

LA BUROCRATIZACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS EN
COLOMBIA A PARTIR DE SU FORMALIZACIÓN LABORAL EN EL AÑO 2014

JUAN NICOLÁS PALACIOS MAHECHA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015

“La burocratización del trabajo social de las madres comunitarias en Colombia a partir
de su formalización laboral en el año 2014”

Estudio de Caso como Trabajo de Grado
Para optar por el título de Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Juan Nicolás Palacios Mahecha

Dirigida por:
Edgar Ramiro Luna Cuéllar

Semestre I, 2015

RESUMEN

El interés de esta investigación es analizar las implicaciones de la formalización de las Madres Comunitarias en el desarrollo e implementación del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. Se analiza y se explica cómo La formalización de las Madres Comunitarias hace que el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar sufra un proceso de burocratización en dos vías donde se privilegian por un lado la tecnificación y profesionalización de las madres comunitarias y por otro el manejo del trabajo social por organizaciones y asociaciones, el cual comienza a desplazar el plano comunitario voluntario (familias y vecinos) a un plano institucional de carácter obligatorio, lo que tiende a cambiar la esencia del programa. Para desarrollar esta investigación se tomara como referente teórico el concepto de burocratización de Max Weber desde las tendencias de la racionalización y la societarización.

Palabras clave:

Formalidad Laboral, Hogar Comunitario de Bienestar, Madre Comunitaria, Burocratización, Racionalización, Societarización.

ABSTRACT

The interest of this research is to analyze the implications of formalizing Community Mothers in the development and implementation of the program of Community Welfare Homes ICBF. It analyzes and explains how Formalizing Community Mothers makes the program of Community Welfare Homes undergoes a process of bureaucratization in two ways which are favored on one hand modernization and professionalization of community mothers and other management work by social organizations and associations, which displace the community level (family and neighbors) and community leadership of community mothers by training, changing the essence of the program. To develop this research were taken as reference theoretical concept bureaucratization of Max Weber from trends rationalization and societarización.

Key words: *Formal labor, Welfare Community Home, community mother, bureaucratization, rationalization, socialization.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. LA FORMALIZACIÓN LABORAL EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR	9
1.1. Contexto Histórico	9
1.2. Normatividad Existente	12
2. REFERENTES TEÓRICOS: CAMBIOS SOCIALES PRODUCTO DE LA BUROCRATIZACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL.	17
3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y RECOLECCIÓN DE DATOS	27
3.1. Dificultades del proceso metodológico	28
3.2. Resultados	29
4. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

		Pág.
Tabla 1.	Objetivos generales de los Lineamientos	24
Gráfico 1.	Formalización del trabajo	29
Gráfico 2.	Situación Económica	30
Gráfico 3.	Formalización del trabajo como proceso	31
Gráfico 4.	A gusto con la formalización del trabajo	31
Gráfico 5.	Entidades administradoras	32
Gráfico 6.	Capacitación para de las entidades administradoras	33
Gráfico 7.	Cambios de trabajo	34
Gráfico 8.	Cambios de trabajo: funciones	35
Gráfico 9.	Cambios de trabajo: claridad de quienes son sus jefes	36
Gráfico 10.	Ascensos	37
Gráfico 11.	Capacitaciones	38
Gráfico 12.	Formación Académica	39
Gráfico 13.	Cumplimiento de obligaciones laborales	40
Gráfico 14.	Trámites administrativos	41
Gráfico 15.	Contribución a los HCB	43
Gráfico 16.	Contribuciones económicas	44
Gráfico 17.	Contribuciones de organizaciones privadas	45
Gráfico 18.	Contribuciones de organizaciones públicas	45

INTRODUCCIÓN

El proceso histórico que se ha venido desarrollando con el Programa de Madres Comunitarias formalizando su labor con los niños ha mostrado unos cambios visibles, los cuales se reflejan principalmente en su normatividad.

Este proceso de cambio, ha permitido la entrada de más de 60.000 personas como trabajadores formales y lo que implica su afiliación a las entidades prestadoras de salud y cotizaciones pensionales.

La formalización de las Madres Comunitarias hizo del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) sufriera un proceso de burocratización por la tecnificación y profesionalización de las madres comunitarias y, por el manejo del trabajo social por organizaciones y asociaciones, que han ido dando paso al cambio de la esencia del programa de HCB.

El enfoque teórico en el que se basa el trabajo de grado, es el de la burocratización del trabajo social, el cual comprende nuevas dinámicas que se están presentando más crecientemente con la mayoría de actividades desarrolladas con el fin de generar bienestar en la sociedad, como es el caso de las madres comunitarias con su formalización laboral.

El aporte que da se basa en la realización de los procesos en cuanto a la contratación con recursos del Estado lo cual puede ser insostenible a largo plazo dado que el programa es particularmente un tema que afecta directamente a la comunidad y para quienes integran el mismo cambiando de manera drástica una labor que se inició como una voluntariado y ahora hace parte de una serie de misiones que integran un objetivo más grande y es la formalización de un trabajo para las personas de escasos recursos. Es así como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) implementó el programa Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), en el cual se integran todas las madres voluntarias.

En el primer capítulo se identificarán los cambios que se han dado a lo largo del tiempo en Colombia, desde sus inicios en los años setenta, asimismo la implicación de

la formalización laboral dentro del programa de HCB. Acá mismo se hará el contexto histórico en el que se mostrará la evolución del programa y también la normatividad hasta la fecha que se maneja dentro de este tema, para terminar con las implicaciones de la implementación del programa en el ICBF y en la comunidad.

Dentro del segundo capítulo se identificarán algunos cambios en la perspectiva del programa por parte de las Madres Comunitarias identificando los principales cambios sociales que se esperan se desarrollen con el desarrollo en el tiempo de la formalización laboral; basándose en las dinámicas sociales descritas por la autora Encarna Guillen Sadaba en torno a la burocratización de una labor social, de la mano con el sustento teórico y conceptual de la burocracia de la mano de autores como Max Weber, Robert Merton, Philip Selznick, Alvin W. Gouldner y Richard Hall.

En este sentido, Robert Merton hace referencia al concepto de la burocracia basado en las imprevisiones dentro de las organizaciones para poner control y reglas condicionando el comportamiento para que esté preparada la organización. Philip Selznick por su parte dijo que la teoría de la burocracia se presenta cuando el control comienza por parte de la administración delegando a funcionarios a ejercer la autoridad sobre una política. Por su parte para Alvin W. Gouldner, no hay solamente un modelo de burocracia ya que lo que varía son los grados de burocratización aumentando o disminuyéndola dentro de las organizaciones. Richard Hall se centró en establecer las seis variables de la estructura organizacional en dentro del modelo de la burocracia.

Es así que estos modelos conceptuales se verán detallados dentro del segundo capítulo haciendo énfasis en el caso de estudio de las Madres Comunitarias quienes han pasado por un proceso de formalización de su trabajo dándole ya una fuerza más grande dentro de la misión del ICBF.

Por último el tercer capítulo se identificarán los patrones generales y las situaciones particulares de la formalización de la población diversa de Colombia y su base cultural. Para este fin se llevarán a cabo encuestas a Madres Comunitarias para la obtención de estos resultados.

Con base en los objetivos de esta investigación, la metodología se centrará en una investigación cualitativa, buscando identificar las cualidades y características de la Formalización Laboral de las madres comunitarias en el programa de HCB. Sin embargo, se desarrollará investigación cuantitativa para identificar estadísticamente en proporción problemas comunes y generalizados, identificando las zonas en donde se presentan mayores o menores problemas en cuanto a la formalización de las Madres Comunitarias para la vinculación laboral incluyendo los problemas de salud o de edad, que de alguna no hubieran podido ser contratadas, principal problema de la burocratización del programa con el fin de identificar la cantidad de dificultades y entrar cualitativamente en profundidad a analizar dichas problemáticas.

Finalmente la investigación arrojará unos resultados para responder a la pregunta inicial y dar una conclusión que determine le problema lo desarrolle y pueda ser mejorado.

1. LA FORMALIZACIÓN LABORAL EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR

A lo largo de este capítulo se desglosarán los aspectos históricos en los que se desarrolla el programa de los hogares comunitarios y cómo el Instituto Colombiano De Bienestar Familiar (ICBF) tuvo cambios institucionales en los que permitieron que se integrara un espacio que fue creado desde un ítem en el que las mismas mujeres sin darse cuenta abrieron un camino para la formalización de una labor que hacían como solidaridad para quienes necesitan del servicio.

En este contexto se hará una cronología de la legislación existente desde el comienzo en que fue creado el programa sustentando cada uno de los momentos en los que se han unido los esfuerzos para darle un espacio a las mujeres que pueden encargarse de los infantes quienes sus madres trabajan mucho.

Es por esta razón que este capítulo permitirá mostrar los momentos iniciales del programa y de fundamento legal y de las necesidades de las familias de escasos recursos en el país.

1.1. Contexto Histórico

En la década de los años sesenta por una iniciativa social y comunitaria y respondiendo a una necesidad de las familias más vulnerables y de bajos recursos. Algunos padres, o en muchos casos madres solteras, que tenían que ausentarse de su hogar para poder trabajar y no tenían la capacidad económica para pagar un jardín infantil o un colegio en donde poder dejar a sus hijos, la única alternativa era dejarlos con alguna de sus vecinas, que estaba dedicada a las labores del hogar, es así como a partir de una necesidad nacen los primeros hogares comunitarios.

Posteriormente, funcionarios del Instituto Colombiano De Bienestar Familiar (ICBF) se percataron de estas dinámicas sociales y quisieron hacer parte de este proceso teniendo en cuenta que la atención a la Primera Infancia ha sido un tema prioritario de la política social del instituto, siendo este el coordinador y líder de dicha política a favor de la infancia y la familia buscando con esto garantizar los derechos de las niñas y niños colombianos.

En este sentido, estos funcionarios del instituto realizaron un trabajo de campo invitando a que más personas se involucraran en el proceso buscando así que creciera esta dinámica y se garantizará el cuidado de niños de bajos recursos en un hogar al cuidado de alguien de la misma comunidad. Es así que a partir de 1972 se crean en todos el país 100 Centros Comunitarios para la Infancia CCI, con el fin de atender niños menores de 7 años para el cuidado, la educación y prevención de los niños en donde la participación de la comunidad era el eje fundamental del programa. En el año de 1974 se crean los Centros de Atención al preescolar CAIP hoy Hogares Infantiles. En ese mismo año con la ayuda de la UNICEF se organiza un proyecto denominado “Unidad de Estudio y Análisis de Nuevas Modalidades de Atención al Niño” con el fin de sistematizar las experiencias en la atención y cuidado del niño, como resultado de este análisis implementa la modalidad de “Casas Vecinales” con la participación de los padres de familia.

En 1979 se estableció mediante la Resolución 1822 expedida por el ICBF que los padres de familia y vecinos tendrían que asumir la administración de los Hogares Infantiles reconociéndoles paralelamente su papel educativo, esto fue posible gracias a que se visualizaron varias experiencias exitosas que demostraban que la presencia de los padres cambiaba la dinámica relacional enriqueciendo los hogares con sus costumbres, valores y formas de cuidar a los niños.

Con el apoyo técnico y financiero del ICBF y teniendo en cuenta distintas experiencias se cambiaron las políticas y la concepción de la atención a la primera infancia impulsando así la creación y consolidación de modalidades no convencionales de atención con el fin de mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas a través

de la participación activa y constante de la familia y la comunidad, adecuándose a las necesidades del niño como las jornadas de atención, las condiciones climáticas los hábitos alimenticios y la disponibilidad de los alimentos en cada región.

Posteriormente a finales de 1986, después de recoger todas las experiencias y resultados de los procesos que se venían llevando a cabo en busca de la democratización de los programas para la infancia, el aumento de la cobertura siempre teniendo en cuenta como eje principal la participación de las familias y la comunidad a manera de voluntariado, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprueba el Proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) como una estrategia de desarrollo humano de la atención integral para cubrir la población infantil más vulnerable de los estratos más bajos de las zonas urbanas y rurales del país.

Con el fin de asegurar una rápida ampliación de la cobertura del programa de Hogares Comunitarios, se sanciona la ley 89 de 1988 del Congreso de la República a través del cual se incrementa un 1% el presupuesto de ingresos del ICBF con una destinación específica para el funcionamiento y creación de 100.000 Hogares de Bienestar para la atención de 1.500.000 entre los 2 y 6 años con mayor vulnerabilidad.

En relación con la población menor de 2 años, en el año de 1987 el ICBF señala la importancia de tener en cuenta que el vínculo afectivo que se establece desde la etapa pre y postnatal y el posterior vínculo familiar que se da en los primeros años de vida en especial con la Madre. Atendiendo ésta situación y respondiendo a los compromisos de Colombia en la reunión Cumbre de las Naciones Unidas, en favor de la Infancia realizada el 29 de septiembre de 1990 en la ciudad de New York, en donde se asume como prioridad mejorar los servicios de atención pre y postnatal, focalizando los servicios a mujeres gestantes y adolescentes, intensificando la promoción y ampliando la cobertura de atención a través de la coordinación y complementación con los organismos de salud y de las entidades cuya función gira alrededor del bienestar infantil, de la familia y de la comunidad, en 1991 por Acuerdo 0005 del ICBF y resolución 0680 del ICBF se crean los Hogares Comunitarios de Bienestar Modalidad “Familia Mujer e Infancia” – FAMI. Hogares que permiten la ampliación de la cobertura

brindando apoyo a mujeres embarazadas y niños de más tempranas edades en las etapas iniciales de vida.

Ya para la vigencia de 1991 a 1994 estaban funcionando todas las modalidades de atención a la primera infancia que hoy en día se mantienen como institucionalizadas desde el ICBF para el desarrollo familiar y social desde el mismo enfoque comunitario y voluntario, como se ha venido llevado a cabo con las Madres Comunitarias las cuales son los agentes educativos y a cargo del cuidado de los niños de los Hogares de Bienestar que funcionan en las propias casas de estas mujeres y en donde el papel del ICBF es brindar apoyo económico, técnico y de control sobre dichos hogares para su funcionamiento, pero en donde la administración es única y exclusivamente de la comunidad. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2010, págs. 10 - 12)

Finalmente, esta modalidad presentó varias dificultades en la medida que en muchos Hogares de Bienestar representaban un riesgo para la seguridad de los niños y del óptimo funcionamiento del programa en la medida que funcionaban en los mismos hogares de las Madres Comunitarias, dando paso a la creación de otras modalidades y estructuras que intentaban reducir este riesgo y sacar a los niños y niñas de dichas casas y llevarlos a otros lugares más adecuados de atención, sin embargo esto no era posible con todos los Hogares de Bienestar a tal punto que hoy en todo el país existen más de 47.000 hogares de bienestar instalados en las casas de las Madres Comunitarias.

1.2. Normatividad Existente

A nivel legal se puede evidenciar un cambio en la normatividad que finalmente hace posible la formalización de las Madres Comunitarias de esta forma, iniciando en el año 74 con la Ley 27 en la que se establecen los Centros de Atención Integral de Preescolar para los niños menores de 7 años. Esta ley establece que las entidades deben disponer del 2% de su nómina mensual de salarios para el ICBF con lo que el instituto garantizará el sostenimiento de los centros. Aunque esta ley no se basa enteramente en la creación

de HCB es un inicio de los primeros pasos en la búsqueda de la educación de los niños de cierta edad.

Cinco años más tarde la Ley 7 de 1979, establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se concretan asimismo acciones en beneficio para la niñez, haciendo énfasis en el fortalecimiento de la familia, normas de protección preventiva y especial al menor de 18 años y se impulsa la participación de la comunidad. El SNBF establece 13 fines con los que el sistema asegurara a los menores de 18 años sus derechos por medio de instituciones y la comunidad.

Después en el 1986, el CONPES No. 2278 aprobó el Plan Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación del Empleo, definiendo como un programa específico el del “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. Es en este año que se dio el primer paso para crear un modelo de protección al menor que naciera desde la comunidad misma, con el fin de que los menores estuvieran protegidos.

En 1988, la Ley 89 hace la asignación de recursos al ICBF y en su Parágrafo 2 en el que se especifica la destinación de los recursos de la siguiente manera: a. los recursos que sean incrementados son exclusivamente con el fin de que los Hogares Comunitarios de Bienestar continúen, los que sean constituidos por medio de las becas del ICBF destinados a las familias que trabajen conjuntamente con sus vecinos y utilizando recursos locales para atender todas las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.

Con el cambio de la Constitución en Colombia en el 1991 dentro del Capítulo 2 en el artículo 44, se establece que la familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño, con el objetivo de garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás. Así, integrada dentro de la norma de normas se hace referencia a que

todos los miembros de la sociedad deben estar integrados para que los menores tengan asegurados sus derechos.

Por medio del Decreto 1340 de 1995 se dictan las disposiciones para que el programa de Hogares de Bienestar se desarrolle, este establece la vinculación con las madres comunitarias, así como con las demás personas y organismos de la comunidad que participan en el programa “Hogares de Bienestar” por medio del trabajo solidario y compromiso voluntario para asistir y proteger a los niños, les corresponde a los miembros de la sociedad y la familia. Se determina que dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen. Este decreto marca la pauta para que se comprometan de lleno todos los miembros de la sociedad no solamente, quienes hacen las leyes o ICBF que se encarga de hacer funcionar el programa, ya que es un compromiso social y moral con la infancia.

Con la llegada del nuevo siglo, la Ley 789 de 2002 dicta las normas en las que se apoya el empleo y amplía la protección social, modificando algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo en lo que respecta a las obligaciones de los contratos entre el ICBF y las Organizaciones Administradoras del Programa Hogares de Bienestar con el objetivo exigible de cumplir con los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales como requisito indispensable para el desembolso de los recursos por parte del ICBF. En la Ley 797 de 2003, establece que las Madres Comunitarias por mantener un contrato con el Estado, deben afiliarse al Sistema General de Pensiones y deben ser beneficiadas del Fondo de Solidaridad Pensional.

Dentro de las leyes que se han establecido para la protección de la mujer, está la Ley 823 de 2003 en la que están las normas de igualdad de oportunidades para las mujeres, en su artículo 10, reglamenta que “el Gobierno deberá diseñar programas especiales de crédito y de subsidios que les permita a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres, mujeres trabajadoras del sector informal, rural y urbano marginal, y madres comunitarias, acceder a una vivienda digna, en condiciones adecuadas de financiación a largo plazo”.

Ley 1111 de 2006, con base en la reglamentación tributaria la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en donde se exceptúa a las Asociaciones de Hogares Comunitarios autorizados por el ICBF del pago del impuesto sobre la renta y complementarios. De la misma forma el numeral 18 del artículo 42 de la ley estableció una exención tributaria sobre la tarifa del gravamen a los movimientos financieros. Estas cargas fiscales menos hicieron que los hogares estuvieran más respaldados los que ya funcionaban y los que estuvieran por instalarse.

Dentro de la Ley 1098 de 2006 estableciendo el Código de la Infancia y la Adolescencia el cual tiene como finalidad garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo. En su artículo 10 se reconoce que es responsabilidad conjunta de todos los miembros de la sociedad asegurar la protección de los niños y adolescentes. Integrado con la responsabilidad parental, como un complemento de la patria potestad la cual consiste en la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza durante el proceso de formación, responsabilidad del padre y la madre de asegurarse el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.

Fue en el 2007 con el CONPES 109 que es adoptada la Política Pública Nacional de Primera Infancia reconociendo 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. Con el CONPES 115 de 2008, se distribuyeron los recursos para educación y la atención integral de la primera infancia. En 2009, el CONPES 123 distribuyó los recursos del Sistema General de Participaciones para la Atención Integral de la Primera Infancia para la vigencia 2009.

La Ley 1295 de 2009 la atención integral de los niños en la primera infancia dentro de los sectores que clasifica el SISBÉN conjuntamente con el Estado les garantiza a los niños el derecho a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud. Por su parte, el artículo 3º determinó que se hará una propuesta para la atención de integral más allá de los programas que ya vienen ejecutando con el fin de garantizar a la mujer en embarazo y a los menores de seis años inscritos en el SISBÉN, el acceso progresivo e integral a la salud, alimentación y

educación. En los artículos 4 y 5 se señalan quienes serán los encargados de la atención integral para los menores y madres beneficiados del SISBÉN.

Con la Ley 1450 de 2011, las madres comunitarias que dejen de serlo, podrán acceder al subsidio del fondo de solidaridad pensional y a la bonificación de las Madres Comunitarias. Quienes ingresaron después de la ley 797 de 2003 serán cubiertas por el gobierno nacional.

Con la reforma tributaria y la Ley 1607 de 2012 se otorgó a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. Todas las Madres Comunitarias estarían formalizadas laboralmente y devengarían un salario mínimo de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirían una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.

La Resolución 8458 de 2013 se centra en los lineamientos para seguir con las nuevas directrices de la Dirección de Primera Infancia y de aclarar la forma de liquidación de la beca de la madre comunitaria, de acuerdo con las necesidades actuales.

El Decreto 289 de 2014 establece que las Madres Comunitarias deben ser formalizadas laboralmente y devengarían un salario mínimo mensual legal (SMMV) vigente o su equivalente en relación al tiempo de dedicación al Programa. Reglamenta a las entidades administradoras del Programa, para celebrar con las madres Comunitarias los contratos de trabajo, y asumen las obligaciones de ley en materia de afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social.

Bajo la Resolución 1098 de 2014 se centran las cuotas de participación de los padres de familia o de las personas responsables de los niños usuarios beneficiarios del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, para cualificar la prestación del servicio, esto todo es a nivel económico. Esta cuota está destinada para mejorar la calidad de los servicios y el valor de la cuota será determinado según el monto del ingreso de los padres de niños de ciertas edades.

La Resolución 2000 de 2014, marca los Programas Misionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el artículo 2, Las Direcciones Misionales, servidores públicos y colaboradores del ICBF, deberán aplicar el enfoque diferencial etario, étnico, de género, en discapacidad u otro, dependiendo del grupo vulnerable del que se trate, en todos los Programas y actuaciones del ICBF, para lo cual se deberán tener en cuenta dichos enfoques en todos los Lineamientos Técnicos, directrices y minutas contractuales, de tal manera que se garantice continuamente la protección especial de esta población beneficiaria.

Es así, como la normatividad de los últimos años cambia totalmente la concepción de hogar comunitario y su eje fundamental en el voluntariado de la comunidad y especialmente de las Madres Comunitarias ya que inicialmente se les empezó a dar una bonificación que para finales del año 2013 ya era equivalente al salario mínimo de dicho año y para el año 2014 y en relación a la normatividad reciente, al primero de febrero tenían que estar todas estas Madres Comunitarias con un salario mínimo con salud garantizada y todas las prestaciones sociales que conlleva la formalidad del contrato laboral. Dicho contrato no se realizó con el ICBF sino con las entidades administradoras del servicio que en muchos casos también eran de la administración de las Madres Comunitarias o de los padres usuarios del servicio manteniendo así el enfoque comunitario del programa, sin embargo muchas de estas asociaciones son privadas y ajenas al propio funcionamiento del programa, en este sentido es necesario preguntarse ¿Cuáles son los efectos de la formalización laboral de las Madres Comunitarias en el desarrollo e implementación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar?

2. REFERENTES TEÓRICOS: CAMBIOS SOCIALES PRODUCTO DE LA BUROCRATIZACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL.

La formalización laboral trae consigo una serie de implicaciones que en la mayoría de casos apuntan a un proceso de burocratización del trabajo y de la organización. Sin

embargo esto tiene unas características particulares cuando este proceso se lleva a cabo con un trabajo social.

Para analizar el proceso de formalización de las madres comunitarias como un determinante de la burocratización de su labor y del propio trabajo social, es necesario primero abordar algunos conceptos. En este sentido, la burocracia es una teoría que ha sido abordada por diferentes autores que sin lugar a dudas tienen muchos elementos en común a continuación veremos algunos de sus postulados más significativos.

Los principales autores de la teoría de la burocracia son: Max Weber, Robert Merton, Philip Selznick, Alvin W Gouldner, Richard Hall entre otros.

Para Merton el modelo de burocracia se basa en las consecuencias no previstas de la organización, y comienza con exigir el control por parte de la organización lo que conduce a las reglas y la imposición de las mismas condiciona el comportamiento lo que hace que este marco normativo y la rigidez del mismo controlen las condiciones no previstas de la organización(Merton, 1957, pág. 59)

Selznick dijo que la burocracia se presenta cuando las consecuencias no previstas derivan de las organizaciones no formales y el control comienza por parte de la administración que delega unos funcionarios para ejercer la autoridad también estructurada sobre una política y normatividad de la propia organización(Selznick, 1987).

Para Gouldner, no existe un único modelo de burocracia ya que lo que varía son los grados de burocratización, en relación a eso la exigencia del control por parte de la organización conduce a la imposición de reglas y normas burocráticas que solo dependen del mismo control que se tenga así mismo aumentara o disminuirá el grado de burocratización de la organización(Salinas, 2010, pág. 95).

Richard Hall se centró en establecer seis variables de la estructura organizacional en relación al modelo de la burocracia, estos son: la división del trabajo se basa en la especialización funcional; existe jerarquía dentro de la organización; existe un sistema de reglas y reglamentos claramente definidos; hay una formalización de las comunicaciones; impersonalidad de las relaciones interpersonales y la selección y la

promoción de los funcionarios se basa en la competencia técnica.(Hall, 1996, págs. 62 - 66)

Es fundamental el conocimiento sobre la teoría burocrática ya que esta representa una contribución para entender el desarrollo de las instituciones dentro del sistema capitalista. El pionero y mayor exponente de esta teoría es Max Weber, en este sentido, la teoría de la burocracia de Weber comprende la valoración de la organización social y la política del capitalismo, así mismo “la burocratización significa la prevalencia creciente de un tipo racional y formal de organización” (Weber 2007, pág.72) y se caracteriza porque,

Las normas legales se establecen por su racionalidad y el cuerpo legal está compuesto por un sistema consistente de reglas abstractas establecidas intencionalmente; la persona que desempeña la autoridad ocupa un cargo cuyas funciones, prerrogativas, derechos y obligaciones están delimitadas y por la razón de su cargo, detenta el poder; la persona que obedece a la autoridad lo hace sólo en cuanto miembro de ese grupo únicamente obedece a "la ley" a los preceptos legales, no a las voluntades individuales de los jefes (Weber 2007, pág. 73 y 74)

En este sentido, esta investigación toma elementos importantes del concepto abordado por la teoría de Max Weber, por ser el concepto que más contempla características en conjunto propias de una institución burocrática, sin embargo muchos de los elementos anteriormente mencionados por otros autores podrían llegar a ser pertinentes en el momento de obtener resultados en relación a las condiciones nuevas del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, ya que la mayoría de autores tienen en cuenta los procesos de formación de los empleados de las organizaciones, los reglamentos y lineamientos internos como unas de las características más importantes de la burocratización de una organización.

Sin embargo es pertinente aclarar que el proceso de burocratización para esta investigación no se da bajo las dinámicas de un trabajo convencional, sino bajo las condiciones de un trabajo social que se expondrá a continuación.

El ejercicio del trabajo social como el de las Madres Comunitarias en Colombia ha sufrido diferentes cambios en relación a que pasa a ser una actividad profesional bajo la administración de organizaciones formales. Este hecho no es más que la burocratización del Trabajo Social. Estos procesos se realizan con aras de hacer uso

responsable de la relación profesional con miras a promover el mayor bien para el individuo y los mejores intereses de la sociedad.(Naciones Unidas, 1958, pág. 1)

Tal y como lo planteo Max Weber que un signo de evolución, progreso y desarrollo de una sociedad es su estructura burocrática y la formación de sus funcionarios. La burocracia tiene “un carácter racional: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad objetiva dominan su conducta” (Weber, 1983) y esto no es más que el reflejo de las organizaciones modernas actuales tanto públicas como privadas.

En este sentido,

Los modernos servicios de carácter social, particularmente en el sector público, se están configurando bajo normas que responden al modelo de la burocracia moderna: reglamentación de ayudas y servicios y de los procedimientos correspondientes; estructuración de las organizaciones de acuerdo a los principios de centralización, jerarquización de órganos y cargos y especialización de funciones; estructura y régimen de personal de tipo “funcionario” etc. Todas estas notas aparecen documentadas en las normas organizadas de los distintos servicios de Bienestar Social y en sus estatutos de personal(Sadaba, 1993, pág. 184).

Así mismo, en la presente investigación será como eje fundamental teórico lo planteado por Guillen Sadaba, como complemento específico para las dinámicas propias de la burocratización de un trabajo social. En este sentido, el proceso de burocratización de las ramas de bienestar social se da a partir de dos orientaciones o tendencias. A) la racionalización de fines y medios a las prestaciones asistenciales (tecnificación y profesionalización), este proceso se considera necesario para mejorar la calidad y la cantidad, o eficiencia y eficacia del trabajo y está acompañado de un fenómeno de normalización y reglamentación con el fin de facilitar la administración de grandes masas de recursos y actividades y, por otra para asegurar objetividad y la igualdad de trato al usuario. B) la societarización de las actividades de ayuda al necesitado. Este fenómeno refleja el desplazamiento de la responsabilidad de las actividades de bienestar social desde los grupos primarios a los secundarios es decir, desde un plano comunitario (familia, vecinos) al societario (organizaciones, asociaciones, ayuntamiento, etc.) y se realiza en dos vertientes relacionadas 1. Sustitución de las ayudas de carácter privado y voluntario por las de carácter público y

obligatorio. 2. Reducción de la intervención de las organizaciones privadas y locales en beneficios de las públicas y nacionales.

Cuando se trabaja mediante organizaciones estas generalmente se rigen bajo principios burocráticos que Max Weber formulo en los siguientes términos:

a. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas ordenadas por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones de reglamento administrativo; b. Rige el principio de jerarquía funcional y de la “tramitación”; c. La administración moderna se basa en documentos y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase; d. Toda actividad burocrática especializada presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional; e. En el cargo propiamente dicho su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario; f. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas (Sadaba, 1993, pág. 188).

Por otro lado, a nivel conceptual es necesario abordar el significado de Trabajo Social que es todo aquel que recae sobre un bienestar social como la sanidad, la educación, la protección del empleo, la vivienda, los subsidios y servicios sociales de todo tipo, afecta sus principios, técnicas, estatutos profesionales entre otros (Sadaba, 1993). Este concepto es desarrollado por Ezequiel Ander-Egg en su trabajo *¿Qué es el trabajo social?* (Ander-Egg, 1984).

En este sentido, el concepto de trabajo social enmarca la actividad realizada por las Madres Comunitarias enmarcado en el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar el cual sin duda sufre un proceso de burocratización con la formalización de las Madres Comunitarias en la medida que afecta sus principios y valores, sus métodos y técnicas, en la medida que el programa no se centra en el cuidado de los niños sino que ya tiene un componente educativo y por esta razón la formación de las madres comunitarias entra a jugar un papel primordial desplazando la importancia de la Madre Comunitaria como una líder de la comunidad. Así mismo la normatividad y reglamentación se hace mucho más técnica y exigente en relación a que ya están enmarcadas bajo un contrato laboral.

En conclusión, se espera que con el pasar del tiempo y cuando todo el proceso que conlleva la formalización laboral de las madres comunitarias van a presentarse unos cambios sociales más profundos de los cuales ya actualmente se presentan los primeros.

En primer lugar, la formalización ha generado un cambio en la mentalidad y en la forma de ver el programa. Dada la experiencia que tengo como trabajador del ICBF, en la Dirección de Primera infancia, en donde he tenido la posibilidad de acompañar y participar en diferentes reuniones y mesas de trabajo, además, del seguimiento a toda la información, diferentes requerimientos y peticiones por parte de ellas, lo que es una fuente de información de primera mano con representantes de las Madres Comunitarias de todo el país, las cuales hacen parte del sindicato más grande que del país, denominado SINTRACIHOBÍ, organización a través de la cual llegan la mayor cantidad de quejas, casos particulares de cada región, sugerencias al programa y todo tipo de solicitudes frente al mismo.

El cambio más significativo que se presenta en el desarrollo del programa es en relación a los recursos y la administración de los mismos. Anteriormente como ya fue mencionado, el programa se sostenía en gran medida por la colaboración de la comunidad especialmente por los padres de los usuarios, con la formalización se ha presentado una disminución en la colaboración de la comunidad en la óptima ejecución del programa, argumentando que las madres comunitarias ya reciben un salario por su labor y no lo están haciendo de manera voluntaria. Adicional, las madres comunitarias incrementaron la solicitud de recursos a las instituciones nacionales como el ICBF para diferentes aspectos propios de las nuevas dinámicas del programa, como papelería desplazamientos y transporte, entre otros; omitiendo la esencia del programa en lo que tiene que ver con la corresponsabilidad con la comunidad para las necesidades propias de cada unidad.

Por otro lado, frente a la administración de los recursos, la mayor cantidad de solicitudes y quejas se hace frente a temas como por ejemplo, los descuentos injustificados que le hacen las entidades administradoras del servicio a las Madres Comunitarias, el no pago de las obligaciones legales con los empleados en relación a la seguridad social

A lo largo de un año y medio que llevo laborando en la institución, durante el cual he tenido la posibilidad de conocer a estas representantes en diferentes escenarios

y mesas de trabajo he podido evidenciar, que desde el momento que las madres comunitarias se convirtieron en trabajadores formales que existe un cambio en las dinámicas propias de la comunidad en torno a la corresponsabilidad en cuanto al funcionamiento de cada unidad a raíz de la formalidad laboral de las madres comunitarias, así como de las mismas madres hacia el ICBF y el Gobierno en lo concerniente a los recursos asignados para el desarrollo del programa. Esto evidencia un paulatino desplazamiento del plano comunitario, local y voluntario, hacia el plano institucional legal, nacional y de carácter obligatorio.

Por otra parte, es necesario evidenciar los cambios institucionales los cuales se ven reflejados en las diferencias de los Lineamientos Técnicos que se encontraban vigentes antes y después de la Formalización.

Con el fin de recrear y analizar el escenario de interés, fue necesario realizar una comparación entre los lineamiento técnicos de la Dirección de Primera Infancia entre el 2011 y 2014, estos fueron seleccionados en la medida que comprenden el periodo en el que se desarrolla la investigación pues contemplan entre ambos ese tránsito de las madres comunitarias como voluntarias, a unas personas con un trabajo formalizado.

En relación a lo anterior, al ejecutar un paralelo entre los lineamientos anteriormente mencionados una de las principales diferencias que se pudo reflejar fue en cuanto a las Generalidades del Sistema de atención:

En primer lugar, una diferencia en cuanto al pago de las Madres Comunitarias, pues para el 2011 las becas no estaban estipuladas bajo una ley ni eran administradas por EAS (Entidades administradoras del Servicio). En segundo lugar, en el año 2011 primera infancia estaba comprendida hasta los 5 años, hoy en día es entendida como la etapa comprendida desde la gestación hasta los 4 años 11 meses de edad, es decir, que entre los lineamientos la población objeto varía de alguna forma. Y en tercer lugar, en el 2011 no se especificaban las características de esta modalidad (HCB) como infraestructura, la cantidad de niños, nutrición, etc. Mientras que en el 2014 sí.

Desde el año 2014 el objetivo que se tiene en cuanto al trato y educación de la primera infancia difiere del 2011, básicamente por el trato que se le ofrece al menor, en

la medida que no sólo se busca que sea un niño protegido sino un niño influenciado hacia un desarrollo integral y no únicamente hacia un buen cuidado.

En la siguiente tabla se podrán observar las diferencias existentes entre los objetivos generales de los lineamientos:

Tabla 1. Objetivos generales de los Lineamientos

OBJETIVOS GENERALES	
<p>Lineamientos técnicos 2011</p> <p>Apoyar a las familias en el cuidado y protección de los niños y niñas, así como el fortalecimiento de su función socializadora para el adecuado desarrollo de la primera infancia.</p>	<p>Lineamientos técnicos 2014</p> <p>Propiciar el desarrollo integral, el cuidado y la protección de los niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, a través de acciones que promuevan el ejercicio de sus derechos, con la participación activa y organizada de la familia, la comunidad y las entidades territoriales.</p>

Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado.

A pesar de que varían los objetivos generales, los objetivos específicos guían hacia una misma función tratando de mantener la esencia de Primera Infancia en el país.

Respecto a las Madres Comunitarias y ya después de su formalización, existen ciertas diferencias para su labor desde su selección hasta su proceso como agente educativo. Estas contemplan los requisitos para ser un agente educativo, el proceso de selección de los mismos, responsabilidades adquiridas por éste, entre otros.

En el trabajo realizado, se logra identificar que en su mayoría no varían los requisitos para ser agente educativo entre los lineamientos. Sin embargo, para el 2014 se hace una salvedad respecto a la formación del agente educativo en las comunidades

étnicas reconocidas por el Ministerio del Interior donde prevalece el liderazgo y la tradición.

De igual forma, se pudo observar que hay un actor que varía en el proceso de selección del agente educativo o madre comunitaria: el contratante. Esto se debe a que las entidades contratistas pasaron a ser una entidad administradora de servicios que regulan de forma general esta tercerización de la contratación y son quienes tienen una relación laboral directa con las madres comunitarias.

Bajo este escenario, el proceso de selección ahora requiere mayor documentación pues en los nuevos lineamientos, en detalle en la primera etapa, se requieren los Antecedentes judiciales del agente educativo, de su cónyuge, de los hijos mayores de 18 años (u otras personas, parientes o no) que habiten en el hogar, que deben ser consultados vía online. Esto con el fin de tener un mayor control sobre el Hogar Comunitario.

La segunda etapa mantiene lo establecido en los lineamientos del 2011. No obstante, en la tercera etapa de la selección del 2014 se hace referencia a que los que participantes de esta etapa (quienes hayan quedado seleccionados de la 2 y 3) tendrán una capacitación inicial, proceso que no se señala en los lineamientos del año 2011.

Después de finalizada esta etapa de selección, los agentes educativos requerirán bajo los lineamientos del 2014 de una pasantía en CDI (Centro de Desarrollo Infantil) Institucional.

Del taller de capacitación inicial y de la pasantía quedarán seleccionados los padres o madres comunitarias, a diferencia del 2011, en el 2014 el proceso debe quedar el registro escrito en carpeta del archivo de la Entidad Administradora del Servicio y del Centro Zonal.

En materia de las responsabilidades y compromisos del agente educativo, se puede mencionar que para el 2014 se adicionan otras responsabilidades:

Cumplir las obligaciones que se estipulen en el contrato suscrito con las Entidades Administradoras del Servicio.

Cumplir en su integralidad el contenido del presente lineamiento en su desempeño como agente educativo (Madre Comunitaria).

Realizar el proceso de caracterización de los niños, niñas y sus familias, de acuerdo con los instrumentos elaborados por el ICBF para este fin.

Para un mayor control de los Hogares Comunitarios, en el 2014 se mantuvieron las mismas razones de cierre, sin embargo, estas fueron agrupadas en 3 conjuntos:

Referidas a la vida e integridad de los niños y niñas.

Referidas a fallas en la prestación del servicio:

Referidas a la idoneidad de la madre comunitaria

Como estos cierres deben ser meticoloso y legales ante la madre comunitaria y el Estado, los lineamientos establecieron una parte que hablo del proceso administrativo para el cierre de un hogar comunitario en cualquiera de sus modalidades.

Siendo así, se tienen en cuenta los Principios fundamentales que deben estipularse al momento de iniciar un procedimiento administrativo para el cierre de un hogar comunitario en cualquiera de sus modalidades. Estas especificaciones no se encuentran en el documento del 2011.

De los descritos se encuentran: De la interpretación, De las competencias, De los Impedimentos y Recusaciones, Trámite del Impedimento de las Recusaciones, De la Titularidad, De la Medida Cautelar, Del Proceso.

Esto es de gran relevancia ya que se describe paso a paso lo que deben realizar los encargados y cómo será el proceso de cierre, define estrictamente bajo que leyes se va a actuar, por ejemplo el Código Contencioso Administrativo, lo cual se omite o se deja de un lado en los lineamientos anteriores.

3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y RECOLECCIÓN DE DATOS

Para realizar esta investigación es importante conocer desde la fuente primaria como ha sido el proceso de formalización después de aproximadamente un año de iniciar. En este sentido, se realizó una serie de encuestas en distintas zonas del país en donde representantes y líderes de las madres comunitarias contribuyeron a esta investigación contactando y distribuyendo esta encuesta.

En este sentido, la muestra se realizó partiendo de una población finita en la cual se presenta un universo (N) de aproximadamente 63.000 madres comunitarias con una probabilidad de ocurrencia (P) de 0,5 como se describe en el siguiente cuadro.

Para esta investigación, se logró realizar una muestra de 156 encuestas con un nivel de confianza del 90 % con un error máximo de estimación del 7%.

La encuesta fue aplicada aleatoriamente en distintos departamentos del país, ya que si bien las costumbres y la cultura cambia de una zona a otra, el proceso de formalización no tuvo en cuenta estas diferencias y el proceso se llevó a cabo de manera simultánea y con los mismos aspectos técnicos y operativos en todo el país.

Adicional a esto, una experiencia de trabajo con la población de Madres Comunitarias desde la Gerencia de Madres Comunitarias y posterior desde la Dirección de Primera Infancia del ICBF Sede Nacional, brinda los conocimientos necesarios para precisar algunos elementos de la presente investigación desde el enfoque institucional.

El propósito de esto, es identificar por un lado cual ha sido el impacto de la formalización laboral para las madres comunitarias y lo percepción en relación a este proceso y principalmente cuales aspectos de la burocracia se han presentado o no para finalmente identificar si efectivamente se burocratizó el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. En segundo lugar, con las entrevistas el propósito es identificar los principales elementos que se tuvieron en cuenta para el proceso de formalización laboral de las madres comunitarias e institucionalmente como cambio el programa identificando los elementos propios del propósito de esta investigación.

3.1. Dificultades del proceso metodológico

En primer lugar, es importante hacer mención en el tipo de población objetivo de esta investigación. Las madres comunitarias es su gran mayoría es un población objetivo importante para la política del país, en este sentido resulta una población muy atractiva en época de elecciones, lo que inevitablemente hace que las madres comunitarias tomen partido, sin decir que esto sea un aspecto negativo, por el contrario resulta muy positivo para la democracia la participación casi unificada de una población tan grande como esta.

Sin embargo, esto hace que se convierta en un población poco permeable, es decir son muy celosas con la información y con las dinámicas propias al interior de su comunidad. Para esta investigación, dada la cercanía que existe entre el investigador y las representantes de una parte de las madres comunitarias a nivel nacional, se planteó realizar las encuestas a través de cada una de ellas, por esta razón se conversó con la presidenta del sindicato de madres comunitarias para este efecto y se distribuyó la encuesta en cada una de las representantes por departamento, finalmente esta estrategia tuvo éxito solo con una de las representantes de la ciudad de Bogotá y lo particular del caso es que la Madre Comunitaria que logro hacer convocar madres para la aplicación de la encuesta, se encuentra significativamente alejada de las dinámicas electorales y no tiene un partido definido, es una persona sumamente inteligente y conocedora del programa y sus convicciones están precisamente en alejar las dinámicas electorales del programa y velar porque el programa funcione.

En este sentido, ya que dada las dinámicas propias de las madres comunitarias y su resistencia a la investigación de sus procesos sociales, la alternativa fue distribuir la encuesta con funcionarios del ICBF que conocía con antelación y que la encuesta fuera aplicada a madres comunitarias no afiliadas al sindicato y que directamente no tuvieran un vínculo político claramente establecido, a través de esta estrategia fue finalmente que se logró realizar 156 encuestas en departamentos, como Cundinamarca, Bolivar, Cesar y Nariño.

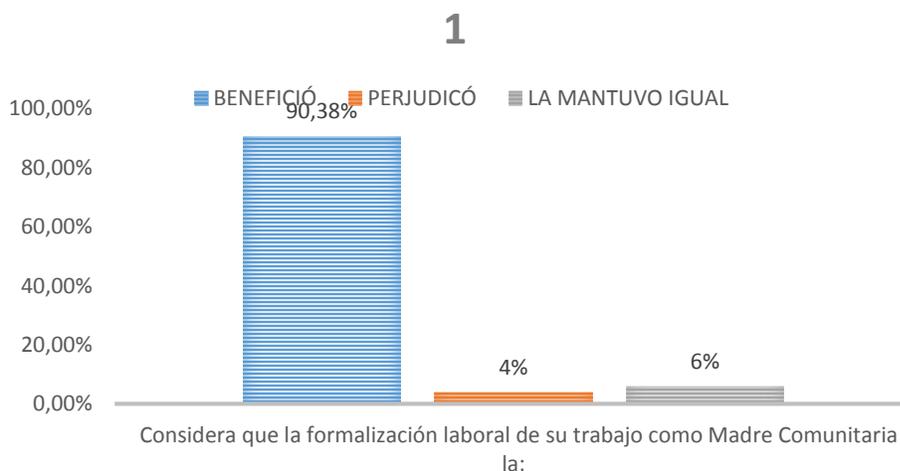
3.2. Resultados

En primer lugar, es importante aclarar que este proceso metodológico a través del cual se entrevistaron a una muestra de madres comunitarias arrojó unos resultados que son pertinentes para la presente investigación.

Inicialmente, las preguntas número uno (1), dos (2), diecisiete (17) y dieciocho (18), tenían como propósito conocer cuál era la percepción de las madres comunitaria frente a la formalización laboral de su trabajo y como había incidido esto en su situación económica.

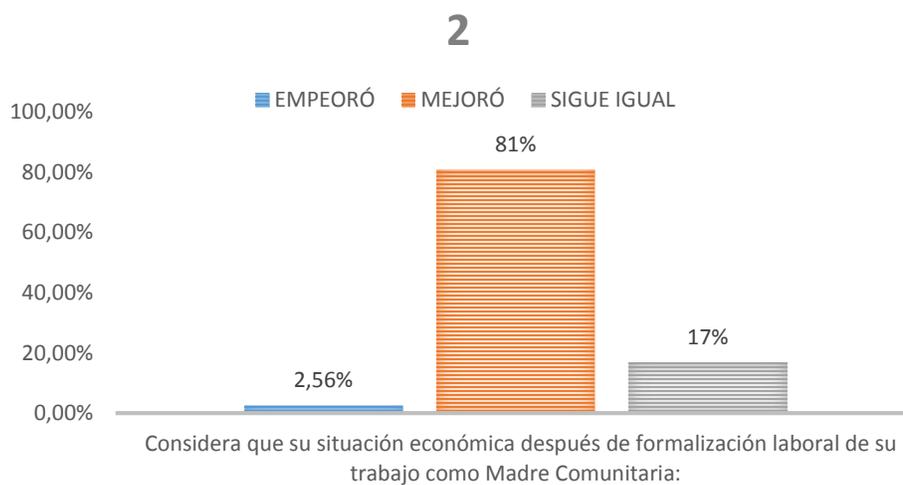
En relación a lo anterior, un 90% de las madres comunitarias encuestadas piensan que la formalización laboral las benefició y un 81% dice que la formalización laboral de su trabajo mejoro su situación económica como lo evidencian el cuadro número uno y dos.

Gráfico 1. Formalización del trabajo



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Gráfico 2. Situación Económica



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Esto responde a una situación propia de la remuneración como voluntariado antes de la formalización y los beneficios a los cuales legalmente tienen derecho con un contrato laboral. Antes de la formalización en el año 2012 las madres comunitarias tradicionales tiempo completo recibían una beca de 28.680 pesos por niño atendido al mes lo que en total da un aproximado de 372.840 pesos mensuales y las madres comunitarias de FAMI recibían una beca de 19.108 por beneficiario atendido. Para el año 2013 como se estableció legalmente las madres comunitarias recibían el equivalente al salario mínimo correspondiente en ese año pero dada su condición de voluntariados no recibían ningún tipo de beneficio adicional, por el contrario para el año 2014 el salario para fue de 616.000 y 318.000 respectivamente, lo que puede no ser un aumento significativo por la labor presentada, sin embargo con la formalización, sus empleadores pagan la cotización para pensiones, el pago correspondiente a la afiliación y permanencia en una EPS (Entidad Prestadora de Salud) y ARL (Aseguradores de Riesgos Laborales), conceptos que anteriormente no eran obligatorios para ejercer su labor como madre comunitaria y a los cuales el pago era responsabilidad de ellas mismas.

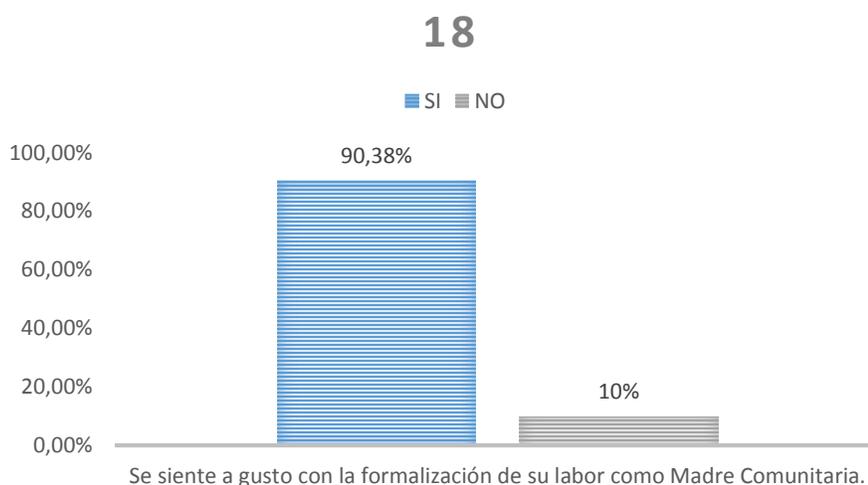
Por otro lado, el 83% de las madres comunitarias encuestadas piensa que el proceso de transición a la formalización laboral fue un proceso con dificultades, pero aun así el 90 % se siente a gusto con ella, como se describe en las correspondientes a las preguntas diecisiete (17) y dieciocho (18).

Gráfico 3. Formalización del trabajo como proceso



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Gráfico 4. A gusto con la formalización del trabajo

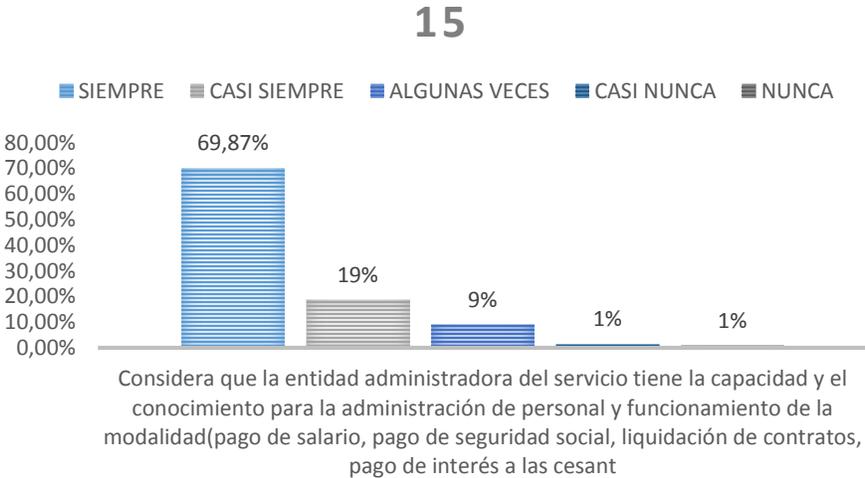


Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

La razón de esto, es que evidentemente los beneficios y la estabilidad que les da la formalización laboral mejora su calidad de vida y su proyección hacia el futuro, pero fue un proceso en el cual muchos operadores del programa que anteriormente no tenían ningún tipo de conocimiento en la administración de personal y el funcionamiento de su entidad entendida como una empresa o una organización con empleados formales, tuvieron que adaptarse a esta nueva realidad en un tiempo muy corto y en el cual muchos de estas entidades no tuvieron el tiempo y la posibilidad de capacitarse y conocer previamente como tenía que realizar las acciones y tramites propios de la administración de personal bajo la modalidad de contrato que las madres comunitarias contraían con la entidad.

En relación a lo último, el 69% considera que la Entidad Administradora del Servicio u operadores con los que se encuentran vinculadas tiene la capacidad y el conocimiento para la administración de personal y funcionamiento de la modalidad como se evidencia en la gráfica de la pregunta número quince (15). Esto incluye el pago de salarios, el pago de seguridad social, la liquidación de los contratos el pago de intereses a las cesantías, incapacidades, licencias de maternidad, entre otros.

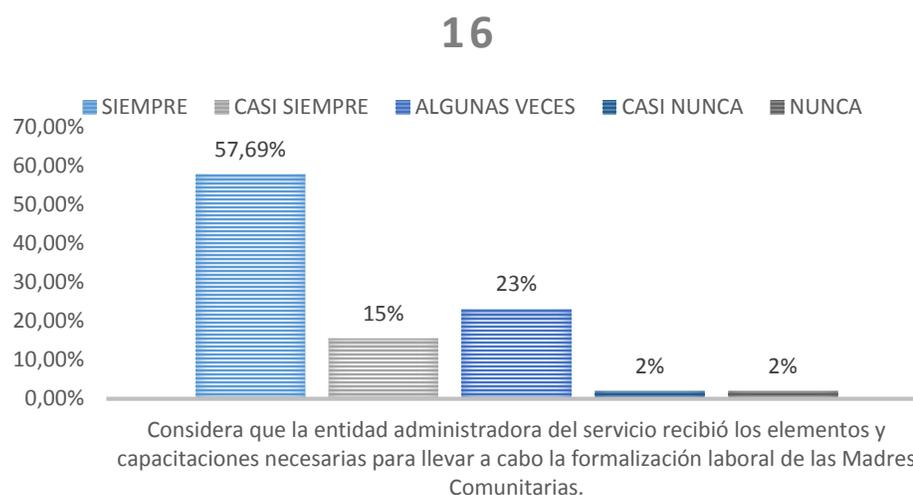
Gráfico 5. Entidades administradoras



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Complementando la información anterior, un 57 % considera que la entidad administradora del servicio recibió los elementos y la capacitación necesaria para llevar a cabo el proceso de formalización laboral de su trabajo, como se establece en el gráfico de la pregunta número dieciséis (16). Sin embargo es necesario hacer claridad que un gran porcentaje de entidades administradoras del servicio está compuesto por padres de los niños usuarios e incluso las madres comunitarias y son estas entidades las que sin lugar a dudas tuvieron más dificultades en el tránsito a la formalización y los posteriores tramites que esto implicaba. Por esta razón vemos que en las respuestas no se encuentra un porcentaje positivo significativo en lo que concierne a la administración tramite y capacitación de la entidad con relación a lo que este proceso implicó, teniendo aun hoy un año después de que se inició el proceso muchos inconvenientes con algunos de estos trámites, por ejemplo la liquidación de algunos contratos a los cuales no se les dio continuidad para el año 2015 o el pago y liquidación de cesantías al finalizar el año 2014.

Gráfico 6. Capacitación para de las entidades administradoras



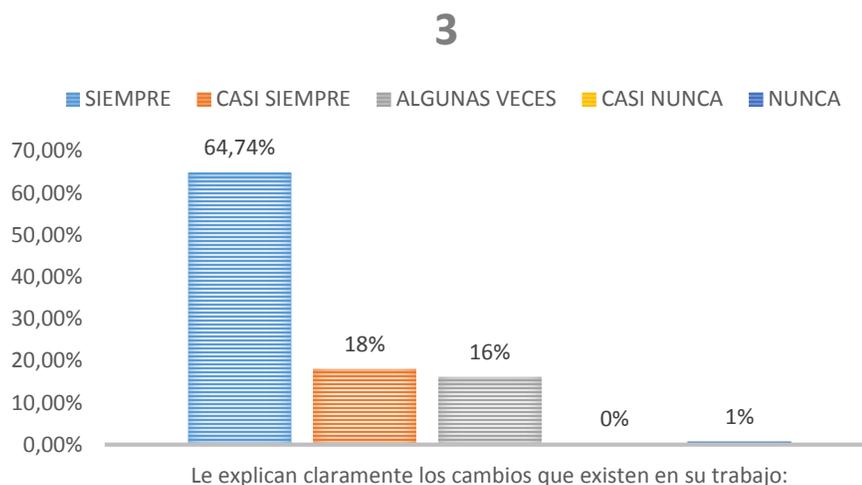
Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Seguido de esto, es necesario analizar las preguntas directamente relacionadas con el propósito de la presente investigación. En primer lugar, una entidad o una

actividad regida bajo los principios burocráticos presuponen que existe claridad en las funciones a desempeñar y se conocen con anterioridad y claridad los cambios que pueda tener la organización y como estos afectan o cambian las condiciones laborales.

En relación a esto un 64 % de las madres comunitarias encuestadas manifiestan que siempre le explican claramente los cambios que existen en el trabajo y un 67 % plantea que sus jefes siempre le informan con claridad cuáles son sus funciones a realizar durante su trabajo, como se evidencian en las gráficas de las preguntas número tres (3) y cuatro (4) respectivamente.

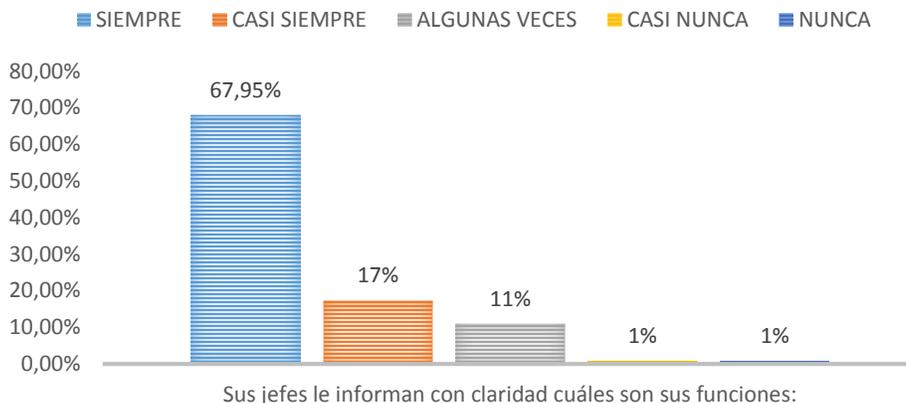
Gráfico 7. Cambios de trabajo



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Gráfico 8. Cambios de trabajo: funciones

4

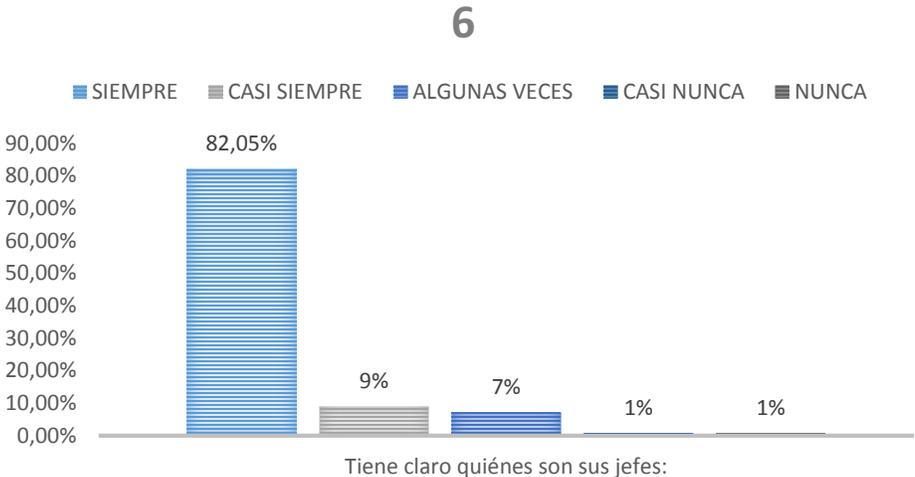


Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Adicional a esto, es necesario dar claridad, que aunque la estructura bajo la cual se rige el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, en términos generales es sencilla también se rige bajo el principio de la jerarquización, en donde existe una cadena a veces confusa de jefes y subordinados pero que en últimas cumple con una de las principales características de la organización burocrática planteada por Max Weber. Se dice que esta estructura de jefes y subordinados puede llegar a ser confusa en razón a que, como se describió anteriormente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la entidad encargada de girar los recursos para el funcionamiento y administración de los programas y adicional a esto son los que brindan la línea técnica y administrativa de los mismos, pueden ser vistos en la cadena de jerarquía como el elemento el primer elemento en la estructura del programa, sin embargo contractualmente, los directos jefes de las madres comunitarias son las entidades administradoras del servicio con las cuales celebran directamente los contratos, sin que esto presuponga la tercerización del empleo, simplemente se realiza así con el fin de dar una mejor organización a la

administración de los programas y no dar la calidad de funcionarias públicas a las madres comunitarias dada la responsabilidad financiera, legal y contractual que un proceso así conllevaría, aun así, un 82 %, de las madres comunitarias al momento de ser encuestadas tiene claro quiénes son sus jefes como se establece en la gráfica de la pregunta número seis (6).

Gráfico 9. Cambios de trabajo: claridad de quienes son sus jefes



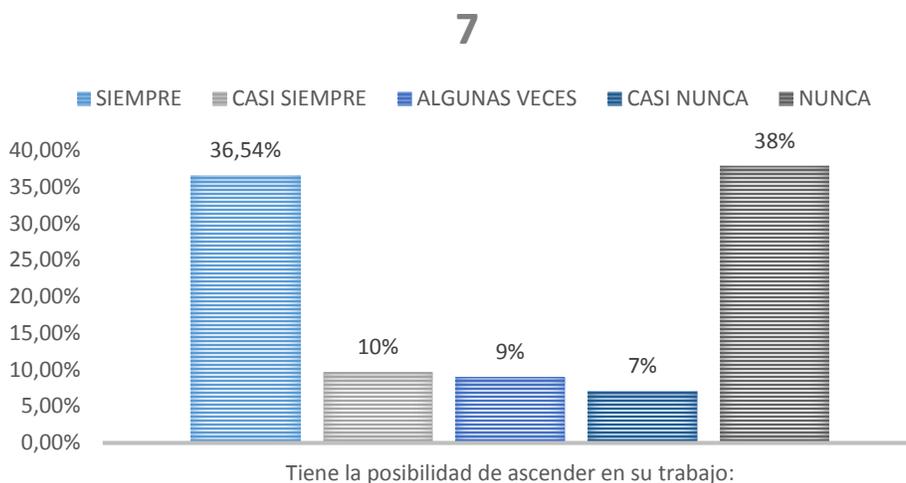
Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 - 2014).

Es necesario aclarar que este aspecto tuvo dificultades al inicio de la formalización en donde muchas madres comunitarias presentaban confusión de realmente quienes eran sus jefes entre el ICBF y las entidades administradoras del servicio, dadas las funciones que desempeñaban cada una de las entidades involucradas en este procesos. Se evidencia que en estos primeros puntos se cumple con unas de las principales características que contiene una organización regida bajo principios burocráticos.

Adicional a esto, que exista definida una estructura jerarquizada supone que exista la posibilidad de movilizarse dentro de dicha estructura, ya que esta es una característica propia de una organización burocrática, sin tener en cuenta el nivel de dificultad de ascenso en la organización. Para el caso concreto de las madres

comunitarias se les preguntó si tenía la capacidad de ascender en su trabajo a lo que un 38 % respondió que nunca tenía esta posibilidad y un 36% que si la tenían, como se evidencia en la gráfica de la pregunta número siete (7).

Gráfico 10. Ascensos

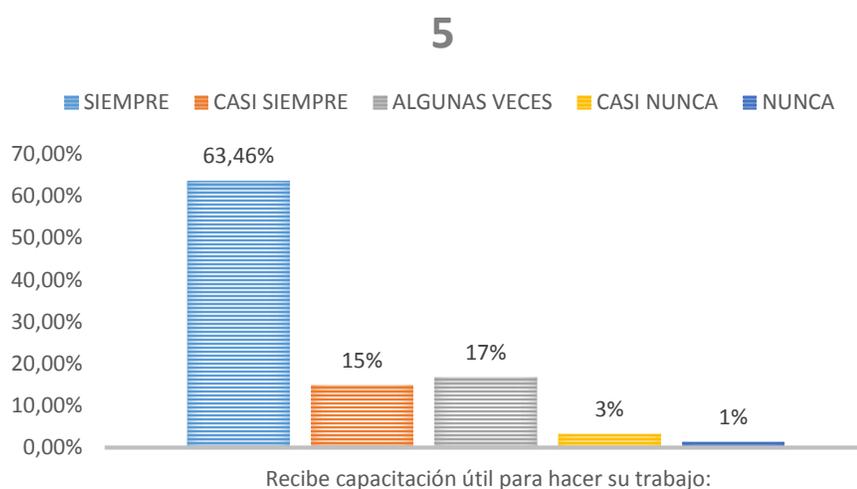


Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

La principal razón de esto es que la estructura de jerarquización es muy limitada ya que se encuentran las madres comunitarias en la base de la pirámide y posteriormente ya se encuentra la entidad administradora del servicio con su junta directiva y los distintos tipos de organización que se encuentren operando el programa, pero no existe una clasificación o distintos niveles entre las mismas madres comunitarias lo que limita significativamente la posibilidad de obtener un ascenso. Esto limita a que la única forma de ascender en el trabajo es transitar entre modalidades, es decir una madre comunitaria podría transitar a la modalidad de integral en un Centro de Desarrollo Infantil, en donde perderían su calidad de madres comunitarias y ostentar la calidad de educadoras en donde los salarios son mayores y las funciones están mucho más direccionadas al desarrollo integral del niño, lo que a su vez necesita un mayor nivel académico y especializado de dicha actividad.

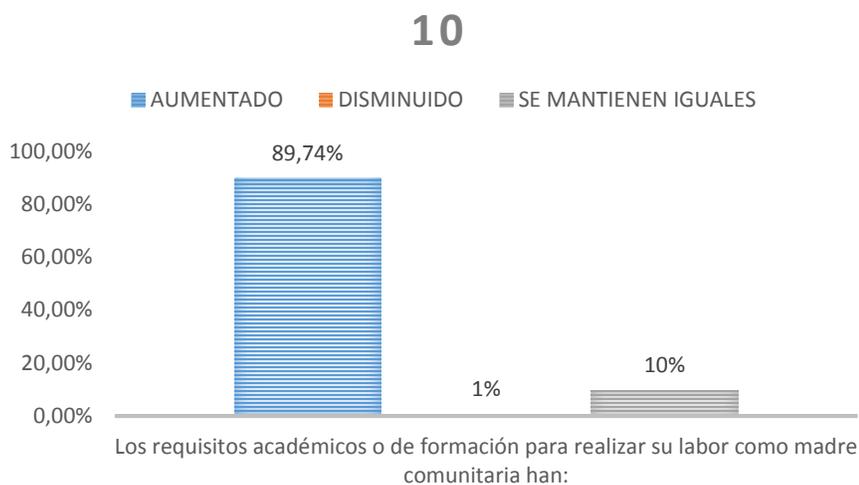
Posteriormente, otro de los aspectos importantes a evaluar es la especialización de funciones, la capacitación y formación que se lleva a cabo para realizar dichas funciones. En relación a esto se encontró que un 63% considera que siempre recibe capacitación útil para llevar a cabo sus funciones como madres comunitarias y un 89 % considera que después de la formalización laboral los requisitos académicos o de formación para realizar su labor como madres comunitarias han aumentado, esto se refleja en las gráficas de las preguntas número cinco (5) y diez (10).

Gráfico 11. Capacitaciones



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 - 2014).

Gráfico 12. Formación Académica



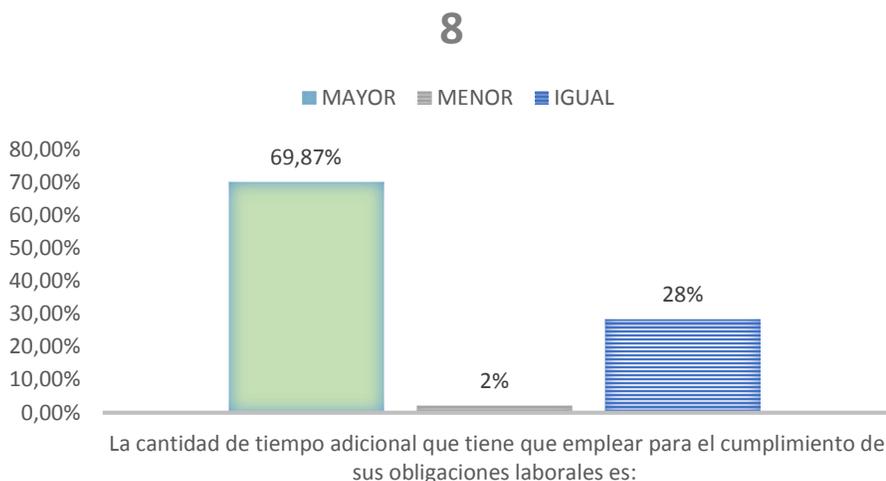
Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Esta situación responde a que la esencia de lo que era el programa anteriormente, el cual se encontraba enfocado únicamente al cuidado de los niños, cambia para priorizar la formación y educación de los beneficiarios por ente las Madres Comunitarias pasan de ser cuidadoras a educadoras y formadoras de la primera infancia, aspecto que sin duda cambia la esencia de cómo fue formado el programa sin ser este un aspecto negativo sino todo lo contrario algo muy positivo en razón a que, por un lado las Madres Comunitarias tiene la posibilidad de especializarse y formarse en educación inicial y los niños beneficiarios de este programa no solo están siendo cuidados y alimentados sino también están siendo formados. Para concluir en este aspecto, se evidencia como uno de los principales aspectos de la burocratización de esta labor beneficia claramente a los beneficiarios de los programas y a las Madres comunitarias como uno de los principales cambios que trajo esto proceso tanto para la comunidad.

Por otro lado, aunque en los contratos laborales de las madres comunitarias se encuentra previamente establecido las horas del trabajo al día que tiene que ejercer su labor, una de las características propias de este programa y como consecuencia de la formalización se les preguntó a las Madres Comunitaria si tenían que emplear tiempo

adicional para ejercer su labor y dar cumplimiento a todas las actividades diarias necesarias para el óptimo funcionamiento del Hogar Comunitario, a lo cual un 68% respondió que posterior a la formalización tienen que ejercer mayor tiempo para desarrollar sus actividades diarias, como se evidencia en la gráfica correspondiente a la pregunta número ocho (8).

Gráfico 13. Cumplimiento de obligaciones laborales

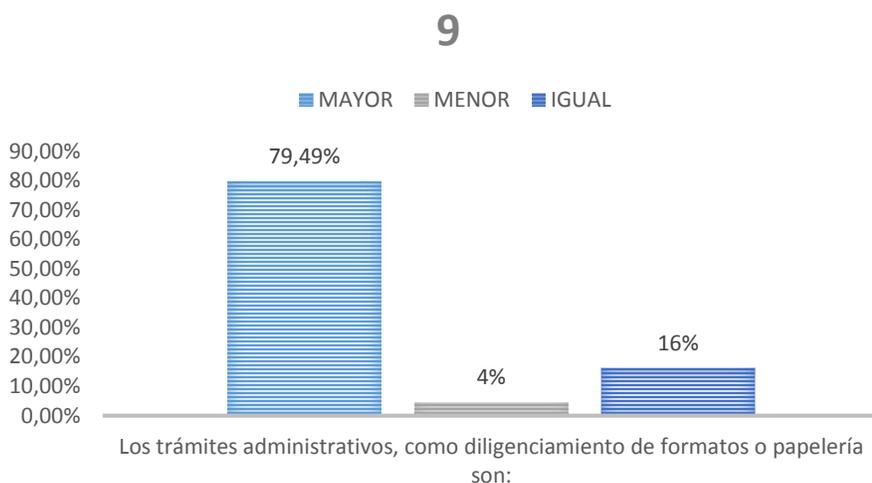


Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Esto responde al principio propio de la burocratización en donde las actividades a realizar exige todo el rendimiento posible del funcionario incluso cuando este sobrepasa lo establecido contractualmente. Dada la organización y las exigencias realizadas posteriores a la formalización laboral, las madres comunitarias tienen establecidas contractualmente 8 horas de servicio al cuidado de sus beneficiarios, pero en la realidad sucede que muchas de las madres comunitarias tienen que levantarse muy temprano en la mañana para poder preparar los alimentos que se les dará a los beneficiarios a lo largo del día, y en la tarde muchas tienen que extender su labor dado que muchos de los padres o encargados de los niños no pueden recogerlos en la hora establecida a razón de sus actividades u ocupaciones, lo que extiende la jornada laboral normal de las Madres Comunitarias.

Otro de los aspectos más importantes de la burocratización de burocratización es el aumento en la tramitación y requerimientos administrativos, a lo cual un 79 % de las madres comunitarias encuestadas respondió que los trámites administrativos, como diligenciamiento de formatos y pelería son mayores después de la formalización, como se evidencia en la gráfica correspondiente a la pregunta número nueve (9).

Gráfico 14. Trámites administrativos



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Esta situación es casi indispensable e inevitable ya que la naturaleza del servicio social de esta labor al servicio de los niños, es necesario tener, mantener y realizar seguimiento a los niños beneficiarios en todos los componentes técnicos que son evaluados por el ICBF, y la forma más sencilla de hacerlo para esta población es a través de formatos establecidos por la línea técnica que brinda el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Adicional a esto, las entidades administradoras del servicio tienen que contemplar todo un proceso de contratación legalmente constituido que requiere de unos trámites administrativos y de papelería que son necesarios para poder operar el programa y garantizar su óptimo funcionamiento en favor de los niños.

Adicional a esto, para el año 2015 se está adelantando todo un proceso de supervisión de las unidades de servicio el cual contempla un fuerte componente

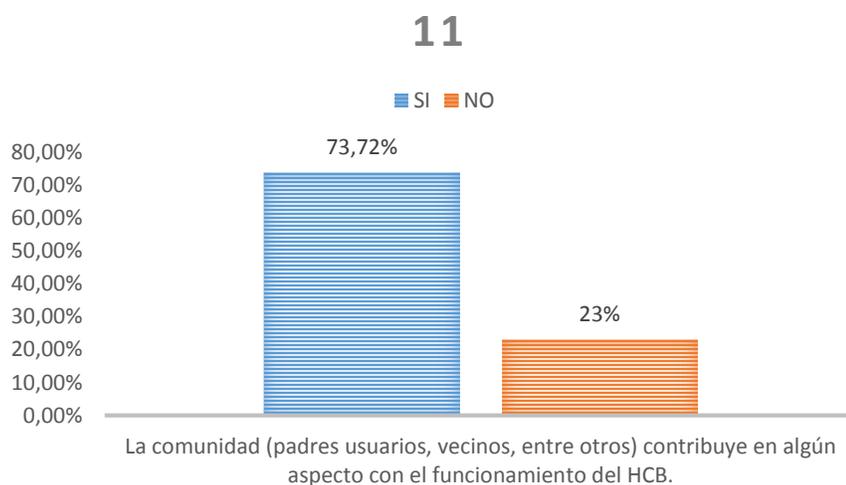
administrativo con el objetivo de identificar que se cumplan con los lineamientos técnicos brindados por el ICBF, el cual contribuye a una mejor prestación del servicio y que garantiza que todos los procesos administrativos como el diligenciamiento de formatos sea mayor sino que sea un proceso eficaz para mejorar la calidad del servicio. Este proceso se encuentra acompañado de una metodología de focalización que pretende identificar cada uno de los beneficiarios, como también las personas y las capacidades de las mismas a cargo del cuidado y la enseñanza de los niños y niñas que acceden a los programas del ICBF, esto responde a la necesidad actual de digitalizar y cuantificar la información lo que sin lugar a dudas aumenta todos los trámites burocráticos del programa y se empieza a manejar más como una entidad organizada y con datos actualizados en tiempo real para el óptimo funcionamiento del programa y que este dirigido a los niños que realmente necesitan estar en las diferentes modalidades.

Todo el conjunto de estas acciones apunta al primer elemento del proceso de burocratización de una actividad del bienestar social, el cual, como fue descrito en la parte teórica de esta investigación está dirigida a la racionalización de fines y medios de las prestaciones asistenciales, el cual involucra todo el desarrollo paralelo de la tecnificación y profesionalización de las Madres Comunitarias y un fenómeno de normalización y reglamentación que contribuye con la calidad y eficiencia del servicio y facilita la administración de grandes masas de recursos y actividades, en este caso la cantidad de beneficiarios en el programa que es mayor con el objetivo de garantizar una atención objetiva focalizada y con los mismos componentes para todos dadas las condiciones particulares de esa población y la cantidad de recurso humano, que en este caso es alrededor de 63.000 madres comunitarias presentes en todos los departamentos de Colombia.

En relación al segundo elemento del proceso de la burocratización de una actividad de bienestar social, tenemos el concepto de la societarización en donde existe un desplazamiento de las actividades y las ayudas en dos principales vías. La primera, se sustituyen las ayudas de carácter privado y voluntario por las de carácter público y

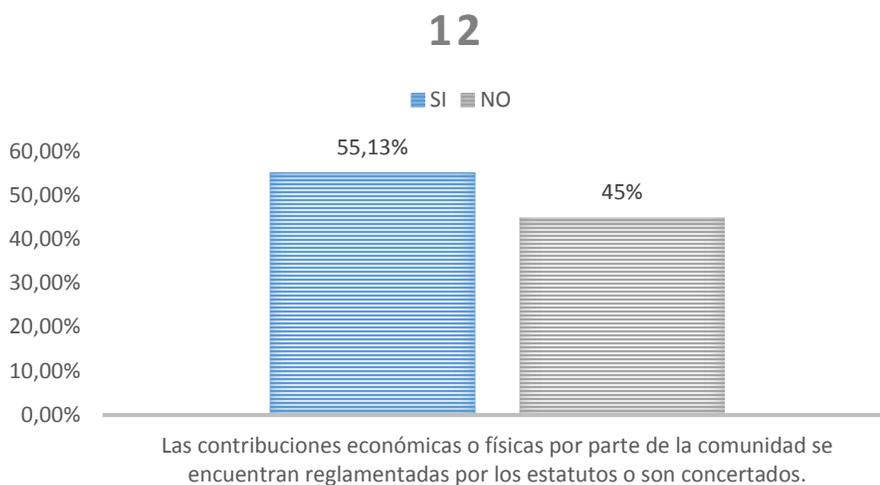
obligatorio y la segunda es que existe una reducción en la intervención de las organizaciones privadas y locales en beneficio de las públicas de carácter nacional. Con respecto a este punto se les pregunto a las madres comunitarias encuestadas si la comunidad (padres usuarios, vecinos, entre otros) contribuía en algún aspecto con el funcionamiento del HCB a lo que un 73% respondió que efectivamente recibía algún tipo de ayuda de la comunidad y un 23% manifestó que dichas contribuciones se encontraban reglamentadas por los estatutos de la Entidad Administradora del Servicio o se encontraban concertados, como se evidencia en los gráficos correspondientes a las preguntas número once (11) y doce (12).

Gráfico 15. Contribución a los HCB



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 - 2014).

Gráfico 16. Contribuciones económicas



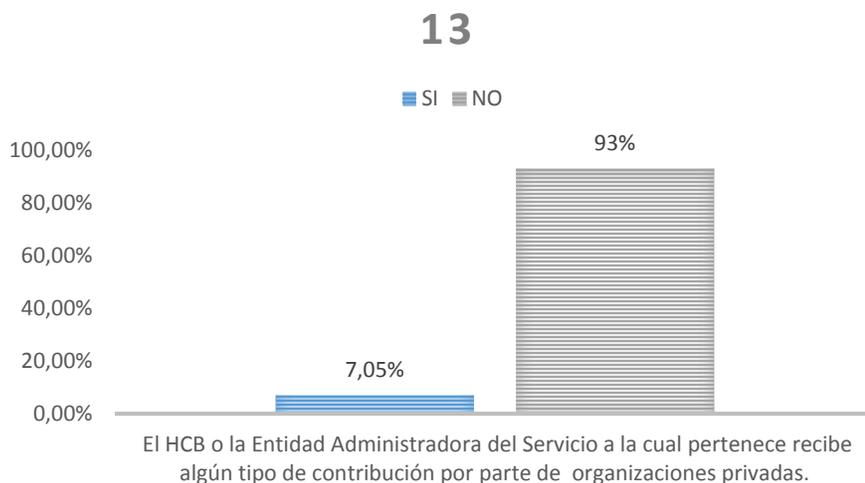
Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

En relación a estos puntos encontramos que no existe un desplazamiento del plano societario en relación a las ayudas que recibe una madre comunitaria, pero estas si se encuentran en un gran porcentaje reglamentadas o por lo menos previamente concertadas con la comunidad y en especial los padres de los niños y niñas beneficiarios del programa. Este fenómeno responde principalmente a que anterior a la formalización las Madres Comunitarias cobraban una “cuota de participación” a los padres de los beneficiarios que ayudaban que generalmente era destinado al pago de las prestaciones sociales de la Madre Comunitaria o algunos requerimientos que necesitara el hogar para su funcionamiento, sin embargo a raíz de la formalización muchos de los padres usuarios y la comunidad manifestó que no pagaría más esta cuota porque las madres comunitarias ya tenían el pago de todas sus prestaciones y recibía un salario por su labor. Actualmente no podemos evidenciar, un desplazamiento de la comunidad en la ayuda que presta al Hogar Comunitario, pero es un proceso que tiende a crecer dadas las nueva condición de las Madres Comunitarias.

En segundo lugar se les pregunto a las Madres Comunitarias si el Hogar Comunitario de Bienestar o la entidad administradora del servicio a la cual pertenecen reciben algún tipo de contribución por parte de organizaciones públicas y privadas a lo

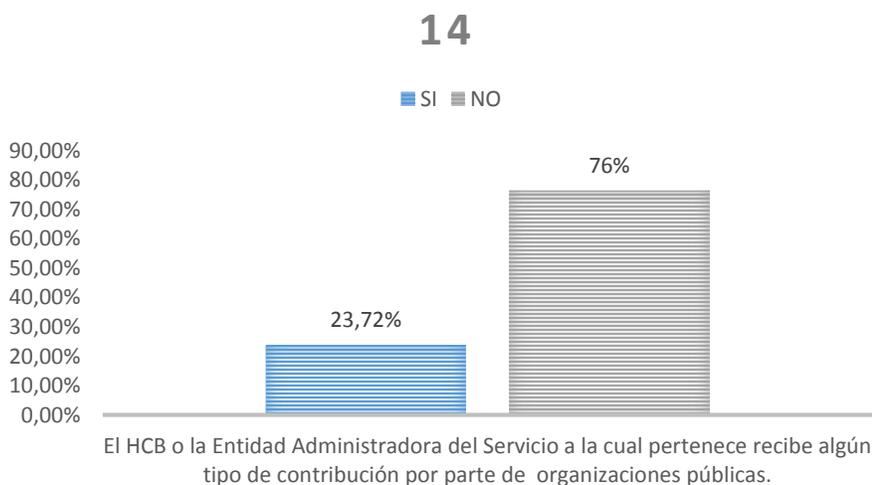
cual respondieron que un 93% no recibe ningún tipo de contribución de entidades públicas y un 76 % no recibe contribuciones de entidades privadas, como se evidencia en las gráficas correspondientes a las preguntas número trece (13) y catorce (14).

Gráfico 17. Contribuciones de organizaciones privadas



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Gráfico 18. Contribuciones de organizaciones públicas



Fuente. Tabla elaborada por el autor del trabajo de grado con base en la información (ICBF, 2011 – 2014).

Esta situación resulta un poco confusa ya que los recursos de los cuales se mantiene funcionando el Hogar Comunitario de Bienestar y en general todas las modalidades de atención reciben los recursos por parte de la Nación a través del ICBF, incluidos salarios, dotación y los rubros necesarios para funcionamiento y alimentación de los niños y niñas beneficiarios. En relación a las entidades privadas, es muy poco el porcentaje de entidades con estas características que contribuyen a los Hogares Comunitarios de Bienestar y sus ayudas generalmente son esporádicas y no constituyen un aporte significativo. En resumen si existe una poca participación de entidades privadas y locales y se presenta una intervención económica y técnica por parte del ICBF y el Gobierno Nacional, lo que en conclusión cumple con el segundo punto de la societarización de las actividades de servicio social.

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, el proceso investigativo por el cual se planteó esta investigación, tuvo serias dificultades en la aplicaciones debido a diferentes factores: las encuestas no pudieron ser aplicadas en todos los departamentos del país, reduciéndolo a la ciudad de Bogotá y departamentos de Bolívar, Cesar y Nariño, sin embargo el proceso de Formalización Laboral de las Madres Comunitarias se hizo de manera simultánea en todo el territorio nacional y bajo los mismos parámetros de ejecución. Por esta razón la identificación de situaciones particulares de cada región no hubiese aportado significativamente a la presente investigación. Adicional a esto, en el momento que se llegó a la etapa de la investigación en donde se iban a realizar las encuestas las madres comunitarias como principal fuente de información se encontraban en un periodo de vacaciones que dura aproximadamente dos meses lo que dificultó sustancialmente la aplicación de las encuestas en distintas zonas del país y aumentar la muestra.

Por otro lado, con el cambio de gobierno vinieron muchos cambios estructurales y de personal en las entidades del Estado, entre esas el ICBF, razón por la cual los directivos que se encontraban en el proceso de preparación he implementación de la Formalización Laboral de las Madres Comunitarias ya no se encontraban dentro de la institución, y el accionar y conocimiento de las personas actuales está mucho más direccionado a el fortalecimiento, focalización y tránsito a modalidades integrales, para complementar todo el proceso de la formalización enfocado a la calidad en la prestación del servicio ya que como la presente investigación evidenciaron algunos problemas en la implementación de algunos procesos, entre ellos la formalización laboral. Por esta razón, brindar algún tipo de información de la preparación he implementación de las Formalización laboral era algo que no estaba a cargo de los directivos actuales considerando que su gestión esta direccionada a mejorar la calidad del servicio.

Seguido de esto, la presente investigación tenía como objetivo general el análisis de las implicaciones de la formalización de las madres comunitarias en el diseño e

implementación del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar esto contempla identificar los cambios que exige este nuevo panorama en la planeación estratégica y operativa del programa y la identificación de los beneficios y limitaciones de la formalidad laboral en: la calidad de vida de las Madres Comunitarias; el desarrollo y funcionamiento del programa en cuanto a la cualificación, la administración de recursos enfocado al cuidado de los niños beneficiarios del programa.

A la pregunta de investigación planteada ¿Cuáles son los efectos de la formalización laboral de las Madres Comunitarias en el desarrollo e implementación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar?

Se desarrolló todo un proceso de encuestas acompañado de un proceso investigativo con la institución que evidenciaron muchos cambios en el desarrollo e implementación del Programa de Hogares Comunitarios de bienestar. Con el análisis realizado de cada una de las respuestas desarrollado en el tercer capítulo de esta investigación se concluye que existe una evidente burocratización del programa lo cual genera consecuencias en todos los actores involucrados, Las Madres Comunitarias, los niños y niñas beneficiarios del Programa, las entidades administradoras del servicio u operadores, el ICBF y la comunidad. Esto se concluye a que en razón a los resultados de las encuestas realizadas y la investigación en razón a los parámetros de organización que se rige por parámetros burocráticos encontramos lo siguiente:

1. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas ordenadas por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones de reglamento administrativo: la norma está presente en todos los momentos del desarrollo e implementación del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. En primer lugar por convertirse en una labor formal está regulado por el Código Sustantivo del Trabajo, adicional se encuentran presentes los lineamientos técnicos y operativos diseñados por el ICBF para el óptimo desarrollo del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, los cuales están siendo adecuados y actualizados a la nueva realidad del tránsito del voluntariado a la formalización y otras novedades enfocadas a la calidad en el servicio. En el último plano, algunas Entidades Administradoras del Servicio, contemplan acuerdos con la

comunidad y otros actores que son incluidos en los estatutos de las mismas convirtiendo dichos acuerdos en obligatorios. Finalmente, existen unos contratos entre el ICBF y las Entidades Administradoras del Servicio que contemplan todo lo inherente a la operación, optimización y administración de recursos los cuales son la principal guía de funcionamiento del programa.

2. Rige el principio de jerarquía funcional y de la “tramitación”: aunque los diferentes cargos en el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar es muy reducido, y muchas veces se limita a auxiliar, madre comunitaria o educadora y se pasa ya a la junta directiva de la Asociación de Padres Usuarios o la Entidad Administradora del Servicio dependiendo las características del operador, existe una clara jerarquía de acuerdo a las funciones a desempeñar y las Madres Comunitarias tienen claro quiénes son sus jefes pero sin embargo resulta difícil ascender en dicha escala. En relación a la tramitación, existe todo un proceso de contratación tanto de los operadores como de estos con las madres comunitarias los cuales contemplan una serie de requisitos a los cuales tienen que cumplir con numerosos trámites, durante la operación los operadores tienen que tramitar sus cuentas de cobro ante las regionales del ICBF los cuales tienen que ser allegados la Sede Nacional y este a su vez solicitarlos al Ministerio De Hacienda y Crédito Público. Toda esta cadena se hace nuevamente a la inversa para que finalmente los recursos lleguen a las Madres Comunitarias como salario producto de su trabajo formal y los recursos destinados al funcionamiento de cada uno de los Hogares de Bienestar. A este proceso se suman cada uno de los trámites realizados por los operadores para el pago de los aportes que por ley están obligados a realizar.

3. La administración moderna se basa en documentos y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase: como resultado de las encuestas a las Madres Comunitarias, su claridad en relación a quienes eran sus jefes y la explicación clara de cambios y funciones para ejercer su trabajo presupone la existencia de un cuerpo de empleados y jerarquía. Por otro lado, en relación a la documentación las Madres Comunitarias plantean que el diligenciamiento de formatos y papelería ha aumentado significativamente, incluso después de la formalización los rubros de los

contratos de aporte celebrados entre el ICBF y los operadores contemplan una valor para papelería.

4. Toda actividad burocrática especializada presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional: A pesar de la cualificación de las Madres Comunitarias anterior a la formalización, no existía un requisito establecido para ejercer esta labor. Posterior a la formalización laboral se convirtió en obligatorio tener como mínimo un técnico en un ámbito relacionado con el cuidado y enseñanza de los niños a las personas que ingresen nuevas al programa. Adicional a esto las madres comunitarias encuestadas consideran que los requisitos académicos o de formación para realizar su trabajo han aumentado significativamente después de la formalización de su labor.

5. En el cargo propiamente dicho su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario: sumando al conocimiento y a la formación académica que requieren las madres comunitarias para ejercer su labor, existe una mayor cantidad de tiempo que tienen que emplear para cumplir con todas sus obligaciones que sobrepasan las horas establecida contractualmente como se evidencio en el resultado de las encuestas realizadas. Eso se debe a la preparación diaria de alimentos para los niños, el diligenciamiento de formatos diarios, y una mayor supervisión para que se cumplan todos los parámetros establecidos por los lineamientos técnicos y operativos del programa, que posterior a la formalización se hizo mayor lo que en conclusión exige todo el rendimiento de las madres comunitarias para cumplir con todas sus obligaciones diarias.

6. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas: las actividades periódicas que tienen que realizar las madres comunitarias están plasmadas en los lineamientos técnicos y operativos del programa y requieren de un proceso de fortalecimiento y capacitación, procesos que se están adelantando como una etapa posterior a la formalización, sin embargo las madres comunitarias encuestadas dijeron que casi siempre le informan con claridad cuáles son sus funciones a realizar

para cumplir con sus obligaciones. Esto, acompañado de un estricto ejercicio de supervisión hace que las normas establecidas en relación a las funciones a desempeñar sean también relacionadas con un proceso de aprendizaje y apropiación de funciones, lo que mejora la calidad del servicio social y se convierte en un proceso repetitivo y organizado.

Antes que nada, es necesario aclarar que el proceso burocrático el cual sufrió el programa de hogares comunitarios de bienestar, a raíz de la formalización laboral de las Madres Comunitarias al igual que sucede con características burocráticas en otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, es un proceso que no puede ser visto como un aspecto negativo inherente a la institución u organización, sino por el contrario como un proceso moderno que permite que los medios y los recursos sean administrados organizada y correctamente para cumplir un fin determinado.

Por esta razón, el evidente aumento de papelería y trámites administrativos, el aumento de los requisitos académicos y formativos que necesitan actualmente las Madres Comunitarias posterior a la formalización de su trabajo, tiene como propósito mejorar la calidad y la eficiencia del servicio en beneficio de la primera infancia vulnerable del país y por otro lado garantizar la estabilidad laboral y económica de las Madres Comunitarias como las principales gestoras de la educación inicial.

Por otro lado se evidencia que paulatinamente se va transformando la esencia del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, en donde la colaboración y contribución de la comunidad enmarcada principalmente en los vecinos y los padres usuarios del programa el cual era uno de los principales elementos en el desarrollo de los hogares como lo establecen los primeros lineamientos técnicos del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar , para dar privilegio a una estructura organizada en donde se garantiza el constante flujo de capital para el funcionamiento y estabilidad de las Madres Comunitarias sin depender de los aportes y contribuciones de la comunidad. Sin embargo, esto no está directamente relacionado con que las Madres Comunitarias que en muchos casos son los referentes y líderes de la comunidad en donde habitan dejen de serlo y sean desplazadas por otros actores en este papel tan

importante para sus comunidades, por el contrario que tengan más formación académica, y poder adquisitivo puede fortalecer y empoderar su papel como líderes de la comunidad y ejercer labor en beneficio de la misma además del que ya hacen con los niños y niñas diariamente.

Esta investigación, evidencia como un programa social dirigido al bienestar, cuidado y educación de los niños sufre un proceso de transformación en razón a la formalización laboral de las Madres Comunitarias, las cuales son una población que actualmente están al cuidado de alrededor de unos ochocientos mil (800.000) niños y niñas entre los 0 y 5 años pertenecientes a población vulnerable en todos los rincones de Colombia. La formalización laboral de las Madres Comunitarias no solo permite mejorar su calidad de vida, estabilidad económica, mayor poder adquisitivo, sino también organiza el manejo de los recursos para optimizarlos, permite la capacitación y formación académica de los principales agentes para que este conocimiento sea transmitido a la primera infancia y así contribuir de manera significativa con una inversión que a largo plazo contribuye muy benéficamente al desarrollo de un país como lo es la educación inicial.

BIBLIOGRAFÍA

Ander-Egg, E. (1984). *¿Qué es el trabajo social?* Alicante: Unieurop.

Hall, R. H. (1996). *Organizaciones estructuras, procesos y resultados*. México: PRENTICE HALL HISPANOAMERICANA s.a.
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/ORGANIZACIONES%20ESTRUCTURA%20Y%20PROCESO.pdf>

Merton, R. K. (1957). *Social Theory and social Estructure*. Glencoe, IL: Free Press.

Weber, M. (1983). *Economía y Sociedad*. México: Fondo De Cultura Económica.

Weber, M. (2007). *Sociología del Poder. Los tipos de dominación*. Alianza: Madrid.

Otros Documentos

CONPES 2278 (1986). Plan Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación del Empleo, definiendo como un programa específico el del “Bienestar y Seguridad Social del Hogar”. Disponible en:
http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/macro_procesos/MP_misionales/G_atencionintegral_primerainfancia/LineamientosManuales/Anexos%20Generales%20LM2.MPM1%20%20HCB%20v3.doc

Constitución Política De Colombia 1991. Disponible en:
http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm

Decreto 1340 (1995). Por el cual se dictan las disposiciones para que el desarrollo del programa de Hogares de Bienestar. Disponible en:
http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1340_1995.htm

Decreto 289 (2014). Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones". Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/FEBRERO/12/DECRETO%20289%20DEL%2012%20DE%20FEBRERO%20DE%202014.pdf>

Documento CONPES 109 (2007, 3 diciembre). Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Política pública nacional de primera infancia: "Colombia por la primera infancia". Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf

Documento CONPES 115 (2008, 23 junio). Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Distribución de los recursos del sistema general de participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828_archivo_pdf_conpes_115_13.pdf

Documento CONPES 123 (2009, 27 abril). Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Distribución de los recursos del sistema general de participaciones para la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007 y declaración estratégica del programa de atención integral a la primera infancia. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828_archivo_pdf_conpes_123.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). "Lineamientos, Procedimientos Técnicos Y Administrativos Y Estándares Para La Organización Y

Funcionamiento De La Modalidad Hogares Comunitarios De Bienestar".
Bogotá.

Ley 1098 (2006). Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

Ley 1111 (2006). Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22580>

Ley 1295 (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". Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-187668_archivo_pdf_ley_1295_2009.pdf

Ley 1450 (2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

Ley 1607 (2012). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html

Ley 7 (1979). Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <http://www.unicef.org.co/Ley/LN/03.pdf>

Ley 789 (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. Disponible
en:<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6778>

Ley 823 (2003). Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8787>

Ley 89 (1998). Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/LEGISLACION/SALUDYDEPORTE/SL8998.htm>

Ley 27 (1974). Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de atención integral al Pre-escolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados. Disponible en:
http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104792_archivo_pdf.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1958). *III Estudio Internacional sobre Formación para el Servicio Social*.
<http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/8924/Capitulo1.pdf>

Resolución 1098 (2014). Por la cual se fijan la reapertura de 6 proyectos públicos de convocatoria para la postulación de hogares al subsidio familiar. Disponible en:
<http://www.uniontemporaldecajas.org/images/archivos/FNV/2014/1098-2014.pdf>

Resolución 2000 (2014). Programas Misionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Disponible en:
http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_icbf_2000_2014.htm

Resolución 8458 (2013). Lineamientos de Programación y Ejecución de Metas Sociales y Financieras - Vigencia 2013. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_icbf_8458_2013.htm

Publicaciones Periódicas Académicas

Sadaba, E. G. (1993). La Burocratización del Trabajo Social en Intervención Social. En E. G. Sadaba, *Cuadernos de Trabajo Social n°6* (págs. 181-193). Madrid: Universidad Complutense. <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/download/CUTS9393110181A/8529>

Salinas, J. M. (2010). *Introducción al pensamiento sociológico de Alvin Gouldner*. Disponible en: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/12-538-7671xuw.pdf

Selznick, P. (1948). *Foundations of the theory of organization*. En *American Sociological Review*. 13 (25 – 35). Chicago: Dorsey Press. Disponible en: https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Mar19/Selznick_ASR_1948.pdf