsionales, indemnizaciones y protección legal de ciertos derechos, como son la posibilidad de ejercer derechos sindicales y de negociar colectivamente” (2011, Pág. 16).

Lo anterior ha dado lugar a formas precarias de empleo, caracterizadas por la inestabilidad, la desprotección del trabajador por parte de la legislación laboral y disminución de la seguridad social⁷.

1.1.3 La vinculación de la mujer al mercado del trabajo en el marco del neoliberalismo. Perspectiva en clave feminista

Las mujeres se constituyen en un sujeto fundamental en las agendas sociales de los países latinoamericanos en el marco de las reformas neoliberales, sin embargo, este protagonismo está orientado a incorporar a las mujeres como sujetos eficientes al sistema y no a superar las condiciones de inequidad a las que han sido sometidas históricamente (Cajamarca Ospina, 2013).

Ezquerria (2012) sostiene que las reformas neoliberales han favorecido la cooptación tanto del trabajo reproductivo de la mujer como del trabajo productivo por parte de los Estados, ya que, por un lado se da una intensificación de las responsabilidades reproductivas y de cuidado de las mujeres, como consecuencia de una estrategia del Estado de privatizar y de retornar a los hogares las labores reproductivas y de cuidado de la población vulnerable (niños, niñas, enfermos y adultos mayores) producto de su búsqueda de ser más pequeño, menos regulador y de garantizar la supervivencia

⁷ En Colombia la Ley 50 de 1990 (por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones, 1990) y la Ley 789 de 2002 (Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo) fueron las que introdujeron o permitieron la flexibilización laboral en Colombia. En el anexo 2 se presenta un cuadro con las principales reformas que introdujeron.

económica. Y por el otro, abrió la puerta para una entrada masiva de las mujeres al sector productivo pero desde condiciones de precarización y flexibilización laboral.

Ezquerria sostiene que dicha cooptación ha sido posible porque instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han impuesto las reformas neoliberales caracterizadas por programas de recortes fiscales, privatizaciones y austeridad. Para comprobar lo anterior, Ezquerria usa los cuatro procesos que se profundizaron en el neoliberalismo según Nancy Hartsock, y su impacto sobre las mujeres. Estos son:

- 1) *Incremento de las desigualdades sociales*: Con la entrada de las políticas neoliberales se ha visto tanto un incremento en las desigualdades sociales como un proceso de flexibilización y precarización laboral. Sin embargo, estas reformas laborales y sociales impactarán con mayor fuerza sobre la ya vulnerable situación de las mujeres, pues se favorece la contratación a tiempos parciales y el empleo informal en donde las mujeres tienen más representación.
- 2) *Ruptura del contrato social*: El ascenso de políticas neoliberales iniciadas en la década de los 80' ha permitido que los Estados se liberen de buena parte de sus responsabilidades sociales, la prestación de servicios básicos y el trabajo del cuidado, externalizándoles, privatizándoseles o retornándoselas a las comunidades y a las familias, concretamente sobre las mujeres.
- 3) *Transformación en las relaciones de reproducción social*⁸: El surgimiento de las políticas neoliberales le otorgaron a las mujeres un carácter de agentes económicos y autónomos, pues deben ayudar a suplir la pérdida de ingresos masculinos en la familia, pero dicha incorporación se dio de manera flexibilizada y vulnerable (lo cual se puede reflejar, entre otras cosas, en la diferencia de sueldos entre mujeres y hombres).

⁸ Se entiende relaciones de reproducción social como el “conjunto de procesos sociales y relaciones humanas asociadas a la creación y manutención de las comunidades sobre las que la totalidad de la producción e intercambio descansan. Éstas incluyen la reproducción biológica, la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción del aprovisionamiento y las necesidades del cuidado. (Ezquerria, 2012, pág. 135).

Las políticas neoliberales también refuerzan las obligaciones reproductivas a las mujeres basados en los roles tradicionales de género, puesto que la reducción del gasto social público generado por las reformas neoliberales se ve reflejado en la disminución de servicios públicos como el de atención a la primera infancia, por ende son las mujeres al interior del hogar las que deben garantizar el cuidado y responsabilidades reproductivas en el seno del hogar, tareas que se dan en forma de trabajo no remunerado e invisible al mercado.

- 4) *Nuevas ideologías: el neoliberalismo resucita a la familia tradicional*: Esquerra (2012) también sostiene que para hacer efectiva la estrategia de privatización y re-hogarización de la reproducción “*los regímenes de acumulación por desposesión requieren del desarrollo de ideologías que hagan converger los principios neoliberales del libre mercado, la competitividad y la austeridad con la retórica de los valores de la familia tradicional*” (pág. 141), la retórica política neoconservadurista es la que tiende a ubicar a las mujeres en la situación paradójica de ser actrices en el mercado sin abandonar su rol de cuidadoras en la familia.

Zabala (2005) comparte posición con Esquerra, pues sostiene que los resultados de vincular a la mujer al mercado de trabajo han sido ambiguos, ya que por un lado ha representado nuevas oportunidades en derechos económicos y sociales, y por el otro ha implicado una mayor vulnerabilidad, puesto que buena parte de las labores desempeñadas por mujeres son condicionadas y limitadas a su género, llevándolas a ejercer labores menos valorizadas, trabajos a tiempo parcial o en el sector informal.

Cajamarca (2013), Sañudo (2015) y Martínez Uribe (2016) sostienen que las políticas económicas y sociales generadas en el marco del neoliberalismo que refuerzan la división sexual del trabajo, producen subjetividades femeninas y ajustan los cuerpos de hombres y mujeres a las necesidades de acumulación capitalista se pueden entender desde el concepto de “tecnologías de género”⁹. Estas tecnologías según

⁹ Las tecnologías de género son producto de “*tecnologías sociales y de una serie de discursos institucionalizados, de epistemologías y de prácticas críticas*” que inciden y afectan los cuerpos, los comportamientos y las relaciones sociales; y, en un sentido amplio, son determinantes “del campo de los significados sociales” (Sañudo Pazos, 2015, Pág. 88)

Lauretis (1989, citada Sañudo, 2015, Pág. 88) tienen como fin “*el crear, normalizar y naturalizar las representaciones sobre la sexualidad, para que sean asumidas sin mayores resistencias y restricciones por los sujetos sociales*”.

1.3. El valor del trabajo de cuidado

En el ítem anterior se exponía como el capitalismo había forjado la división sexual del trabajo (Ezquerro, 2012 & Federici, 2010), la cual separa el trabajo reproductivo del trabajo productivo. El primero, se le asignó a la mujer y se enmarcó en el ámbito privado, íntimamente ligado al hogar y sus cuidados, y el segundo se le asignó al hombre y se enmarca en el ámbito público. Kergoat afirma que la división sexual del trabajo es:

La asignación prioritaria de los hombres a la esfera productiva, y de las mujeres a la esfera reproductiva; por el acaparamiento de los hombres de las funciones con un alto valor social agregado (políticas, religiosas, militares, etcétera)” (Citada en Molinier, 2011, pág. 47).

El Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2012) sostienen que a el principio de división, también se le acompaña un principio de jerarquización, es decir, que el trabajo masculino al estar ligado a lo productivo se le considera de más valor, mientras que el trabajo reproductivo al estar asociado a la naturaleza maternal de las mujeres se le considera sin valor.

Ahora bien, en el marco del trabajo reproductivo que la mujer ejerce en el hogar, el cuidado es un ejercicio fundamental y que históricamente se ha ligado a la maternidad y por ende a la femineidad; son las mujeres las que mayoritariamente asumen la responsabilidad de cuidar al interior de la familia y en general en la sociedad. El cuidado se puede entender como:

La atención y satisfacción de aquellas necesidades físicas, biológicas, afectivas y emocionales que tienen las personas. Si bien todas las personas necesitan de cuidados, aquellas que son dependientes, ya sea por encontrarse en los extremos de la vida (niñez, ancianidad) o por otras razones (enfermedades, discapacidad) requieren de una mayor cantidad de cuidados y/o de cuidados especiales. (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), 2012, Pág. 9)

Como sostiene el ELA, ha existido una tendencia a “especializar” a las mujeres en trabajos de cuidado, es por eso, que en el sector privado son las mujeres las que

mayoritariamente tienden a asumir los oficios y profesiones que implican el cuidar a otro: enfermeras, maestras, niñeras, empleadas domésticas, servicios generales, etc. Lo anterior implica que haya dos tipos de trabajo de cuidado, uno remunerado (el que está inmerso en el mercado) y uno no remunerado (enmarcado las labores domésticas propias del hogar y que no genera ingresos), sin embargo, ambos tipos de trabajo de cuidado carecen de valor en la vida social (López Lara, 2014).

Según la CEPAL (2009) dicha desvalorización, sobre todo del trabajo de cuidado que se da al interior del hogar, es producto de la naturalización del rol de cuidadora de la mujer y del supuesto que sostiene que dicho trabajo está vinculado a las relaciones afectivas de parentesco y familia, que lo asume como un acto “de amor y entrega” y no como un trabajo. Sin embargo, el cuidado es un trabajo fundamental que genera beneficios a gran escala, puesto que el cuidado va a permitir reproducir la fuerza laboral que alimenta el sistema capitalista, teniendo implicaciones tanto sociales como económicas (CEPAL, 2009 - López Lara, 2014).

Ahora bien, el trabajo de cuidado al estar por fuera de la esfera del mercado, es un trabajo que no es visibilizado, por lo tanto no hace parte de las mediciones mercantiles reforzando su baja valoración social (Esquivel, 2011). Ante dicho panorama ha surgido en la academia el concepto de “economía del cuidado” el cual refiere a *“bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas, en las sociedades en que viven”* (Rodríguez C. , 2005), dicho concepto pretende reconocer como aquellos aspectos relacionados con el cuidado generan valor económico, como se vinculan al mercado y al desarrollo de los países¹⁰.

¹⁰ El gobierno colombiano promulgo la Ley 1413 de 2010 “*por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales*”

CAPÍTULO 2: EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN LABORAL ENTRE LAS MADRES COMUNITARIAS DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DEL BIENESTAR FAMILIAR

A continuación se realizará una breve presentación del Programa de Hogares Comunitarios, así como del proceso de formalización laboral entre las madres comunitarias y el ICBF, un mapa general de la legislación que sustenta el caso y para terminar una breve presentación de los casos elegidos.

2.1. Historia y contextualización del programa HCB

El programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) aparece en 1986 en el Plan Nacional de Desarrollo 1986 – 1990 durante la presidencia de Virgilio Barco. Dicho programa surgió como respuesta del Gobierno Colombiano para atender a los niños y niñas menores de 7 años de las zonas más pobres del país y ante los problemas presentados por el programa de Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP)¹¹ (Puyana, Mujer y política social: El caso de los hogares infantiles, 1991). El programa fijó su meta de atención para 1990 en 1'000.000 de niños y niñas en 66.600 hogares comunitarios en todo el territorio, así mismo puso énfasis en la atención a los menores desde una acción coordinada entre la comunidad y el Estado (Presidencia de la República de Colombia, 1986).

La Ley 89 de 1988 asigna los recursos al ICBF para financiar el programa, aumentando la contribución de los aportes para el ICBF de dos a al tres por ciento del valor de la nómina mensual de salarios. Dicho aumento estará exclusivamente destinado al Programa de Hogares Comunitarios, los cuales son definidos como

“aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social

¹¹ Según Puyana (1991) la crisis de los CAIP fue producto tanto de la crisis económica, como de la baja cobertura que había logrado puesto que para 1986 atendían a 251.300 niños/as (Presidencia de la República de Colombia, 1986). La mayoría de los beneficiarios eran hijos de trabajadores activos, por lo que el programa tampoco llegaba a las zonas de mayor pobreza del país, por ejemplo en Bogotá el 88% de los barrios pobres carecían de los servicios de los CAIP.

de los niños de los estratos sociales pobres del país” (Colombia, 1988, Artículo 1° - Párrafo 2°).

Cada hogar comunitario atenderá 15 menores de 7 años en el hogar de una madre comunitaria, quien recibe una beca del ICBF para alimentación, compra de utensilios de larga duración (por ejemplo menaje) y adecuación del hogar¹². Como sostiene Puyana (1991, 1994) las metas propuestas por el programa fueron ambiciosas y así mismo obtuvo logros significativos puesto que para 1988 la cobertura llegó a 719.361 niños y niñas menores de 7 años.

Durante la presidencia de César Gaviria aparece una nueva modalidad de HCB denominados FAMI (Familia, Mujer e Infancia), producto del compromiso adquirido por Colombia en la Cumbre Mundial en favor de la infancia de 1990 en Nueva York, donde se reconoce la importancia de mejorar los servicios prenatales, postnatales y establece como epicentro la atención a madres gestantes (ICBF, 2014). Según el acuerdo 005 de 1991 del ICBF y la resolución 680 de 1991 del ICBF y el Min. Salud los HCB modalidad FAMI tienen como prioridad la atención a mujeres gestantes, madres lactantes y niños/as menores de dos años, la responsabilidad de cada hogar comunitario de esta modalidad recaerá sobre una madre comunitaria, en su vivienda o en un local comunitario.

Para el año 1995 surgió la modalidad de Hogares Agrupados el cual consiste en agrupar dos o más madres comunitarias en espacios cedidos por personas públicas o privadas para atender a los niños y niñas (ICBF, 2014). Por su parte, el decreto 1340 de 1995 dicta las disposiciones para el desarrollo del Programa de Hogares Comunitarios, dicho decreto estableció que la vinculación de las madres comunitarias constituye una contribución voluntaria, por ende no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras, ni con entidades públicas, lo anterior se sustenta en que la *“obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia”* (Presidencia de la República de Colombia, 1995, artículo 4°).

¹² En la actualidad cada hogar comunitario puede atender máximo 14 niños y niñas menores de 5 años con 11 meses.

Así mismo establece que es el ICBF la entidad pública que establecerá los criterios, parámetros y procedimientos técnicos y administrativos que permitan la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, pero que será ejecutado directamente por la comunidad a través de Asociaciones de Padres de Familia o de otras organizaciones comunitarias. En concordancia con lo mencionado, el ICBF por medio del acuerdo 21 de 1996 establece los primeros lineamientos para la organización y funcionamiento de los HCB. Según este acuerdo, el perfil de una madre comunitaria es:

“hombre¹³ o mujer con actitud y aptitud para el trabajo con los niños; mayor de edad y menor de 55 años, de reconocido comportamiento social y moral, con mínimo cuatro años de educación básica primaria, posea vivienda adecuada o tenga disposición para atender a los niños en espacio comunitario, acepte su vinculación al programa como un trabajo solidario y voluntario, esté dispuesto a capacitarse para dar una mejor atención a los beneficiarios, tenga buena salud y cuente con el tiempo necesario para dedicarse a la atención de los niños” (ICBF, 1996, artículo 5°).

Con el tiempo los HCB se han ido consolidando como una estrategia de atención a la primera infancia en condiciones vulnerables, por ende con el transcurrir de los años ha sufrido cambios tanto administrativos como operativos en búsqueda de mejorar su calidad (López Lara, 2014). En la actualidad, el programa de Hogares Comunitarios del Bienestar se encuentra enmarcado en la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia *De Cero a Siempre*¹⁴ dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses. Es necesario aclarar que el ICBF en el marco de “0 a

¹³ Es importante resaltar que el ICBF reconoce la posibilidad de que hombres asuman el rol de madre comunitaria, sin embargo, no es posible establecer la cantidad de hombres que hacen parte del programa en calidad de “padres comunitarios” puesto que en los Informes de Gestión del ICBF de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 no hay información al respecto.

¹⁴ La estrategia “De Cero a Siempre” se define como “*un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición*” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013, Pág. 9).

El 24 de mayo de 2016 se aprobó en el Congreso de la República de Colombia el proyecto de ley que elevaba la estrategia De Cero a Siempre a Política de Estado. A la fecha en que se escribe este trabajo no ha sido sancionada por el Presidente.

Siempre” ha desarrollado una serie de “*Programas de atención de modalidad integral*” que son diferentes a los “*Programas de atención en modalidad tradicional*”.

Los primeros tienen por objetivo “*asegurar las condiciones que posibiliten el desarrollo infantil, acrecentando las capacidades, habilidades y potencialidades humanas*” (ICBF, 2016, pág. 23); de igual manera se han fundamentado sobre el proceso de los HCB que se ha estudiado pero son más tecnificados y prestan una atención más profesionalizada en búsqueda de mejorar la calidad del servicio, así mismo algunos funcionan con participación del sector privado. Ahora bien, la apuesta del ICBF es la movilización de Hogares Comunitarios a esquemas de modalidad comunitaria de atención integral, según el Informe de Balance de Cero a Siempre (2015), hasta ahora se ha logrado el 50% de HCB hagan este tránsito.

Ahora bien, la modalidad tradicional busca “*promover el desarrollo integral de los niños y las niñas y cuya identidad particular está dada por el lugar estructural que tiene la participación de la familia y la comunidad en la atención diaria de las niñas y los niños*” (Ibíd, Pág. 17). Los *Programas de atención en modalidad tradicional* agrupan a las tres modalidades que se estudiaron en este trabajo: los familiares tradicionales, FAMI y agrupados. En el anexo 2 se presentan ambas modalidades y los tipos de servicios que agrupan, así como el número de usuarios durante el 2015.

En el marco de la estrategia De Cero a Siempre, los HCB que hacen parte de la modalidad tradicional y que no han hecho el tránsito a la modalidad integral, han tenido acciones que se encuentran enmarcadas en el mejoramiento de la calidad del servicio (Estrategia de atención integral a la primera infancia, 2015). Para lograr lo anterior el ICBF ha centrado esfuerzos en la cualificación de los hogares comunitarios por medio de capacitaciones a las madres comunitarias como agentes educativos que brindan educación inicial, es decir aquellas personas que brindan educación inicial y son los responsables de los niños y niñas desde la gestación hasta los cinco (5) años de edad.

En la actualidad, según el ICBF existen más de 62.000 madres comunitarias. En el anexo 3 se puede encontrar toda la legislación y normatividad vigente que sustenta el programa de Hogares Comunitarios del Bienestar.

2.2. Proceso de formalización del vínculo laboral entre las madres comunitarias y el ICBF

Puyana (1994) y Villareal, (2011) sostienen que uno de los resultados de los HCB fue la aparición masiva de las madres comunitarias en la esfera pública, sobre todo en las dinámicas de organización barrial. Las madres comunitarias se han convertido en lideresas de sus comunidades, acompañando o coordinando proyectos comunitarios, así mismo se generó un proceso de organización comunitaria a nivel nacional que dio lugar a organizaciones como AMCOLOMBIA y SINTRACIHOB¹⁵, lo cual les ha permitido negociar y reivindicar sus intereses laborales frente al Estado, así como exigir mejoras en la prestación del servicio a los menores.

Entre las principales exigencias y reivindicaciones de estos movimientos se encontraba la regulación y formalización del vínculo laboral entre las madres comunitarias y el ICBF, ante la ausencia de un salario como contraprestación a su labor así como de servicios de protección social (salud, pensión, riesgos profesionales) producto. La ausencia de dicho vínculo laboral estaba sustentado por parte del Estado con el artículo 4 del decreto 1340 de 1995, el cual sostiene que la vinculación de las madres comunitarias al programa es de carácter voluntario.

Ahora bien, las reivindicaciones laborales de las madres comunitarias tras 26 años de la existencia del Programa de Hogares Comunitarios serían reconocidas por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-628, en la cual se decidió que la bonificación que recibían las madres comunitarias debía ser de por lo menos el equivalente a un salario mínimo, en aras de hacer más igualitario el trabajo de estas mujeres. Dicha sentencia fue acogida por parte del gobierno nacional en la Ley 1607 de 2012 en su artículo 36, el cual sostiene

“Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres

¹⁵ AMCOLOMBIA: Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor.
SINTRACIHOB: Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia y Adolescentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.” (Congreso de la República de Colombia, 2012, artículo 36)

El Decreto 289 de 2014 - el cual reglamenta el artículo en relación – establece que el vínculo laboral con las madres comunitarias se celebraran con entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar¹⁶, estos contratos garantizarán todos los derechos y beneficios consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual que se elija y las normas que regulan el Sistema de Protección Social. Así mismo, dichas entidades ostentarán la condición de único empleador, sin que se pueda predicar solidaridad patronal con el ICBF, así mismo se reafirma que las madres comunitarias no tienen la calidad de servidoras públicas.

Es importante mencionar que antes de la aprobación del proceso de formalización laboral, el Gobierno de Colombia había adelantado acciones a largo de la historia del Programa de Hogares Comunitarios del Bienestar orientadas a vincular a las Madres Comunitarias al Sistema de Protección Social, así como la entrega de una bonificación a las madres comunitarias según la cantidad de niños que atendieran¹⁷. Dicha bonificación desde la Ley 2008 sería del 70% del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), para el 2012 dicha bonificación sería de \$444.150 pesos.

Sin embargo, esta vinculación parcial contribuyó a la informalidad de la labor de las madres comunitarias infringiendo sus derechos laborales, así mismo contribuyó a la

¹⁶ Las administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, son entidades sin ánimo de lucro, tales como las asociaciones de padres de familia usuarios, asociaciones de madres comunitarias y otras entidades autorizadas por el ICBF para la operación y ejecución del mismo. (Ministerio del Trabajo de la Presidencia de la República de Colombia, 2014).

desvalorización e invisibilidad del trabajo de cuidado que tradicionalmente ellas han realizado (Pinzón, 2015 - Puyana, 1994).

En el anexo 4 se puede encontrar toda la legislación y normatividad con respecto a la normatividad en torno a bonificaciones, sistema de protección social, pensión y formalización laboral de las madres comunitarias.

2.3. Los casos de la UPZ 90 – Pardo Rubio en Bogotá y de los barrios La Esperanza y Buenos Aires en Girardot

A continuación se expondrán los dos casos de atención a la primera infancia en modalidad tradicional que se tienen en cuenta para el desarrollo de la presente investigación, ubicados en la UPZ 90 – Pardo Rubio en Bogotá D.C. y en los barrios La Esperanza y Buenos Aires en Girardot – Cundinamarca. Se han seleccionado dichos casos porque con este trabajo se quiere tener en cuenta el proceso de formalización laboral de las madres comunitarias tanto en Bogotá como ciudad capital, como de un municipio más pequeño y con menores recursos como lo es Girardot, todo esto con el fin de establecer similitudes y diferencias entre ambos casos. Así mismo pretende reconocer diferencias en la implementación llevada a cabo por una entidad privada y una organización comunitaria que pueden ser las entidades administradoras del programa.

Ahora bien, se ha seleccionado la UPZ 90 – Pardo Rubio gracias al trabajo que han tenido las madres comunitarias de este sector con el programa de Voluntariado Javeriano del Centro Pastoral San Francisco Javier de la Pontificia Universidad Javeriana, este último programa facilitó el acercamiento con dichas mujeres. Mientras que los casos de La Esperanza y Buenos Aires en Girardot fueron seleccionados puesto que una de mis tías maternas es madre comunitaria hace 19 años, ella facilitó el acceso y contacto con otras madres comunitarias de dicho territorio

2.3.1 UPZ 90 – Pardo Rubio (Bogotá D.C.)

En Bogotá D.C. las acciones del ICBF son coordinadas por la Regional Bogotá, la cual presta sus servicios en todo el territorio en 15 Centros Zonales. El Centro Zonal de Barrios Unidos cubre las localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo y Chapinero,

es en esta última localidad donde se encuentra la UPZ 90 – Pardo Rubio que agrupa 20 barrios pequeños y 5 en proceso de legalización (Secretaría Integración Social, 2012, citado en Rodríguez , 2014). La UPZ se divide en dos zonas: Pardo Rubio I y Pardo Rubio II, para 2012 contaba con 38.707 habitantes. En la primera zona se pueden encontrar estratos socioeconómicos desde el 2 al 5 con predominancia del 4, mientras que la segunda cuenta con estratos 1 y 2 (Ibíd, pág. 38); esta investigación se va a centrar en Pardo Rubio II, puesto que es en este territorio donde hay mayor presencia de Hogares Comunitarios.

El ICBF presta atención a la primera infancia en modalidad comunitaria en este territorio por medio de la Asociación de Madres Comunitarias y Padres Usuarios de los Cerros Orientales - El Paraiso. Dicha asociación cuenta con 11 HCB tradicionales y 1 HCB agrupado, ahora bien es necesario recordar que los Hogares Comunitarios fueron ideados para atender a la primera infancia en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, es por eso que la mayoría de estos HCB están localizados en los estratos 1 y 2 de Pardo Rubio.

Para esta investigación se entrevistaron a cuatro madres comunitarias de Pardo Rubio, dos pertenecen a la modalidad de HCB tradicional y las otras dos a la modalidad agrupada. Es importante mencionar que una de las madres comunitarias entrevistadas, María del Pilzar Garzón, también ostenta el cargo de Representante de la Asociación ante el ICBF, por lo tanto es ella la responsable de la firma de los convenios entre el ICBF y la Asociación de los Cerros Orientales – El Paraiso. Así mismo es ella, quien realiza los contratos laborales entre la Asociación y las madres comunitarias pertenecientes a la asociación.

2.3.2. Barrios La Esperanza y Buenos Aires (Girardot – Cundinamarca)¹⁸

Las acciones del ICBF en Cundinamarca se encuentran enmarcadas y coordinadas por la Regional Cundinamarca. Dicha regional cuenta con 13 Centros Zonales, entre

¹⁸ Es necesario resaltar que el municipio de Girardot no cuenta con documentos oficiales que evidencien la atención a la primera infancia en los Programas de Hogares Comunitarios. El ICBF ni la Regional Cundinamarca tampoco cuentan con cifras oficiales publicadas con respecto a este servicio en el municipio de Girardot, por lo tanto la información presentada se hace con base en lo dialogado informalmente con las madres comunitarias de dicho municipio.

los que se encuentra el Centro Zonal Girardot que tiene por cobertura los municipios de Agua de Dios, Guataquí, Jerusalén, Nariño, Nilo, Ricaurte, Tocaima, Viotá y Girardot. Ahora bien, hasta el año 2015 en el municipio de Girardot la administración de los HCB presentes en este territorio estaba bajo el encargo de cuatro asociaciones de madres comunitarias y padres usuarios.

Entre estas cuatro asociaciones se encontraba la Asociación de Padres Usuarios de Bienestar Brisas del Magdalena, el cual tenía a cargo 25 HCB en sus distintas modalidades tradicionales. Dicha asociación tenía presencia en la comuna 3 – occidente de Girardot que agrupa 47 barrios, entre los cuales destacan los barrios La Esperanza y Buenos Aires, con presencia de hogares en estratos socioeconómicos 1 y 2 (Alcaldía de Girardot, 2012). Dicha asociación estuvo a cargo de la administración de los hogares comunitarios en dicho territorio desde que el programa llegó a Girardot, así mismo durante el 2014 y 2015 estuvo a cargo de los contratos laborales de las madres comunitarias.

Para el año 2016 la administración de los Hogares Comunitarios pasó al operador denominado “Corporación Multiactiva Para la Inversión Social en la República de Colombia” – Comuinso. Por ende, el proceso de contratación laboral de las madres comunitarias del municipio – 100 aproximadamente – ahora se encuentra a cargo de dicha entidad contratada por el ICBF.

Para esta investigación se entrevistaron a cuatro madres comunitarias, que pertenecieron a la Asociación Brisas del Magdalena y que actualmente laboran por contrato con Comuinso, tres habitan en el barrio La Esperanza y una en el barrio Buenos Aires, todas hacen parte de la modalidad HCB tradicional.

En el anexo 5 se presenta un cuadro con información básica sobre las madres comunitarias entrevistadas en esta investigación.

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

El capítulo pretende analizar el proceso de implementación del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 - que ordena la formalización del vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias pertenecientes al Programa de Hogares Comunitarios del Bienestar en sus distintas modalidades desde el año 2014 - y así evidenciar los resultados que dicho proceso ha generado.

El análisis al proceso de implementación de dicha medida se propone desde el “*marco de análisis para la implementación de políticas públicas*” propuesto por Sabatier y Mazmanian (1993); dicho marco está orientado a “*identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos a lo largo del proceso de implementación*” (pág. 329). Los autores establecen dos momentos para el análisis, el primero desde tres factores condicionantes para el logro de los objetivos durante la implementación: *tratabilidad de los problemas a los que se dirige la ley, grado en que la ley estructura el proceso de implementación y variables no normativas*.

El segundo momento, lo plantean desde las etapas del proceso de implementación; para efectos de este trabajo investigativo, dichos factores y etapas fungirán como categorías de análisis y cada uno cuenta con sus respectivas variables¹⁹.

Para obtener los resultados, se realizaron siete (7) entrevistas semiestructuradas (Para ver la guía de entrevista ir Anexo 6) a ocho (8) madres comunitarias²⁰, cuatro (4) de ellas pertenecientes a la Asociación de los Cerros Orientales – El Paraíso y las otras cuatro (4) pertenecieron a la Asociación Brisas del Magdalena. La información recolectada fue complementada por medio de revisión de prensa y documentos oficiales. Es importante recalcar que este trabajo investigativo tiene limitaciones, puesto que el proceso de implementación de la formalización laboral de las madres comunitarias puede variar según los territorios y las dinámicas propias de cada regional del ICBF y sus respectivos centros zonales.

¹⁹ Ver Tabla 2.

²⁰ Una de las entrevistas se realizó a dos madres comunitarias, María del Pilar Sarzón y Jenny Gonzales, quienes tienen un hogar comunitario en modalidad agrupada.

A continuación, se procederá a describir de manera breve el análisis realizado al proceso de implementación del artículo 36 de la ley 1607 de 2012, utilizando las categorías y variables propuestas por Sabatier y Mazmanian, para determinar si hay factores que condicionen el cumplimiento del objetivo de la ley en mención. Luego se evidenciarán los resultados que el investigador sostiene ha dejado dicho proceso.

3.1. Tratabilidad del problema al que se dirige la ley.

Desde la década de los 90', las distintas organizaciones de madres comunitarias se han movilizado para exigir la mejora de sus condiciones laborales. Sin embargo, fue en el 2012 donde las protestas tomaron mayor renombre en el país por la magnitud y las implicaciones que tuvo, ya que en los meses de mayo y julio de ese año, las madres comunitarias – en el marco de un paro nacional convocado por las distintas organizaciones – suspendieron la atención a niños y niñas durante varios días, exigiendo la mejora de sus derechos laborales y sociales.

Ahora bien, la estrategia “De Cero a Siempre” también contribuyó a que las protestas tomarán tal relevancia, puesto que las madres comunitarias entraron en confrontación con dicho programa. Esto se da porque de “Cero a Siempre” busca cualificar la prestación de la atención a la primera infancia y entre las estrategias que proponen, se encuentra hacer un tránsito de los programas comunitarios hacía programas integrales como lo son los Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Las madres comunitarias argumentaban que no tendrían cabida en dicho programa, puesto que en estas nuevas modalidades los requisitos son mayores y la mayoría de las madres comunitarias no cumplirían con estos (Redacción El Tiempo, 2012).

El primer reconocimiento del problema de precarización laboral de las madres comunitarias por parte de una autoridad con capacidad de tomar decisiones fue por la Corte Constitucional, que en la sentencia T-628 de 2012 le ordenó al ICBF iniciar y liderar un proceso que asegure que las *“madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos el salario mínimo legal mensual vigente.* (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

En relación a la variable “*disponibilidad de una teoría causal válida y/o tecnologías que justifiquen el cambio*”, fue precisamente la sentencia de la Corte la que estableció una teoría que justificará el proceso de formalización de las madres comunitarias y que posteriormente sería acogida por el Congreso y el Gobierno de Colombia para fundamentar el proceso de formalización. En dicha sentencia la CC reconoce que aunque la responsabilidad en la atención a la primera infancia debe ser compartida entre la sociedad y el gobierno, esto no puede convertirse en la justificación para que las madres comunitarias presten un servicio por menos de un salario mínimo (Ibíd.).

Con respecto a la *diversidad del comportamiento que se desea regular*, la medida no presenta una gran variedad de comportamientos a reglar, de por si es muy concreta y mínima ya que lo que opta a regular es el paso de una relación laboral informal a una relación laboral formalizada. Ahora bien, con respecto al *porcentaje o tamaño del grupo objetivo* la ley establece un grupo claro y bien determinado, puesto que la formalización se va a realizar con todas las madres comunitarias, no se realiza diferenciaciones por edad, tiempo en el programa o modalidad de hogar comunitario.

Por otra parte, las modificaciones del comportamiento que requiere la ley aunque parece ser sencilla, no resulta ser así. Como el ICBF (2014) reconoce, el proceso de formalización de las madres comunitarias tiene dos implicaciones importantes: En primer lugar, la vinculación laboral formal de 65.000 (aproximadamente) madres comunitarias, la cual se generó a partir de la suscripción de un contrato de trabajo a término fijo donde se especifican con claridad las condiciones del servicio y de la remuneración.

En segundo lugar, el proceso de formalización implica la afiliación y pago al Sistema de Integral de Seguridad Social (salud, pensiones, riesgos laborales y a subsidio familiar) por parte de las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, garantizando así los derechos y prestaciones a las madres que se encuentren formalizadas laboralmente.

El ICBF para llevar a cabo el proceso de formalización laboral, lo hizo por medio de las organizaciones administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, por ejemplo, las asociaciones de madres comunitarias como el caso de la

Asociación de los Cerros Orientales – El Paraíso u operadores como es el caso de Comuinso, por ende las madres comunitarias no tienen ningún vínculo directo con el ICBF, tal como lo sostiene Pilar Garzón *“las madres comunitarias no tienen ningún vínculo, así vínculo con el ICBF, no, el vínculo lo tiene es la representante de la asociación”* (Garzón, entrevista 7, 2016). Los directos contratantes de las madres comunitarias son dichas entidades administradoras.

Ahora bien, es importante resaltar que la ley no introdujo modificaciones ante algunas situaciones problemáticas para las madres comunitarias, y que están íntimamente ligados con la existencia de un vínculo laboral. Uno de estos fue el tema de la pensión para las madres comunitarias que llevan trabajando varios años en el programa y que están próximas a cumplir la edad para pensionarse (57 años) o que por enfermedades relacionadas con el ejercicio de madre comunitaria no pueden seguir laborando. Al respecto Alexandra dice:

“Lo que a mí me pone a pensar es que ya me estoy haciendo vieja, ya casi llevo a los 55, y el problema que tengo es que no pagué las semanas esas necesarias para la pensión. Pues sí, yo reconozco que ahora nos pagan pensión pero tantos años que no se pagó eso, y entre más viejas como que ya casi no les gusta contratar. Ahorita, lo que hay es que si uno llega a la edad de pensión, pues a nosotras nos dan como un bono, creo que es como 250.000 pero imagínese eso no alcanza para nada y menos porque lo dan como cada 2 o 3 meses” (Mocetón, entrevista 4, 2016)

En otras palabras, varias madres comunitarias no han podido acceder a una pensión mensual, a pesar de tener la edad para hacerlo y llevar más de 15 años en el programa, esto es producto de que cuando la vinculación al programa era en calidad voluntaria muchas madres comunitarias no cotizaron semanas de pensión²¹. Ahora bien, lo anterior evidencia que la tratabilidad que se le dio al problema de la informalidad del vínculo laboral de las madres comunitarias ofreció una solución parcial a la vulnerabilidad laboral en las que se encontraban.

²¹ SINTRACIHOBÍ realizó un paro en abril de 2016, entre las peticiones de las madres comunitarias se encontraba dar solución en materia de seguridad pensional a las madres que hayan superado la edad de pensión o que tienen problemas de salud. Dicho paro se levantó el 14 de abril luego de firmar una serie de compromisos pactados entre las partes, entre los cuales se acuerda la presentación al Congreso de un proyecto de ley el 20 de julio del 2016, para garantizar la seguridad social en materia pensional de las madres comunitarias, con especial énfasis en los casos mencionados.

3.2. Grado en el que la ley estructura el proceso de implementación

En primer lugar es importante recalcar que el artículo que formalizó el vínculo laboral de las madres comunitarias se dio en el marco de la Ley 1607 de diciembre del 2012, que estableció una reforma tributaria en Colombia. Dicha ley, entre otras cosas, derogó el pago de los impuestos parafiscales²² a la nómina destinados a financiar el SENA y el ICBF por parte de las empresas y/o empleadores, bajo la lógica de reducir los impuestos a la creación de empleo y fomentar nuevos puestos de trabajo.

Para financiar dichas instituciones se propuso gravar los ingresos de las empresas con un impuesto a las utilidades, por lo tanto, se creó el impuesto sobre la renta para la equidad - CREE, el cual se calcula sobre el 8%. El ICBF tiene una participación fija con destinación específica en dicho impuesto del 2.2%, así mismo establece que dichos recursos crecerán año tras año 2 puntos por encima de la inflación y se garantiza la autonomía del ICBF (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Ante esta propuesta, surgieron críticas de diferentes sectores sociales y políticos que argüían que dicha reforma dejaría sin recursos al ICBF y por lo tanto a la atención a la primera infancia. Ante estas críticas, el gobierno de Juan Manuel Santos y Diego Molano (entonces director del ICBF) defendieron la reforma, argumentando que la institución saldría más fortalecida y mejor financiada, será esta nueva financiación – según Molano – la que permitirá la contratación de las madres comunitarias (Redacción El Espectador, 2012).

Cuando el Gobierno de Santos presentó la reforma tributaria en mayo del 2012 no contemplaba la formalización de las madres comunitarias, el artículo 36 se adicionó por propuesta del Partido de la U y con el respaldo del Gobierno en el último debate de la ley en la Cámara de Representantes en diciembre del 2012, aduciendo que se le estaba dando cumplimiento a la sentencia T-628 de 2012 de la Corte Constitucional. La decisión de formalizar el vínculo laboral de las madres comunitarias se puede entender como una decisión política en medio de una medida técnica y

²² Según la Unidad de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda de Colombia, los parafiscales “*son gravámenes establecidos por la Ley de carácter obligatorio que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector*”.

tributaria, usada para diluir las críticas con respecto al ICBF y así favorecer su aprobación.

Además, es importante recordar que para la fecha cercana a la aprobación de la reforma tributaria, la formalización del vínculo laboral de las madres comunitarias era un tema en boga gracias a la sentencia proferida por la Corte Constitucional. Dicho problema social que vivían las madres comunitarias se convirtió y se reconoció como un problema público, lo cual sería aprovechado y cooptado por el Gobierno Santos para vincularlo a la reforma tributaria y generar apoyo a esta ante la andana de críticas surgidas al proyecto de reforma tributaria²³.

Lo anterior evidencia lo afirmado por Ezquerro (2012), al sostener que los Estados cooptan tanto el trabajo reproductivo de la mujer como su trabajo productivo, en este caso para garantizar la aprobación de una reforma tributaria que podría llegar a comprometer los recursos de los programas para la atención a la primera infancia, programas que cuentan con una mayoría abrumadora de mano de obra femenina.

Ahora bien, para analizar ésta categoría es necesario tener en cuenta el Decreto 289 de 2014 que reglamenta el artículo 36 la Ley 1607 de 2012. Con respecto a la variable *objetivos claros, coherentes y jerarquizados* se puede establecer que cuenta con un solo objetivo el cual es claro y consiso; este objetivo establece por medio de cuales organizaciones se llevará a cabo dicho proceso de formalización (Entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios, también conocidas como Empresas Administradoras de Servicios - EAS) y la calidad de los contratos que se suscribirán, los cuales “*contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social*” (2014).

Con relación a los recursos financieros disponibles, la misma reforma tributaria asigna y garantiza al ICBF los recursos destinados a los programas de atención a la

²³ Está idea se ve fortalecida si se tiene en cuenta que el Gobierno Nacional hasta ese momento no había presentado proyecto alguno que favoreciera dicha formalización, incluso el Gobierno de Juan Manuel Santos no apoyó el Proyecto de Ley 032 de 2011 del Partido MIRA que buscaba llevar a cabo esta formalización y que sorteo su último debate en noviembre, un mes antes de aprobar la reforma tributaria.

primera infancia, entre los cuales se encuentra el Programa de Hogares Comunitarios. Según el informe de gestión del 2015 de ICBF, el programa tuvo una inversión de un poco más 1.1 billones de pesos.

Respecto al *grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación* se reconoce al ICBF como la única institución encargada de la implementación del proceso de formalización del vínculo laboral de las madres comunitarias por medio de las EAS, acompañada por el Ministerio del Trabajo. Cabe resaltar que la política pública de primera infancia “De 0 a Siempre” ha permeado la implementación del proceso de formalización; al ser la política rectora en atención a la primera infancia del país también es la que tiene mayor jerarquía.

Respecto a las *posibilidades de participación otorgadas a actores externos* se reconoce que el decreto otorga una gran participación y un papel fundamental a las Entidades Administradoras de Servicios (EAS), puesto que son estas las que van a adelantar el proceso de contratación.

En conclusión, el Decreto 289 de 2014 estructura de manera efectiva el proceso de implementación de la formalización del vinculo laboral de las madres comunitarias.

3.3. Variables no normativas que condicionan la implementación

Si bien Sabatier & Mazmanian (1993) proponen varias variables para esta categoría, se ha optado por centrarnos en aquellas que prestan atención a las *variaciones del apoyo público* y en los *cambios en las actitudes y recursos de los grupos ciudadanos*. Con respecto a la primera variable es posible enunciar que el apoyo de la sociedad en general ha disminuido, puesto que se considerará que una vez se ha dado la formalización del contrato laboral los derechos de las madres comunitarias ya han sido garantizados.

A pesar que las madres comunitarias y el sindicato que las agrupa, SINTRACIHOBI, ha convocado a paros nacionales y han protestado durante el 2016 por las condiciones laborales flexibilizadas con las que fueron contratadas, estos paros no han tenido la repercusión de años anteriores, aunque el sindicato mantiene su capacidad de negociación frente al ICBF. Es importante señalar que no todas las

madres comunitarias se sumaron al paro, incluso hay algunas que se mostraron contrarias a las exigencias de este, por ejemplo, Pilar García y Viviana González, la primera afirma:

“Esta huelga nos perjudica a todas a todas, en lugar de ayudar lo que hizo fue perjudicar, por ejemplo, lo que pasa es que el sindicato quieren es que hagan lo que ellas quieran, pero nunca cuentan con nosotras, por ejemplo en este paro que hubo (mayo de 2016), nunca nos dijeron lo que ellas iban a pedir y lo que ellas piden es algo que a nosotros a veces no nos conviene, por ejemplo todo este cartapacio de papeles que nos exigen lo pidieron fue ellas y pidieron muchas cosas más que ahorita van a empezar a exigirnos y nosotras pues en las reuniones que hemos tenido en la regional le decimos; nosotras no nos vamos a sentir capaces porque es mucho el trabajo” (García, Entrevista 6, 2016).

Así mismo, la mayoría de madres comunitarias no sienten que las comunidades que habitan reconozcan su labor, incluso hay padres de familia y vecinos en general que no tienen un buen trato con ellas según lo que mencionan. Esto también son señales que permiten dar ideas sobre el bajo respaldo por parte de la sociedad a la labor de las madres comunitarias. Ante la pregunta ¿usted cree que el trabajo de las madres comunitarias es reconocido por la comunidad?, la madre comunitaria Mónica Vargas afirma lo siguiente:

“Algunos, no todos no todos porque hay mucha gente que critica la labor que se está haciendo ¿sí? A veces se presentan situaciones incómodas, en el sector donde yo estoy a la gente le incómoda el ruido, y no les gusta... Por ejemplo, a mí me gusta sacar los niños, entonces yo los saco para llevarlos al parque entonces hay que no le gusta que les toquen las paredes” (Vargas, entrevista 3, 2016)

Los cambios en las actitudes y recursos de los grupos ciudadanos al proceso de formalización laboral ha declinado notablemente, sin embargo, como sostiene Sabatier y Mazmanian que hayan cambios en las actitudes de los grupos de apoyo que tiendan a disminuir es el recorrido que sigue la mayoría de políticas públicas, las cuales para posicionarse necesitan precisamente de un apoyo fuerte y una autoridad pública con la capacidad de reconocerla, pero con el pasar del tiempo pierden relevancia en medios y por ende apoyo.

3.4. Análisis desde las etapas del proceso de implementación

Debido a que este trabajo de investigación tiene por objetivo describir los resultados de la implementación del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 que lleva a cabo la

formalización del vínculo laboral de las madres comunitarias, se decidió hacer énfasis en las dos siguientes etapas: 1) *Impactos reales de las decisiones políticas* y 2) *los impactos percibidos desde la perspectiva de las madres comunitarias*, directas beneficiarias de la formalización laboral.

Para iniciar con los *impactos reales*, es menester comenzar diciendo que no hay documentos o evaluaciones oficiales con respecto a cómo se ha adelantado el proceso de formalización, los resultados que se presentan en este trabajo son sacados de los Informes de Gestión del ICBF del año 2014 y 2015.

Según el ICBF, se formalizaron en el año 2014 61.219 madres comunitarias de todo el país, las cuales reciben un salario mínimo, todas las prestaciones sociales de ley y la garantía de la seguridad social; ese mismo año se profesionalizaron en licenciatura en pedagogía infantil 1200 madres comunitarias de 5 departamentos y la ciudad de Bogotá. Estas madres comunitarias atendieron a 925.529 niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes en el año en mención.

Para el año 2015 no fue posible establecer cuantas madres comunitarias tenían contrato laboral, sin embargo el informe de gestión de ese año sostiene que 20.000 agentes educativos fueron formados a través de diferentes estrategias como licenciaturas, diplomados, talleres, etc. De igual manera, afirma que fueron atendidos 929.456 niños/as niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes durante ese año por parte de las madres comunitarias y el programa tuvo una inversión de 1.1 billones.

Es necesario mencionar que en el 2014 el ICBF actualizó los Lineamientos Técnicos Administrativos para la modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas, en donde se estableció un perfil mucho más cualificado para las madres comunitarias, así como los nuevos formatos de seguimiento y asistencia que deben llevar para cada menor. De igual forma publicó un Protocolo para la vinculación laboral de las madres comunitarias y su afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social, para facilitar el proceso de formalización laboral a las EAS.

Con respecto a *los impactos percibidos a través de las madres*, hay varios elementos a tener en cuenta. Para comenzar, es necesario recalcar que varias madres

comunitarias entrevistadas reconocen una importancia al proceso de formalización laboral porque ahora cuentan con la protección del Sistema de Seguridad Social, por ejemplo Herney sostiene que *“el proceso es bueno, o sea porque nos pasaron de dar una beca a un sueldo mínimo, con todas las prestaciones de ley, salud, pensión, riesgos profesionales, y también lo de caja de compensación, entonces todo eso es muy bueno”* (Cárdenas, entrevista 2, 2016).

Por su parte, Pilar García como madre comunitaria y en su calidad de representante de la Asociación Cerros Orientales – El Paraíso también encuentra en los contratos laborales la posibilidad de que las madres comunitarias apunten hacia un mismo objetivo y se responsabilicen más de su accionar en el marco del programa: *“nos ayuda a que ellas cumplan con los lineamientos, que anteriormente no se cumplían, cada una tiraba así por su lado y en cambio con contrato ya saben que ellas tienen una responsabilidad y tienen que cumplirla, o lo cumplen o lo cumplen, porque un contrato es un contrato”* (García, entrevista 6, 2016).

Sin embargo, pese a los posibles beneficios que ha generado el proceso de formalización con respecto a la afiliación a seguridad social, también se evidencia un descontento general de las madres comunitarias entrevistadas con el programa de HCB, puesto que a raíz de la firma de los contratos laborales ha aumentado de forma considerable las exigencias hacía ellas. Por ejemplo, Viviana González sostiene que *“desde ahí (la formalización) nos empezaron a exigir mucho más y entre más más, por ejemplo en el 2014 comenzaron con las exigencias, el año pasado fue peor y este año estamos, este año si nos tienen de acá (Se señala el cuello)”* (González, entrevista 6, 2016).

Por su parte, Herney Cárdenas sostiene:

Pues antes era un poquito como más fácil, pues no, lo mismo porque siempre nos ha tocado con la misma cobertura, sino que no había como tanta presión, como tanta exigencia ¿cierto? Total uno desempeñaba su trabajo como era. Pero ahora exigen que la madre comunitaria tenga más estudios y usted sabe que a esta edad ponerse uno a estudiar una carrera universitaria pues ya le queda a uno como difícil” (Cárdenas, entrevista 2, 2016)

Dicho proceso de cualificación responde a las propuestas y medidas establecidas por la política “De 0 a Siempre” que busca la cualificación de la atención a la primera infancia, dicho proceso ha generado una preocupación colectiva en las madres comunitarias, sobre todo de aquellas que llevan más de 15 años en el programa o que superan los 45 años de edad, ya que como lo mencionaba Herney consideran que por la edad ya es difícil acceder a los procesos que les permita cualificar su labor. Por ejemplo, entre las exigencias realizadas por el ICBF, se encuentra los talleres con los padres de familia que ahora deben ser mensual, mientras que antes eran trimestrales. Sin embargo, la mayor inconformidad de las madres proviene es de las exigencias con respecto la documentación que se les exige con respecto al seguimiento y datos generales de los menores que cuidan. Cristina Sánchez afirma:

“le ponen a uno muchas trabas, ahí es que yo digo es mi trabajo, mi labor social como madre comunitaria pues a uno el bienestar familiar le dice que se tiene que regir por una papelería que ellos exigen y ellos traen unos exámenes, entonces cuando nos reúnen a las madres comunitarias, ellos nos dicen tienen que tener toda la papelería de los niños completa, entonces puede venir alguien del centro zonal y ellos me piden asistencia, que si yo tengo 14 niños en el salón, 14 niños tienen que estar en la asistencia, si yo por equivocación, solamente tengo 10 niños y después llegan otros niños ellos me valen solamente los que yo tengo ahí”.
(Sánchez, entrevista 5, 2016)

Así mismo, las exigencias han aumentado con lo que respecta al perfil de la madre comunitaria puesto que ahora para hacer parte del programa se exige haber terminado el bachillerato y contar con técnico en atención a primera infancia, tal como lo manifiestan las madres comunitarias y según el Lineamiento Técnico – Administrativo.

Ahora bien, el ICBF favoreció que las Entidades Administradoras de Servicios sean entidades sin ánimo de lucro y no las organizaciones de padres beneficiarios o de madres comunitarias que existieron desde el inicio del programa sean quienes administren los hogares comunitarios. Dicho proceso se dio con la instauración por parte del ICBF del banco de oferentes en el año 2016; según SINTRACIHOBÍ a las organizaciones comunitarias no se les hizo capacitación previa y por lo tanto no se registraron en dicho banco de oferentes, lo cual generó la salida de muchas asociaciones que venían prestando el servicio con calidad y excelencia.

Tal es el caso de Girardot, en donde hubo una transición de la Asociación de Padres Usuarios “Brisas del Magdalena” a la entidad denominada Comuinso. Las mujeres entrevistadas en Girardot recalcan los problemas que ha generado pasar de trabajar con una asociación comunitaria a hacerlo con un operador. Al respecto Mónica Vargas sostiene:

“se han presentado demasiadas, para mí, inquietudes porque imagínese, vea ya estamos finalizando mayo y no obtuvimos la dotación de implementos completa, no nos han dado la dotación de uniformes, no sabemos ni cómo son (...) Nos hicieron hacer una lista de que necesitaba cada una de material duradero, se pasaron las listas y esta es la hora que no nos han entregado nada, nada de eso. Eso sí, nos trajeron unas licuadoras y unas ollas exprés, pero no es por ser desagradecida, pero eso no es lo que necesitamos, por lo menos yo eso ya lo tengo y lo que hace falta y lo que pido no me lo traen”. (Vargas, entrevista 3, 2016)

Las madres comunitarias de Girardot han denunciado la demora en la entrega de materiales didácticos para los menores, así mismo, cuando llegan estos no están acordes con las necesidades de cada hogar, al igual que la entrega de material duradero. De igual manera manifestaban su inconformismo porque en los primeros meses del contrato el operador les pagó tarde o porque sus contratos laborales son por menor tiempo de lo que ordenaba el ICBF a nivel nacional que era hasta el 31 de octubre del 2016, ellas tienen contrato hasta agosto.

SINTRACIHOBÍ puso en la palestra pública las denuncias contra los operadores en su último paro. Dicha organización sindical denunciaba como varios operadores a nivel nacional incurrieran en las mismas prácticas que lo mencionado en Girardot. Adicionalmente, sostienen que *“la vinculación con contrato a término fijo va en contra de la estabilidad laboral de las madres y se presta para realizar un manejo clientelar por parte de operadores privados y centros zonales”* (2016). Aunque ninguna de las madres comunitarias entrevistadas lo mencionan, si sale a la luz que los contratos que realizan las madres comunitarias son a término fijo y ninguno (tanto el caso de Bogotá como el de Girardot) abarca todo el año de operación.

Ahora bien, también se percibe una problemática generalizada en las madres comunitarias entrevistadas, tanto de Bogotá como de Girardot, con respecto a la cantidad y la calidad de la alimentación que están recibiendo los niños y niñas en los

hogares comunitarios. Las madres comunitarias denuncian que en los últimos años la cantidad de la alimentación ha disminuido, en el caso de Girardot, ellas vinculan la problemática al manejo que dan los operadores a este tema, al respecto Alexandra Mocetón sostiene:

“Pero con lo que si estamos como un poquito disgustadas es con lo de los alimentos porque anteriormente el mercado era mucho mejor para los de ahora, ahorita exigen pero así como nos exigen también de dar y también debemos recibir por ejemplo para los niños si en verdad quieren que nos den una buena alimentación porque a veces uno trae lo de ellos y no alcanza”. (Mocetón, entrevista 4, 2016)

Sin embargo, dichos inconvenientes también se han presentado en el caso de Pardo Rubio, cuya administración se encuentra a cargo de la Asociación de Madres Comunitarias. Al respecto Cristina afirma:

“Digamos lo que no me ha gustado es que digamos antiguamente cuando yo creo que había más plata y no había todo esto, nos mandaban todo, nos mandaban 14 bananos para los 14 niños; ahorita nos mandan seis bananos, cuatro bananos y nos toca por la mitad, una manzana partirla en cuatro, una mandarina partirla por la mitad para que alcance, ¿qué es eso de comida?”. (Sánchez, entrevista 5, 2016)

Lo anterior confirma que es una problemática producto de los nuevos Lineamientos Técnicos Administrativos de los hogares comunitarios estipulados por el ICBF a nivel nacional. Aquí es importante resaltar que ya existe un compromiso legal por parte del ICBF y firmado con SINTRACIHOBI para revisar que realmente se esté cumpliendo el 70% de los requerimientos calóricos de los usuarios, también es importante recalcar que según el informe de gestión del 2015 la “modalidad integral para la primera infancia” recibe ingresos por 2.1 billones de pesos mientras que la modalidad tradicional recibe 1.1 billones de pesos. La primera modalidad atiende aproximadamente 167.000 niños, niñas, mujeres gestantes y lactantes más que la modalidad tradicional.

Ahora bien, todas las madres comunitarias manifestaron que para prestar un servicio eficiente cada una sacaba de su propio bolsillo para complementar la alimentación a los niños, Mónica Vargas afirma: *“yo saco y compro para poder hacer una buena sopa porque es que para la sopa están dando por ejemplo dan habichuela y zanahoria, eso es lo que dan durante la semana, un pedacito de auyama y eso... O sea yo compro*

para brindarles lo que no alcanza porque hay veces que no alcanza, entonces yo saco y compro” (Vargas, entrevista 3, 2016).

Lo anterior pone de manifiesto dos situaciones, la primera que las madres comunitarias en búsqueda de prestar una atención más eficiente y por ayudar a sus vecinos se salen de los lineamientos técnicos, por ejemplo, ofreciendo más comida pagada por sus bolsillos a los niños y niñas o recibéndolos antes de las 8 de la mañana o entregándoles a sus acudientes después de las 4 de la tarde hora en la que se supone termina la jornada oficial. Por supuesto, dichos gastos y horas extras no son reconocidos por el ICBF.

En segundo lugar, permite analizar el pago que se les realiza a las madres comunitarias, quienes reciben un salario mínimo legal mensual vigente que para este año corresponde a 689.455 pesos. Sin embargo, de este salario todas sacan para complementar la alimentación de los menores y hay algunas como es el caso de Cristina Sánchez, que tiene madre auxiliar y le paga con parte de su sueldo, A esto hay que tener en cuenta los descuentos que por ley se hacen para el pago de la seguridad social.

Ahora bien, ante la pregunta ¿Cómo es un día de trabajo de una madre comunitaria? Varias de las madres comunitarias respondieron que era una labor muy dura y así lo evidenciaron, ya que estas mujeres realizan 3 trabajos de suma importancia para los 14 niños y niñas que atienden en su casa: 1) Son cuidadoras, es decir, atienden y satisfacen las necesidades físicas, biológicas, afectivas y emocionales que tienen los menores de 5 años. 2) Son cocineras, las madres comunitarias como está establecido en los Lineamientos Técnicos y Administrativos deben preparar y servir según las medidas de higienes establecidas y la minuta, cuatro alimentos diarios para los 14 niños que atienden: desayuno, merienda en la mañana, almuerzo y merienda de la tarde. 3) Son educadoras, a pesar de que el ICBF no les reconoce como educadoras de la primera infancia puesto que la mayoría no tienen una formación en esta área, las madres comunitarias de los HCB también desarrollan procesos de formación básica en motricidad fina, números, vocales, letras y de socialización por medio de la enseñanza de valores.

Esto sin contar las labores de aseo que se deben desarrollar en el lugar donde se presta la atención a los niños, así como el aseo e higiene personal de estos. Así mismo, no se tiene en cuenta toda la labor de papeleo y seguimiento a cada menor que el ICBF le exige a la madre comunitaria llevar. Todo esto, para evidenciar que el pago por el vínculo laboral es realmente bajo en comparación con todas las acciones que debe hacer, es más si se comparará con un jardín para niños y niñas privado, seguramente se podrá encontrar todo un equipo de personas para la atención con labores bien definidas, mientras que en el hogar comunitario la madre comunitaria asume todos los roles.

Se puede concluir, que con respecto al proceso de implementación de la formalización del vínculo laboral entre las madres comunitarias y el ICBF, el momento donde más cojea esta implementación es con respecto a la percepción que tienen las madres comunitarias de este proceso. La ley se quedó corta al establecer que las vulnerabilidades laborales a las que estaban sometidas las madres comunitarias antes de iniciar este proceso se solucionarían con la mera formalización del vínculo laboral, no tuvo en cuenta que otras políticas como “De 0 a Siempre” o medidas como los procesos de contratación entre el ICBF y las EAS afectarían negativa la percepción de las directas beneficiarias tendrían sobre el proceso, así mismo, dicha implementación ha generado una serie de efectos sobre el Programa de Hogares Comunitarios del Bienestar, sobre el colectivo de madres comunitarias y en general sobre toda la población, que a continuación se evidenciarán.

3.5. Efectos del proceso de implementación

El análisis realizado al proceso de implementación de la formalización del vínculo laboral entre las madres comunitarias y el ICBF, le permite al investigador identificar tres efectos que se produjeron con dicha implementación y que no estaban contemplados en los objetivos de la ley. Estos son:

Primero, la estrategia “De 0 a Siempre” que tiene por uno de sus objetivos la cualificación del servicio de atención a la primera infancia, tuvo una influencia directa sobre el proceso de formalización laboral. Dicho proceso se convirtió en uno de los medios para tecnificar el servicio de atención a la primera infancia, porque cualificó y

profesionalizó el perfil para ser madre comunitaria y elevó los estándares, seguimientos y requisitos exigidos a estas durante la prestación del servicio.

Lo anterior está generando que el carácter comunitario del programa se pierda, puesto que la participación y organización de la comunidad cada vez tiene más requisitos de carácter técnico y administrativo, que desde el sentir de las madres comunitarias, son difíciles de cumplir. Estos requisitos a largo plazo terminan por convertirse en obstáculos para la participación.

Ahora bien, es necesario recalcar que la tecnificación y profesionalización de la atención a la primera infancia puede generar beneficios para los menores, pero al impulsar esta medida por medio de la contratación laboral de las madres comunitarias, no solo genera que se pierda el carácter comunitario del Programa de HCB, también crea incertidumbre en las madres comunitarias, sobre todo aquellas que superan los 45 años de edad y que llevan más de 15 años vinculadas.

Dicha incertidumbre hace que las madres comunitarias se comiencen a desvincular del programa, como se evidenció en la Asociación Cerros Orientales – El Paraíso, la cual en 2012 administraba 19 hogares familiares tradicionales, 2 hogares agrupados y 4 FAMI, mientras que hoy administra 11 HCB familiares tradicionales y 1 HCB agrupado. En este caso, las FAMI transitaron a la modalidad integral y algunas madres comunitarias de los hogares tradicionales familiares comenzaron a renunciar debido a las altas exigencias que se establecieron luego de la formalización del vínculo laboral (García, entrevista 6, 2016).

Dicha debilidad también se alimenta del hecho que cada vez sean más las entidades privadas y no las organizaciones comunitarias (que aparecieron y se vincularon al programa desde el inicio de este) las que actualmente administren los hogares y contraten a las madres comunitarias. Además, dichas organizaciones son objeto de denuncias de distintos sectores tanto sociales como políticos pues se han prestado para establecer relaciones clientelares y de pago de favores políticos.

Segundo, a pesar de que la formalización pretendía solucionar la vulnerabilidad laboral en las que se encontraban las madres comunitarias, este proceso contribuyó

a la cooptación tanto del trabajo reproductivo de la mujer como su trabajo productivo (siguiendo lo propuesto por Ezquerro, 2012) por parte del Estado Colombiano. Lo anterior se puede evidenciar en varias etapas y factores del proceso de implementación, el primero de estos apunta a como el Gobierno de Colombia aprovechó la movilización social de las madres comunitarias y la necesidad de formalizar su vínculo laboral para finiquitar una reforma tributaria, que estaba siendo fuertemente criticada por -aparentemente- desfinanciar a la institución rectora del programa: El ICBF.

Siguiendo con la autora, aunque el artículo 36 de la ley 1607 de 2012 abrió la puerta a la formalización laboral de las madres comunitarias, dicha formalización dio entrada a estas mujeres a contratos laborales flexibilizados. En primer lugar, porque el proceso no se realizó directamente con el ICBF sino por medio de sus intermediarios, es decir, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Esto con la intención de no reconocerles a las madres comunitarias la calidad de funcionarias públicas, a pesar de que sean ellas quienes ejecutan buena parte de los recursos destinados a primera infancia en el país y sean la única presencia institucional pública en varias zonas del territorio colombiano, al respecto Buchely (2015) sostiene que *“la función pública que ejercen (las madres comunitarias) se sale del canon asociado a los patrones oficiales de pertenencia a la burocracia del estado en la que participan: toman decisiones subjetivas, no reportan patrones de actuación, particularizan los conflictos y usan sus roles para desarrollar agendas propias”* (Pág. 153).

Otra forma en la que se evidencia la flexibilización laboral es la contratación a término fijo, se pudo evidenciar en las entrevistas realizadas y en la revisión documental como las EAS suscriben contratos por entre 6 y 8 meses; para este año la contratación fue de febrero a octubre para el caso de las madres comunitarias de Pardo Rubio en Bogotá y de febrero a agosto en el caso de las madres de los barrios La Esperanza y Buenos Aires en Girardot. Dicha modalidad de contratación abarata los costos que implica contratar a las madres comunitarias a término indefinido.

Sin embargo, dicha modalidad genera inestabilidad laboral en las madres comunitarias, puesto que no hay mecanismos que garanticen que se vaya a firmar un nuevo contrato y genera interrupciones en la suscripción y pago de la seguridad social de las madres, quienes deben asumir en su totalidad dichos gastos los meses que no laboren. Aunque el ICBF ha ofrecido soluciones a SINTRACIHOBÍ como establecer contratos a dos años, estas siguen siendo medidas de contratación término fijo, por lo tanto son medidas que solucionan parcialmente el problema.

Ahora bien, el desconocer el derecho a la pensión de madres comunitarias que ya cumplieron la edad requerida o de aquellas que han enfermado durante su labor y no ofrecer alternativas a estas durante el proceso de formalización laboral, argumentando que antes el trabajo era de carácter voluntario y no había obligación de la institución a cotizar pensión es prolongar las condiciones de vulnerabilidad laboral en las que se encontraban estas mujeres.

El Programa de Hogares Comunitarios bajo el concepto y la lógica del voluntariado, mantuvo por 26 años a las mujeres de los sectores más pobres del país brindando de manera gratuita y sin una contraprestación justa una asistencia a los niños menores de 6 años, lo cual era responsabilidad del Estado. Ahora que existe un contrato laboral, el sometimiento de las mujeres de los sectores más populares se mantiene, por medio de todas las exigencias que les comenzaron a imponer por un sueldo que resulta mínimo frente a la labor que realizan, tanto por ponerlas a competir con la modalidad de atención integral a la tercera infancia producto de la política “De 0 a Siempre”, cuyos recursos son mucho mayores que la modalidad tradicional.

Tercero, todas las obligaciones que las políticas neoliberales asignaron en la década de los 80’ y 90’ a las mujeres, que las llevaron a prestar una serie de servicios públicos, como el de atención a la primera infancia, desde el voluntariado y el “servicio social” producto de la disminución del gasto social, aún se mantienen. La diferencia es que - en el caso de Colombia – se ha reconocido la importancia de invertir en la primera infancia y ahora las mujeres que fueron vinculadas a la prestación de esos servicios tienen una relación contractual formal. Sin embargo, dicho vínculo aún no reconoce el valor del trabajo de cuidado.

El Gobierno de Colombia con este proceso de formalización laboral ha contribuido y reafirmado la desvalorización del trabajo del cuidado, asignado históricamente a la mujer. A pesar de que exista una contraprestación a las madres comunitarias por desarrollar dicho rol, el trabajo remunerado también es desvalorizado al asumirse como un mero acto “de amor y entrega” y no como un trabajo. La manera en la que contribuye el Gobierno de Colombia a la desvalorización del trabajo de cuidado es al no reconocer un sueldo digno y acorde a la labor realizada por las madres comunitarias.

Como se evidenció en este documento, las madres comunitarias realizan como mínimo tres tipos de trabajo diferentes: cuidar, cocinar y enseñar, lo hacen para 14 niños y niñas por un salario mínimo. Dicha acción va en contravía con la política “De 0 a Siempre” porque aunque esta última les exige una profesionalización (estudiar y capacitarse), el salario va a ser el mismo siempre.

A lo anterior, se le suma el hecho de las condiciones flexibilizadas de trabajo en la que se encuentran, que no dan garantías para mantenerse a largo plazo en el programa por la naturaleza fija de los contratos que firman y ante las distintas fallas en calidad y cantidad que presenta el programa en la entrega de alimentos, materiales duraderos, materiales didácticos, etc. Todo esto contribuye a que el valor del trabajo del cuidado se disminuya.

Siguiendo a cajamarca (2013), Sañudo (2015) y Martínez Uribe (2016) la formalización del vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias también se puede entender como una “tecnología de género”, puesto que ha reforzado la división sexual del trabajo, produciendo subjetividades femeninas al normalizar e incluso legalizar la desvalorización del trabajo de cuidado y en consecuencia desvalorizar el trabajo femenino, por considerar que las labores de cuidado y reproducción son naturales al ser mujer.

CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La implementación del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, que formaliza el vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias, ha permitido que a estas se les reconozca el derecho a un pago por su labor, así como ser beneficiarias del Sistema de Seguridad Social y de todas las prestaciones sociales que por ley se reconocen en Colombia. Sin embargo, la implementación de dicha formalización no ha permitido superar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraban las madres comunitarias antes de la formalización, incluso crea unas nuevas condiciones que generan inseguridad laboral para estas.

Ahora bien, este estudio permite dar un primer paso en el reconocimiento de los efectos que ha generado la formalización del vínculo laboral de las madres comunitarias. Dichos efectos representan problemas sociales para:

- El colectivo de madres comunitarias, en primer lugar porque la cooptación del trabajo reproductivo y productivo de estas mujeres se mantiene por medio de todas las exigencias técnicas y administrativas que les comenzaron a imponer luego de la formalización; por el no reconocimiento de una pensión digna a las madres comunitarias que ya cumplen con la edad requerida y con enfermedades que le impiden continuar laborando; y porque el vínculo laboral que se establece se hace en condiciones flexibilizadas.
- Al Programa de Hogares Comunitarios, pues se evidencia una pérdida del carácter comunitario del Programa de Hogares Comunitarios del Bienestar producto de la aparición y exigencia de medidas técnicas y administrativas de difícil cumplimiento tanto para las madres comunitarias como para las asociaciones comunitarias que administran los hogares comunitarios.
- A la sociedad en general, ya que dicho proceso de implementación contribuye a la desvalorización del trabajo de cuidado ejercido históricamente por las mujeres.

Dar respuesta a la pregunta de investigación a través del marco conceptual propuesto comprobó la pertinencia de hacer una evaluación al proceso de implementación de la formalización del vínculo laboral de las madres comunitarias, puesto que se evidenció

que en esta fase de las políticas públicas pueden generarse efectos colaterales que no se tienen en cuenta en el diseño de estas. Para esto, fue esencial el marco de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian y su propuesta de abarcar la implementación tanto desde factores condicionantes como lo son la tratabilidad del problema que se pretende solucionar, factores normativos y no normativos, además de abarcarlo también desde las diferentes etapas de la implementación.

Así mismo, se reconoce que el modelo de evaluación por efectos colaterales va a permitir adaptar a una evaluación de política pública perspectivas sociales, académicas y científicas diferentes a las originales planteadas en el diseño de la política pública a evaluar.

Este trabajo de grado también evidenció que el proceso de formalización laboral varía según los territorios, para este caso se reconoció el proceso en dos comunidades diferentes del país, la primera en los barrios La Esperanza y Buenos Aires en Girardot – Cundinamarca y la segunda en la UPZ 90 – Pardo Rubio en Bogotá D.C., las cuales se enfrentan a procesos organizativos y administrativos diferentes, aunque también comparten problemáticas y situaciones en común. Esto abre la posibilidad a que en el futuro se adelanten investigaciones mucho más profundas y de carácter regional o nacional.

Si bien entre los objetivos de este trabajo de investigación no se encuentra evaluar la estrategia “De 0 a Siempre”, se pudo reconocer que esta ha determinado e influenciado directamente el proceso de formalización laboral de las madres comunitarias, ha sido precisamente ésta estrategia la que ha contribuido a que se establezcan medidas administrativas y técnicas que debiliten el carácter comunitario del Programa de HCB. Si bien esta investigación no pretende demeritar los posibles avances y mejoras que dichas medidas de cualificación y tecnificación han tenido sobre la atención a los menores de edad, estas no pueden seguir en contra de la modalidad comunitaria y tradicional de la atención a la primera infancia.

Por lo tanto, se recomienda desarrollar nuevas estrategias de cualificación de las labores de las madres comunitarias que no las pongan en condiciones de inseguridad laboral y que reconozcan la labor que durante 25 años llevaron a cabo antes de la aparición de la política “De 0 a Siempre”. Así mismo, es urgente que el Congreso de

la República de la mano del ICBF y el Gobierno Nacional ofrezcan soluciones pensionales integrales y dignas a las madres comunitarias en edad de pensión o enfermas que no puedan continuar con su labor. De igual manera, se insta a que se implementen medidas que permitan la mejora progresiva de los salarios de las madres comunitarias por ejemplo pagos de acuerdo al tiempo de vinculación o de cantidad de estudios, esto último podría ser un incentivo para estas para cualificarse y prestar un mejor servicio.

BIBLIOGRAFÍA

(s.f.).

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Angel Porrua.

Alcaldía de Girardot. (2012). Plan de Desarrollo Municipal, Girardot tiene con que! 2012 - 2015.

Arenilla Sáez, M. (2011). Marco teórico actual de la Administración Pública. En M. Arenilla Sáez, *Crisis y reforma de la Administración Pública* (págs. 1 - 135). España: Netbiblo S.L. .

Avellaneda Rodriguez, D. (2012). Análisis de los efectos colaterales del programa de estímulos para la música de Bogotá D.C. desde la perspectiva de roles e imaginarios de género. Trabajo de grado. *Pontificia Universidad Javeriana*.

Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado en los 90: Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, vol. 38, N°150, 517 - 550.

Buchely, L. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 51, núm. 1, enero-junio,, 137 - 159.

Cajamarca Ospina, L. (2013). La trampa de la igualdad: neoliberalismo y políticas públicas para la mujer rural. Trabajo de grado. *Pontificia Universidad Javeriana*.

CEPAL. (1995). *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.

- CEPAL. (2006). Programas sociales. En CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (págs. 149 - 180). Montevideo: Cepal.
- CEPAL. (2009). Género, trabajo remunerado y no remunerado: Eslabones en la discriminación y la desigualdad. En CEPAL, *Panorama social de América Latina* (págs. 173 - 204). Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). Cartilla de Cero a Siempre. Atención integral a la primera infancia.
- Congreso de la República de Colombia. (1988). Ley 89 de 1988. Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial*.
- Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 50 de 1990. Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 509 de 1999. Por la cual se disponen unos beneficios en favor de las Madres Comunitarias en materia de Seguridad Social y se otorga un Subsidio Pensional. *Diario oficial*.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 189 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 797 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. *Diario oficial*.
- Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el código de infancia y adolescencia. *Diario oficial*.

- Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1187 de 2008. Por la cual se adiciona un párrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial*.
- Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1187 de 2008. Por la cual se adiciona un párrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial*.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1295 de 2009. Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén. *Diario oficial*.
- Congreso de la República de Colombia. (2010). *Ley 1413 de 2010. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1986). CONPES 2278. Por el cual se aprueba el plan contra la pobreza absoluta y para la generación del empleo y el Programa de Hogares Comunitarios.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia T-628 de 2012.
- Cruces, G., & Ham, A. (2010). La flexibilidad laboral en América Latina: Las reformas pasadas y las perspectivas futuras. *CEPAL - Colección de proyectos*.
- Elmore, R. (1993). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 251 - 280). Ciudad de México: Miguel Angel Porrua.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2012). *De eso no se habla: El cuidado en la agenda pública*. Buenos Aires: ELA.

- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. *PNUD*.
- Estrategia de atención integral a la primera infancia - De Cero a Siempre. (2015). Informe de balance, octubre de 2014 a junio de 2015.
- Ezquerro, S. (2012). Acumulación por desposesión, género y crisis en el Estado Español. *Revista de Economía Crítica*, n° 14, 124 - 147.
- Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel, *Instrumentos de protección social, caminos latinoamericanos hacia la universalización* (págs. 49-84). Santiago de Chile: CEPAL.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: Acumulación por desposesión". *Social Register*. CLACSO, 103-129.
- Hernández Sampieri, R. (2013). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill Higher Education.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2014). Protocolo para la vinculación laboral de las madres comunitarias y su afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social.
- Instituto Colombiano del Bienestar Familiar . (2014). Resolución 5827 del 2014. Por la cual se aprueba el Lineamiento Técnico Administrativo, modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (FAMI, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales). *Diario oficial*.
- Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. (2015). Informe de gestión 2014.

- Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. (1996). Acuerdo 21 de 1996. Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar. *Archivo interno ICBF*.
- Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. (2014). Lineamientos técnico administrativo y operativo hogares comunitarios en todas sus formas (FAMI, familiares, grupales, múltiples, múltiples empresariales y jardines sociales) para la atención a los niños y niñas hasta los cinco (5) años de edad .
- Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. (2014). Resolución 1098 de 2014. Por la cual se regula la cuota de participación que deben pagar los Padres de Familia o personas responsables del cuidado de los niños y niñas usuarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar. *Diario oficial*.
- Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. (2016). Informe de gestión 2015.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas sociales. *CEPAL - SERIE políticas sociales, n°95*.
- López Lara, J. (2014). Madres comunitarias: Relatos de vida y configuración de identidades en el marco del programa de hogares comunitarios de Bienestar. Trabajo de grado. *Pontificia Universidad Javeriana*.
- Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura, núm. 37, 35 - 64*.
- Martínez Uribe, M. (2016). El papel de las mujeres como agentes de la política pública de infancia: Cooptación del trabajo reproductivo (Trabajo de grado). *Pontificia Universidad Javeriana*.
- Mendoza, X., & Vernis, A. (2008). El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. En F. Longo, *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (págs. 41 - 66). Barcelona: Bellaterra.

- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Mies, M. (1987). *Patriarchy and Accumulation on a World Scale. Women in the International Division of Labour*. Londres: Zed Books.
- Ministerio de Salud Pública de la Presidencia de la República de Colombia. (1995). Decreto 1340 de 1995. Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar. *Diario oficial*.
- Ministerio del Trabajo de la Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 289 de 2014. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial*.
- Molinier, P. (2011). Antes que todo, el cuidado es un trabajo. En L. Arango, *El trabajo y la ética del cuidado* (págs. 45 - 63). Medellín: La carretera editores.
- Muñoz, D. (2011). Análisis de discurso de la "flexibilización laboral" en Colombia (Ley 789 de 2002). Trabajo de grado maestría. *Pontificia Universidad Javeriana*.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Parsons, W. (2007). *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: FLACSO.
- Peláez Mejía, M. (2001). La Política de Género en el Estado Colombiano: Un camino de conquistas sociales - Tesis doctoral.
- Pinzón, M. (2015). Madres comunitarias: Un caso paradigmático de la forma en que el derecho produce identidades. *Revista CS, n° 15, Enero-Abril (2015): Estudios sobre feminismos y género*, 111 - 139.
- Presidencia de la República de Colombia. (1986). Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990 - "Plan de Economía Social".
- Presidencia de la República de Colombia. (1999). Decreto 1137 de 1996. Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.
Diario oficial.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todo" (2010 - 2014). *Diario oficial.*
- Puyana, Y. (1991). Mujer y política social: El caso de los hogares infantiles. En G. m. sociedad, *Mujer, amor y violencia. Nuevas interpretaciones de nuevas realidades* (págs. 129 - 154). Bogotá D.C.: Tercer mundo editores.
- Puyana, Y. (1994). Los hogares de bienestar familiar, paradojas y logros. En Universidad Nacional de Colombia, *La política social en los 90. Análisis desde la Universidad* (págs. 184 - 194). Bogotá D.C.: Indepaz.
- Redacción El Espectador. (19 de 12 de 2012). Aprueban reforma tributaria con desmonte de parafiscales. *El Espectador.*
- Redacción El Tiempo. (7 de mayo de 2012). 1'100.000 de niños, sin clases por paro de madres comunitarias. *El Tiempo.*
- Rodriguez, C. (2005). Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones. *Panel políticas de protección social, economía del cuidado y equidad de género.* Mar del plata: CEPAL.
- Rodriguez, K. (2014). Gobernanza de las políticas públicas de primera infancia. Estudio de caso Pardo Rubio (2008 - 2013). Trabajo de grado para optar por el título de Politóloga . *Pontificia Universidad Javeriana.*
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aura.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 323 - 372). Ciudad de México: Miguel Angel Porrua.
- Salazar Vargas, C. (2008). *Políticas públicas & think tanks.* Bogotá: Konrad Adenau Stiftung.
- Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas.* Sigo XXI: Madrid.

- Sañudo Pazos, M. (2015). Representaciones de género y acceso a la propiedad de la tierra en Colombia. Tesis doctoral. *Universidad Complutense de Madrid*.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. *Revista Mad.*, n° 15, 60 - 74.
- Serrano, C. (2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. *Mujer y Desarrollo*, n°.70.
- SINTRACIHOBÍ. (14/04/2016). *Acta final de acuerdos*. Bogotá D.C.
- SINTRACIHOBÍ. (2016). Puntos del paro nacional de madres comunitarias, FAMI, sustitutas, tutoras, hogares infantiles y CDI.
- Suarez, F. (1989). Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos. *Centro Interamericano para el desarrollo social (CIDES)*.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Valdés, J., & Espina, M. (2011). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*. Montevideo: UNESCO.
- Valdivieso, M. (2009). Globalización, género y patrón de poder. En A. Girón, *Género y globalización* (págs. 27 - 53). Buenos Aires: CLACSO.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 97 - 146). Ciudad de México: Miguel Angel Porra.
- Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: IHP.
- Villareal, N. (2011). Movimiento de mujeres y participación política en Colombia, 1930 - 2010. En L. Luna, & N. Villareal, *Movimientos de mujeres y participación política, Colombia del siglo XX al siglo XXI* (págs. 63 - 223). Bogotá D.C.: Gente Nueva.

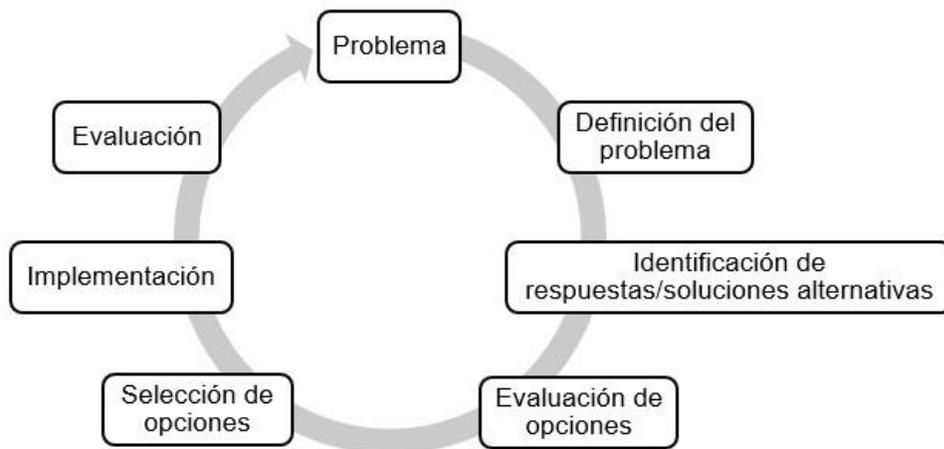
Ysa, T., Padrós, X., & Saz-Carranza, Á. (2008). La gestión interorganizativa y los partenariados públicos-privados. En F. Longo, *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (págs. 153 - 196). Barcelona: Bellaterra.

Zabala, I. (2005). Claroscuros de género en la globalización neoliberal. *Lan Harremanak*, n° 12, 139 - 166.

ANEXOS

Anexo 1. El ciclo de vida de las políticas públicas

Gráfica 2. El ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Parsons, 2007, Pág. 111

Anexo 2. Modalidades de atención a la primera infancia

Tabla 3. Modalidades de atención a la primera infancia del ICBF y número de usuarios atendidos en el 2015

Modalidad integral		Modalidad tradicional	
Centros de Desarrollo Infantil (CDI)	235.362 niños/as	Hogares Comunitarios Tradicionales	591.567 niños/as
Hogares Comunitarios de Bienestar integrales	17.734 niños/as		
Hogares infantiles/lactantes y preescolares	102.817 niños/as 782 lactantes	Hogares Comunitarios FAMI	299.752 niños/as y lactantes
Jardines sociales	7.058 niños/as		

Hogares empresariales	1.327 niños/as	Hogares Comunitarios Agrupados	38.137 niños/as
Hogares múltiples	750 niños/as		
Atención en centros de reclusión	116 niños/as	Total modalidad tradicional	929.456 niños/as
Desarrollo infantil en medio familiar	463.630 niños/as		
Convenios especiales institucional/familiar/comunitario	Especial comunitario: 38.864 niños/as Especial familiar: 157.031 niños/as Especial institucional: 71.668 niños/as		
Total modalidad integral	1'097.139 niños/as y lactantes		
Total de niños, niñas, lactantes y madres gestantes atendidos: 2'026.595			

Fuente: Elaboración propia basado en el Informe de Gestión del 2015 del ICBF y del Informe de Balance, octubre de 2014 a junio de 2015

Anexo 3. Legislación y normatividad vigente del programa de Hogares Comunitarios del Bienestar.

Tabla 4. Normatividad vigente del Programa de Hogares Comunitarios

Normatividad	Contenido
Plan Nacional de Desarrollo – Plan de economía social (1986 – 1990)	Establece el Programa de Hogares Comunitarios del Bienestar para la atención a los niños y niñas menores de 7 años de las zonas más pobres del país. El programa fijó su meta de atención para 1990 en 1'000.000 de niños y niñas en 66.600 hogares comunitarios en todo el territorio.
CONPES 2278 de 1986	Aprobó el Plan Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación del Empleo, y definió como un programa específico el de “Bienestar y Seguridad Social del Hogar”, donde se inscribió el Proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar como una estrategia para atender a la población infantil más pobre.
Ley 89 de 1998	Establece los recursos para el Programa de Hogares Comunitarios del Bienestar y define el Hogar Comunitario como aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición,

	salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.
Constitución Política de Colombia de 1991	En el artículo 44° establece 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, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.
Decreto 1340 de 1995 del Ministerio de Salud Pública.	Establece que la vinculación de las madres comunitarias al programa de Hogares Comunitarios de Bienestar constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia.
Acuerdo 21 de 1996 del ICBF	Dicta los lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, así mismo establece el perfil de las madres comunitarias.
Decreto 1137 de 1999 de la Presidencia de la República	Se dispone que los programas que adelante el ICBF, se fundamentarán en la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos, la participación de la comunidad y la determinación acerca de la población prioritaria, orientando los mismos hacia la población que se encuentre en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, nutricional, psico afectiva y moral.
Ley 1098 de 2006 – Código de infancia y adolescencia	Establece las responsabilidades de un Estado Social de Derecho para que las acciones que se realicen en función de la niñez se hagan enmarcadas en un enfoque universal como es la protección integral.
CONPES 109 de 2007	Adopta la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, que reconoce los beneficios de la inversión pública y privada en programas para el desarrollo de la primera infancia, tanto en el ámbito internacional como nacional a nivel gubernamental y entre la sociedad civil.
Ley 1295 de 2009	Reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, educación inicial y atención integral en salud.

<p>Ley 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" (2010 – 2014)</p>	<p>El Gobierno Nacional consolida la implementación de la política de primera infancia y desarrollará una política nacional para la infancia y la adolescencia, en armonía con los avances técnicos y de gestión de la estrategia De Cero a Siempre, con énfasis en la población con amenaza o vulneración de derechos,</p> <p>Así mismo se compromete a fortalecer las modalidades comunitarias y de Familia, Mujer e Infancia (FAMI), siguiendo los lineamientos de la estrategia de atención integral a la primera infancia.</p> <p>La estrategia apunta a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas durante sus primeros años, además de ser un derecho, se constituyen en una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico.</p>
<p>Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre</p>	<p>Conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición.</p>
<p>Ley 1607 de 2012</p>	<p>Como primera medida otorga a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente para el año 2013.</p> <p>En Segundo lugar, ordena que a partir del 2014 la formalización laboral, así mismo devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Este proceso de formalización no las reconoce como funcionarias públicas.</p>
<p>Resolución 1098 de 2014 del ICBF</p>	<p>Se establece la cuota de participación, el cual es el aporte económico que realizan los padres o personas responsables de los niños y niñas usuarios beneficiarios del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, para cualificar la prestación del servicio.</p> <p>El valor de la cuota de participación que deberán aportar los padres de familia o personas responsables del cuidado de los niños y niñas usuarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar, será el equivalente hasta el 57.7% del Salario Diario Mínimo Mensual Legal Vigente, para los Hogares de</p>

	0-5 años o menores de 2 años, cualquiera sea su forma de atención, y el 45.5% del Salario Diario Mínimo Mensual Legal Vigente por familia en los Hogares FAMI.
Resolución 5827 del 2014 del ICBF	Por la cual se aprueba el Lineamiento Técnico Administrativo, modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (FAMI, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales) para la atención a niños y niñas hasta los cinco (5) años de edad, y se derogan unas resoluciones.

Fuente: Elaboración propia basado en Rodríguez , 2014 e Instituto Colombiano del Bienestar Familiar, 2014

Anexo 4. Normatividad en torno a bonificaciones, sistema de protección social, pensión y formalización laboral de las madres comunitarias.

Tabla 5. Normatividad en torno a bonificaciones, sistema de protección social, pensión y formalización laboral de las madres comunitarias

Normatividad	Contenido
Decreto 1340 de 1995 del Ministerio de Salud Pública.	Establece que la vinculación de las madres comunitarias al programa de Hogares Comunitarios de Bienestar constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia.
Acuerdo 21 de 1996 del ICBF	Establece el pago de una bonificación a las madres comunitarias, la cual dependerá de la cantidad de menores que atiendan en su hogar comunitario. Esta será ente el 30% y el 50% de un Salario Mínimo Legal Vigente.
Ley 509 de 1999	Las madres comunitarias cotizarán mensualmente como aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud un ocho por ciento (8%) de la suma que reciben por concepto de bonificación. Así mismo establece que el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al régimen general de pensiones de las Madres Comunitarias, el monto del subsidio será equivalente al ochenta por ciento (80%) del total de la cotización para pensión y su duración se extenderá por el término en que la Madre Comunitaria ejerza esta actividad.
Ley 797 de 2003	Establece que las madres comunitarias son beneficiarias de subsidios a través del Fondo de

	<p>Solidaridad Pensional, por lo tanto deben obligatoriamente afiliarse al Sistema General de Pensiones.</p>
Ley 1023 de 2006	<p>Vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud, así mismo establece que cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p>
Ley 1187 de 2008	<p>Dispuso que los aportes de las madres comunitarias al régimen general de pensiones sería subsidiado por el fondo de solidaridad pensional. Además prioriza el acceso de las madres comunitarias al subsidio de la subcuenta de subsistencia, cuando no puedan cumplir con los requisitos para acceder al fondo de solidaridad pensional.</p> <p>Así mismo establece como monto máximo de la bonificación entregada a las madres comunitarias será del 70% del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.</p>
Ley 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” (2010 – 2014)	<p>El Artículo 164° da acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional de la Ley 797 de 2003 a las personas que dejen de ser madres comunitarias y no reúnan los requisitos para acceder a la pensión, ni sean beneficiarias del programa de asignación de beneficios económicos periódicos (BEPS) del régimen subsidiado en pensiones y por tanto cumplan con las condiciones para acceder a la misma. La identificación de las posibles beneficiarias a este subsidio la realizará el ICBF.</p> <p>El artículo 165° establece que durante las vigencias 2012, 2013 Y 2014 la bonificación que se les reconoce a las madres comunitarias tendrá un incremento correspondiente al doble del IPC publicado por el DANE. Adicionalmente se les reconocerá un incremento que, como trabajadoras independientes, les permita en forma voluntaria afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales. Así mismo, el Instituto Colombiano de Bienestar familiar podrá asignar una bonificación para las Madres Sustitutas, adicional al aporte mensual que se viene asignando para la atención exclusiva del Menor.</p>

	El artículo 166° establece que el Gobierno Nacional destinará una suma a cubrir el valor actuarial de las cotizaciones de aquellas madres comunitarias que adquirieron esa condición por primera vez, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 y hasta la vigencia de la Ley 1187 de 2008 y por lo tanto no tuvieron acceso al fondo de solidaridad pensional durante este periodo.
Sentencia T-628 de 2012 de la Corte Constitucional	La Corte Constitucional sentenció que la bonificación que recibían las madres comunitarias debía ser de por lo menos el equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, en aras de hacer más igualitario el trabajo de estas mujeres.
Ley 1607 de 2012	Como primera medida otorga a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente para el año 2013. En Segundo lugar, ordena que a partir del 2014 la formalización laboral, así mismo devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Este proceso de formalización no las reconoce como funcionarias públicas.
Decreto 289 de 2014 del Ministerio de Trabajo	Decreta que el vínculo laboral con las madres comunitarias se dará con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Estos contratos garantizarán todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social. Así mismo, dichas entidades ostentarán la condición de único empleador, sin que se pueda predicar solidaridad patronal con el ICBF.

Fuente: Elaboración propia basado en Pinzón, 2015 e Instituto Colombiano del Bienestar Familiar, 2014.

Anexo 5. Información básica de las madres comunitarias entrevistadas

Tabla 6. Madres comunitarias entrevistadas

Madre Comunitaria / Ubicación	Tiempo de vinculación		Modalidad
Hirney Cardenas (La Esperanza)	13 años		HCB Familiar

Alexandra Moceton (La Esperanza)	19 años		HCB Familiar
Silvia Yacumal (Buenos Aires)	13 años		HCB Familiar
Monica Vargas (La Esperanza)	8 años		HCB Familiar
Maria Cristina Sánchez (Pardo Rubio)	10 años		HCB Familiar
Viviana Gonzalez (Pardo Rubio)	6 años		HCB Agrupado
Pilar Sarzón (Pardo Rubio)	16 años		HCB Agrupado
Luz Espinel (Pardo Rubio)	10 años		HCB Familiar

Anexo 6. Instrumento de recolección de información: Protocolo de entrevistas a madres comunitarias

Pontificia Universidad Javeriana – Programa de Ciencia Política
La implementación del proceso de formalización del vínculo contractual entre el ICBF y las madres comunitarias.
Preguntas guía
<p>Trabajo como madre comunitaria</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Hace cuánto es madre comunitaria? - ¿Cómo llegó a ser madre comunitaria?* - ¿Por qué sigue siendo madre comunitaria?* - ¿Cómo es el proceso para ser madre comunitaria? ¿Ha cambiado? ¿Tiene requisitos? ¿Cuáles? - ¿Cómo era ser madre comunitaria hace 10 años?* - ¿Cómo es ser madre comunitaria ahora?* - ¿Cómo es un día de trabajo de una madre comunitaria? ¿Qué tiene que hacer? <p>Reconocimiento del valor del trabajo de cuidado</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿El trabajo de las madres comunitarias es reconocido por la comunidad o las personas que habitan este barrio?* <p>Proceso de formalización</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Tiene un contrato laboral? - ¿Cómo fue ese proceso de firma? - ¿Considera que hubo un cambio entre antes y ahora? - ¿Qué opina con respecto a ese contrato laboral?

Relaciones con autoridades

- ¿Cómo es la relación con la asociación de padres o los intermediarios que la contrataron?
- ¿Cómo es la relación con el ICBF?
- ¿Cómo es la relación con la alcaldía?

Anexo 8. Entrevistas

Entrevista 1	
María Silvia Yacumal	Madre comunitaria del barrio Buenos Aires en Girardot – Cundinamarca. Modalidad: Hogar comunitario familiar tradicional
Duración: 14 minutos	Fecha: 5 de mayo de 2016

Jorge Camilo Burgos Mocetón: Buenas tardes, para comenzar quiero que me diga ¿Quién es Usted? Y ¿Dónde queda ubicado su hogar comunitario?

María Silvia Yacumal: Mi nombre es María Silvia Yacumal, llevé 13 años como madre comunitaria, mi hogar se llama pequeños gigantes I, antes era de la asociación Brisas del Magdalena pero ahorita estamos con... ¿cómo es que se llama?... uhhhh... un operador.

J.C.B.M.: Y ¿cómo llegó a ser madre comunitaria?

M.S.Y.: Casualidades de la vida porque no me lo esperaba, una vez estaba sin hacer nada y dije “vamos a pasar la hoja de vida al Bienestar Familiar, la pase y verdad cuando me llamaron fue que fuera hacer las prácticas y al año siguiente ya empecé el trabajo.

J.C.B.M.: Ok... ¿Y por qué sigue siendo madre comunitaria?

M.S.Y.: Porque, porque me gusta la labor de madre comunitaria, estar con los niños, ayudarle a la comunidad y me ha ayudado mucho para estar trabajando y estar cerca de mis hijos, cerca de la casa.

J.C.B.M.: O sea ¿el trabajo le permite estar más pendiente de ellos?

M.S.Y.: Si

J.C.B.M.: Bueno y ¿cómo era en ese entonces el proceso para ser madre comunitaria? ¿Cuándo usted comenzó a ser madre comunitaria como era el proceso que se tenía que surtir?

M.S.Y.: Pues era más fácil... no como ahorita que esta como más difícil que piden estudios, antes no pedían tantos estudios, aunque yo tenía mis estudios, pero no pedían tanto como ahora, lo que pasa es que piden que primera infancia.

J.C.B.M.: Cuénteme un poquito más de ese proceso ¿Qué documentos tenían que llevar? O si tenían que tener algún curso o tener alguna preparación...

M.S.Y.: Si, me capacitaron para ser madre comunitaria, después ehh... en unos años fuimos hacer el curso de primera infancia en el en SENA. Y de cursos así, han venido sucediendo.

J.C.B.M.: Bueno, y ahora ¿cuál es el proceso para ser madre comunitaria? Pues que usted conozca...

M.S.Y.: Pues que yo conozca, tiene que tener la (El curso de) primera infancia, que sean personas capacitadas para atender a los niños, creo que eso es lo que piden ahorita.

J.C.B.M.: Y ¿cómo es un día de trabajo suyo? Un día normal...

M.S.Y.: Ummmm facilísimo (risas) pues que... me levantó temprano a las 6 de la mañana, antes madrugaba más pero ahorita dicen que los alimentos no deben estar desde muy temprano, entonces ya comienzo desde las 6.30 de la mañana. Pongo hacer el almuerzo según la minuta, organizo el salón, espero a los chicos, les doy la bienvenida y me pongo a trabajar con ellos. Todo el día estoy con ellos.

J.C.B.M.: ¿Qué trabaja una madre comunitaria con los niños? ¿Qué les enseña?

M.S.Y.: Pues le enseñamos normas, los valores... ehhh, los derechos de los niños, las figuras, los colores, motricidad fina, todo eso se le enseña a ellos.

J.C.B.M.: Y... ¿cómo era ser una madre comunitaria cuando usted comenzó? Me dijo que fue hace 12, 13 años...

M.S.Y.: Pues a mí me decían que no más era cuidar los niños y no más, no se les enseñaba tanta cosa como se le enseña ahorita... ya ahorita si nos exigen que deben que tener el planeador, antes como que era solo cuidar los niños, darles la comida y ya. Pero ahorita si hay más responsabilidad, están más pendiente de ellos, observarlos como llegan, si son maltratados o no.

J.C.B.M.: ¿Usted por qué cree que se dieron esos cambios? ¿Por qué cree que antes no era tan exigentes como me dice que es ahora?

M.S.Y.: Pues yo creo que por las causas de tanto niño que ha habido tan maltratados en Colombia... desnutrición que se han muerto entonces están como más pendientes de los niños.

J.C.B.M.: Bueno... y ¿Ud tiene ahorita un contrato laboral?

M.S.Y.: Si

J.C.B.M.: ¿Hace cuánto firmó dicho contrato laboral?

M.S.Y.: Lo firmamos ahora en febrero y esta hasta, creo que hasta agosto con el operador

J.C.B.M.: Hasta agosto esta y ¿antes era con una asociación de padres?

M.S.Y.: Si, antes era con una asociación de padres pero si era, empezábamos desde enero hasta diciembre.

J.C.B.M.: O sea ¿era todo el año el contrato?

M.S.Y.: Si, si, era todo el año

J.C.B.M.: Bueno, yo le tengo dos preguntas al respecto ¿cómo fue el paso de ser una madre voluntaria a ya tener un contrato firmado en primer lugar con la asociación? ¿Cómo fue ese traspaso? ¿Qué cambios implicó? Si los hubo, claro esta

M.S.Y.: Pues es más que todo, más responsabilidades que tiene que tener uno ya ahorita teniendo un contrato, porque si usted no cumple lo que digan ellos para afuera se va como cualquier empleado, en cambio antes no, antes nosotros trabajábamos no estábamos que no sé qué, que de pronto la echan, que si se portan mal la echan.

J.C.B.M.: ¿Qué exigencias les hacen ahora que antes no les hacían?

M.S.Y.: Que... Que tengamos todo al día, que la minuta que la cumplamos, que cumplamos dándole la alimentación bien a los niños, eso... con la papelería, con todo eso.

J.C.B.M.: ¿Y ahora como es el proceso con el nuevo operador? ¿Cómo fue el cambio de la asociación al operador?

M.S.Y.: Pues el cambio fue mucho de verdad, porque antes nosotros comprábamos el mercado de los niños, nos alcanzaba, eh... los materiales íbamos y los escogíamos nosotros, lo que necesitábamos nosotras lo comprábamos, en cambio ahorita no, ahorita es lo que el operador quiera darnos a nosotros. Él dice tanto le doy de mercado, eso es el mercado, y nos mandan cosas que nosotros a veces las tenemos, por ejemplo, para trabajar con los niños nos mandan muy poco material que la verdad, a veces lo tenemos, necesitamos otra cosa y no podemos, nos toca sacar del bolsillo y comprarlo para trabajar con los niños.

J.C.B.M.: ¿Y con respecto a la alimentación, por ejemplo, cómo es?

M.S.Y.: La alimentación también es lo mismo, ya es lo que ellos den y ya, no más. Si nos cortaron mucho de verdad eso.

J.C.B.M.: Y con respecto a esa relación ya directa con ustedes ¿con el trabajo de las madres comunitarias?

M.S.Y.: Pues la verdad, nos afiliaron hace poco a lo de salud, porque no estábamos afiliadas tampoco, duramos como dos meses sin salud, la pensión dicen que la han pagado pero la verdad no he ido a averiguar. Y la caja de compensación, dicen que ya nos afiliaron pero no nos han llegado los carnés de afiliación, antes nos daban los auxilios de los hijos y ya estamos a estas alturas del año y nada. Si ha habido mucha falla en eso.

J.C.B.M.: ¿Y por qué cree que se dan esas fallas?

M.S.Y.: Pues la verdad, no sé qué pasa con eso

J.C.B.M.: Ok, y ¿cómo es la relación de las madres comunitarias y el operador?
¿Cómo la definiría?

M.S.Y.: Pues la verdad, con el operador que nos mandaron ahora, porque él es de por allá de la costa, con el casi muy poco nos vemos pero si estamos inconformes con él.

J.C.B.M.: ¿Y por qué están inconformes?

M.S.Y.: Por la alimentación de los niños, porque la minuta nos mandan un tope para la alimentación de los niños y no más nos entregan casi la mitad, entonces si nos están sacando mucho el mal genio por eso.

J.C.B.M.: ¿Y la relación con el ICBF directamente? No con el operador, sino con el ICBF

M.S.Y.: Pues yo creo que mala, porque ellos no nos entienden a nosotros, porque ellos dicen que nosotros pensamos en pedir comida para nosotras que no es para los niños, que nos tenemos que dirigir a lo que digan los operadores y eso no debe ser así. Porque la doctora del ICBF dice “no que nosotros no tenemos que mirar presupuestos, que cuanto nos mandan para la alimentación de los niños, que no que nos encarguemos con lo que nos den y les demos de comer” y no eso no debería ser así.

J.C.B.M.: O sea ¿Usted considera que las madres deberían tener más participación?

M.S.Y.: Claro, deberíamos tener más participación pues velar lo que mandan para los niños, porque eso era lo que nosotros hacíamos antes velar por lo que mandaban para los niños.

J.C.B.M.: ¿Cómo era antes el proceso? Cuénteme un poquito

M.S.Y.: Antes mandaban a la asociación le mandaban un mercado, diga usted, de 160.000, va uno y lo hace todo, en cambio ahorita no, no nos dan ni precio de eso, y es mucho más complicado hacer rendir el mercado.

J.C.B.M.: O sea, antes les daban a ustedes un presupuesto para ir a comprar de acuerdo a la minuta pero ahora les dan todo medido.

M.S.Y.: Si, lo dan medido todo.

J.C.B.M.: ¿Y cómo es la relación de las madres comunitarias y los padres de los niños?

M.S.Y.: Pues yo con mis padres, bien, yo me voy bien y ellos también conmigo.

J.C.B.M.: ¿Y usted considera que la comunidad de este barrio valora el trabajo de las madres comunitarias? ¿La comunidad reconoce el trabajo?

M.S.Y.: Pues yo creo que si... si lógico porque ellos ven como nosotras trabajamos, como nos matamos, si ellos muchas veces no lidian a los mismos hijos de ellos y a nosotros si nos toca lidiar a 13, 14, 15 niños que a veces nosotros tenemos, que limpiarles el popo, que se vomitaron, que darles almuerzo, que enseñarles, imposible que no nos valoren (Risas).

J.C.B.M.: ¿Y usted como madre comunitaria participa de los asuntos del barrio o de la comunidad?

M.S.Y.: Si lógico, cuando me necesitan yo les colaboro, cuando hacen actividades yo me uno a ellos.

J.C.B.M.: ¿Por ejemplo con la Junta de Acción Comunal? ¿Cómo es la relación?

M.S.Y.: Pues con la junta de acá del barrio muy poco la verdad, porque casi no tienen en cuenta los niños de los hogares. Muy eso de que lo inviten a uno, que mire que vea, lleve los niños.

J.C.B.M.: ¿Y con la alcaldía? ¿Cómo es la relación entre la alcaldía y las madres comunitarias?

M.S.Y.: Pues hemos tenido alcaldes que nos han colaborado, pero el nuevo hasta el momento todavía no se ha hecho ver. Pero si, si nos han colaborado.

J.C.B.M.: ¿En que ha consistido esa colaboración?

M.S.Y.: En auxilios para el mejoramiento de la casa, con auxilios para comprar necesidades de la casa, implementos para los niños.

J.C.B.M.: Para ir terminando ¿qué es lo que más le gusta de ser madre comunitaria?

M.S.Y.: Que me gusta más... Los niños (risas) y pues que tengo mi trabajo, gracias a Dios.

J.C.B.M.: ¿Y qué no le gusta de ser madre comunitaria?

M.S.Y.: Que no me gusta... las peleas que hay ahorita con el operador por el presupuesto por las raciones de los niños y con las mismas madres comunitarias.

J.C.B.M.: Silvia, muchas gracias, por esta entrevista.

Entrevista 2		
Herney Cárdenas Martínez		Madre comunitaria del barrio La Esperanza en Girardot – Cundinamarca. Modalidad: Hogar comunitario familiar tradicional
Duración: 28 minutos		Fecha: 5 de mayo de 2016

Jorge Camilo Burgos Mocetón: Buenas tardes, para comenzar quiero que me diga cómo se llama y en donde está ubicado su hogar comunitario.

Herney Cárdenas Martínez: Bueno, mi nombre es Herney Cárdenas Martínez, llevo trabajando como madre comunitaria ocho años, mi hogar comunitario está ubicado en la manzana 6, en la casa 28, del barrio La Esperanza de Girardot.

J.C.B.M.: ¿Y usted cómo llegó a ser madre comunitaria?

H.C.M.: Mmm... Yo llegue a ser madre comunitaria por amistad de otra señora que tenía el hogar, entonces ella un día decidió entregarlo y yo pues le pedí el favor de que yo quería desempeñar ese trabajo, entonces ella me lo entregó, por primera vez ¿no? Yo trabajé dos años, pero entregué ese hogar porque me salió otro trabajo. Volví y otra señora también que lo iba a entregar, que quedaba aquí, que quedaba aquí al frente, ella lo iba a entregar entonces me lo cedió a mí y desde ese entonces estoy trabajando.

J.C.B.M.: Ok... ¿Y cómo era en ese entonces el proceso para ser madre comunitaria?

H.C.M.: Bueno el proceso para ser madre comunitaria en ese entonces era más fácil. No le, no tenía como tantos requisitos sino era la voluntad de que uno tuviera de... de prestar el servicio con la comunidad. Y hacer un curso donde le... en el Bienestar Familiar en donde le daban a uno el conocimiento, cuál era el trabajo que iba a desempeñar y algunos... mmm, dar a conocer como unos acuerdos en donde... por los cuales le podían suspender a uno el servicio o por cuales tenían... podían cerrar el... el qué? el hogar

J.C.B.M.: ¿Y cómo era ser madre comunitaria antes?

H.C.M.: Pues antes era un poquito como más... Cómo le dijera yo... como más fácil? Pues no, lo mismo porque siempre nos ha tocado con la misma cobertura, sino que no había como tanta presión, como tanta exigencia ¿cierto? Total uno desempeñaba su trabajo como era. Este... pero ahora exigen que la madre comunitaria tenga más estudios y usted sabe que a esta edad ponerse uno a estudiar una carrera universitaria pues ya le queda a uno como difícil. Entonces ahora lo que más... y la edad también molestan ahora a esta época molestan, ya anteriormente pues a la edad que uno tuviera uno podía ingresar como madre comunitaria, pero a esta época ya miran como un poquito más la edad, que ya sea una persona profesional, entonces.. Esas son las más exigencias que hay.

J.C.B.M.: ¿Y esos cambios desde cuándo se empezaron a implementar?

H.C.M.: Esos cambios comenzaron a incrementarse cuando fuimos pasadas a... eeh cómo le dijera a... a empleadas del Estado ¿sí? Prácticamente. Donde nos pagaban un sueldo mínimo, todo lo de ley. Primero teníamos una beca que era un poco más baja, entonces... pues sí teníamos las visitas del Bienestar Familiar, de la ONG pero entonces ahora hay más... más fiscalización en donde están mirando todo, que esté todo en orden, entonces, y sobre todo los estudios, que tenemos que estarnos capacitando, hay más profesionales.

J.C.B.M.: Y por ejemplo ¿qué tienen en cuenta el ICBF cuando viene a hacer las visitas? o sea ¿qué es lo que mira?

H.C.M.: O sea lo que más mira el ICBF es la cobertura, que tenga uno todos los niños. O sea la cobertura completa.

J.C.B.M.: ¿Cuántos son?

H.C.M.: Son 13, nosotros aquí en casa somos 13, son 13. eem que uno tenga la papelería, o sea la documentación al día que exige el bienestar familiar para... para tener el niño no? eee los espacios... los espacios que tengan... que sea un espacio adecuado, que no seste la casa en riesgo, que no tenga paredes agrietadas, eee también la otra es medidas de seguridad por lo menos que la las escaleras tengan reja, que la cocina tenga su reja que el patio tenga su puerta para que el niño no tenga acceso al patio pues por la cuestión de la alberca. Ellos miran todo eso. El trato que uno les da a los niños.

J.C.B.M.: Listo. ¿Y cómo es un día de una madre comunitaria? ¿Qué hace usted en un día normal de trabajo?

H.C.M.: Bueno un día normal de trabajo uno se levanta tipo 5 de la mañana a hacer el almuerzo del niño, o sea de los niños. A adelantar el almuerzo. eeeh ahorita este... como hay desayuno entonces los niños llegan a las 8 se les da la bienvenida. Por ahí tipo 8:30 que ya estén todos los niños, así lo hago yo aquí en mi hogar no? 8:30 que estén todos los niños empiezo a servir el desayuno. El desayuno consta de pronto de un huevo y de una bebida. ee pan. eeh luego se le hace la actividad que se va a desempe... se va a desarrollar con el niño. Luego hay una en la media mañana.

J.C.B.M.: ¿Esas actividades son como educativas, que hace más o menos?

H.C.M.: Son unas eeeh unas actividades educativas pero por medio de juegos no? o sea todo se le enseña a los niños por medio de juegos, ee de pronto a otros niños más grandecitos entonces se les enseña a rasgar papel, a colorear, al manejo de la... El manejo del lápiz de la crayola. eeh a desempeñar su motricidad fina. Porque hay niños que llegan al colegio y no saben coger unas tijeras entonces eso es lo que nosotros les enseñamos. Les enseñamos valores y hábitos de higiene y hábitos de buen comportamiento, porque hay niños que no tienen normas en la casa. Entonces eso es lo que nosotros aquí les tratamos de enseñar porque hay veces que nosotros enseñamos pero en la casa no no nos colaboran entonces todo eso se va abajo.

J.C.B.M.: Bueno ¿y usted hace cuánto firmó un contrato laboral?

H.C.M.: Nosotros firmamos un contrato laboral, eeeem hace dos años, más o menos dos años.

J.C.B.M.: ¿y cómo fue ese proceso como de pasar a firmar contratos? cuando antes no se tenía porque antes era una vinculación voluntaria ¿verdad?

H.C.M.: Si.

J.C.B.M.: Cuénteme ¿cómo fue ese proceso, qué opina usted sobre ese proceso?

H.C.M.: Pues el proceso es bueno, ¿sí? El proceso es bueno, o sea porque nos pasaron de dar una beca a ahora un sueldo mínimo, con todas las prestaciones de ley, salud, pensión, riesgos profesionales, y también lo de caja de compensación, entonces todo eso es muy bueno. Pero entonces nos quitaron de pronto, eem como le dijera yo, de pronto otras prebendas ¿cierto? Nos, nos cohíben que como ya nosotros ganamos un mínimo entonces tenemos que ya mejor dicho tener (ininteligible) no podemos de pronto fallar en cualquier cosa porque ya eso es como...

como si fuéramos mejor dicho cometieramos el error más grande. Entonces por ese lado es, es bueno y a la vez nos tienen como más, nos tienen más controlados y más como más fiscalizados, de que la ONG de que ya vienen de Bogotá, de la regional y... así por esa, por ese estilo.

J.C.B.M.: Y ¿cómo es la relación de las madres comunitarias en este caso con el operador?

H.C.M.: Bueno de pronto nosotras estamos con el operador... primero funcionaba una asociación que era de padres usuarios ¿cierto? en donde nosotras mismas prácticamente elegíamos el padre que nos representaba, el señor que nos representaba, la junta. Eehh era como más sosegada ¿no? ya había como más comunicación, pero ahora que entró el operador es muy poca la comunicación con el señor porque, el señor pues tiene un intermediario que es el, el que qué? cómo le dijera yo, el coordinador, y el coordinador es para toda esta zona entonces muchas veces la persona pues no... No le alcanza el tiempo para ciertas cosas entonces qué pasa, que uno muchas veces queda es como en el limbo porque no... O sea hay una... de pronto la información no llega bien a las personas porque no, ellos no han establecido como un medio de comunicación directo para con las madres comunitarias. Porque a mí me dicen una cosa, de pronto a otra persona le dicen otra cosa y si de pronto la compañera no me dice a mí mire que va a haber esta reunión entonces yo no me doy por enterada entonces eso. La otra cosa...

J.C.B.M.: ¿O sea tienen como fallas de comunicación entre el operador y las madres comunitarias?

H.C.M.: Exactamente, sí señor. La otra cosa es sobre las raciones que da el operador si? el operador la verdad da unas... o sea la regional manda una minuta, una minuta patrón para darle a los niños y el operador hay veces que no cumple con esos alimentos para nosotros...

J.C.B.M.: Ofrecerles. O sea ¿cómo que da las raciones menos que las que exigen el ICBF?

H.C.M.: Exactamente, exactamente. Y de pronto una visita usted pues dicen ¿usted por qué está dando tan poquito huevo? Pero si a mí me dan 30 huevos para 3 almuerzo pues yo cojo 10 y 10 en donde los niños son 13 niños cierto? entonces me toca hacer alcanzar esos 10 huevos para los 13 niños porque si no me dan más pues yo hago eso. Entonces es ahí a donde va a venir de pronto, vamos a venir a chocar cuando hagan una visita y me encuentre dándole la alimentación a los niños por qué eso tan poquito, por qué esto y por qué esto.

J.C.B.M.: Y con respecto a materiales por ejemplo materiales didácticos, materiales duraderos...

H.C.M.: Bueno materiales duraderos sí, el Bienestar Familiar que es el que nos daba a nosotros el material duradero que es de pronto para los niños, hace como unos dos años que no nos dan materiales. Pero el material didáctico el de trabajar con los niños, este año el operador nos dio cumpliendo los estándares, dice él, pero tampoco nos

lo dio como dicen los estándares. Por lo menos no nos dieron plastilina, los vinilos fueron unos vinilos muy pequeños que ya se acabaron.

J.C.B.M.: ¿Y esos materiales para cuánto tiempo son?

H.C.M.: Pues cada seis meses, o sea nos los entregaron ahorita el mes pasado, y yo creo que nos vuelven a dar como en septiembre. No nos dieron... cartulina nos dieron como 10 octavos de cartulina para trabajar con los niños. Lo que sí nos dieron fue dos resmas de papel que eso sí nos alcanza para todo el año.

J.C.B.M.: Pero entonces el resto de materiales es como corto no?

H.C.M.: Exactamente el resto de materiales si es muy...

J.C.B.M.: Y antes de la formalización, del vínculo contractual, ¿cómo era digamos el manejo de la comida, el manejo de las raciones, cómo era con respecto a los materiales, era mejor se podría decir?

H.C.M.: Claro que sí

J.C.B.M.: O ¿cómo funcionaba?

H.C.M.: Sí, era mejor porque por decir algo usted decía, hay tanta ración o el presupuesto para hacer el mercado es tanto, usted iba y pedía ese presupuesto, porque usted sabía lo que los niños se iban a comer sí? No uno no les servía uno así de pronto suficiente porque uno muchas veces hay niños que comen hartos, entonces uno le daba más a esos niños. Entonces uno iba y compraba lo que era... o sea si daban 200, 200 se traía en mercado para repartirlos a los niños.

J.C.B.M.: ¿O sea era como más autónomo de las madres comunitarias en tanto que querían comprar más o menos?

H.C.M.: Exactamente, era más... de manejo de nosotros pero siempre y cuando, esto... siguiendo la línea de la minuta ¿no? Porque no íbamos a traer cosas que no fuéramos a dar dentro de la alimentación. Y lo mismo de material didáctico, por lo menos nosotras decíamos, bueno necesitamos fomi para hacer de pronto decoración, entonces traíamos fomi. Que de pronto necesitamos más colores, que más crayolas entonces eso es lo que de pronto cambió con la cuestión del operador. Y yo digo que eso es una cosa del operador, es algo porque un operador no va a trabajar sin beneficio alguno ¿ve? Entonces ellos están supliendo. Entonces ese, eso que ellos, lo que ellos se suplen debería ser para una mejor alimentación para los niños.

J.C.B.M.: Ok... y ¿por cuánto tiempo están firmando el contrato, tiempo indefinido, por un mes, dos meses? es decir, ¿cómo son los contratos?

H.C.M.: Bueno ahorita que entramos con operador, nosotros firmamos contrato de febrero a julio, entonces en julio me imagino que firmaremos el otro contrato hasta... (Interrupción) entonces... ¿Qué? entonces nosotros terminamos contrato ahorita en julio y yo creo que el otro contrato será hasta diciembre no?

J.C.B.M.: O sea cada seis meses.

H.C.M.: Porque es la primer vez que hasta este año tenemos operador.

J.C.B.M.: Y ¿cómo era antes con la asociación de padres?

H.C.M.: Con la asociación de padres cuando nosotros fuimos, la primer vez que nosotros estábamos con asociación de padre y llegamos a la reestructuración llamémoslo así, firmamos contrato de enero a... sep... agosto, agosto. Agosto, luego firmamos contrato por dos meses, luego por otros dos meses hasta finalizar año. Y luego al año siguiente si firmamos el contrato completo, fue cuando empezó lo de los operadores.

J.C.B.M.: Ok... y usted cómo ¿cuál cree que ha sido la mayor diferencia entre pasar de una asociación de padres a un operador?

H.C.M.: Uyy... Grande muy grande. Muy grande porque no más en la alimentación para los niños ¿sí? emmm

J.C.B.M.: Y con respecto ya a beneficios o la relación de las madres comunitarias con la asociación, ¿qué implicó ese cambio entre la asociación y luego el operador?

H.C.M.: Bueno pues cuando a nosotros nos dieron la noticia del cambio de asociación a operador, pues nosotros luchamos mucho por que siguiéramos en asociación no? Pero desafortunadamente pues llegó el operador porque... pues así lo... dio la ley o lo impuso la ley, pero entonces el cambio fue siempre drástico porque nosotros duramos siempre ehh... lo que fue febrero como hasta marzo sin salud... sin salud...

J.C.B.M.: Sin estar afiliadas.

H.C.M.: Sin estar afiliadas a salud. Porque los señores esperaban que el estado les consignara a ellos para ellos podernos afiliar ve? Este es el momento en que nosotros estamos afiliados según nos dice el operador, porque no sabemos, a la caja de compensación pero no hemos recibido subsidio algunos de los que tenemos niños menores estudiando. No hemos recibido hasta ahora, no hemos recibido subsidio. No sé qué habrá pasado, esta es la época que ya vamos en mitad de año prácticamente y no nos han recibido subsidio.

J.C.B.M.: O sea hay como un problema con los pagos por parte del operador.

H.C.M.: Ellos dicen que han pagado pero que el problema es allá en Colsubsidio que eso, que lo otro. Que otras madres comunitarias no han llevado la documentación completa. Pues ellos, la última vez nos dijo el coordinador que nosotros como madres comunitarias ya estábamos afiliadas, pero que lo que faltaba era llevar la documentación de los que teníamos niños estudiando para afiliarlos para recibir, empezar a recibir el subsidio. Pero no sé qué habrá pasado porque no nos han dicho nada más.

J.C.B.M.: Y de casos que usted conozca de sus compañeras, por ejemplo cuando se comenzó a firmar contrato, cuando se eliminó un poco la vinculación voluntaria, ¿todas las madres comunitarias entraron a ser parte del nuevo sistema o hubo algunas que se salieron o algunas que no pudieron entrar por alguna razón o todas entraron?

H.C.M.: No, todas entramos, tan solo una compañera que sí se retiró porque ella se fue a trabajar a otro municipio en un CDI.

J.C.B.M.: Ah pero fue por voluntad de ella.

H.C.M.: Fue voluntario fue voluntario.

J.C.B.M.: O sea todas fueron cubiertas y entraron al mismo sistema.

H.C.M.: Todas fueron cubiertas sí. Y hasta el momento no sé qué hayan de pronto retirado a alguna por alguna visita que haya... No no he tenido conocimiento.

J.C.B.M.: Ok... ¿y usted considera que el trabajo de las madres comunitarias es reconocido por la comunidad donde usted habita? en este momento el barrio La Esperanza?

H.C.M.: No, hay padres que no... Que no aprecian el trabajo que uno hace. Porque hay padres que creen que es que uno es... llamémoslo así dentro de comillas que uno es de palo, que uno no se cansa, entonces le dejan como la carga a uno sí? Usted allá llegan y lo dejan y vuelven a las por ellos y hay veces que les dan las 4:30 y no llegan por ellos, entonces eso si es una falta como de los padres de que tengan como un poquito como de conciencia y como de aprecio por el trabajo que uno les presta, porque es que uno tiene los niños, los cuida 8 horas, y usted sabe lo que es cuidar uno 13 niños 8 horas? En donde hay que darles alimentación, en donde hay que compartir con ellos juegos... En donde hay que enseñarles modales, que uno tiene que reforzar esos modales, en donde uno tiene que estar mejor dicho haciendo aseo, que a llevarlos al baño, que bañarlos que cambiarlos, eso es un trabajo muy duro y la comunidad en realidad es muy escaso el papá que reconoce el trabajo que nosotros hacemos.

J.C.B.M.: Y en general, ¿ustedes cómo participan en la comunidad? ¿Participan de las juntas de acción comunal, de las reuniones, tienen alguna relación o vínculo con ellos o más bien es como nulo?

H.C.M.: No más bien nosotras, o sea yo más bien con la asociación comunal no porque este... La persona que queda encargada de la acción comunal es como muy apática a eso, nunca nos tienen en cuenta, porque ellos son los que deberían tenernos en cuenta a nosotros o sea a llegar al hogar y decirnos mire esto, hay que hacer aquello, o le vamos a prestar a ustedes a los colegios como agentes educativos les vamos a hacer esta recreación especial para los niños del día del niño, o del día de los... del dulce. No, ellos en ese caso si no. Más bien de pronto nos tienen... participamos cuando hay, la alcaldía que de pronto marchas, que los cumpleaños de Girardot, una vez salimos a marchar, otro día que... que hubo otro desfile que no me acuerdo si fue el día del niño y de la niñez que también salimos a marchar y nos dieron refrigerio y salieron o sea pudieron saltarines para los niños. Más bien con la cuestión de la alcaldía sí, pero aquí con el barrio directamente no.

J.C.B.M.: O sea tienen como buenas relaciones con la alcaldía se puede decir.

H.C.M.: Sí, sí.

J.C.B.M.: Teniendo en cuenta que el programa de hogares comunitarios es del Bienestar Familiar y lo maneja el Bienestar Familiar, ¿la alcaldía de alguna manera apoya el programa, las apoya a ustedes? ¿Cómo es esa relación?

H.C.M.: Si nosotros o solicitamos sí. Los alcaldes, el alcalde actual y el alcalde anterior sí. Si nosotros les solicitamos de pronto alguna, algún evento, alguna colaboración, ellos nos apoyan.

J.C.B.M.: Y ¿con el ICBF directamente?

H.C.M.: Bueno con el ICBF directamente en cuestiones de... de pronto de que uno quiera una psicóloga en cuestiones para que de charlas a los padres, escuela de padres también. Desde que uno lo solicite...

J.C.B.M.: O sea como son otros servicios complementarios a parte pues como que aprovechan un poco la estructura del programa para ofrecer otros servicios.

H.C.M.: Sí, sí, sí. Y es que eso nosotros, nosotros como padres comunitaria... Como madres comunitarias nosotros debemos de hacer estas escuelas de padres. Nosotros las estamos haciendo cada mes, cada mes y medio en donde eeeh una psicóloga o de pronto otro ente de la alcaldía viene a dar una charla sobre el tema, sobre las enfermedades sobre el maltrato infantil, sobre violencia intrafamiliar. Todo eso, por lo menos el viernes casualmente tenemos una reunión acá que viene la secretaria de salud a hacer una reunión para los padres de familia con los hogares aquí en la esperanza.

J.C.B.M.: Y como ya para terminar, usted me estaba diciendo que, pues como que con la formalización del vínculo contractual les empezaron a exigir más a ustedes, que comenzaron a prepararse más, a profesionalizarse de cierta manera. ¿El ICBF les presta apoyo o las fomenta a que participen de algún programa en el SENA, hay un fomento de parte de la institución para que ustedes se formen?

H.C.M.: Sí, sí. Si el ICBF por lo menos, lo que... todas tenemos curso técnico en primera infancia del SENA, eso fue solicitado por el ICBF en donde nos capacitaron a todas no? un, pues unas en un grupo, los que... y otras en otro grupo. Mmm también hicimos un diplomado que lo dictó la universidad Pedagógica de Bogotá, también hicimos un diplomado en donde también el Bienestar Familiar pues tuvo que ver ahí. Inclusive también unos del Bienestar Familiar hicieron el diplomado. Siempre cuando hay capacitaciones el ICBF nos apoya en ese sentido o hay veces ellos dicen eeeh bueno en tal parte... por lo menos ahora con la Uniminuto que hay una capacitación, una capacitación no, que las que quieran estudiar licenciatura pues lo pueden ir a hacer, que hay una persona especial allá para que les de los datos y como es como la forma de pago y todo eso.

J.C.B.M.: Bueno y ¿usted qué beneficios ha tenido por ser madre comunitaria? ¿Qué ha aprendido, qué le gusta de ser madre comunitaria?

H.C.M.: Bueno a mí lo que me gusta de ser madre comunitaria es o sea la satisfacción que uno se lleva de ser una madre comunitaria es de pronto el aprecio que tienen los padres por el trabajo que uno desempeña no? De pronto uno que ya ha tenido eeeh niños que ya de pronto están ya en bachillerato y que de pronto uno diga llegó un niño y le digan, no fue que me mandó la mamá de fulano de tal porque es que aquí usted los cuida bien. Esa es la satisfacción de que uno está prestando un servicio bueno, como debe de ser si? Entonces eso que dicha que a uno le digan no mire que

me recomendó fulana de tal porque usted le cuidó el niño y mire que me dice que aquí prestan un buen servicio, esa es la satisfacción que uno tiene. Y que uno los niños cuando los ve uno por la calle, ya grandes que le digan ¡hola profe! cómo está, que lo saluden a uno con cariño y eso. Y encaminar a los niños porque es que hoy en día hay papás que sí son Dios mío...

J.C.B.M.: Y qué es lo que no le gusta de ser madre comunitaria o qué problemas ha encontrado, pues si los tiene claro está porque es posible que no.

H.C.M.: Pues ahora los problemas que yo he encontrado es que... Por lo menos ver niños que hay papás que no les prestan atención, que de pronto son niños que están en conflicto... O sea de procesos como de los padres de separación entonces los niños que quedan con la abuela, que quedan con la otra abuela, que quedan con la mamá pero que la mamá trabaja, pero que la mamá... o sea que el niño no sabe. O sea el niño está aquí y está allá, entonces uno no sabe la verdad quién es que está educando en la casa a los niños. Entonces uno los educa aquí, los trata como de encaminar pero en la casa... Porque uno muchas veces los niños le cuentan a uno los conflictos que hay en la casa, entonces uno dice pues los niños qué, qué ejemplo están recibiendo en la casa.

J.C.B.M.: Listo. Bueno señora Herney, muchísimas gracias.

H.C.M.: Bueno sí señor.

Entrevista 3	
Mónica Vargas	Alexandra Madre comunitaria del barrio La Esperanza en Girardot – Cundinamarca. Modalidad: Hogar comunitario familiar tradicional
Duración: 22 minutos	Fecha: 6 de mayo de 2016

Jorge Camilo Burgos Mocetón: Para comenzar, me podría decir quién es usted y dónde está ubicado su hogar comunitario por favor.

Mónica Vargas: Mi nombre es Mónica Vargas, llevo 8 años con el hogar comunitario, se llama Carlitas. Está ubicado acá en La Esperanza, en la manzana 21 casa 43.

J.C.B.M.: Bueno, ¿Y cómo llegó a ser madre comunitaria? ¿Por qué decidió ser madre comunitaria?

M.V.: ¿La verdad? pues estaba buscando trabajo y mi compañera Herney había conseguido trabajo en la alcaldía, entonces nos encontramos y me dijo que lo iba a entregar. Entonces me dijo, como está buscando trabajo mmm pues acepte y empieza a trabajar como madre comunitaria, y así fue que lo recibí.

J.C.B.M.: Y ¿cómo era el proceso para ser madre comunitaria en ese entonces? es decir ¿tenía un procedimiento?

M.V.: Mmm... llevé mi hoja de vida al Bienestar y ya sabían, ya lo había, o sea prácticamente ya tenía todo aquí en la casa y no vinieron y vieron la ubicación de esta casa porque el hogar estaba primero ubicado aquí en esta casa ¿sí? y entonces ya, hice el curso, un curso que nos dieron en diciembre, don Juan y él te hace recibir la capacitación y ya.

J.C.B.M.: Listo, ¿por qué sigue siendo madre comunitaria?

M.V.: A ver, me gusta la labor que se desempeña pues con los niños y las niñas. Ahí se tienen pues muchas... así como uno aprende pues de ellos demasiado, muchas experiencias, como todo, hay cosas que se... que se, o sea que se pueden realizar con ellos, tanta nuevas, nuevos objetivos, todo lo que se puede dentro de sus actividades todo eso con los niños y la niñas.

J.C.B.M.: ¿Y cuáles son las cosas que ha aprendido?

M.V.: Mmmm... O sea la inocencia, la inocencia que ellos tienen de... en ciertas eeeh ocasiones, lo que se presenta poder compartir uno risas, abrazos, saber que hay niños que tienen pues muchos problemas en sus casas y no puede de pronto en el hogar brindarles ese amor, eeeh hablar con ellos, lo que no de pronto no hacen en sus casas, ellos lo hacen con uno.

J.C.B.M.: Ok y ¿usted sabe cuál es el procedimiento para ser madre comunitaria ahora, es el mismo, ha cambiado?

M.V.: No, nosotros estuvimos en el SENA, la técnica en la primera infancia, y nos han hecho pues varios cursos para poder ser... eso es lo que creo que están exigiendo ahorita en este momento. Tener el técnico en primera infancia.

J.C.B.M.: El técnico en primera infancia. Ok, y usted ya lo hizo.

M.V.: Si claro.

J.C.B.M.: Y lo hizo por medio del ICBF como una capacitación.

M.V.: Si, por medio del ICBF.

J.C.B.M.: Listo... ¿Cómo es un día de trabajo de una madre comunitaria?

M.V.: A ver nosotras... Yo tengo madre auxiliar ¿sí? que es mi mami. Pues la verdad o sea yo tengo esa opción porque sabemos que tenemos que levantarnos demasiado temprano pues para organizar todo, la alimentación que es lo más importante para los niños ¿sí? o sea que esté todo. Entonces mi madre auxiliar lo que hace es, llega a las 6 de la mañana y ella es la que va preparando los... y yo con eso estoy pendiente pues del recibimiento de los niños y las niñas. Eeeh se hace a bienvenida, si todo lo que es la programación durante el día, vamos a explorar, ahora han implementado el desayuno, entonces hay que organizar pues primero los desayunos, eeeh después viene el refrigerio entonces ahí sí... O sea yo digo que ahí lo más, hay actividades por ejemplo de hacer momento pedagógico, para mí lo más importante es el juego, porque es que a través del juego se aprende mucho, mucho. Puede uno ver las formas, triángulos, todo a través del juego. Yo digo eso, porque muchas veces uno dice ay que yo pinten, rasguen, coloreen esto, pero yo digo que como es mejor las vivencias lo que uno puede obtener a través de una lúdica, se pueden trabajar

muchas pero muchas, muchas cosas, o sea muchas opciones, muchos eeh muchas áreas para trabajar con los niños.

J.C.B.M.: Y ¿qué trabaja con ellos? ¿Qué les enseña usted? por ejemplo ¿por medio del juego que les enseña a los niños que tiene a cargo?

M.V.: Ehh las nociones... ehh primero que todo o sea a mí me gusta, yo siempre he trabajado el respeto porque es que vienen... Hay que enseñarles muchas normas, hábitos, porque vienen con diferente familia. El alumno está acostumbrado a que si no se toma eso entonces lo boto, uno le va... eh puede leerles un cuento. A nosotros nos dieron, yo estuve en una capacitación que se llama "El pisotón". El pisotón nos dio unos cuentos y en esos cuentos viene cuando el niño va a entrar al jardín, al colegio, él es un hipopótamo, entonces yo he ido leyéndoles la secuencia del cuento para... y ahí vienen valores, los amigos, cómo hay que respetarlo, todos esos libros que yo trabajo con ellos.

J.C.B.M.: Y...Antes la vinculación que tenía el ICBF con las madres comunitarias era una vinculación voluntaria como lo es ahora que es una relación más laboral.

M.V.: Un contrato.

J.C.B.M.: Exacto un contrato. ¿Cómo fue para usted ese proceso de pasar de ser una madre comunitaria voluntaria a ser una madre comunitaria ya con un contrato laboral firmado? ¿Qué cambios implicó en primer lugar para usted ese proceso?

M.V.: Eeh pues cuando yo llegué estaban trabajando por medio de una beca ¿sí? y se pagaba de esa beca la salud, la pensión y ahorita aunque llevamos ya firmamos un contrato, tenemos derecho a cesantías, a prima, eeh las vacaciones, pues no... Lo que nos dan, una semana y una semana final de, lo que nos... a mitad de año si? y tenemos lo mismo, el médico, derecho a pensión, la ARL y pues más beneficios porque usted sabe que ahí ya hay algo fijo, hay algo estable donde uno se puede tanto como basar como empleado y como empleador si? o sea lo que ellos nos puedan brindar o sea...

J.C.B.M.: Listo... y ¿cómo es la relación que existe entre las madres comunitarias y el operador?

M.V.: Pues a mí personalmente no me parece buena, ellos nos están cumpliendo con los pagos ¿sí? pero se han presentado demasiadas, para mí, inquietudes porque imagínese, vea ya estamos finalizando mayo y no obtuvimos la dotación de implementos completa, no nos han dado la dotación de uniformes, no sabemos ni cómo son. También hemos tenido inconvenientes con lo de la minuta, porque no nos llegan todos los alimentos que se especifican ahí.

O sea ahorita nosotros pasamos papeles para lo de los subsidios de nuestros hijos y que los papeles, que no los entregaron. O sea ha habido pues, no sé si es desorden de parte de ellos o desorden de parte de nosotras las madres comunitarias que no entregamos papeles, pero esta es la hora que no tenemos subsidio.

Entonces si ha habido mucho inconformismo porque nos van a dar la dotación para lo de los niños que necesitamos, por ejemplo que sillas, mesas y nada. Nos hicieron

hacer una lista de que necesitaba cada una de material duradero, se pasaron las listas y esta es la hora que no nos han entregado nada, nada de eso. Eso sí, nos trajeron unas licuadoras y unas ollas exprés, pero no es por ser desagradecida, pero eso no es lo que necesitamos, por lo menos yo eso ya lo tengo y lo que hace falta y lo que pido no me lo traen.

J.C.B.M.: Bueno, cuénteme un poco más sobre cuáles son esos inconvenientes que se han presentado con el operador.

M.V.: Más que todo ha sido lo de la minuta ¿sí?, el señor nos decía a nosotros que el operador se llama Comuinso y don Fernando que es el que siempre nos ha comunicado qué va a pasar, que esto que lo otro él nos ha dicho que él se basa en lo que mande , en lo que mande la nutricionista, la nutricionista vino, dijo son 10 libras de arroz y es una cantidad de comida o sea demasiado poquita para los niños y niñas porque hay niños que comen más, hay niños que se vienen de pronto de sus casa que no hay y uno viene y les da y uno se da cuenta porque ellos piden más entonces nosotros le hemos mandado cartas, se han mandado cartas, se han recogido firmas para que arreglen eso.

Pues sí se ha mejorado un poquito, pero que todo está caro, pero yo creo que el presupuesto que dan para los niños y niñas alcanza. Alcanza para más, para más para para lo de la alimentación. De lo de las dotaciones y todo eso, ellos nos dicen que ellos se basan en lo que está en los estándares, eso es lo que ellos nos dicen, no se...

J.C.B.M.: Y... por ejemplo ¿qué hace usted cuando no le alcanza la comida para los niños?

M.V.: Yo... yo saco y compro para poder hacer una buena sopa porque es que la sopa están dando por ejemplo dan habichuela y zanahoria, eso es lo que dan durante la semana, un pedacito de auyama y eso... O sea yo compro para brindarles lo que no alcanza porque hay veces que no alcanza, entonces yo saco y compro.

J.C.B.M.: Bueno y con respecto a los pagos y todo por parte del ICBF con respecto a los sueldo y eso usted me decía que estaba todo bien, o sea que sí con cumplidos el operador y eso.

M.V.: Sí sí. Creo que se tuvieron unos inconvenientes a principio de año por lo de salud porque como no se hizo la contratación en enero entonces hubo eee ese mes y creo que habíamos... O sea ellos pagaron y aparecíamos desafiliadas entonces hubieron esos inconvenientes.

J.C.B.M.: Bueno, tengo entendido que antes, las madres comunitarias del barrio La Esperanza estaban contratadas por medio de una asociación de padres y que ahora es con el operador. Cuénteme un poco cómo era la situación con la asociación, si era mejor o diferente.

M.V.: Pues.... pues la verdad, o sea si... ellos también nos entregaban la dotación, ellos al día nos tenían dotación, nos... Lo de la alimentación era buena, con los... se... Qué más... Si, se trabajaba como mejor porque ellos de todas maneras estaban como más pendientes de qué necesitaba pues la madre comunitaria y nos daban mejor

dotación, eso sí, nos daban mejores dotaciones y los uniformes eran cada seis meses que nos los estaban entregando.

J.C.B.M.: Y ¿Su madre auxiliar también tiene contrato laboral?

M.V.: No, no, no. Ellos lo que... Mi mami recibe es lo que nosotros a través de un acta eeh los padres usuarios firmaron para que hubiera otra persona porque es que es muy difícil atender una sola persona, estar pendiente en la cocina y ahora que ya se implementó el desayuno estar pendiente de los niños que no se vayan a pegar, entonces eeh ese son 13.000 pesos, este año se autorizaron 13.000 pesos y se le están entregando a la...

J.C.B.M.: O sea que los padres pagan para dárselos a la madre auxiliar.

M.V.: Si.

J.C.B.M.: Ok... ¿Y ese pago es cada cuanto, cada mes, cada año?

M.V.: Cada mes, cada mes se paga, contando de que todos no pagan (risas).

J.C.B.M.: (Risas) Bueno y por ejemplo ¿cómo es la relación de las madres comunitarias con el ICBF, directamente hay algún tipo de relación?

M.V.: En caso de que necesitemos pues charlas, todo eso, ellos están ahí pendientes ¿sí? de que... eeh mandan a psicóloga, mandan, nos ofrecen esos bene... O sea para hacer las charlas pedagógicas que nosotros tenemos que dar cada mes. Sí y con el ICBF pues si necesitamos algo yo creo que o sea que nos estarán escuchando.

J.C.B.M.: Y con respecto a la alcaldía, ¿tienen las madres comunitarias algún tipo de relación con la alcaldía? ¿Cómo es?

M.V.: A ver, el alcalde que... que estaba, él nos daba un beneficio de un bono de 600.000 pesos, para... para la ayuda de que se necesitaba dentro del hogar, pero este año como hubo cambio de alcalde pues estamos esperando pero si, ellos nos colaboran con eso, o sea ellos eso es lo que nos han... Y capacitaciones por ejemplo si necesitamos el carné (interrupción) el carné de manipulación de alimentos ellos nos facilitan que nos dejen más económico todo eso, sí.

J.C.B.M.: O sea hay una buena relación con la alcaldía.

M.V.: Si.

J.C.B.M.: Y por ejemplo con la junta de acción comunal, ¿tienen algún tipo de relación las madres comunitarias?

M.V.: Lo que pasa es que como estos son dos... o sea yo vivo en la esperanza ¿sí? pero mi sector, en el lugar donde está ubicado es otra junta, pero entonces yo me... o sea la junta cuando nosotras necesitamos el salón comunal pues nos lo han facilitado ¿sí? siempre que... Lo único es que no nos tienen en cuenta en las actividades con los niños y las niñas, seso si no porque yo sé que ellos realizan que van a hacer el día del niño y nunca de pronto, ay venga acá hay 5 hogares hagamos esta actividad con esos niños, no, o la verdad no, no lo han hecho.

J.C.B.M.: Bueno... ¿Cómo es la relación con los padres usuarios, los padres beneficiados de tu hogar?

M.V.: Pues... mmm trato con o sea hay padres que yo digo o sea que se preocupan mucho por sus hijos, o sea traen su documentación, su papelería al día, uno se ve cuando los papitos se preocupan, pero hay unos que la verdad o sea si toca estar, por ejemplo hay niños de un año que llévelos a vacunar, que ya los llevé que ya los llevé, y uno les pide las fotocopias de las vacunas y nunca que no que hasta ayer lo vacuné, o sea como todo si? Hay padres que se preocupan demasiado como hay otros que hay que estarles insistiéndoles para poder que cumplan con los deberes y los derechos que tienen sus hijos, con sus hijos.

J.C.B.M.: Bueno, ¿usted qué opina de las visitas que le hace el ICBF? ¿Quién las hace, cómo son?

M.V.: Ehh... nosotros nos visitaban pues cuando estaba la asociación nos visitaba el presidente, nos revisaba lo que es la papelería y eso. Y ahorita a mí no me han visitado este año si? dicen que el operador está mandando a Juan Manuel es que se llama y Juan Manuel está revisando todo, como lo de la minuta, si estamos cumpliendo con eso, con todo lo que ellos están pues exigiendo, ello que es la documentación de los niños y niñas no sé porque no...

J.C.B.M.: ¿Y qué documentación debe llevar usted?

M.V.: Nosotros tenemos que llevar eeeh... Pedirle a los niños, llenarles una ficha de caracterización, eeeh yo tengo una autorización donde al niño se le puede cambiar... O sea que me den para poder de pronto que el niño se orinó o ¿sí? poderlo cambiar, yo hago firmar eso. Nosotros tenemos, se les pide el registro civil, el certificado médico, odontológico, visual, que la carta, la tarjeta de los papitos...

J.C.B.M.: O sea es como un seguimiento que le hacen las madres comunitarias a los niños.

M.V.: Sí, sí.

J.C.B.M.: Bueno y ¿usted cree que el trabajo de las madres comunitarias es reconocido por la comunidad? no solo por los padres sino por la comunidad.

M.V.: (Risas) Algunos, no todos no todos porque hay mucha gente que critica la labor que se está haciendo ¿sí? A veces se presentan situaciones incómodas, en el sector donde yo estoy a la gente le incómoda el ruido, y no les gusta... Por ejemplo, a mí me gusta sacar los niños, entonces yo los saco para llevarlos al parque entonces hay que no le gusta que les toquen las paredes", que... se me presentó un caso, era una abuelita, la abuelita apenas veía salir sacaba un platón de agua y se los echaba, y yo decía uy pero por qué si son niños ¿sí? y de todas maneras ella tiene nietos, no les gusta pues les incómoda ¿sí? Ahí uno se da cuenta, e inclusive había una profesora y ella me, prefirió irse que porque ella... Los niños, ella dormía en la mañana y los niños hacían demasiado ruido, entonces sí...

J.C.B.M.: Y ya como para ir terminando, ¿a usted qué es lo que más le gusta de ser madre comunitaria?

M.V.: El amor que le puedo brindar a los niños y niñas que lo necesitan o sea se... se les ve, o sea se refleja de que hay mucha eeh de pronto falencias en los hogares con ellos. Entonces uno se da cuenta y eso es lo que me... Poderlos proteger yo pues (risa) muy protectora...

J.C.B.M.: ¿Cuáles ventajas ha tenido por ser r madre comunitaria?

M.V.: Mmm... De pronto, de los papás que uno ¿si? Ay la profe y uno necesita algo y le colaboran a uno, que una gestión de algo entonces ay no porque la profe pues nos colaboró con el niño entonces eso nos...

J.C.B.M.: Y ya para terminar ¿Qué es lo que no le gusta de ser madre comunitaria? pues si hay algo que no le guste claro está.

M.V.: ¿La verdad? eeh la negligencia que presentan los padres. O sea que los padres usuarios creen que es la responsabilidad solamente de uno, que... ay usted lo cogió y ya y usted es la que tiene que laborar todo con mi niño y ellos no... Por ejemplo niños que vienen enfermos, "mamita el niño está enfermo, no, no no está enfermo él está bien está bien", eso me, como que me... como le digo, si me baja la, de ver que no como esa... vuelvo y lo digo yo soy muy protectora si? entonces yo digo pero por qué por qué, yo quisiera como decirle !ay ay mire que el niño está enfermo, cójalo, dígame algo! eso, eso me...

J.C.B.M.: Muchísimas gracias Mónica

Entrevista 4	
Alexandra Mocetón de Campo	Madre comunitaria del barrio La Esperanza en Girardot – Cundinamarca. Modalidad: Hogar comunitario familiar tradicional
Duración: 31 minutos	Fecha: 6 de mayo de 2016

Jorge Camilo Burgos Mocetón: ¿Quién es y dónde queda ubicado su hogar comunitario?

Alexandra Mocetón de Campo: Mi nombre es Alexandra Mocetón de Campo, mi hogar queda en la manzana 10 casa 63 en el barrio la esperanza, el hogar las caritas alegres.

J.C.B.M.: ¿Hace cuántos años es madre comunitaria?

A.M.C.: 19 años

J.C.B.M.: ¿Cómo llegó a ser madre comunitaria?

A.M.C.: Yo llegue por medio de un amigo de mi esposo, la esposa de él era madre comunitaria, y él era el presidente de la asociación de los hogares en ese tiempo, hice el curso, él me dijo que se demorarían de 1 año a dos en llamarme para que fuera

madre comunitaria pero da la casualidad que una madre se retiró entonces a los tres meses me llamaron para que fuera madre comunitaria eso fue el 27 de julio de 1997.

J.C.B.M: ¿Por qué sigue siendo madre comunitaria?

A.M.C.: Porque me ha gustado, he aprendido muchas cosas, me he capacitado con el bienestar familiar, he ido a muchos talleres otra de las cosas, terminé mi bachillerato, hubo una capacitación en la Universidad de Cundinamarca de 0 a 5 entonces quería aprovechar esto por eso mismo terminé mi bachillerato

J.C.B.M: ¿Qué otras capacitaciones ha recibido?

A.M.C.: He tenido capacitaciones de AIP, otra fue de 0 a 5 con la Universidad, otra capacitación en el SENA de primera infancia, otras que hemos tenido es con bomberos en algún caso de desastre o algo que debemos hacer con los niños.

J.C.B.M: Bueno, y ¿cuál era el proceso para ser madre comunitaria hace 19 años?

A.M.C.: Pasar una Hoja de vida, no exigían bachillerato, lo importante era tener ubicada mi casa y que estuviera apta para trabajar con los niños y el curso de madre comunitaria que dura una semana pero para que me dieran un hogar duraba de 1 año a dos años

J.C.B.M: ¿Y ahora cómo es el proceso para ser madre comunitaria?

A.M.C.: Ahorita en el proceso exigen que sean bachilleres, que hayan estado en lo de la primera infancia que tengas maso menos estudios o que sepan algo sobre lo de 0 a 5; ahora es un poquito más complicado para trabajar como madre comunitaria

J.C.B.M: ¿Porque cree que se complicó tanto ser una madre comunitaria?

A.M.C.: Con el paso del tiempo de los años, se daban cuenta muchas señoras que uno estaba trabajando en la casa, que a uno no le toca irse a otro lado sino solamente está trabajando en su casa, está pendiente de su hogar de sus hijos, podía uno estar con los hijos con el esposo, en ese tiempo no era mucho lo que se ganaba pero indispensable porque estaba uno. Hoy en día se dan cuenta que necesitan gente capacitada, que se den cuenta como es el proceso y que no crean que esto es fácil, hay muchas que hacen el curso de madres comunitarias pero no duran, todavía se pasan las hojas de vida y se hace el curso pero esto no es fácil hay que meterle alma, corazón y vida para esto.

J.C.B.M: ¿Cómo es un día normal de una madre comunitaria?

A.M.C.: Por ejemplo el lunes, el domingo se mira cual es la minuta del lunes, mirar el planeador que voy a trabajar ese día con los niños del domingo mirar que es lo que voy a trabajar el lunes, el lunes uno se levanta tipo 4 a 4:30 de la mañana porque ahora son dos refrigerios, anteriormente se hacía un refrigerio, el almuerzo y el refrigerio de la tarde; ahora son dos refrigerios antes del almuerzo que son una colada, huevos y que si es la arepa, arepa con bienestarina o galletas lo que sea; a las 9 o 9:30 se les está dando el otro refrigerio que es galletas o fruta o dulces o algo y después llega el almuerzo y después llega el otro refrigerio que es de antes de irse el niño que puede ser kumis, yogurt o puede ser gelatina, fruta siempre está la fruta para ellos. Tipo 9 – 10 uno ya tiene el almuerzo hecho, ya uno en esas horas se

trabaja con los niños, una hora, uno no puede trabajar 2 o 3 horas con los niños porque eso es mentira una hora es mucho.

J.C.B.M: ¿Qué trabaja con los niños?

A.M.C.: Con ellos se puede trabajar primero que todo valores, porque hay que enseñarle a un niño los valores, el respeto; la otra son las costumbres que una costumbre del niño es decir buenos días, cómo están, buenas tardes; enseñarles a los niños el cuerpo humano en láminas, se les hacen dibujos para que ellos colorean también se les dan con las crayolas, se trabaja con temperas, se les enseña a rasgar.

J.C.B.M: Imagínese hace 10 años ¿usted dónde estaba hace diez años?

A.M.C.: Hace 10 años se trabajaba con los niños, tenía uno el mismo material didáctico se trabajaba lo esencial, nos decían sobre un planeador como llevarlo yo digo que no es mucha la diferencia

J.C.B.M: ¿Cómo era ser una comunitaria hace 10 años y cómo es ser Madre comunitaria ahora? ¿Qué ha cambiado?

A.M.C.: Anteriormente, cuando yo empecé esto, hace 10 años pues a uno le enseñaban cómo se debería uno tratar, porque uno está con sus hijos pero para trabajar con 10, 15, niños ya es muy diferente que con sus hijos; ya uno tenía que trabajar las costumbres de ellos ya uno tenía que mirar los roles de ellos como eran en su casa, ahora el niño es más fácil para trabajar para que ellos entiendan.

J.C.B.M: Y con respecto a los superiores de las madres comunitarias ¿cómo eran antes y cómo son ahora?

A.M.C.: Pues nosotros aquí era con Centro Zonal era la directora que estaba en el Bienestar familiar y nosotros teníamos una asociación y uno cualquier cosa se iba primero al presidente de la asociación que si se presentaba algún problema era con él o si el bienestar familiar veía alguna cosa de algún hogar o alguna madre comunitaria, el llamaba al presidente y él lo llamaba a uno para hablar con uno, le explicaban a uno, le preguntaban el porqué; ahora estamos con un operador pero ahoritica no hemos visto así, que si se presenta algo con quien se debe hablar todavía no se ha presentado algo.

J.C.B.M: ¿Cuándo fue la primera vez que firmó un contrato laboral con ICBF?

A.M.C.: Con la asociación lo terminamos el año pasado, este año lo firmamos con el operador, se firmó el 10 de febrero

J.C.B.M: Antes la vinculación de las madres comunitarias era voluntaria ahora hay un contrato de por medio, les pagan un salario mínimo ¿usted cómo ha visto ese cambio de esa relación voluntaria ahora?

A.M.C.: Pues los cambios si se han visto mucho porque anteriormente uno trabajaba porque uno quería trabajar y hoy en día porque ya hay un contrato que porque es con el mínimo entonces ya les van a exigir más, anteriormente uno trabajaba con ese amor porque me llama la atención porque me nace trabajar con los niños entonces lo hago con amor, ahoritica porque se presenta un mínimo, usted sabe que ahoritica todo el mundo trabaja por un mínimo, yo ya me voy a meter, miro como hago.

Ahora, lo que a mí me pone a pensar es que ya me estoy haciendo vieja, ya casi llego a los 55, y el problema que tengo es que no pagué las semanas esas necesarias para la pensión. Pues sí, yo reconozco que ahora nos pagan pensión pero tantos años que no se pagó eso, y entre más viejas como que ya casi no les gusta contratar. Ahorita, lo que hay es que si uno llega a la edad de pensión, pues a nosotras nos dan como un bono, creo que es como 250.000 pero imagínese eso no alcanza para nada y menos porque lo dan como cada 2 o 3 meses, eso me tiene muy preocupada.

J.C.B.M: Entiendo, y con respecto a lo primero que me dijo ¿usted cree que se perdió un poco el amor o el trabajo comunitario del programa de hogares comunitarios?

A.M.C.: Para mí sí, porque antes uno lo trabajaba porque me gusta, pero yo he visto que hoy en día la gente lo trabaja por ese mínimo y hay personas que van y dicen que yo estoy en la universidad, yo estoy estudiando primera infancia, que estudie de 0 a 5, puedo trabajar como madre comunitaria pero a veces no se le ve ese amor.

J.C.B.M: Y por ejemplo, ¿cómo fue ese proceso de pasar de un trabajo voluntario a ya por un contrato?

A.M.C.: El traspaso fue por las asociaciones que nos dijeron que nos iban a dar un contrato que tanto que se había hablado, del gobierno, vieron nuestro trabajo y se dieron cuenta que si merecíamos el mínimo porque lo que se trabaja esto no es fácil, el contrato se hizo por medio de asociaciones, el cambio no me pareció brusco.

J.C.B.M: ¿Y ahora la asociación de padres que tenían antes y el operador cuál ha sido el cambio?

A.M.C.: El cambio si ha sido muy tenaz, porque anteriormente el presidente de las asociaciones venían a los hogares y hacían reuniones con los papitos de los hogares, porque por ejemplo de la asociación se eligen los mimos papitos de los hogares, yo decía bueno, yo tengo un papito que le gusta trabajar con los niños, nos ayuda entonces yo iba y los postulaba y decía yo tengo un papá o una mamá que se quiere postular se miraba el perfil y todo eso.

Ahorita, nos citaron a una reunión, nos dijeron este es el operador y la reunión ya listo se acabó, ellos no han venido, no han tenido la primera reunión con los papitos; con nosotras la han tenido pero digamos que para el contrato, para el día del pago, para lo de la salud, como nos iban a pagar pero entonces no hemos tenido como cuando era la asociación que se hacía una reunión mensualmente y se hablaba con el presidente de los problemas que habían, lo que había que mejorar.

J.C.B.M: ¿Cómo es la relación de las madres comunitarias con el operador?

A.M.C.: Pues yo ahorita la he visto calmada, no he visto tanto problema con el operador. Bueno de los materiales anteriormente era un bono que nos daban y nos decían pueden ir a cualquier parte y traer sus materiales. Uno sabe que sus materiales didácticos tiene que traer sus crayolas, las cartulinas todo lo que se necesita para los niños el operador uno le lleva lo que uno necesita pero da que sorpresa que no le traen a uno lo que realmente se está exigiendo para los niños si nos traen muchas cartulinas nos hacen falta las resmas, lapiceros y en realidad no nos lo dan y una que otras cosas.

¡Ay! Pero con lo que si estamos como un poquito disgustadas es con lo de los alimentos porque anteriormente el mercado era mucho mejor para los de ahora, ahorita exigen pero así como nos exigen también de dar y también debemos recibir por ejemplo para los niños si en verdad quieren que nos den una buena alimentación porque a veces uno trae lo de ellos y no alcanza, dicen que hay que traer lo que está de cosecha, si se trae lo de cosecha pero anteriormente era lo de cosecha pero también podía traer mora pero ahora no puedo traer mora porque está muy cara ni cebolla cabezona ni papa criolla, anteriormente lo podía traer y esto me alcanzaba si estamos manejando el mismo presupuesto del año pasado a este, como van a decir me va a alcanzar.

J.C.B.M: ¿Con respecto a elementos administrativos como es la relación entre las madres y el operador?

A.M.C.: El operador nos está pagando en el banco, tenemos tarjeta, allá nos consignan, ahorita con el operador nos están demorando un poco el pago

J.C.B.M: ¿Cómo es la relación de las madres comunitarias con otras instituciones como la alcaldía?

A.M.C.: Tenemos buenas relaciones, nosotros, siempre el alcalde nos han apoyado bien o mal nos han apoyado en lo que necesitamos por ejemplo ellos nos apoyan con algún bono para arreglo de la casa pero no todos los alcaldes depende del alcalde que vea el trabajo que nosotras tenemos.

J.C.B.M: ¿Usted considera que han tenido beneficios con el contrato?

A.M.C.: Sí, porque hemos tenido lo de salud lo de pensión, los beneficios para subsidios de los hijos, a mí eso por ahora me ha servido.

J.C.B.M: Y digamos ¿usted considera que el trabajo como madre comunitaria es reconocido?

A.M.C.: Si, aquí dónde yo vivo sí, porque cómo uno ha trabajado tanto tiempo acá. Además, no solamente acá si no en todo lado porque según como nosotras las madres comunitarias nos comportemos con la comunidad así mismo vamos a tener ese beneficio con la misma comunidad porque si yo veo que enseguida mi vecina tiene que irse a trabajar, yo le colaboro, se va a trabajar tranquila porque yo le puedo cuidar al niño.

J.C.B.M: Bueno, y usted ¿cómo siente que el barrio le reconoce la labor de madre comunitaria?

A.M.C.: Porque el mismo barrio es el que puede traernos más niños para que vengan aquí al hogar. Porque nosotros trabajamos para la comunidad.

J.C.B.M: ¿Los papás valoran el trabajo que ustedes hacen aquí con sus niños?

A.M.C.: Unos si lo valoran, otros no, vienen y dicen aquí le dejo el niño y se van.

J.C.B.M: ¿Qué beneficios le ha traído ser madre comunitaria?

A.M.C.: Pues los beneficios son tantos, he tenido capacitaciones, entré a la universidad sin esperar la respuesta del ICFES, por medio del bienestar familiar nos

ayudaron a poder capacitarnos la que no aprovechó fue porque no quiso igual en el SENA usted sabe que parar poder entrar al SENA es difícil, esos son los beneficios que he tenido.

J.C.B.M: ¿Qué desventajas tiene?

A.M.C.: De pronto por medio de los alimentos de los niños, la desventaja de este año con lo de salud, con los operadores, digamos cuando nosotros estábamos con la asociación nos llegaba a tiempo el pago, teníamos lo del subsidio, ahoritica es la hora que el operador vino a lo del subsidio de los hijos, hace poco tuvimos desvinculación con salud, esas fueron las desventajas este año.

J.C.B.M: Muchas gracias Alexandra.

Entrevista 5	
María Cristina Sánchez Moreno	Madre comunitaria de la UPZ 90 – Pardo Rubio en Bogotá D.C. Modalidad: Hogar comunitario familiar tradicional
Duración: 21 minutos	Fecha: 19 de mayo de 2016

Jorge Camilo Burgos Mocetón: Buenas tardes, para comenzar pues quiero que me cuentes ¿Tú quién eres? ¿En dónde se encuentra ubicado tu hogar comunitario? Y ¿Hace cuánto eres madre comunitaria?

María Cristina Sánchez Moreno: Mi nombre es María Cristina Sánchez Moreno, mi hogar comunitario se llama los pequeños gigantes, está ubicado en el barrio Mariscal Sucre, llevo como madre comunitaria diez años.

J.C.B.M.: ¿Cómo llego a ser madre comunitaria?

M.C.S.M.: Porque yo trabajaba primero con el adulto mayor, porque a mí lo que es el adulto mayor y los niños me fascinan, entonces una vez pase al hogar de Pilar y yo vivo allá y empecé a mirar cómo se trabajaba, que hacían ellas, entonces ella me dijo que si yo quería ser madre comunitaria, yo le dije que sí, entonces me dijo me hace un favor me hace una hoja de vida, ella la llevo al centro zonal y vinieron y me miraron el espacio y me aceptaron, pues ahí he tenido que hacer mejoras, porque como ahí teníamos un tapete, hicieron quitar eso y pues hacer reformas.

J.C.B.M.: Y ¿cómo era el proceso para ser madre comunitaria en ese entonces?

M.C.S.M.: No antiguamente digamos no había tanto papeleo, no le exigían a uno muchas cosas, digamos a veces las personas antiguas, como las que llevan 30 años, les decían como podían prestar su casa y prestar su servicio como madre comunitaria, ya después con el tiempo entonces ya uno iba mirando donde podía abrir un hogar comunitario, sí habían niños y entonces uno pasaba la hoja de vida y con la junta la miraban, iban y hacían la visita, sí el espacio estaba de acuerdo y se prestaba para prestar el servicio a los niños, se abría el hogar comunitario entonces se pasaban las novedades al centro zonal, bueno antiguamente no había tanto problema.

J.C.B.M.: Bueno, usted me dice que ahora hay como más requisitos ¿cuáles son esos requisitos que ahora pide el ICBF, para ser madre comunitaria?

M.C.S.M.: Bueno, ahora las madres comunitarias tienen que tener el bachillerato, su técnico en la primera infancia, ser personas como de 18, como digamos 30 años, porque ya están como las empresas que piden gente adulta mayor, que digamos esas madres que ya se han esforzado, porque yo he visto que al centro zonal van son señoras de edad y que han dedicado toda su vida a cuidar niños, entonces ahorita ya estoy pensando en los cincuenta, como que ya no es lo mismo para nosotras prestar el servicio.

J.C.B.M.: Bueno y ¿usted recibió esa capacitación del técnico en primera infancia?

M.C.S.M.: Si, nosotros terminamos lo que fue el bachillerato porque yo había hecho a Salome, entonces ahí me toco otra vez volver a hacer todo mi bachillerato, estudiamos el técnico en Colsubsidio y de ahí pues para uno ser madre comunitaria, ya a uno le tienen que dar una capacitación en el centro zonal ahí ya es un reglamento, entonces ellos lo mandaban a unas capacitaciones para uno estudiar lo que representa ser una madre comunitaria.

J.C.B.M.: Y ¿esas capacitaciones usted las recibió por parte del ICBF?, ¿hace cuánto más o menos usted recibió esta preparación?

M.C.S.M.: Hace como que unos cuatro años terminamos el técnico y la capacitación si cuando comienza uno a ser madre comunitaria, el Bienestar Familiar lo manda a uno a capacitarse, para que uno conozca digamos el reglamento que ellos manejan.

J.C.B.M.: Bueno y ¿cómo es ser una madre comunitaria hoy por hoy?

M.C.S.M.: Para mi ser una madre comunitaria es brindarle mucho amor a los niños, quererlos, que tengan su alimentación, que jueguen y compartir con ellos lo que uno más pueda y ayudarle mucho a mi comunidad, digamos a los que son desplazados a madres cabezas de hogar y digamos yo no entiendo porque le ponen a uno muchas trabas si es que yo digo es mi trabajo, mi labor social como madre comunitaria pues a uno el bienestar familiar le dice que se tiene que regir por una papelería que ellos exigen y ellos traen unos exámenes, entonces cuando nos reúnen a las madres comunitarias, ellos nos dicen tienen que tener toda la papelería de los niños completa, entonces puede venir alguien del centro zonal y ellos me piden asistencia, que si yo tengo 14 niños en el salón, 14 niños tienen que estar en la asistencia, si yo por equivocación, solamente tengo 10 niños y después llegan otros niños ellos me valen solamente los que yo tengo ahí.

J.C.B.M.: Yo le quiero hacer otra pregunta ¿Cómo es un día de trabajo de una madre comunitaria? ¿Cómo es un día de trabajo para usted?

M.C.S.M.: ¡Ay! Para mí es un día de mucha fortaleza, porque nosotros podemos tener nuestros problemas, nosotras podemos estar enfermas, nosotros podemos estar ese día que no podemos, digamos si salimos de una cirugía, que podamos tener el peor día que hayamos tenido, se nos haya muerto un familiar el ser más querido de nosotros, como en el caso mío cuando empecé a trabajar, que fue una pesadilla terrible, porque yo comencé a trabajar ese año, mi hija estaba terminando el

bachillerato y ella quedo embarazada y mi papito murió del pulmón, yo no sé el pulmón y el alcoholismo y yo cuando vine encontré a mi papá muerto, entonces son cosas digamos que uno tiene que seguir un día entonces, digamos que como que uno se levanta normal, primero uno le da gracias a mi Dios, porque uno tiene salud y sabe que a las seis y media de la mañana allá llega el primer niño, que uno lo abraza a veces llegan llorando, pero uno los abraza les da un besito, entonces se levanta uno, da gracias a Dios, se baña, se arregla, porque uno tiene que estar uniformado, uno prepara el desayuno, para los niños, porque ahorita el Bienestar Familiar nos mandó que ellos tienen que desayunar .

Los niños tienen que estar de 7 a 7:30 para que a las ocho de la mañana estén desayunando, un cuarto para las nueve tienen que estar tomando un refrigerio, ya de ahí nosotros trabajamos con una planeación, entonces ahí se trabajan varias cosas, ya se trabaja con los niños, entonces ya tipo once de la mañana ya es la hora de juego para ellos, creo que una horita se ha trabajado con ellos, entonces yo ya les dejo una hora para que jueguen, ya después los alistamos para que ellos pasen a almorzar y ya ellos almuerzan y ya uno entonces por la tarde mira a ver que otra actividad tienen ellos, entonces uno trabajo con ellos la otra actividad, entonces ahí uno ya está pendiente de darles la merienda, de ahí las onces y ya de ahí ellos pasan, digamos uno tiene que hacer como una evaluación, digamos como evaluar a los niños, si entendieron lo que se trabajó hoy y ya luego uno arregla a los niños, porque este año nos han colocado ciertos límites, porque hay que crear un orden.

J.C.B.M.: Y esos límites ¿desde cuándo se comenzaron a imponer?

M.C.S.M.: Ummmmm como desde el 2013, cuando comenzamos a firmar los contratos.

J.C.B.M.: ¿Qué cambios ha implicado para las madres comunitarias el hecho de firmar estos contratos con el ICBF?

M.C.S.M.: No pues yo digo que digamos, para mi yo digo que el bienestar familiar, para mí si es una empresa, es que tenemos que cumplir con ciertos reglamentos, pero en sí yo digo que mi trabajo son mis niños, mi comunidad y yo trato en sí en sí con el instituto y con la representante y estar al día uno con su papelería.

J.C.B.M.: ¿Y usted hace cuánto firmo contrato laboral con el ICBF?

M.C.S.M.: Este año como en Febrero más o menos.

J.C.B.M.: ¿Y va hasta Octubre? Según lo que usted me estaba contando hace un rato

M.C.S.M. Si señor va hasta Octubre

J.C.B.M.: ¿Y usted qué opina de estos contratos laborales?

M.C.S.M.: No, pues que digamos uno debería firmarlo si yo comienzo a trabajar en Febrero, nosotros comenzamos el 2 de Febrero, pues en Enero empiecen a mandar a las madres comunitarias que vayan, que digan si ustedes comienzan el dos de Febrero entonces hasta el 10 de Diciembre pongámosle que uno ya sabe que trabaja hasta el diez de Diciembre, pero ahorita tenemos el problema nosotros habíamos

hecho reunión con Pili porque ya teníamos planes de hacer el día de la familia ahorita el 17 de Junio, ahorita el Bienestar Familiar viene y nos dice de un momento a otro que no, que nos toca trabajar una semana más, si entonces hasta el 24 y de ahí ya uno más o menos les había dicho a los papitos hasta cuando íbamos a trabajar, cuando ellos salían.

J.C.B.M.: ¿Cómo es la relación de las madres comunitarias que se encuentran agrupadas en la asociación de madres de este sector con el ICBF?

M.C.S.M.: Pues es que digamos ellos nos exigen mucho, muchas cosas nos exigen, entonces nosotras tratamos en si digamos de dar lo que tenemos porque es que digamos hay papitos que no son conscientes, que uno les dice que una foto, que un certificado médico, a veces se les demora y el problema es que uno a veces, hay mamitas, madres comunitarias, que son muy eficientes, que les gusta conseguir por otras partes gente que venga; digamos médicos, una brigada y al Bienestar Familiar no le gusta, a ellos no les gusta, tiene que ser directamente la EPS que tiene que hacer las cosas, entonces esa es como nuestra problemática con ellos porque digamos si nosotros tratamos de hacer nuestras cosas, de tenerles las cosas a ellos por qué no nos dejan trabajar así, si es que nosotras no vamos a una droguería o a donde un médico a decir vaya consiga esa fórmula médica, no, vienen los médicos uniformados; pesan los niños, los tallan, los ponen en el odontólogo, vienen del hospital de Chapinero, porqué viene gente que sabe a qué va a un hogar comunitario, entonces el ICBF se disgusta.

Entonces yo siempre le he dicho a mis voluntarios, porque ellos han sido mi bastón, ellos han sido mi ayuda

J.C.B.M.: Los voluntarios de la Javeriana.

M.C.S.M.: Si, ellos han sido todo para mí, mientras que Bienestar Familiar no, Bienestar Familiar nos pide nos exige, pero vengan ellos a mirar, por ejemplo el día del niño le mandaron dulce a los niños, Bienestar Familiar nunca dice allá hay niños, digamos ese problema que hubo ahorita con las madres comunitarias que vinieron a hacer esas marchas, esas huelgas, unas madres comunitarias que venían de otros lados a protestar por algo que es que la alimentación, yo no puedo creerlo que sean unas cucharitas, como si fueran pajaritos, loros

J.C.B.M.: Y por ejemplo aquí en esta zona de Bogotá, con respecto a la alimentación ¿Cómo ha sido ese proceso, ha sido bueno o ha presentado problemáticas como las que usted me ha mencionado?

M.C.S.M.: Pues por el asunto de que ahorita todo está caro, los alimentos están muy caros y entonces pues las personas, digamos las que están encargadas de hacernos los mercados a nosotros, pues ellas tratan, porque a ellas les dan unos rublos, unas platas, para que hagan los mercados para los niños, digamos si lo que es; carnes, verduras, frutas y lo de grano, pero como todo eso esta tan caro, entonces ellos van allá a lo que es el mercado de frutas y verduras, pues ellos tratan de mandar algo, entonces uno se da cuenta que vienen, tres lulos, tres mangos. Digamos lo que no me ha gustado es que digamos antiguamente cuando yo creo que había más plata y no había todo esto, nos mandaban todo, nos mandaban 14 bananos para los 14

niños; ahorita nos mandan seis bananos, cuatro bananos y nos toca por la mitad, una manzana partirla en cuatro, una mandarina partirla por la mitad para que alcance, ¿qué es eso de comida?

Entonces acá como yo le digo mire yo a veces disgusto con la señora que me está colaborando acá, porque hay niños que llegan y entonces ellos quieren repetir más comida y yo gracias a Dios con mi esposo que es de esas personas que él compra que sus arrobas de arroz, sus frascos de aceite por mayor, azúcar. Acá nunca nos hace falta, pero a usted le parece justo que nos manden media libra de arroz para catorce niños, ¡media libra de arroz para catorce niños!; entonces yo que hago yo me hago a dos libras y yo me pongo a pensar aquí en ¿qué momento llega la nutricionista? Y me encuentre las olladas de comida ahí.

J.C.B.M.: O sea ¿esa comida de más, sale de su bolsillo?

M.C.S.M.: ¡Claro! Y otra cosa que yo siempre he dicho, a mí me gusta comentarlo, porque digamos el Bienestar Familiar nos manda pedir una cuota de participación a los papitos, que son como doce mil pesos, creo que este año quedo en doce mil pesos.

J.C.B.M.: Si, tengo entendido que es el 55% de un salario mínimo diario.

M.C.S.M.: Si, entonces yo tengo niños desplazados, tengo unos niños que son hermanitos, vienen de Venezuela, ahorita con toda esa problemática que hay cómo yo les voy a pedir plata, aquí solamente me paga una persona dos mil pesos, solamente dos niños me están pagando a ellos les cobro treinta mil pesos, se supone que el gobierno nos iba a dar un auxilio, una ayuda voluntaria, ahora a nosotros un mínimo y ese mínimo es cada mes, de ese mínimo a mí me descuentan; seguro, la EPS, y yo tengo que sacar porque gracias a Dios la señora una excelente persona que me colabora y me ayuda yo le doy doscientos mil pesos y de ahí eso me toca pagar.

J.C.B.M.: A su madre auxiliar

M.C.S.M.: Si solamente a mi madre auxiliar, solo doscientos mil le puedo dar yo a esa señora, a mí me toca pagar mis servicios, porque acá mi esposo desde las cinco de la mañana, mis hijos, aquí nadie permanece, aquí nadie de mi familia, aquí que digamos están almorzando, nada ninguno, entonces a mí me toca pagar porque es lo que yo gasto; para agua que cada rato, que ellos van al baño se lavan las manitos, la luz, mi teléfono eso yo lo pago, yo a veces me pongo a hacer cuentas y digo ¡Dios mío! Tú eres muy misericordioso, porque para que me haga alcanzar ese mínimo que yo me gano cada mes y más del hecho yo voy a la tienda y a veces me pego unas endeudadas, doscientos mil trescientos mil pesos me endeudo ahí en la tienda, pero por lo que a veces yo le digo a usted, no me mandan suficiente fruta, la verdura, papas. A veces toca hacer ajiaco o sancocho y hacer un caldo ahí en agua no.

J.C.B.M.: Y señora Cristina ¿usted cree que la comunidad reconoce el trabajo hecho por las madres comunitarias?

M.C.S.M.: La comunidad, digamos en algunas partes si, hay algunos papitos que sí, que ellos viven muy agradecido con uno, pero hay otras partes que los papitos salen

peleando con la madre comunitaria y a veces hacen malos comentarios, pero como yo digo todo eso depende de cómo la madre comunitaria trate a sus papitos, porque si ellos llegan con cara de revolver y digamos que porque entonces ellos no me pagan a mí, no yo ya se quienes me pueden pagar a veces. Para mí la recompensa es que llegue un niño y me trae una manzanita, que el día de la madre algún niño se acordó y le traen a uno una flor o que un dulcesito y yo digo ya mi Dios se encargará de los papitos, pero yo cumplo es con mi labor de ser madre comunitaria, de ayudar a mi comunidad y a mis niños.

J.C.B.M.: Bueno y ya como para terminar ¿Qué es lo que más le gusta de ser madre comunitaria?

M.C.S.M.: Qué es lo que más me gusta, mis niños. A veces llega alguien que dice ¡ay! Yo no me aguanto a ese niño en la casa y me dicen usted como se aguanta catorce niños, llegan gritan pelean, para mí eso es, estar ahí no griten, no lloren no peleen, no hagan, nada, y eso es lo que a mí me gusta mi labor, que griten, que lloren que peleen porque son niños

J.C.B.M.: Y ¿hay algo que no le guste de ser madre comunitaria?

M.C.S.M.: Que no me guste... la exigencia del Bienestar Familiar del resto lo que yo digo, si ahorita me escogen para los estándares, yo digo que ya tengo unas carpeticas por ahí sin papeles completos entonces eso ya es ceros, a mí me ponen unos ceros y ahí vuelven y me hacen otra vez visita y yo prefiero y se lo digo siempre a mis voluntarios, yo prefiero trabajar aquí en mi casa con los niños de mi comunidad y no estar rindiéndole a ellos digamos que papito porque no me trajo las cosas, porque el año pasado digamos habían doce carpetas completas, me faltaban como solamente dos papelitos por cada carpeta y en todo me le pusieron ceros y entonces yo dije ¡no! Eso es lo único que a mí no me gusta que el Bienestar Familiar me exija y me exija a mí, yo digo pero si es que yo hago la labor, fuera que nosotros no trabajáramos, que nosotros no cuidáramos a los niños y los dejáramos ahí o que les diéramos los que nos mandan ahí y tenerlos desnutridos, que no jueguen tenerlos ahí, pero no. Entonces yo digo que lo que no me gusta es que el Bienestar Familiar nos exija tantas cosas

J.C.B.M.: Bueno, muchísimas gracias

M.C.S.M.: No, gracias a usted

Entrevista 6	
Viviana González y María del Pilar Garzón	Madres comunitarias de la UPZ – 90 Pardo Rubio en Bogotá D.C. Modalidad: Hogar comunitario agrupado.
Duración: 31 minutos	Fecha: 20 de mayo de 2016

Jorge Camilo Burgos Mocetón: Buenos días, perdón buenas tardes (risas). Para comenzar yo quiero que ustedes se presenten y que me digan donde está ubicado su hogar comunitario y hace cuanto son madres comunitarias.

María del Pilar Garzón: Bueno, este es mi hogar, mi dulce encuentro y llevo dieciséis años trabajando y siempre me ha ido bien.

Viviana González: Yo llevo como madre comunitaria ya seis años, este también es mi hogar, mi dulce encuentro.

J.C.B.M: y ¿ustedes cómo llegaron a ser madres comunitarias?

M.P.G.: Bueno yo como vivía en este barrio, ya llevaba un siempre un tiempo largo, llevo ya treinta y dos años, entonces una vecina ella tenía un jardín, yo tenía una tienda esto era una tienda y ya estaba como cansada entonces un día me puse a decirle a ella que estaba cansada, que eso era un estrés, entonces ella me dijo: ¿a usted no le gusta trabajar con niños? Y le dije si a mí me fascina, me fascina, toda la vida me ha gustado trabajar con niños, me dijo ¡ay! Es que donde yo trabajo hay un cupo ¿por qué no se le mide? Le dije ¿verdad?, me dijo si pase la hoja de vida y pues yo hice la hoja de vida.

Hable con mi esposo y me dijo que era como buena idea y yo le dije pero como para quitar la tienda ahorita. Yo mande la hoja de vida pero yo dije que de pronto no me la aceptaban y si pase la hoja de vida y me llamaron del ICBF; me hicieron una entrevista, me hicieron unos exámenes y me fue súper, de siete que les hicieron la entrevista, sólo pasamos tres y pues yo me puse a trabajar allá a hacer los cambios y desde ahí estoy trabajando y me ha ido bien. Pues yo pensé que no iba a durar porque mis otras compañeras antiguas casi todas renunciaron, entonces antiguas de esa asociación quedaron dos no más. Entonces pues ahí vamos.

V.G.: Yo por ella, porque yo le ayudaba a ella

J.C.B.M: O sea que tú eras antes una madre auxiliar

V.G.: Si, cuando ella empezó yo le ayudaba a ella, yo no trabajaba ni nada entonces yo le ayudaba a ella y ya después luz se fue para la casa de ella, puso el hogar de ella y me pusieron aquí mi hogar

M.P.G.: Es que yo trabajaba con Luz Aida, o sea yo empecé con Luz Aida a trabajar.

J.C.B.M: O sea que siempre ha tenido hogar agrupado

M.P.G.: Si yo siempre, emmmmm, no, no, yo duré como tres años con hogar familiar y siempre desde que empecé he trabajado con Luz Aida, después entro una doctora y nos dijo que lo pusiéramos grupal, que trabajáramos las dos y empezamos a trabajar las dos ya en grupal y así ha sido como hemos seguido, pero ya después los tíos le dijeron que ese espacio tan grande, que pues en su casa y yo le ayude a hablar con Bienestar Familiar y vinieron y aprobaron el espacio y ella se fue entonces yo empecé a trabajar con Viviana.

J.C.B.M: Y ¿por qué siguen siendo madres comunitarias?

V.G.: Porque me gusta, a mí personalmente me gusta mi trabajo.

M.P.G.: Pues a mí toda la vida me han gustado los niños y pues a mí siempre me gusto trabajar cuidando niños, yo trabajaba como nana también y pues a mí una sola vez que me llevaron a cuidar un niño de una doctora, entonces me siguió gustando y

trabaje así, de soltera me gustaba cuidar niños y pues se me dio la oportunidad y aquí estoy.

J.C.B.M: Y ¿cómo es ser una madre comunitaria?

V.G.: Como es ser una madre comunitaria. es ser una segunda mamá (risas) perdón una tercera mamá

M.P.G.: Ser mamá de verdad es ser es como.

V.G.: Sí porque a veces uno tiene que lidiar con papas difíciles, con doctoras difíciles, con compañeras difíciles.

M.P.G.: Entonces pues es duro, de todas formas uno tiene que tener mucha paciencia.

V.G.: Que si es en la misma casa pero de todas formas es un trabajo muy pesado.

M.P.G.: No y que uno tiene que tener paciencia con los chicos, con los papas y pues bueno ellas como madres comunitarias así no más, pues no tienen que decir que tienen que lidiar, pues ellas en sí tienen que lidiar con los papas y pues con los niños, pero nosotras tenemos que lidiar con el ICBF y pues cuando algo sale mal uno tiene que mirar cómo sale adelante y como comprar las doctoras y saberlas llevar porque pues cuando uno no las sabe llevar es peor, es difícil y a veces es mejor uno saberle llegar a la gente, pero es difícil, es difícil en todo pero hay que tener y de todas formas yo digo es que así son los trabajos, porque yo que me acuerde cuando trabajaba en empresas los patrones encima de uno y uno trabaja o trabaja y uno tiene que cumplir un horario y lo cumple o si o si o no lo sanciono y pues aquí está igual. Anteriormente no, anteriormente no era igual, pero ahorita si tenemos que cumplir un horario y la que no trabajo pues no se le paga, se le descuenta los tres días bueno eso es, en cambio antes no, no era así.

J.C.B.M: ¿Y esos cambios se dieron por la formalización del vínculo laboral?

V.G.: Por la formalización y muchas de mis compañeras debimos de habernos quedado como antes, porqué, porque desde ahí nos empezaron a exigir mucho más y entre más más, por ejemplo en el 2014 nos exigieron y comenzamos con las exigencias, el año pasado fue peor y este año estamos, este año si nos tienen de acá (Se señala el cuello).

J.C.B.M: ¿Qué les exigen? ¿Cuáles son esas exigencias?

M.P.G.: Nos exigen de todo, los talleres anteriormente, nosotros hacíamos talleres cada tres meses, trimestral con los papas, ahora tiene que ser mensual, tenemos que hacer de tres a cuatro talleres y lo mismo con los niños y nosotras, nosotras también tenemos que tener bastantes talleres en el mes, la papelería es así, unos cartapacios, nos toca escanear y después de escanear nos toca bajarlo a un CD, quemarlo en un CD y fuera de eso toca llenar toda esa papelería, el CD todo.

J.C.B.M: ¿Esos papeles son del seguimiento a los niños?

M.P.G.: De todo si, de todo lo que las compañeras hacen, las visitas ahorita están más duras, por ejemplo ahorita después tenemos el receso de mitad de año, tenemos

los estándares, que van a estar mucho más duras este año, que otros años y van a estar más exigentes ellos, entonces todo eso lo pone a uno como.

J.C.B.M: Y en esas visitas ¿Qué miran las personas que vienen del ICBF?

V.G.: Miran todo, miran las actividades, miran las minutas, la comida, como uno almacena la comida, como trata uno a los niños, como trabaja uno con los niños.

J.C.B.M: Y ¿miran también las instalaciones?

M.P.G.: Las instalaciones, todo.

V.G.: La estructura, si la estructura esta acordé con el número de niños que tenemos y muchas cosas miran.

M.P.G.: De todo.

J.C.B.M: Bueno y ¿Cómo es un día normal en este hogar comunitario?

M.P.G.: Bueno cuando sabemos que no viene visita, pues un día normal es un día de trabajo, yo creo que sumerce sabe cómo es un trabajo por la mañana, el almuerzo, los alcanzamos a acostar un ratico que descansen, porque hay niños que llegan a las seis yo tengo en cuenta a una niña que llega faltando un cuarto para las seis y de ahí en adelante empiezan a llegar todos, entonces hay unos que llegan cansados, entonces llegan a dormir, mientras tanto ellos duermen nosotras almorzamos, se levantan, la merienda y siguen trabajando otra vez y no ya se entregan a las cuatro pero cuando llega una visita los niños no pueden dormir no pueden nada.

V.G.: Todo el día tienen que estar activos.

J.C.B.M: Y por ejemplo ¿Qué trabajan las madres comunitarias con los niños? ¿Qué les enseñan en las actividades?

V.G.: Nosotros manejamos un planeador y pues ahí de todas maneras, allá no nos mandan ninguna actividad, nosotros somos las que tenemos que como hacer nuestras actividades.

M.P.G.: Pues anteriormente dejaban que hiciéramos el planeador según como nosotros pudiéramos trabajar con los niños y las necesidades que tenían ellos, este año no, este año el planeador no lo están exigiendo, según el perfil grupal, mirando según la capacidad de cada niño, entonces ellos lo llaman en el perfil grupal: picos medios, altos y bajos, entonces ahí es donde tenemos que empezar a trabajar con esos picos con los niños, pero vamos a empezarlo a trabajar desde el receso de mitad de año, porque pues hasta ahorita es que ellas nos están exigiendo eso, entonces ya nos dieron plazo hasta después de ... y mis compañeras les cuento que no tienen ni idea.

V.G.: ¡Yo sí! (risas)

M.P.G.: No, sí, digo mis otras compañeras, no tienen ni idea de cómo van hacer ese planeador. Entonces ahorita la otra semana nos toca hacer el taller.

J.C.B.M: Bueno y ¿Hace cuánto ustedes firmaron contrato?

V.G.: Más o menos lo firmamos cada año.

M.P.G.: Nosotras firmamos cada año contrato con el ICBF Y eso lo hemos firmado toda la vida, pero que las compañeras estén firmando contrato con nosotras, con las representantes desde el 2014.

J.C.B.M: Desde el 2014, que esos ya son los contratos laborales.

M.P.G.: Si contratos laborales.

J.C.B.M: Es decir, los contratos con el ICBF son contratos de funcionamiento de los hogares y eso, pero ya los contratos laborales desde el 2014 se han firmado y ¿En su actual contrato de que fecha a que fecha comprenden?

M.P.G.: Del primero de Febrero al hasta el 31 de Octubre y ya se mira, porque como ya le digo ahorita va a volver todo a la normalidad, entonces no sabemos si nos van hacer contrato o nos hagan una adición, sí, las adiciones que son para terminar diciembre y ya nos dijeron que por ejemplo el otro año ya no se va a firmar contrato por un año, si no que se va a firmar contrato por dos años y en dos años vamos a firmar contrato por cuatro años, se va aumentando, para no tener todas estas cada año, porque ha sido terrible.

J.C.B.M: Claro y ¿Cómo ha sido su proceso con el contrato laboral? ¿Qué opina de estos contratos laborales siendo madre comunitaria? ¿Qué cambios ha implicado?

M.P.G.: Pero que, esos contratos que... nos ayuda a que ellas cumplan con los lineamientos, que anteriormente no se cumplían, cada una tiraba así por su lado y en cambio con contrato ya saben que ellas tienen una responsabilidad y tienen que cumplirla, o lo cumplen o lo cumplen, porque un contrato es un contrato, pues a ellas se les ha hecho difícil, ellas todavía siguen con el que antes y antes, pero como dicen allá él antes ya murió hay que estar en el presente y pues si trabajar con contrato si es como mejor, pues por el cumplimiento, por la responsabilidad. Es como uno de representante, si uno no tiene contrato pues yo creo que uno trabajaría como uno quisiera, pero con un contrato uno tiene que regirse a lo que diga el contrato.

J.C.B.M: Y por ejemplo ¿Cómo es la relación de las madres comunitarias, en este caso de la asociación, con el ICBF?

V.G.: No están de acuerdo en nada (risas)

M.P.G.: No, voy a decirle, las madres comunitarias no tienen ningún vínculo, así vínculo con el ICBF, no, el vínculo lo tiene es la representante de la asociación y ellas cuando vienen a hacer las visitas ellas es lo que le dicen a uno: yo vengo, miro, califico y vengo y la llamo a usted, porque yo no tengo nada que ver con ellas, el vínculo es con usted, mi orden es visitar, mirar, calificar y mandar a la representante a que ponga orden donde hay que ponerlo; eso es lo que nos han dicho esta semana, es decir que ellas con el ICBF así ningún vínculo, vínculo tienen.

J.C.B.M: Pilar, usted en su calidad como representante de la asociación de madres ¿cómo es la relación con el ICBF?

M.P.G.: Con el ICBF es también; jefe y empleada, ellas son mis jefes y yo soy la empleada, aunque ahí hay como un conducto, está la sede nacional, está la regional, está el centro zonal y está la representante ya es lo último. Entonces uno para poder

llevar como la fiesta en paz, uno tiene que tener, mejor dicho uno tiene que saber cómo tratarlas a ellas y pero de todas formas uno como representante uno también mira si está bien lo que ellas están diciendo o no está bien, sí porque por ejemplo si a mí viene y me dice que el espacio está sucio y yo miro y está limpio, yo voy a decir, no, yo fui y entré y allá en esa parte todo estaba limpio.

Entonces uno trata como de que sí, pues con toda la decencia del mundo, pues porque yo sí he tenido todos esos problemas, entonces uno trata como de no, mire yo vi esto, no pero es que yo vi, bueno pero es que usted estaba mirando allá, pero yo estaba mirando acá. Entonces uno tiene con ellas hablar y mirar, bueno entonces vamos a volver a hacer la visita y vamos a mirar que fue lo que paso, si fue que no vi lo que usted no vio, entonces ahí empezamos como, sí, como a negociar, pero entonces yo he visto compañeras que son muy groseras con las doctoras y la verdad que les ha ido re mal, entonces pues no, yo la verdad siempre me ha ido bien con ellas, entonces entra una y yo digo ya tenía amistad con ella, hay amistad fuera del trabajo como dicen ellas, yo rio yo hablo, yo recocho con usted, pero el día que yo estoy trabajando, es mi trabajo y a mí no me interesa si es su hogar , si es, no, yo voy es a mi trabajo, hay veces que yo siento que la llevo bien con los demás, la voy bien.

J.C.B.M: Y otra pregunta ¿Con respecto a la inscripción de las madres comunitarias al sistema de seguridad social, cómo creen que ha ayudado el contrato laboral con eso?

M.P.G.: ah no sí, eso sí tiene que ser con todas las de la ley, tiene que ser la EPS, escogen la que quieran, ellas escogen la que quieran, pero la caja de compensación esa sí la escoge la representante y todas tienen que estar en la misma caja de compensación, la ARL también, ahorita también pagamos parafiscales que es el SENA, también toca pagar, nosotras tenemos todo a día.

Porque nosotros también pagamos SENA, pagamos todo, todo lo que son parafiscales lo tenemos que pagar.

J.C.B.M: Pilar y ¿Usted tiene relación con el sindicato de madres comunitarias, con SINTRACIHOBÍ?

M.P.G.: No (risas) yo el sindicato no, porque ahorita esta huelga que hubo nos perjudico.

V.G.: Pero a todas.

M.P.G.: Esta huelga nos perjudico a todas a todas, en lugar de ayudar lo que hizo fue perjudicar, por ejemplo, lo que pasa es que el sindicato quieren es que hagan lo que ellas quieren, pero nunca cuentan con nosotras, por ejemplo en este paro que hubo, nunca nos dijeron lo que ellas iban a pedir y lo que ellas piden es algo que a nosotros a veces no nos conviene, por ejemplo todo este cartapacio de papeles que nos exigen lo pidieron fue ellas y pidieron muchas cosas más que ahorita van a empezar a exigirnos y nosotras pues en las reuniones que hemos tenido en la regional le decimos; nosotras no nos vamos a sentir capaces porque es mucho el trabajo, entonces ahorita en el receso tenemos que mirar, porque ellas dicen que eso se miró y hay que hacerlo, por ejemplo, ahorita lo de nutrición, obesidad, todo eso lo exigió

fue el sindicato, porque es que el sindicato le hecho directamente la culpa a la directora de la muerte de los niños y pues a nosotros no nos parece, porque si bien es cierto que nos dan poquita plata para la ración pero nos dan y a nosotros por lo menos nos alcanza, si nosotros sabemos manejar a nosotros nos alcanza y yo digo si algún niño murió de hambre, no fue porque el ICBF no mandará, porque el ICBF es muy cumplido en la ración de los niños y pues nosotras somos las encargadas de que eso se cumpla y de que eso alcancé, pero con el sindicato no, yo nunca estaría en un sindicato.

J.C.B.M: Y como para ir terminando ¿Ustedes creen que la comunidad reconoce el trabajo que hacen las madres comunitarias?

V.G.: No

M.P.G.: No

J.C.B.M: ¿Por qué? ¿Por qué ustedes creen que no lo reconocen?

M.P.G.: porqué, porque es que por ejemplo, la gente no se socializa de lo que uno hace y ellos el decir de ellas es que nosotras, comemos, vivimos del ICBF y eso es mentira, esos son mentiras porque por ejemplo, ahorita, ahorita no dan si no media libra de arroz diario para catorce niños, media libra de frijol para catorce niños, un cuarto de zanahoria para catorce niños, entonces si ustedes se ponen a mirar a los niños se les da una cantidad muy poquitica y nosotras somos las que nos encargamos de que los niños coman un poquito más y nosotras sabremos de donde sacamos, pero eso no lo mira la gente entonces la gente lo que piensa es que uno se llena es de eso, no se dan cuenta de la necesidad que uno tiene a veces, uno no dice que no, sí, a veces nosotras tratamos de negociar con los proveedores para que nos puedan dar la libra de arroz pero la verdad mandan el arroz que es, el frijol que es y ya.

J.C.B.M: Y ya que toca ese tema ¿Cómo es la entrega de alimentos por parte del ICBF a las madres comunitarias, o sea en eso también interviene la asociación, en el hecho de que se encarga de buscar los proveedores o ya es directamente el ICBF quien se encarga de eso?

M.P.G.: la tesorera ella busca los proveedores, pide cotizaciones los trae y la representante mira si es factible o no y si sí pues la tesorera ahí mismo vamos y hablamos y empezamos a pedir el mercado.

J.C.B.M: O sea los contratos los maneja la asociación.

M.P.G.: Si, la asociación.

J.C.B.M: ¿Qué es lo que más les gusta de ser madres comunitarias?

V y M.P.G.: que nos gusta.

V.G.: Los niños (risas).

M.P.G.: Los niños, porque no hay nada más (risas)

V.G.: Sí los niños, uno acá como que ellos lo llenan a uno, es muy bonito este trabajo.

J.C.B.M: y ¿Hay algo que no les guste?

M.P.G.: Que no nos gusta, ¡ay! Pero, que no nos valoren muchas veces el trabajo.

V.G.: Los papas que a veces no valoran lo que uno hace por los niños.

M.P.G.: Y el ICBF también, ellos a veces no nos valoran lo que nosotros hacemos, ellos es trabaje, trabaje y trabaje pero ellos no se ponen en los zapatos de uno y dicen miren a ellas tampoco les alcanza el tiempo, si porque ellas quieren que uno este, mejor dicho que uno haga las cosas sobre las horas y a veces las horas no alcanzan, pero nosotras tenemos que trabajar sobre las horas, sobre el horario, entonces nosotras, nosotras decimos que el ICBF tampoco valora el trabajo de nosotras, que es lo que no nos gusta, la comunidad tampoco valora, los papas tampoco lo valoran, pero uno dice es mi trabajo y desde que mi Dios lo valore desde allá arriba él dirá si si fue bueno o si no y él es que valora todo pero si nos duele que la comunidad no nos valore nada, eso es lo único que no nos gusta.

J.C.B.M: Antes estabas comentando que dependiendo del centro zonal, digamos los de Ciudad Bolívar, ellos si están trabajando con el operador o la ONG y entonces en ese caso ¿Cada asociación puede decidir si trabaja con el operador, o si trabaja por aparte? ¿Quién define esto?

M.P.G.: Ellas ahorita tienen que empezar hacer lo del operador y tienen que ellas... lo que pasa es que ellas no tienen los libros fiscales, los libros de bancos del año 2010 al 2015 y no tienen factura y liquidación, entonces es como difícil que el oferente (ICBF) las acepte. Entonces ellas lo que tienen que hacer, porque yo creo que ellas, las pasaron a operadores porque algo faltó, hubo un mal manejo y ellas de pronto al oferente no le presentaron los libros fiscales, que eso era lo que más le exigían a uno, entonces ahí es donde uno mira, ¿sí?, en que falló, ellas debieron haber ido a la regional y haber exigido sus paz y salvos desde el 2010 que eran lo que exigían el oferente hasta el 2014, el año pasado, ahorita que ya se abrieron, los últimos días de abril las convocatorias, entonces ellas tienen que empezar y tienen que ir a pasar una carta, que por favor les exigen que les den sus paz y salvos financieros más que todo desde el 2010 hasta el 2015, esta semana ya estaban entregando el del 2015 y esa papelería a veces uno tiene cartapacios, porque por eso le dicen a uno: La papelería financiera tiene que durarle mínimo diez años, entonces ustedes tienen que guardarlos por allá, no sé, pero esos papeles tienen que durar mínimo diez años, después de diez años si hay que desecharlos, pero hay personas que los desechan y yo creo que cuando abrieron el banco de oferentes no los tenían y por eso el caos.

J.C.B.M: ¿O sea que ustedes como asociación tienen todo en regla y por eso fue que no les pusieron operador?

M.P.G.: No, nos pusieron operador y nos dejaron, si nos siguieron con la asociación, entonces allá en Ciudad Bolívar ellas tienen que ponerse las pilas, aunque dicen que ahorita si en la autoliquidación del 2015, yo ya la tuve y a mí me hizo un sobrante de tres millones y pucho, yo tenía que tener esa plata ahí quieta, esa plata no era mía, entonces ahí esa plata tenía que quedar, porque de un momento a otro no la pedían y esta semana ya se estaba haciendo a nivel Bogotá se está haciendo la autoliquidación y tocaba devolver esas platas, si ellas ya tuvieron la autoliquidación esta semana y ellas pagaron lo que debían pagar, automáticamente ellas tienen

contrato ahorita en Octubre para el próximo año, pero si a ellas les dieron la autoliquidación y no tenían esa plata, no los van a tener, van a tener que seguir con el operador, porque ahí lo que más vale es la autoliquidación financiera, entonces esta semana, ayer, toda esta semana han estado corriendo para, a mí me toco ayer, entonces eso toca devolver esa plata y es que uno sabe que es plata del gobierno y uno no la puede tocar.

J.C.B.M: Claro y la tienen que reportar todo lo que entra, todo lo que sale.

M.P.G.: Pero entonces uno cuando empieza el nuevo año, entonces uno tiene que mirar que es lo que quedo del año pasado en el banco, entonces uno en una libreta anota me quedo tanto, porque ahí mismo empiezan a girar a girar, entonces uno no sabe lo que tiene, entonces ya por ejemplo esta semana yo le decía a la tesorera: toca devolver tanto que fue lo que nos sobro, que nos quedó en Diciembre y teníamos la platica ahí completa, entonces ya ahorita estamos es no más de Febrero hacia acá y ya terminó el 2015 y se quita uno un peso de encima, porque estaba lo que era, eso se llama un buen funcionamiento del tesorero, las cosas del gobierno son muy delicadas y le gobierno se le viene a uno encima, no tiene contemplación entonces eso hay que respetar y de pronto las de allá algo tuvo que haber pasado.

J.C.B.M: Bueno, muchísimas gracias por su valiosa ayuda.