

**LAS CASAS VECINALES: UNA HISTORIA PARA CONTAR, DESDE LA
MIRADA DE LAS MADRES COMUNITARIAS**

Monografía de grado
Programa de Sociología
Escuela de Ciencias Humanas

Presentado por
Johanna Alexandra López Lara

Director de Tesis: Carmen Marina López Pino

Semestre II, 2009

AGRADECIMIENTOS

Una vez culminado el proceso de realización de mi trabajo de grado, quiero agradecer a todas aquellas personas que me acompañaron durante el proceso. En primer lugar, agradezco a mis padres por su apoyo incondicional, amor infinito y confianza en mí. Espero que sientan este logro como propio porque sin ellos, jamás lo habría podido conseguir.

Agradezco a Rubén Darío Rodríguez, el hombre que ha estado a mi lado de la mejor manera a lo largo de toda mi carrera universitaria.

Es momento para reconocer la compañía de mi amiga Carolina López. Gracias por ser mi luz en los momentos de penumbra, su presencia me engrandece.

Agradezco a Carmen Marina López Pino, mi directora de tesis por haberse arriesgado a reenfocar un proceso ya iniciado y por darle una interpretación poco explorada a mi investigación.

Agradezco de manera especial a las educadoras de las Casas Vecinales Nevado y Comuneros y a las madres comunitarias de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Gracias por convertirse en las voces de mi investigación y por su voluntad para ayudarme. Sin duda alguna, son las personas más bellas que he conocido en la vida, gracias a ustedes, soy un mejor ser humano.

Así mismo, agradezco a Jairo Muñoz, Coordinador de Programas Sociales del Servicio Colombiano de Telecomunicaciones y a María Eugenia Ramírez Coordinadora del Programa de Derechos Humanos y Derechos de la Mujer de Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos por su ayuda y guía en la fase inicial de mi trabajo.

Hago un reconocimiento a Paulina Triviño funcionaria de la Fundación de Apoyo Comunitario por sus constantes y valiosos aportes a mi trabajo.

Agradezco a la Secretaría Distrital de Integración Social y en particular a la doctora Yolanda Suárez por sus contribuciones a mi investigación.

Para finalizar, agradezco a Mauricio Pardo por creer en la relevancia de esta investigación y a July Criado por su apoyo constante en este proceso.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	4
Capítulo I: Marco analítico	7
Capítulo II: Metodología	18
Capítulo III: Perspectiva comunitaria y administrativa del programa de Casas Vecinales	24
3.1. Contexto del programa de Casas Vecinales	24
3.2. Casas Vecinales: las mujeres hacen y cuentan su historia	29
3.3. La historia institucional de las Casas Vecinales	45
Capítulo IV: La tecnocracia: un nuevo actor	55
4.1. Racionalización del servicio	55
4.2. Profesionalización del servicio	59
Capítulo V: El voluntariado opaca la relación laboral	71
5.1. Las condiciones de trabajo: ser asociada	72
5.2. Situación y percepción de las mujeres sobre su situación laboral	80
Conclusiones	90
Bibliografía	99

INTRODUCCION

La protección a la infancia ha hecho parte de la agenda pública durante las últimas décadas y por ello, el Estado ha puesto en marcha de manera indirecta, iniciativas de atención a los menores que con el paso del tiempo, han consolidado una política pública de atención a la infancia que busca proteger a los niños y niñas menores de 7 años mediante la alimentación, la socialización y el desarrollo de competencias.

Dichas iniciativas han tenido su origen al interior de las comunidades vulnerables cuyas mujeres se agruparon desde finales de los años 80 para asumir de manera informal el cuidado de los niños y niñas que se quedaban solos mientras sus padres salían a trabajar.

Por ello, el objetivo del presente trabajo es reconstruir el proceso de institucionalización de las Casas Vecinales (o jardines infantiles) Nevado y Comuneros de la localidad de Usme en Bogotá, dando especial relevancia a las experiencias de las mujeres que allí trabajan.

En este sentido, se presenta un marco analítico que integra diferentes conceptos y que permite comprender: la labor de las Educadoras comunitarias quienes son las personas que están y han estado a cargo del cuidado de los niños y niñas beneficiarios del Programa de Casas Vecinales; el tipo de política pública que se configura a través de las Casas Vecinales; la forma en que se lleva a cabo la institucionalización del programa; la participación de las mujeres en este proceso, - su carácter voluntario y de empoderamiento-; además de introducirnos en el conocimiento de un servicio que debería consolidarse como un derecho de propiedad social.

Este marco analítico se complementó con una estrategia metodológica de orden cualitativo, consistente en indagar acerca del conocimiento y perspectiva de

los individuos sobre una problemática social determinada que es transformada por los mismos sujetos (Bonilla y Rodríguez, 1997).

Básicamente se emplearon dos técnicas: la *observación participante* y la *entrevista*, basadas en un acercamiento previo que se tuvo con las educadoras comunitarias de las Casas Vecinales Nevado y Comuneros, debido a la pasantía realizada en el componente de *Fortalecimiento de Organizaciones* del Programa de Acción Integral de Atención a Poblaciones Desarraigadas, auspiciado por la Comisión Europea y ejecutado por la Cancillería de la Universidad del Rosario.

Dichas técnicas permitieron indagar sobre el Marco general, Experiencia vital, Relaciones interpersonales, Relaciones institucionales y Relaciones de poder; áreas temáticas que permitirían conocer, la trayectoria laboral de las educadoras comunitarias.

Se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas, tres a funcionarios de Organizaciones No Gubernamentales, una, a una funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social, siete en la Casa Vecinal Comuneros y seis en la Casa Vecinal Nevado. Todas fueron transcritas de manera textual, respetando el lenguaje y las expresiones de los entrevistados.

En los relatos de las educadoras comunitarias, se hizo énfasis en sus expresiones y en la manera como ellas se manifestaban acerca de su trabajo, sus condiciones laborales y en general, del programa de Casas Vecinales.

Por último, el esfuerzo final se orientó a integrar el marco analítico a los hallazgos empíricos.

La monografía, está integrada por los siguientes capítulos: El primero, que presenta el marco analítico que se utilizará para la comprensión de la labor de las educadoras comunitarias, basado en conceptos como *Estado de Bienestar* con Gosta Esping- Andersen(1993), *transformaciones de la familia* con Guillermo

Sunkel (2006), *solidaridad* con Alejandro del Valle (2008), *agencia de mujeres* con Amartya Sen (2000), *fortalecimiento social* con Tomás Villasante (1998), *derechos sociales y sistemas de protección social* con Robert Castel (2007), *Identidad colectiva y Movimientos Sociales* con Antonio Murga Frassinetti (2006), y, *Acción colectiva* con Sidney Tarrow (1997).

El segundo que da a conocer la metodología utilizada para llevar a cabo la investigación; así mismo, explica y define las herramientas utilizadas durante la investigación y su pertinencia para cumplir con los objetivos planteados.

El tercero, que ilustra la percepción tanto de las educadoras comunitarias como del Distrito con relación a la historia, institucionalización y particularidades del programa de Casas Vecinales; con base en los relatos de las mujeres y en la entrevista realizada a la funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social.

El cuarto, que pone en manifiesto cómo los procesos de racionalización del programa, han marcado cambios para él mismo, las educadoras y los niños y niñas.

El quinto que expone ampliamente la situación de las educadoras y madres comunitarias, en términos de su situación laboral. Así mismo, muestra las estrategias que utiliza el Estado para no reconocer sus derechos como trabajadoras.

Por último, las conclusiones se orientan a vincular el marco analítico con la investigación empírica realizada y que permite dar a conocer cómo se ha dado y qué características ha tenido, el proceso de institucionalización de las Casas Vecinales.

CAPITULO I

MARCO ANALÍTICO

Debido a que no hay una teoría unificada acerca del problema que se va abordar a lo largo del escrito, es necesario utilizar los conceptos de varios autores para la construcción de un marco analítico que permita entender el contexto de la investigación.

Se pretende entonces, reconstruir el proceso de institucionalización de las Casas Vecinales (jardines infantiles) Nevado y Comuneros a partir de las experiencias de las mujeres que allí trabajan.

En este capítulo, se abordarán los conceptos de *Estado de Bienestar*, *transformaciones de la familia* y *solidaridad* con Alejandro del Valle, Gosta Esping-Andersen, Guillermo Sunkel; *Agencia de mujeres* con Amartya Sen; *fortalecimiento social* con Tomás Villasante; *identidad colectiva* y *Movimientos Sociales* con Antonio Murga Frassinetti; y, *Acción colectiva* con Sidney Tarrow.

En primera instancia, se considera fundamental definir el concepto de *Estado de Bienestar* que hace referencia a un conjunto de necesidades que deben ser atendidas por el aparato gubernativo para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Alejandro del Valle en su texto *Estado, Ciudadanía y Bienestar* cita la definición de Pedro Vaquero según la cual, el Estado de Bienestar es una “organización de tipo institucional y pública, pero con motivaciones económicas y sociales ya que su objetivo último sería la igualación, en mayor o menor grado, de los grupos o clases sociales, mediante el pleno empleo y la seguridad económica que proporcionan las prestaciones y los servicios sociales” (Del Valle, 2008: 24).

De acuerdo con la anterior definición, el Estado de Bienestar debe crear las estrategias que conduzcan al mejoramiento de las condiciones de vida de todos los ciudadanos. Según Gosta Esping-Andersen, el Estado de Bienestar “(...) debe implicar la concesión de los derechos sociales. Si se da a los derechos sociales el

status legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables, si se conceden en base a la ciudadanía y no al comportamiento real, supondrán una desmercantilización del status de los individuos con relación al mercado” (1993: 41). Así las cosas, un Estado de Bienestar debería garantizar que todos los individuos, independientemente de su situación laboral, pudieran acceder a beneficios provistos por el Estado. Lo ideal es que fueran los derechos y no el mercado, los que aseguraran unas condiciones semejantes para los ciudadanos. Es decir que tanto hombres como mujeres pudieran llevar una vida digna gracias a la propiedad social.

Para efectos del presente escrito, se considera relevante mencionar los tres tipos de Estados de Bienestar que son implementados en los distintos países y que Esping- Andersen desarrolla ampliamente en su texto (1993). Estos son los modelos *liberal*, *conservador* y *socialdemócrata*. Sin embargo, se hará énfasis en el papel de la familia en el primero y tercer modelo.

En primera instancia, el *régimen de Estado Liberal* asigna ayudas a los sectores más vulnerables, entre ellos, la clase obrera. Es decir, adelanta una política de focalización de los servicios. Los subsidios que otorga son de baja proporción y no siempre de mejor calidad, con lo cual se acentúan las diferencias socioeconómicas entre los beneficiarios y quienes no lo son (Esping-Andersen, 1993: 47), pues quienes tienen ingresos acuden al mercado (sistemas privados) y quienes no, al Estado. Así las cosas, en este modelo, la familia cumple un papel fundamental pues debido a la baja cobertura de los servicios provistos por el Estado, aquella debe garantizar a sus miembros las condiciones adecuadas para su desarrollo.

En el *régimen de Estado Conservador o corporativista*, los derechos están relacionados con el status y la clase social. Se caracteriza por una marcada influencia de la Iglesia, por lo tanto, defiende la conservación de la familia

tradicional. Interviene cuando la familia no está en capacidad de asumir las responsabilidades de los individuos (Esping-Andersen, 1993: 48).

En tercer lugar, se encuentra el *régimen de Estado Socialdemócrata* cuyas premisas principales son el *universalismo* y la *desmercantilización*. El primer término se refiere a que los derechos beneficien a todos los individuos, es decir, el universalismo aboga para que la protección social sea generalizada y no tenga como beneficiarios a grupos específicos. El segundo término, está vinculado a que los ciudadanos deben tener los mismos derechos independientemente de su vínculo o no con el mercado. En otras palabras, el mercado no debe ser el garante de derechos. “Una definición mínima debe implicar que los ciudadanos pueden decidir libremente y sin una potencial pérdida del empleo, de los ingresos o de la seguridad social, dejar de trabajar cuando lo consideren necesario” (Esping-Andersen, 1993: 43). En este modelo, las responsabilidades que asume la familia, dependen de ella misma y no de las exigencias del mercado. Es decir, que la familia decide hasta qué punto cobija a sus miembros porque cuenta con un Estado facilitador y proveedor que en alguna medida, puede disminuir sus obligaciones. Además, les proporciona a la mujer o al hombre marcos de libertad para negociar su papel en la familia.

Este modelo fortalece a los sectores menos favorecidos y en especial al movimiento obrero, facilitándoles recursos para su movilización. En este sentido, se fortalece la solidaridad y se desdibujan las fronteras del capitalismo (Esping-Andersen, 1993:34).

Si bien este *régimen socialdemócrata* es el más inclusivo, impera fundamentalmente en los países escandinavos. Esping- Andersen muestra el enfoque *socialdemócrata* como el sistema que debería ser implementado en todos los países, sin embargo, en la actualidad, los sistemas se complementan entre sí, son mixtos (Esping-Andersen, 1993:43).

El régimen socialdemócrata que establece Esping-Andersen, dista bastante de los esquemas de gobierno imperantes en América Latina. Esto genera que en los países con escasa construcción de derechos sociales, el papel de la familia sea fundamental, de ahí, que la relación establecida por Sunkel entre el Estado, el mercado y la familia que será desarrollada a continuación, tenga validez para analizar las sociedades latinoamericanas.

Desde una aproximación latinoamericana, Guillermo Sunkel¹, se refiere al Estado desarrollista que tiene su origen en América Latina a mediados del siglo XX, el cual se traza objetivos mediante los cuales se pretenden mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. De esta manera, se consolidan de sistemas de seguridad social que buscan contrarrestar las desigualdades existentes hasta el momento. Por lo tanto, el Estado asume la provisión de servicios fundamentales para el desarrollo social de la población (Sunkel, 2006: 3)².

El régimen consolidado de un Estado Desarrollista mantiene la perspectiva patriarcal del hombre proveedor y la mujer cuidadora, entonces, la seguridad social recibida depende exclusivamente del jefe de hogar y de su vínculo con el trabajo formal (Sunkel, 2006: 4). Esto tiene dos consecuencias fundamentalmente, la primera es que la mujer continúa siendo beneficiaria pasiva de su esposo, de acuerdo al esquema del patriarcado; y la segunda, está relacionada con la parcialización del régimen que centra su atención sólo en los trabajadores formales. En términos de Gosta Esping- Andersen, en este esquema de Estado, el bienestar está mercantilizado. Es decir, el vínculo laboral del hombre es el que garantiza su acceso y el de su familia, a servicios provistos por el Estado.

¹ El texto que se tiene en cuenta para la elaboración del presente escrito es un resumen de un trabajo que lleva el mismo nombre y fue elaborado también por Guillermo Sunkel para la Serie Políticas Sociales No. 120, revista de la CEPAL, año 2006. El documento se encuentra en el siguiente enlace:
http://147.83.15.91/Doc/cols_new/contenidos/downloads/obtener?id=132&artcl=&artcr=2

² Cabe aclarar que Sunkel analiza fundamentalmente la situación de países como Argentina, Brasil y México, de ahí, que para el caso colombiano, la configuración de un estado desarrollista ha sido incipiente.

Además, la exclusión de los trabajadores informales, pone en manifiesto, la no universalización de los derechos.

Con la estabilidad del empleo en aquel momento, se garantiza el entramado de servicios sociales. No obstante, la crisis de los ochenta, marca la transformación de un Estado que provee a sus ciudadanos de ciertas garantías, a un sistema de protección social con una participación estatal más limitada. “Ello se expresa en la vinculación entre aportes y beneficios, en el descenso de los niveles de cobertura, en la exclusión de amplios grupos sociales y en la privatización de la administración del sistema” (Sunkel, 2006: 5).

En la actualidad los programas que implementa el Estado buscan disminuir la cobertura y hacer que cada vez más, los individuos, la familia y la sociedad, asuman la satisfacción de sus necesidades. En este nuevo modelo de Estado, los conceptos de universalidad e integralidad se han reemplazado por la eficiencia financiera (Sunkel, 1996: 5). Se establece entonces un sistema en el que de acuerdo a los ingresos, un individuo puede tener bienestar para él y su familia. Esto en el caso de los trabajadores formales.

De todas maneras, la concepción de la familia como garante de bienestar para sus miembros es de vieja data. Es decir, que independientemente de la intervención del Estado, la familia, históricamente, ha asumido la responsabilidad de facilitarle a sus miembros, las condiciones para su desarrollo. Al respecto, Sunkel afirma “La investigación feminista ha mostrado que el modelo clásico de familia del período de postguerra nunca dejó de ser una unidad productora y proveedora de servicios sociales debido en gran medida al trabajo de la mujer en el ámbito doméstico” (2006: 6).

Con un Estado que día tras día evade responsabilidades para con sus gobernados, la solidaridad cumple un papel importante en la construcción de estrategias de supervivencia. “Subrayan el papel de las redes familiares de solidaridad como formas alternativas o complementarias de los servicios sociales

tradicionales. Se trata de un cambio en la tendencia prevaleciente, ya que desde los años cincuenta se había asistido a un período de eclipsamiento del interés por la solidaridad familiar. Se suponía que gracias a la difusión de las relaciones salariales y de la seguridad social, la familia se iría despojando de sus funciones ligadas a la sobrevivencia y sus vínculos se orientarían exclusivamente a objetivos de tipo afectivo” (Sunkel, 2006: 6 – 7).

Parece ser entonces que la familia está condenada a otorgar bienestar a sus miembros cuando el mercado y el Estado fallan. Aquella no tiene la posibilidad de delegar sus funciones mientras estos dos sí. La familia ha asumido una serie de cambios que han aumentado sus responsabilidades, por ello, es fundamental construir lazos de solidaridad que permitan hacer más llevadera la vida.

Estos vínculos solidarios parecen estar relacionados con el estatus social; a mejor situación, menos necesidad de establecer redes solidarias y a peor situación, la solidaridad aumenta. “La atención ha estado dirigida a las redes de subsistencia de los sectores pobres. Se trata de relaciones establecidas entre familiares, vecinos y amigos, que habitan en la misma área física y comparten la situación de carencia. Si en el caso europeo el recurso a las redes de auto ayuda aparece como una alternativa a los servicios sociales, el déficit de políticas públicas lleva a que en América Latina se la haya considerado como la única opción que les quedaba a los marginales para sobrevivir” (Sunkel, 2006: 7).

Sunkel plantea que debido a los cambios de la familia con el paso del tiempo en aspectos como: la diversidad de tipos de familia, la incursión de la mujer en el mercado laboral, el incremento de hogares con jefatura femenina, la reducción de las tasas de fecundidad, los procesos migratorios y la uniones consensuales; es fundamental que las políticas de desarrollo sean adaptadas a los nuevos contextos (Sunkel, 2006:2). Pareciera ser, que las estrategias adoptadas por los Estados se mantuvieran constantes, desconociendo la realidad que afronta la sociedad actual. “La hipótesis es que mientras por una parte surgen nuevas demandas de la sociedad hacia la familia, ésta no cuenta con nuevos recursos

para enfrentarlas, lo que genera tensiones e incertidumbre al interior de ella” (Sunkel, 2006: 9). De ahí la importancia de las redes sociales para intentar dar salida a dichas tensiones a través de acciones colectivas solidarias.

En este sentido, Tomás Villasante propone la construcción de *una cultura popular* que se refiere al fortalecimiento de los movimientos solidarios de individuos con intereses comunes que una vez fortalecidos, deben mediar en la relación Estado – mercado. “El punto de partida es la cultura popular, sus valores, sus hábitos, sus actitudes, sus autojustificaciones, sus visiones del mundo, así como sus objetivos y prácticas económicas, sociales y políticas” (1998: 97). De esta manera, se refuerza lo que el autor denomina el *tercer sistema*, es decir, aquellas organizaciones de sociedad civil mediante las cuales se busca hacerle contrapeso a los efectos del Estado y el mercado.

Los objetivos que persigue el *tercer sistema*, están relacionados con el incentivo de ciertos cambios en la sociedad teniendo en cuenta las consecuencias del fortalecimiento del Neoliberalismo que ha tomado fuerza en los últimos años. Según Villasante “El tercer sistema está apuntando a un profundo cambio de valores. Señala primero un campo o un tercer sector que se distingue de los otros sectores estatal y mercantil; después, propone un método democrático instituyente, que desarrolle todas las potencialidades (económicas, sociales y culturales) de manera sinérgica; y en tercer lugar, basándose en las legitimidades reflexivas de sus autores, mira hacia unas ‘alternativas de sociedad’, hacia un cambio civilizatorio” (1998: 109). Es así como este sistema busca encontrar un equilibrio para la sociedad, mediante el empoderamiento de actores que se asocien, constituyendo una acción colectiva y apelando a la solidaridad, como un elemento clave para la consecución de sus ideales.

Cabe aclarar que el régimen abordado por Esping-Andersen, según el cual, el Estado provee a sus miembros de unos servicios básicos para su desarrollo, no es equiparable con el modelo colombiano. Sin embargo, para efectos de esta investigación, se consideran pertinentes los postulados de Sunkel pues permiten

dimensionar la carga que han asumido la familia y la sociedad, en la provisión de condiciones de desarrollo y bienestar para los individuos.

El término solidaridad que introduce Sunkel, tendrá suma importancia en el desarrollo de este escrito pues está vinculado a la labor que desempeñan las mujeres objeto de estudio.

En este sentido, vale la pena mencionar lo que propone Amartya Sen respecto a la *agencia de las mujeres*. Esta expresión, cuyas raíces se siembran en los movimientos feministas, manifiesta la intención de las mujeres de superarse y ganar poder en la sociedad. Según el autor, ellas recibían el bienestar de manera pasiva, no obstante, “las mujeres han dejado de ser receptores pasivos de la ayuda destinada a mejorar su bienestar y son vistas, tanto por los hombres como por ellas mismas, como agentes activos de cambio: como promotores dinámicos de transformaciones sociales que pueden alterar *tanto* la vida de las mujeres *como* la de los hombres” (2000: 233). En la sociedad actual, las mujeres buscan mediante la agencia, acabar con las desigualdades que las han agobiado históricamente. Es así como la agencia y el bienestar, están íntimamente ligados, incluso considerado como parte de la política pública de intervención social.

Según Sen, existen cuatro factores que influyen en el bienestar de las mujeres y en su lucha por destacarse en la sociedad “(...) su capacidad para ganar una renta independiente, para encontrar trabajo fuera del hogar, para tener derechos de propiedad y para saber leer y escribir y tener un nivel de educación que le permita participar en las decisiones que se toman tanto en el seno de la familia como fuera de ella” (2000: 235). En la medida en que la mujer avanza en la consecución de los aspectos resaltados por Sen, está más cerca de ganar poder e independencia al interior de su familia y a nivel social. Cuando la mujer decide salir de la casa y ver que puede ser útil no sólo en el cuidado de su familia sino que tiene potencialidades que no han sido explotadas completamente, su noción de la vida cambia y se encamina hacia la consecución de nuevas metas, se abre nuevos espacios. En cambio, mientras permanece en la casa para atender a su

familia, su labor se invisibiliza y tiende a subvalorarse con respecto al trabajo del hombre. “Aunque las mujeres trabajan muchas horas del día en el hogar, como este trabajo no está remunerado, no suele tenerse en cuenta cuando se contabilizan las respectivas aportaciones de las mujeres y de los hombres a la prosperidad conjunta de la familia” (2000: 239).

Además, contrario a la concepción patriarcal según la cual, las mujeres sólo debían dedicar su vida a permanecer en la casa, atendiendo a los hijos y el marido, se ha comprobado que una vez deciden entrar al mercado de trabajo, logran destacarse a nivel político y social. Tanto así, que el progreso que la mujer ha conseguido en los últimos años, constituye un medio para el desarrollo de los países (Sen, 2000: 246 - 248). Según el autor, trae más beneficios en términos productivos, la mujer vinculada al mundo laboral que aporta para el sostenimiento del hogar, que la ama de casa cuya labor día tras día es menos valorada. Sin desconocer por supuesto, las implicaciones que trae consigo dicho fenómeno para la familia.

El trabajo de Sen muestra que la *agencia* entendida como la capacidad de los individuos para hacerse responsables de sus vidas, es positiva tanto para ellos como para la sociedad en general. En el caso concreto de las mujeres, ellas adquieren la capacidad de entenderse de una manera distinta y mostrarse a la sociedad, destacando sus habilidades, fortalezas, conocimientos, etc. Además, en la medida en que las mujeres buscan su preparación y posicionamiento social, suplen sus necesidades que antes eran satisfechas por el hombre de la casa.

El desarrollo que la mujer ha tenido en los últimos años ha configurado un movimiento social por el reconocimiento de sus derechos. Sólo mediante la acción colectiva, las mujeres logran ganarse un espacio en la esfera pública.

Los vínculos de solidaridad destacados por Sunkel evidencian ciertos pensamientos u objetivos comunes al interior de un grupo de individuos que constituyen una *identidad colectiva*, aspecto fundamental para comprender el proceso de institucionalización de las Casas Vecinales. Al respecto, Antonio

Murga Frassinetti en su texto, “La sociología de los movimientos sociales” utiliza una definición de Alberto Melucci según la cual: “Esta identidad colectiva se traduce como el sentimiento compartido de pertenencia, el <nosotros> - por ej., la identidad fundada en la edad, el género, la etnia, la clase, la religión, el pueblo, la nación, etc. – frente al <ellos>, los <otros>, facilita la movilización, pone en tela de juicio y desafía simbólicamente los códigos dominantes en que se funda el sistema de relaciones sociales.” (2006: 106).

Por lo tanto, una vez formada la identidad colectiva, se puede desencadenar la acción colectiva. Es decir, una iniciativa que es motivada por varios individuos y que persigue objetivos comunes frente a situaciones de dominación y sometimiento. Al respecto, Sidney Tarrow afirma: “(...) la coordinación no depende tan sólo de rasgos estructurales de la sociedad, como las redes e instituciones sociales, sino de la confianza y cooperación que se generan entre los participantes merced a los presupuestos compartidos, o, por emplear una categoría más amplia, de los *marcos* de la acción colectiva que justifican, dignifican y animan la acción colectiva”. (1997, 57)

Es así como el éxito de la acción colectiva está determinado por el establecimiento de objetivos comunes y por los vínculos de solidaridad entre los individuos que están haciendo parte de la movilización.

Una vez los individuos tienen claras sus expectativas frente a las situaciones que desean cambiar y generan acciones con continuidad en el tiempo para luchar contra la dominación, se consolidan Movimientos Sociales que: “ (...) hacen referencia a acciones (Jelin 1986, Gohn 2002) u organizaciones colectivas (Filegueira 1986) más o menos permanentes (Ramírez 2001) caracterizadas por una alta participación de base -sobre todo de las diferentes clases y grupos sociales (Gohn) o de los <grupos sociales dominados por la sociedad> (Barrig 1986)-, orientada a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones (Ramírez) o presionar por <reivindicaciones puntuales> (Barrig)” (Murga Frassinetti, 2006: 111).

De esta manera se han expuesto los conceptos que orientarán la interpretación del surgimiento, lucha, institucionalización y nuevas formas de articulación de las mujeres a la gestión de las Casas Vecinales. La solidaridad y la acción colectiva han facilitado que la sociedad civil se organice y proponga soluciones ante las diversas problemáticas sociales que a su vez, dan cuenta de la débil y frágil construcción de Estados de Bienestar existentes en América Latina.

CAPITULO II

METODOLOGIA

Este capítulo pretende presentar la metodología que se utilizó para el desarrollo de la investigación. Se mostrará entonces, el proceso llevado a cabo y las herramientas utilizadas durante el mismo.

Cabe aclarar que la iniciativa de trabajar sobre el proceso de institucionalización de las Casas Vecinales, surgió de una pasantía realizada en entre enero y junio del año 2008 en el componente de *Fortalecimiento de Organizaciones* del Programa de Acción Integral de Atención a Poblaciones Desarraigadas, auspiciado por la Comisión Europea y ejecutado por la Cancillería de la Universidad del Rosario. En este proyecto se trabajó con organizaciones sociales de la localidad de Usme en Bogotá y las comunas tres y ocho de Medellín y se buscaba, a través de la capacitación, la asesoría y el acompañamiento, fortalecer su capacidad de gestión ante instituciones públicas y privadas con el fin de promover la participación política, la constitución de redes, y la obtención de apoyos, recursos humanos y financieros para conseguir su empoderamiento a nivel social. Dos de las organizaciones sociales con las que se trabajó en dicha pasantía fueron precisamente las Casas Vecinales Nevado y Comuneros. Por ello, después de conocer la labor que desempeñaban y su importancia a nivel local, se decidió desarrollar la investigación con base en su proceso de institucionalización, teniendo en cuenta los relatos de las mujeres que allí trabajan.

La investigación cuyo objetivo general es: Reconstruir el proceso de institucionalización de las Casas Vecinales (o jardines infantiles) Nevado y Comuneros de la localidad de Usme en Bogotá, a partir de las experiencias de las mujeres que allí trabajan; se desarrolló haciendo uso de una metodología de tipo cualitativo. Como señalan Bonilla y Rodríguez en el libro *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales*: “Los investigadores cualitativos

usan el método cualitativo para captar el conocimiento, el significado y las interpretaciones que comparten los individuos sobre la realidad social que se estudia y es definida como un producto histórico, es decir, validada y transformada por los mismos sujetos” (1997: 92). Es decir, ésta metodología facilita el acercamiento del investigador a problemáticas sociales que ponen en manifiesto las vivencias y opiniones de los individuos para su comprensión y análisis. Por ello, esta metodología se consideró como la más pertinente teniendo en cuenta que la investigación pretendía rescatar los relatos de las mujeres en la reconstrucción de la historia de conformación de las Casas Vecinales desde los relatos de las mujeres.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrollaron tres fases en la investigación: Fase documental, fase de trabajo de campo y fase de análisis de la información.

Durante la *fase documental*, se inició un proceso de búsqueda de información secundaria relacionada con temas como: evaluación de programas de atención a infancia, discusiones sobre políticas de infancia, situación de madres comunitarias, políticas públicas en América Latina, trabajo comunitario, entre otros; de los cuales se obtuvo el contexto de la investigación.

Ante la no existencia de una teoría unificada que permitiera abordar el problema de investigación se abordaron diversos textos que permitieran construir un marco analítico que propusiera algunos postulados básicos para facilitar la comprensión del tema a tratar. Es así como se introdujeron los conceptos de *Estado de Bienestar* con Gosta Esping- Andersen(1993), *transformaciones de la familia* con Guillermo Sunkel (2006), *solidaridad* con Alejandro del Valle (2008), *agencia de mujeres* con Amartya Sen (2000), *fortalecimiento social* con Tomás Villasante (1998), *derechos sociales y sistemas de protección social* con Robert

Castel (2007), *Identidad colectiva y Movimientos Sociales* con Antonio Murga Frassinetti (2006), y *Acción colectiva* con Sidney Tarrow (1997).

Una vez se tuvo un panorama amplio acerca de la educación inicial, se inició la *fase del trabajo de campo* en la que se pretendía complementar la información empírica obtenida hasta el momento.

Cabe mencionar que durante la recolección de información antes descrita, fue fundamental la herramienta de Internet pues facilitó el acceso a información bibliográfica y a Organizaciones no gubernamentales cuyo trabajo con las madres y educadoras comunitarias ha sido fundamental. Se tuvo la oportunidad de conocer instituciones como el Servicio Colombiano de Comunicación, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA y la Fundación de Apoyo Comunitario FUNDAC; que han brindado apoyo constante a las madres y educadoras comunitarias para que sean más cualificadas día tras día, ingresen a la esfera política y aseguren el reconocimiento de sus derechos laborales, etc. Debido a su amplio conocimiento sobre el trasfondo de los programas de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF y de Casas Vecinales del Distrito, se realizaron tres entrevistas a funcionarios de dichas entidades quienes hablaron de su trabajo con las mujeres y facilitaron diversa información bibliográfica al respecto.

De igual manera, el trabajo realizado en la pasantía fue fundamental para esta segunda fase pues permitió un acercamiento caracterizado por un intercambio de vivencias, experiencias, percepciones, etc. Es decir, se generó una *observación participante* definida como “una estrategia en la que el investigador se adentra; a) de forma directa; b) durante un periodo de tiempo relativamente largo en un grupo social determinado; c) tomado en su ambiente natural; d) estableciendo una relación de interacción personal con sus miembros, y e) con el fin de describir sus acciones y de comprender, mediante un proceso de

identificación, sus motivaciones” (Díaz Marta y Díaz Susana, 2003: 327). Es importante mencionar que el vínculo establecido con las educadoras comunitarias de las Casas Vecinales fue motivado en principio sólo por el trabajo desempeñado en la pasantía. Sin embargo, después de varios meses de trabajo con ellas y de compartir momentos no sólo laborales sino de esparcimiento, se consolidó una relación de amistad que permitió conocer a fondo la historia de la atención infantil a la población vulnerable y del papel de las mujeres de escasos recursos en la misma . Por ello, se decidió aprovechar este recurso pues facilitaba en buena medida el desarrollo de la investigación.

Una vez, las educadoras comunitarias aceptaron ser parte de este trabajo, se diseñó la guía de entrevista mediante la cual se pretendía conocer a fondo, la percepción de las mujeres acerca de su labor y de todo el proceso de institucionalización del Programa en el que trabajan. Según Michel Patton “la finalidad de la entrevista cualitativa es entender cómo ven [el mundo] los sujetos estudiados, comprender *su* terminología y *su* modo de juzgar, captar la complejidad de *sus* percepciones y experiencias individuales [...]. El objetivo prioritario de la entrevista cualitativa es proporcionar un marco dentro del cual los entrevistados puedan expresar *su propio* modo de sentir con sus propias palabras” (2003: 370). Es decir que la entrevista es una herramienta mediante la cual se puede obtener información no sólo de lo que dice el entrevistado sino de la manera de decirlo. No sólo desempeñan un papel fundamental los datos objetivos sino que se genera el conocimiento de información subjetiva que permite hacer un análisis más detallado de lo que se ha descubierto, aspecto que de igual manera hace parte valiosa de la investigación.

Dentro de los distintos tipos de entrevistas se seleccionó la *entrevista semiestructurada* que se caracteriza por tener un guión preestablecido, sin embargo, la forma de preguntar y el orden para abordar los temas quedan a libre decisión del entrevistador (2003: 376).

Se realizaron en total 17 entrevistas semiestructuradas, siete en la Casa Vecinal Comuneros, seis en la Casa Vecinal Nevado, tres a los funcionarios de las Organizaciones No Gubernamentales y una, a una funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social. Debido a la variación de las trayectorias laborales de las educadoras comunitarias, se entrevistaron mujeres de todas las edades pues se consideró que cada una de ellas podía tener una percepción distinta del problema a investigar.

En la guía de entrevista diseñada para las educadoras comunitarias se elaboraron preguntas enmarcadas en 5 ejes: Marco general, Experiencia vital, Relaciones interpersonales, Relaciones institucionales y Relaciones de poder; que buscaban conocer de manera amplia las impresiones de las entrevistadas.

La disposición que mostraron las entrevistadas para colaborar con el desarrollo de la investigación y el trabajo previo realizado en la pasantía permitió que la información obtenida no presentara restricciones, aspecto que hizo del trabajo una experiencia mucho más enriquecedora.

Una vez realizadas todas las entrevistas, se procedió a su transcripción textual, conservando las expresiones y el lenguaje utilizado por las mujeres.

Teniendo ya un amplio panorama de la manera cómo las educadoras comunitarias percibían su labor y la trayectoria histórica de la atención a la infancia vulnerable, se consideró de vital importancia conocer la perspectiva estatal. Por ello, se estableció contacto con una funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración, entidad encargada de supervisar el trabajo de las Casas Vecinales. De igual manera, se diseñó un cuestionario con aproximadamente 15 preguntas acerca de temas como: recuento histórico del programa de Casas Vecinales, parámetros que las educadoras comunitarias deben cumplir al interior de estos centros de atención al menor, preocupación del Estado para que dichas mujeres se cualifiquen, logros, diferencias entre el programa de Casas Vecinales y el

Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF y percepción del Estado acerca de las Educadoras Comunitarias.

La entrevista realizada a la funcionaria del Distrito fue valiosa en la medida en que permitió conocer la perspectiva estatal acerca del programa, aspecto que permitía tener un panorama más amplio y menos sesgado del problema a investigar. Luego, se realizó la desgravación completa y textual de la entrevista, respetando las expresiones y el lenguaje de la entrevistada.

Por último, se dio paso a la tercera fase de *análisis de la información*. Para ella, se hizo un balance de la información obtenida a lo largo de la investigación y se seleccionó aquella que sería fundamental para cada uno de los capítulos. Así mismo, se realizó una lectura concienzuda de las entrevistas y se escogieron los apartes que serían tenidos en cuenta para la redacción del texto.

Es importante mencionar el escrito reconstruye el proceso de institucionalización de las Casas Vecinales centrándose de manera particular en las percepciones e interpretaciones que las educadoras comunitarias tienen del mismo. En este sentido, se sugiere abordar dicha información teniendo en cuenta el marco conceptual que fue elaborado para su comprensión y análisis.

CAPITULO III

PERSPECTIVA COMUNITARIA Y ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA DE CASAS VECINALES

Teniendo en cuenta que ya fue expuesto el marco analítico, a continuación se conocerá la historia de la conformación de las *Casas Vecinales*, desde dos perspectivas. La primera, con base en las experiencias de las educadoras comunitarias, antes llamadas madres comunitarias y la segunda, desde la mirada de las instituciones públicas. Además, se describirá el contexto del programa.

3.1. Contexto del programa de *Casas Vecinales*

El Programa de *Casas Vecinales* al igual que las distintas alternativas de atención a los niños y niñas en nuestro país, se pueden atribuir a las exigencias que organismos internacionales como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, el Instituto Interamericano del Niño, la Organización de Naciones Unidas ONU, entre otros, hacen a sus países aliados para construir un desarrollo sostenible de las naciones y un mejoramiento en las condiciones de vida de los individuos.

Desde finales de los años 80, la infancia ha ocupado un espacio importante en la agenda pública de los países. Esto debido a la Convención sobre los Derechos del Niño que constituyó la materialización de un proceso de investigaciones sobre las diferentes interpretaciones culturales de la infancia. La Convención es el primer tratado de derechos humanos a nivel internacional que establece normas de protección a la infancia y le da a los derechos de la niñez un marco jurídico (UNICEF, 2004: 3).

Los países que aceptan este tipo de tratados internacionales, deben crear las políticas que les permitan cumplir con lo allí establecido. En el caso de Colombia, se destaca la política pública nacional de infancia diseñada en el año 2006, llamada: *Colombia por la primera infancia*, que contempla los derechos de los niños desde la gestación hasta los 6 años de edad. Esta política propone una protección integral para los niños y las niñas teniendo en cuenta que los primeros 5 años de vida, son fundamentales para el desarrollo de los individuos. Así mismo, uno de sus postulados principales tiene que ver con que haya corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las acciones que se lleven a cabo para cumplir con las metas propuestas (, 2006: 56).

A nivel regional, también se empiezan a gestar una serie de programas que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Quizás Bogotá sea la ciudad que cree más iniciativas de desarrollo, teniendo en cuenta que es la capital del país y a su vez, es la ciudad que alberga más habitantes. A continuación algunos datos sobre Bogotá.

La capital colombiana en el año 2005 registró un total de 6'840.116 habitantes (DANE). Posee una extensión territorial equivalente a 1732 km², está dividida en 20 localidades que a su vez, se componen de Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).

El programa de Gobierno del actual Alcalde de Bogotá, Samuel Moreno Rojas llamado: *Bogotá Positiva: Por el Derecho a la ciudad y a Vivir Mejor*, propone el reconocimiento y garantía de los derechos humanos en una ciudad más inclusiva, con más oportunidades, más solidaria y con mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Alcaldía Mayor de Bogotá. Acuerdo No. 308 de 2008).

Dentro de dichos derechos se encuentran por supuesto, los de la infancia que prevalecen sobre los demás. Algunos de los derechos contemplados hacen referencia a la educación, la alimentación y la recreación. La satisfacción de éstos, garantiza en cierta medida, el bienestar de los niños y niñas y por ello, surgió el programa de *Casas Vecinales*, acogiendo la experiencia de mujeres que a nivel comunitario, cuidaban a los niños y niñas que se encontraban en situación de vulnerabilidad.

Las *Casas Vecinales* son jardines infantiles que funcionan bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de Integración Social. En estos centros se atienden niños desde los tres meses hasta los seis años de edad y se les proporciona alimentación, afecto, recreación y atención. Además, en estos lugares se llevan a cabo actividades pedagógicas mediante las cuales se pretende iniciarlos en la vida escolar y garantizar que su desempeño en la primaria sea satisfactorio. El cuidado y formación de los menores está a cargo de mujeres que en principio fueron llamadas *madres comunitarias* pero una vez el Distrito diseñó el programa de *Casas Vecinales* e institucionaliza la iniciativa de atención infantil a nivel comunitario, son llamadas *madres jardineras*. Sin embargo, después de una reunión del Comité del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) llevada a cabo en Ginebra en el año 1995, ellas deciden adoptar el término *educadora comunitaria* para acabar con la idea basada en el patriarcado según la cual, la madre debe atender a propios y extraños sin recibir ninguna remuneración a cambio. Esto forma parte del camino que han emprendido las mujeres por el reconocimiento de sus derechos.

Cabe aclarar que las mujeres que ejecutan el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, continúan siendo conocidas como *madres comunitarias*. Esta connotación lingüística, a primera vista sin mayor importancia, expresa la complejidad y particularidad de su situación como se ilustra a través del presente estudio.

El programa de *Casas Vecinales* hace parte de una estrategia Distrital compuesta de varias iniciativas para brindar atención a los niños y niñas más vulnerables. A continuación, las cifras correspondientes a la cobertura actual de dichas modalidades.

Cuadro 1. Cobertura de los programas del Distrito en atención a infancia. Año 2009

MODALIDAD	N° de niños y niñas beneficiados
Casas Vecinales	11.767
Jardines cofinanciados	12.823
Jardines SDIS	14.586
Jardines SDIS rurales	180
Jardines sociales	8.155
Total general	47.511

Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social.

Según las proyecciones de la población del DANE para Bogotá, en el año 2009 hay un total de 591.870 niños y niñas entre 0 y 4 años y 602.808 menores entre 5 y 9 años; lo que da un total de 1'194.678 niños y niñas residentes en la capital, de los cuales, 47.511 son acogidos en las alternativas de atención del Distrito; cifra que equivale al 4% de la población infantil residente en la capital.³

En la actualidad, funcionan 107 *Casas Vecinales* en 13 localidades del Distrito. Entonces, teniendo en cuenta la cifra del cuadro 1, se puede decir que en

³ Se tienen en cuenta los quintiles de 0 a 4 y de 5 a 9 años pues el DANE, no presenta las cifras disgregadas por edad. Sin embargo, se hace la aclaración de que dichas alternativas de atención infantil a cargo del Distrito, acogen a los niños de 0 a 6 años por lo tanto, el porcentaje de población atendida teniendo en cuenta dichos quintiles, variaría, sin llegar a sobrepasar el 6% de niños beneficiados.

promedio, en cada centro hay aproximadamente 110 niños y niñas beneficiarios del servicio. En términos económicos, la inversión en una *Casa Vecinal* con 108 cupos durante 11 meses⁴ equivale a \$246'417.264. Actualmente, esta iniciativa es ejecutada por 1257 mujeres que se desempeñan en las áreas de nutrición, pedagogía y servicios generales, fundamentalmente.

Este tipo de modalidades de atención a los niños y niñas, en cierta medida, liberan a las madres de familia de sus responsabilidades pues tienen un lugar en el que pueden dejar sus hijos. Es decir que por un lado, las mujeres pueden ingresar al mercado laboral y por otro, da una posibilidad de trabajo a aquellas mujeres que atienden a los niños y niñas en estos centros aunque su vínculo laboral no sea establecido directamente con el Distrito.

Una de las localidades en la que funciona el programa de *Casas Vecinales* es Usme que cuenta con 300.000 habitantes aproximadamente y se clasifica en los estratos 1 y 2. Limita al norte con las localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe y Tunjuelito; al sur con la localidad de Sumapaz; al oriente con los municipios de Ubaque y Chipaque y al occidente con la localidad de Ciudad Bolívar (Secretaría de Gobierno de Bogotá). Se compone de áreas rurales y urbanas. Esta localidad después de Ciudad Bolívar, es la que presenta mayor número de *Casas Vecinales* con un total de 18, que se encuentran ubicadas en los distintos barrios y cuentan con un total de 202 educadoras comunitarias a cargo del servicio.

Luego de haber conocido el trasfondo del programa de *Casas Vecinales* que tiene como base, instancias y normas internacionales que exigen la consagración de los derechos de los niños y niñas, se considera relevante conocer el funcionamiento de esta iniciativa con base en los relatos de las educadoras

⁴ Este es el tiempo durante el año en el que se ofrece el servicio a los niños y niñas beneficiarios.

comunitarias de las *Casas Vecinales* Nevado y Comuneros, ubicadas en la localidad de Usme.

3.2. Casas Vecinales: las mujeres hacen y cuentan su historia

Para el desarrollo de esta parte, se tendrán en cuenta los testimonios de las educadoras comunitarias de dos *Casas Vecinales* de la localidad de Usme y su vez, se tomará como referencia, la experiencia de una mujer que se ha dedicado al trabajo comunitario desde hace 30 años, incursionando en espacios de política, capacitación y formación con perspectiva de género.

Para empezar, es importante mencionar que la labor de las madres comunitarias comenzó finales de los años setenta como una iniciativa mediante la cual, se buscaba atender a los niños en situación de vulnerabilidad. En esa época, diversos factores de tipo sanitario, geográfico, económico, así como procesos migratorios del campo hacia la ciudad con asentamientos en los barrios periféricos fundamentalmente, hicieron que la situación de la infancia requiriera atención urgente. Al respecto, una funcionaria de la Fundación de Apoyo Comunitario FUNDAC, comenta:

“A finales de los años setenta, había una problemática por los basureros ubicados en la periferia de Bogotá. La situación de los niños era precaria. Las casas eran de madera, carecían de servicios públicos y el cocinol era el único recurso con el que se podía cocinar (...) Por esto, los niños resultaban ahogados, quemados, mordidos por ratas, en situación de abandono, con alto grado de desnutrición, etc.”

De ahí, la necesidad de encontrar alternativas que permitieran mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas menos favorecidos. Una educadora comunitaria cuya labor inició hace 15 años, cuenta cómo se inició el proceso organizativo en Comuneros, uno de los barrios de la Localidad de Usme:

“Yo empecé con 2 compañeras haciendo especie de un censo en el barrio, mirando... Cuando llegamos aquí a este barrio, todo eran ranchos de guadua, de cartón, entonces muchas mujeres cabezas y hombres cabezas de familia, se iban y dejaban sus hijos a la deriva, o dentro de la casa, o los niños salían a la calle. Las aguas negras corrían por chambas que se hacían y uno veía los niños en las diferentes cuadras, metidos en las chambas, jugando canicas, jugando trompo, embarrándose; sin nadie que les dijera ¿Qué es lo que hacen? (...) Censamos 25 niños que permanecían solitos de cinco de la mañana, a seis de la tarde, a siete de la noche; mujeres que salían a las tres de la mañana que trabajaban en flores que llegaban hasta las cuatro de la tarde, cinco. Empezamos a investigar y vimos que eran mujeres solas que les dejaban a sus niños muy pequeñitos un tetero al alcance de la mano, a los otros más grandecitos, una ollita con comida al alcance de la mano, donde el niño se comía todo a las nueve de la mañana y a las doce del día no tenían qué comer; entonces salían a las calles a deambular, a embarrarse. Tristemente veía uno una cantidad de niños en un alto riesgo impresionante.”

Según el comentario de esta educadora comunitaria, las condiciones de los niños y las niñas eran desfavorables desde todo punto de vista. Por fortuna, en la comunidad se gestaron iniciativas que contrarrestaban los factores adversos que enmarcaban la vida de los menores. Así mismo, vale la pena destacar, la labor de aquellas mujeres que se han propuesto mejorar la calidad de vida de los niños y niñas, mediante una labor empírica en principio y haciendo grandes esfuerzos.

Para llegar a tener ciertos beneficios como una plata física en la cual trabajar, una remuneración por su labor, alimentación completa y balanceada para los niños y niñas, entre otros; han tenido que movilizarse, conseguir recursos y sobre todo, estrechar lazos de solidaridad. En este sentido, una educadora comunitaria afirma:

“Nos tocó pagar arriendo, nos tocó llevar estufas, nos tocó llevar loza, mercado (...) En ese tiempo nosotras nos unimos con una doctora que se llama Betty Giderman y esa doctora pues nos colaboró en un tiempo con unas camas, unas colchonetas, con loza, con sábanas y con cobijas.”⁵

Como estas mujeres no tenían la capacidad económica para sufragar los gastos que implicaban el cuidado a los menores, tuvieron que recurrir a su vocación de servicio y a la buena voluntad de personas como la señora Giderman, al respecto una educadora comenta:

“Cuando nosotros comenzamos un proceso de la Casa Vecinal, empezamos en arriendo, sacando algunas cosas prestadas, igualmente, ese proceso lo empezamos viendo la necesidad del barrio, porque los papitos se iban a trabajar y dejaban los niños encerrados, o donde andaban muchos niños por la calle.”

De esta manera, las mujeres en sus comunidades fueron encontrando los recursos necesarios para atender a los niños y niñas del sector. En aquel tiempo, el Estado no se había hecho partícipe ni responsable del cuidado de los menores por esto, las madres comunitarias iniciaron su labor con recursos propios o prestados.

Es así como, retomando los conceptos definidos en el marco analítico, las mujeres se fueron uniendo en torno a una *identidad colectiva* que surgió de la necesidad de atender a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad. Es decir, que compartían elementos o creencias que las motivaron a crear soluciones frente a la problemática social existente.

⁵ La señora Giderman era una bacterióloga que de manera voluntaria e independiente, decidió colaborar a las mujeres con ciertos enseres y elementos indispensables para el desempeño de su labor.



Barrio Puerto Rico en Bogotá. Fuente, libro: No hay Derecho... Las Madres Comunitarias y Jardineras frente al derecho laboral.

El trabajo de las mujeres que en principio consistía en el cuidado y la alimentación de los niños y niñas, era voluntario, es decir, ellas no recibían un salario por el desempeño de su labor. Al respecto, una educadora comunitaria de la Casa Vecinal Nevado menciona:

“Bueno, cuando yo ingresé aquí a la Casa Vecinal no teníamos sueldo, no teníamos seguridad, no teníamos prestaciones, no teníamos sino una bonificación cada tres meses que eso era como de \$80.000”.

Dicha bonificación así como la ración alimentaria para los niños y niñas, fueron recibidas por las mujeres una vez lograron las primeras negociaciones con el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

Cabe aclarar que las mujeres una vez tomaron conciencia de la penosa situación de los niños y niñas, emprendieron una lucha constante en la que

participaron muy pocos hombres que pertenecían a las comunidades y se mostraban interesados por el tema de la infancia y por la consagración de los derechos de los menores.

En el camino que han recorrido estas mujeres cuyo firme propósito ha sido, mejorar las condiciones de vida de los menores más necesitados, han dado muestras de persistencia para conseguir un reconocimiento y apoyo del Estado. En este sentido, en 1981 se creó la Fundación de Apoyo Comunitario, FUNDAC que surgió gracias a un intercambio de experiencias de distintas organizaciones tales como universidades, grupos religiosos y ONG que procuraban el empoderamiento de las comunidades para que se hicieran visibles ante el Estado (Secretaría Distrital de Integración Social, 2007: 147). En palabras de la funcionaria de FUNDAC, dichas instituciones han recuperado el saber popular.

FUNDAC se encargaba principalmente, de brindar asesorías relacionadas con pedagogía y nutrición. Esta organización, vinculó a jardines infantiles de nueve localidades y presentó un proyecto ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Departamento Administrativo de Bienestar Social que no fue aprobado bajo dos argumentos. El primero, hacía referencia a que estas instituciones sólo contrataban personal profesional y el segundo, se relacionaba con que el cuidado a nivel comunitario, no cabía dentro de ninguna de las modalidades establecidas por el Estado para la atención a niños y niñas.

Sin embargo, las mujeres no desfallecieron en su intento y ante esta negativa, decidieron organizar una marcha contra el ICBF pues consideraban que tenían que hacer valer sus derechos y que el Estado debería escuchar su propuesta. Al respecto, la funcionaria de FUNDAC comenta:

“FUNDAC, logró algunas conversaciones con Jaime Benitez, director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y se aprobó el proyecto. Inicialmente se destinó un rubro equivalente a \$15 por niño durante tres días a la semana y se autorizaron

sólo cincuenta cupos. Tiempo después, se autorizó el cuidado de trescientos niños y el rubro por niño al mes. Así mismo, hubo diálogos con el DABS, Departamento Administrativo de Bienestar Social, pero ante la renuencia de esta institución para atendernos, algunas de nosotras nos infiltrábamos en las reuniones de los jardines infantiles tradicionales. En ese entonces, el DABS destinaba lo que sobraba de los jardines tradicionales a los jardines comunitarios.”



Manifestación de madres comunitarias en Bucaramanga

Fuente. Periódico Vanguardia Liberal

Los jardines tradicionales mencionados por la trabajadora de FUNDAC, hacían parte del programa de Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) creados por el Estado para atender a los niños menores de siete años cuyas madres trabajaban. Sin embargo, esta modalidad de atención no arrojó los resultados esperados pues su cobertura era muy baja y el costo de su funcionamiento, muy elevado. “Una de las principales limitaciones fue la de concebir los CAIP para una población trabajadora vinculada al sector formal de la economía, dejando afuera a los trabajadores del sector informal y a la población más pobre” (Puyana, 1996: 186). Es decir, este derecho no se había

desmercantilizado pues dependía del vínculo que los padres de familia establecían con el mercado (Esping Andersen, 1993).

En 1984, Colombia tuvo que soportar una fuerte presión internacional por abandono a la niñez y como una alternativa de atención, se creó el programa de *Casas Vecinales* con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Así las cosas, se construyeron jardines infantiles con toda la dotación necesaria para atender a los niños y niñas. No obstante, estos jardines eran asignados a grupos de mujeres que no habían participado activamente en la lucha de las madres comunitarias. Años después, las mujeres encontraron la manera de entrar al programa y como carecían de lugares para desempeñar su labor, adaptaron pequeños espacios de salones comunales, iglesias, etc; para recibir a los niños y niñas.



Barrio Madrid, Bogotá. Fuente, Libro No hay derecho... Las madres Comunitarias y Jardineras frente al Derecho laboral

Luego de la lucha de las mujeres ante el Estado para conseguir apoyo, la institución les daba aquello que los jardines tradicionales no utilizaban o en su defecto, les hacían llegar solamente, los alimentos que estaban en cosecha. Al respecto, una educadora comunitaria de la Casa Vecinal Comuneros menciona:

“Entonces muchas veces llegaban con un bulto de ahuyama y nos tiraban porque era tirado el mercado, los bodegueros que traían, la gente que nos traía el mercado era como que ellos eran los que nos regalaban a nosotras. Eso para nosotras era durísimo porque muchas veces llegaban con un bulto de ahuyama y un bulto de repollo para mantener 25 niños, toda una semana con ahuyama y repollo. Y traían el trisito de cebolla, hay veces nos llegaban con un bulto de cebolla y 2 ahuyamas. Así, cosas exageradas que uno para qué quiere un bulto de cebolla pa darles crema de cebolla todos los días a los niños. Pero nosotras éramos muy recursivas, a nosotros nos mandaban un bulto de repollo, entonces íbamos a las revuelterías y lo cambiábamos: “mire, tenemos tanto repollo, necesitamos arroz, tenemos tanta cebolla, necesitamos papa”. Y lo cambiábamos y la gente, los comerciantes que nos conocían decían: “ayudémosles”. Ellos nos cambiaban, hacíamos trueque, cuando eso se hacía el trueque y ellos nos cambiaban una cosa por otra. Entonces así comenzó esto.”

El anterior comentario pone en manifiesto, el esfuerzo incansable de las mujeres para brindar a los niños y las niñas una alimentación nutritiva en la medida de sus posibilidades. De igual manera, da cuenta de cómo los vínculos de solidaridad facilitaron que las mujeres pudieran llevar a cabo su estrategia de supervivencia basada en el cuidado a los menores mientras sus padres trabajaban.

En 1984 se conformó el Movimiento Distrital de *Casas Vecinales* mediante el cual se pretendía velar por los derechos de la infancia y las mujeres. Se vincularon los jardines infantiles que ya hacían parte del programa de *Casas Vecinales* y aquellos que recién estaban siendo acogidos por esta iniciativa. La funcionaria de FUNDAC, explica en qué consiste dicho Movimiento:

“El proceso se ha ido consolidando a través de reuniones, talleres e intercambio de experiencias. Construyendo propuestas para la negociación con el Estado. Construyendo y fortaleciendo estrategias de movilización y presión. Con un trabajo

desde las localidades a través de los comités locales que confluyen en la Comisión Distrital de *Casas Vecinales*.”

Este movimiento representaba a las comunidades de las distintas localidades que ante las penosas condiciones de las mujeres y los niños, buscaron mecanismos de apoyo y solidaridad para mejorar su situación⁶. Los profesionales y los estudiantes universitarios que apoyaron a las mujeres, tuvieron una labor valiosa pues fueron ellos, quienes dieron a conocer la experiencia del cuidado infantil en aquellos sectores que no habían acogido la iniciativa. De esta manera, se masifica la labor y se extiende hasta localidades como Usme, hasta configurar el Movimiento Distrital de *Casas Vecinales*.

Es así como luego de generar una *identidad colectiva* y seguidamente unas *acciones colectivas* encaminadas a mejorar la situación de los niños y niñas, se constituyó un *movimiento social* caracterizado por una serie de acciones con permanencia en el tiempo que buscan paliar situaciones de desigualdad, en los términos en que Murga Frassinetti (2006) lo analizan.

Sólo hasta el año 1987, estas mujeres, llamadas madres comunitarias consiguieron ser vinculadas al Estado y fueron reconocidas como madres jardineras. En ese entonces, surgieron diversas iniciativas de atención para los niños y las niñas, sugeridas por las mujeres y apoyadas por el Estado. Se pueden destacar las siguientes:

- Atención todo el día para los niños y niñas
- Atención a los niños y niñas en jornada alterna
- Atención a los niños y niñas con actividades culturales y lúdicas los sábados.

⁶ Cabe aclarar que en la actualidad existe la Comisión Distrital de Casas Vecinales que pasó a reemplazar al Movimiento Distrital de Casas Vecinales y constituye un espacio mediante el cual se vela por los intereses de las educadoras comunitarias que hacen parte del Programa de Casas Vecinales.

En el mismo año, surgió el programa de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HOBIS), bajo la supervisión del ICBF. Contrario al programa de *Casas Vecinales*, los HOBIS se establecieron a nivel nacional. Desde sus inicios las mujeres que trabajaban para los HOBIS, recibieron una pequeña bonificación por su trabajo mientras que las mujeres que hacían parte del programa de *Casas Vecinales*, no recibían remuneración alguna por el desempeño de su labor. Tiempo después y como respuesta a la presión de las mujeres, El Departamento Administrativo de Bienestar social estableció una bonificación para todas las madres jardineras.

Con el paso del tiempo, la organización fue consolidándose hasta crear una Comisión Distrital. En medio de la lucha por el reconocimiento de sus derechos, en 1994, estas mujeres hacen una manifestación frente a las instalaciones del Concejo de Bogotá. Gracias a ella, consiguieron:

- Seguridad Social dentro del régimen contributivo.
- Minuta balanceada⁷.
- Bonificación para las madres jardineras
- Autonomía para manejar los recursos disponibles para el funcionamiento de las *Casas Vecinales*.
- Arreglo de *Casas Vecinales*.
- Material didáctico
- Material de aseo

⁷ Este es régimen alimenticio establecido por la Secretaría Distrital de Integración Social, antiguo DABS y que deben seguir las Casas Vecinales al pie de la letra.

Al respecto, una educadora de la Casa Vecinal Comuneros afirma:

“Una vez, no recuerdo la fecha, pero fue una toma que hicimos en la carrera 30 con calle 26, una toma que hicimos, para nosotras fue super y estábamos luchando un salario mínimo y la seguridad social para las mujeres y fue llegar a las 4 de la mañana a los puentes, a las 5 y media nos estaban lavando con agua a chorros la policía, nos querían sacar de la 26 y no nos salimos de la 26, esperamos que nos escucharan, ese día nos ayudó hartísimo que yo no sé qué fue lo que pasó, llegaba una reina de belleza que había ganado algo en algún lado y llegó en carro de bomberos y todo eso, y todo el mundo pensó que nosotras las estábamos esperando a ellas y hubo una confusión entre hartas cosas y cuando se dieron cuenta, teníamos tomada la 26, acostadas en el piso, no dejábamos pasar a nadie hasta que nos escucharon y se dio conseguir la seguridad social para las mujeres y conseguir al menos, el salario mínimo en ese entonces; Un salario porque no teníamos un salario mínimo.”

Con el objetivo de mejorar las condiciones de los niños y niñas y las suyas propias, las mujeres en varias oportunidades, hicieron manifestaciones, sentando su voz de protesta por las condiciones en las que debían trabajar. En este sentido, una educadora comunitaria de la Casa Vecinal Nevado comenta:

“Entonces se hizo una manifestación, tapamos lo que fue la avenida Boyacá, aquí la Caracas; nos reunimos todas las *Casas Vecinales* que son como 17 y sí, cada una luchaba por lo que queríamos lograr y pues sí, a veces uno recibía insultos por parte de la policía, de los bomberos porque muchas veces llegaron ahí y eso nos abrieron la manguera y esa manguera sale con una presión (...) esa agua lo quemaba a uno y digamos, en esa vez, sí alcanzaron a llevarse como 2, 3 personas, las llevaron detenidas pero las soltaron, no fue mucho tiempo pues por el escándalo público. Pero bueno, gracias a Dios por la lucha logramos lo que hoy en día tenemos que contamos con una seguridad social, prestaciones, todo lo de ley pero nos ha costado trabajo.”

Las manifestaciones que las mujeres tuvieron que realizar para que el Estado les otorgara los recursos suficientes para el desempeño de su labor dan cuenta de una gran capacidad de movilización y de respuesta ante situaciones desfavorables para ellas. Esto es producto de una efectiva comunicación al interior del colectivo que las motivó a hacerle frente al Estado. Al respecto, el teórico Enrique Laraña afirma: “Los marcos de injusticia desempeñan un papel clave para movilizar a los potenciales seguidores de un movimiento en defensa de lo que consideran un derecho (...) Esas asociaciones actúan en función de unas definiciones sobre las causas de su situación que promueven entre los afectados, y pueden producir movilizaciones persistentes cuando consiguen difundir marcos de injusticia sobre esas causas, identificar responsables y suscitar acciones destinadas a resolver el problema” (1999: 110 – 111).

Las educadoras comunitarias reconocen que los recursos con los que cuentan hoy en día para el desarrollo de su labor, han sido el producto de un esfuerzo conjunto y persistente para que el Distrito haga conciencia sobre la importancia de mejorar día tras día, la calidad del servicio prestado a las familias de los estratos 1 y 2 fundamentalmente⁸. Al respecto, una educadora afirma:

“No me acuerdo en qué año nos tocó irnos a quedar como dos noches en el Concejo para que nos dieran el contrato. Siempre a principio de año nos toca como algo. Antes de que nos prohibieran de hacer manifestaciones, nos íbamos ante el Departamento todas las madres jardineras para que nos dieran contrato, porque siempre se empieza el año y el contrato no está listo, entonces, empieza uno tarde. Hubo un año que nos tocó pagar (...) empezamos con niños y mas no nos reconocieron como 15 días de trabajo, entonces siempre sirve el uno presionar ante las entidades.”

⁸ Aunque se supone que en los estratos 1 y 2, se encuentra la comunidad más vulnerable, en la actualidad, en algunos barrios de estrato 3, también funciona el Programa de Casas Vecinales.

Mediante las redes de solidaridad y la presión que las mujeres han ejercido ante las instituciones estatales, el programa de *Casas Vecinales* ha mejorado en dos sentidos. En primera instancia, se destaca el fortalecimiento de la atención ofrecida a los niños y niñas beneficiarios, en lugares que han sido construidos especialmente para este fin y que cuentan con: educadoras comunitarias que día tras día se cualifican para desempeñar su trabajo de mejor manera, alimentación balanceada y acorde a las edades de los menores, herramientas pedagógicas mediante las cuales facilitan su formación y por último, material didáctico necesario para desarrollar sus habilidades y destrezas.

Lo anterior, da cuenta de un mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y niñas. Así mismo, la situación de las educadoras comunitarias también ha mostrado cambios importantes en lo que tiene que ver con su vinculación al régimen contributivo aunque esto no haya implicado que la Secretaría Distrital de Integración Social reconozca la relación laboral y además, con la posibilidad que tenían las mujeres de manejar los recursos destinados al programa. Es decir, que hubo un reconocimiento de unos mínimos o contraprestaciones por el servicio de las mujeres.

Sin embargo, aunque la lucha de estas mujeres se ha visto materializada en la consolidación de dos programas de atención a la infancia, uno a nivel Distrital y otro a nivel nacional, es importante fortalecer ciertos aspectos. En este sentido, una educadora de la Casa Vecinal Nevado asegura:

“En este tiempo que no teníamos nada, no teníamos prestaciones, es que no teníamos ni el seguro, si yo hubiera estado asegurada desde cuando empezó la esta (...) estuviéramos bien porque yo ya hubiera salido, de verdad yo ya me hubiera ido pa’ la casa pero la suerte no fue así.”

El comentario anterior permite inferir que si bien el Programa de *Casas Vecinales* ha mejorado con relación a su funcionamiento, el bienestar de los niños

y niñas y las condiciones de las educadoras comunitarias, pareciera ser que aspectos relacionados con las garantías para las mujeres que sobrepasan cierta edad y que ya no podrían aspirar a ser pensionadas, no se han abordado ampliamente. Al respecto, una trabajadora comunitaria de la Casa Vecinal comuneros comenta:

“A como estamos ahorita pues yo pienso que las mujeres no estamos a un 100% pero los niños sí.”

Es importante destacar que si bien la iniciativa para mejorar la situación de los niños y niñas vulnerables fue de las mujeres y han sido ellas quienes históricamente han conseguido ser escuchadas mediante su capacidad para asociarse y crear una acción colectiva, hoy en día algunas consideran que el Distrito y en particular, el Programa de *Casas Vecinales*, se ha sobrepasado en las ayudas que son entregadas a las familias beneficiarias. Al respecto, una educadora comunitaria comenta:

“(…) no darle todo regalado a los papás porque están creando más mendicidad, más niños en la calle, más papás alcoholizados, “porque es que a mí el Estado ya me da todo”, porque en las *Casas Vecinales*, (…) sí es muy bueno, aquí los niños de lunes a viernes, desayunan, almuerzan, llevan onces, comen muy bien; el último viernes de cada mes que no hay servicio, se les da un refrigerio para que lleven, en diciembre les dan un bono de \$140.000, ahoritica Bienestar Familiar está sacando pecho con unas cajitas de leche que les mandan para darles el fin de semana; ¿a dónde está la responsabilidad de los papás?”

Algunas mujeres consideran que con este tipo de medidas de “extrema ayuda”, los padres de familia tienen la facilidad de evadir sus responsabilidades y delegárselas a ellas que son quienes están a cargo de los menores. Las educadoras creen que aunque los niños están bien alimentados y cuidados en las

Casas Vecinales, ellos también necesitan el cariño y afecto de sus padres. Al respecto, una educadora se cuestiona:

“(…) Y ¿dónde está lo demás?, ¿a dónde está la personalidad de los niños?, ¿a dónde está el afecto?, ¿cuándo ve un niño a su papá y a su mamá?, ¿cuándo lo llevan a un parque?; se consuelan con que el niño esté lleno porque ‘el Estado me está dando todo y a mí me queda tiempo de hacer otras cosas.’”

Ellas piensan que cuando el Estado “facilita todo”, los individuos se liberan de sus responsabilidades y ante la gran ayuda que reciben, traen hijos al mundo sin el menor cuidado. Una educadora manifiesta en este sentido:

“Por ejemplo, ahorita o sea, la gratuidad, ahorita eso es dejar que los papás tengan y tengan y tengan más niños y no trabajan y es como quitarles una responsabilidad de ellos. No es el hecho de que vengan y lleguen acá al jardín y nosotras somos las que estamos formando los niños (...) o sea, nosotras somos las mamás ahorita de los niños y los papás son los que están acompañando cuando quieren. También por ejemplo, en las escuelas, en la gratuidad que ahora les están dando cuadernos, uniformes, todo, hay personas que sí les sirve pero para todo el mundo no porque está haciendo que las personas se vuelvan mediocres, o sea, están formando a los padres que se vuelvan mediocres.”

Este pensamiento de las mujeres hace parte de esa noción que ha querido difundir el Estado según la cual, por un lado, son los individuos quienes deben estar en la capacidad de proveerse todo aquello que necesiten para su desarrollo. Esto bajo el manto de la ‘importancia’ de que la sociedad civil se organice y se empodere para que participe activamente en la consagración de políticas que beneficien a todos los individuos. Desafortunadamente con el paso del tiempo, hemos interiorizado lo anterior, desconociendo que el Estado tiene la obligación de ofrecer condiciones para que los ciudadanos puedan elegir la vida que desean vivir (Sen, 1998) y “para permitir que las mujeres puedan elegir el trabajo en lugar

del hogar” (Esping – Andersen, 1993: 49). En la actualidad, los individuos no contemplan estos derechos como parte constitutiva de la ciudadanía social y frente a medidas como las que toma el Distrito en el programa de *Casas Vecinales* para brindar un buen servicio, surgen algunas posiciones como las de las educadoras comunitarias que ven como algo negativo, el apoyo ‘excesivo’ del Estado.

De todas maneras, se espera que mujeres aprovechen las habilidades que tienen para negociar con el Distrito y obtener beneficios que les permitan tener un futuro digno después de haber realizado su labor con tanta dedicación.

Se ha conocido la historia del programa de *Casas Vecinales* con base en los relatos de las educadoras comunitarias. Esta historia evidencia, primero, cómo las mujeres reproducen sus hábitos y prácticas de género en cuanto a desplegar en un contexto colectivo, labores propias del ámbito doméstico (cuidado de niños y niñas); segundo, cómo contribuyen a liberar a otras mujeres y a hombres de dicha actividad cotidiana, con miras a garantizar que esta libertad no esté en desmedro de la desprotección de los menores; tercero, cómo la construcción de una identidad colectiva en torno a la protección de los menores sumada a acciones colectivas, fue el origen de un servicio, que posteriormente se institucionalizó, en concordancia cada vez más, con los objetivos de organizaciones internacionales como la UNICEF; y por último, cómo este proceso ha estado acompañado de la construcción de un tejido de solidaridad y de redes sociales fruto del empoderamiento de las mujeres, que ven cómo desde la comunidad, desde lo local, se construyen servicios con miras a que se consoliden como derechos colectivos, es decir, servicios desmercantilizados, que no sean el resultado de la mediación del mercado.

3.3. La historia institucional de las Casas Vecinales

Para tener una mirada global del Programa de *Casas Vecinales*, se considera fundamental reconstruir la historia de la atención a la infancia desde la mirada del Estado. En el desarrollo de esta parte, se tendrán en cuenta documentos elaborados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y por la Secretaría Distrital de Integración Social. Así mismo, tomará como referencia la entrevista hecha a una funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social quien coordinó durante 10 años el Programa de *Casas Vecinales*.

Para abordar el tema del cuidado a los niños y niñas en nuestro país, es necesario recordar que a partir del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966 – 1970), hubo una preocupación especial por garantizar la protección de la infancia y por la búsqueda de la estabilidad y el bienestar de las familias colombianas (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2007: 1). En consecuencia, se instauró la Ley 75 de 1968 o Ley Cecilia, en honor a Cecilia de la Fuente, esposa del mandatario. Mediante esta ley, se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y se institucionalizó la asistencia y protección a las madres, los niños y las niñas (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2006: 17).

En el año 1974, el ICBF constituyó los Centros de Atención al Preescolar (CAIP) orientados a la atención de los hijos de los trabajadores formales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2006: 17). El personal encargado del cuidado de los niños y las niñas era profesional, no obstante, a nivel comunitario, algunas mujeres atendían en los sectores más vulnerables, a los menores cuyos padres trabajaban en ventas ambulantes, casas de familia, etc. Es decir que la medida adoptada por el Estado favoreció a las familias que tenían más recursos económicos para su subsistencia, dejando de lado a los sectores vulnerables.

Debido a la baja cobertura de los CAIP y “sus altos costos”, durante el gobierno del Belisario Betancur, se propuso una modificación de dichos centros

con el objetivo de elevar la cobertura y ofrecer un servicio acorde a las realidades de las distintas regiones del país. Entonces de los CAIP se pasó a las UPAN (Unidades de Protección y Atención al niño) incluyendo la intervención de la comunidad como un componente esencial (Puyana, 1996: 187). Sin embargo, esta nueva iniciativa tampoco cumplió con lo esperado en términos de cobertura. Por ello, en el Plan de Desarrollo del gobierno de Virgilio Barco se propuso la creación del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar que consistiría en la atención a 15 niños menores de 7 años a cargo de una madre comunitaria que recibiría una bonificación por su trabajo, la alimentación para los menores, los enseres necesarios y un préstamo para el mejoramiento de su vivienda.

En el año de 1984, se creó el Programa de *Casas Vecinales* en la ciudad de Bogotá, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Estas “son instituciones sociales organizadas y administradas por la comunidad asesoradas y apoyadas por el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Especial de Bogotá, que procuran a partir de la atención al pre-escolar, la solución de los problemas de orden social sentidos en la comunidad” (Secretaría Distrital de Integración Social, 2007).

Después de varios intentos para encontrar alternativas que permitieran atender a los niños y niñas en situación de riesgo, finalmente se establecieron dos programas que en la actualidad tienen vigencia: El Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que funciona a nivel nacional y bajo el amparo de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Programa de *Casas Vecinales* cuya ejecución tiene lugar en la capital colombiana.

El segundo de ellos es el que atañe al desarrollo de la presente investigación. De ahí la importancia de recordar sus inicios. Al respecto, la funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social comenta:

“Es a finales de los años setenta, en la década de los ochenta, que las mujeres empiezan a sensibilizarse alrededor del trabajo de la mujer del sector popular que debe desempeñar y doble rol como ama de casa y como mujer trabajadora. Eso hace que estos jardines comunitarios surjan en un principio en las casas de familia. Entonces, las mujeres se reúnen y con sus propios recursos, empiezan a atender a los niños menos de 5 años”

Según lo anterior y tal como lo sostienen las educadoras comunitarias, el origen de la atención a los niños y niñas, surgió en las clases menos favorecidas debido a aspectos como la inserción de la mujer al mercado de trabajo. Teniendo en cuenta que día tras día el abandono a los menores era mayor, las mujeres asumieron su cuidado estableciendo relaciones solidarias. En este sentido, la Secretaría Distrital de Integración Social en su libro *La calidad en la educación inicial: Un compromiso de ciudad*, destaca: “En cada localidad el Jardín Comunitario se organizó de manera diversa: en las propias casas de las madres, con el apoyo de los escasos recursos económicos de las mujeres del barrio y a través de la constitución de una red entre ellas que permitía la atención y el cuidado en una casa, la cocina en otra, el refrigerador en otra” (2007: 146 – 147) Sin embargo, ellas sabían que necesitaban de la colaboración del Estado para lograr la consolidación de una iniciativa sostenible en el tiempo.

Después de largos procesos de diálogo entre las mujeres e instituciones estatales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (hoy Secretaría Distrital de Integración Social), se unieron esfuerzos para brindar a la ciudadanía la prestación de un servicio integral de atención.

“La concepción y la filosofía con la que nació el Programa de *Casas Vecinales* fue la de *Polo de Desarrollo Comunitario*. El grupo que se vinculó en aquella época, el equipo de profesionales, tuvo la misión de diseñar el cuerpo filosófico,

metodológico y operativo, todo lo que competía a la organización, estructura y funcionamiento de las *Casas Vecinales*; entonces, llegamos a la consideración de que la Casa Vecinal como tal, debería (...) brindar atención integral a los niños menores de 5 años con la participación de la comunidad y que desde las *Casas Vecinales* se lograra proyectar un trabajo a nivel barrial. Por eso la consideración de *Polo de Desarrollo Comunitario*.”

Cabe aclarar que las *Casas Vecinales* entraron en funcionamiento en parte con recursos del Departamento Administrativo de Bienestar Social, DABS y a su vez, con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo mediante el *Programa Ciudad Bolívar*. Cuando se inició la construcción de las *Casas Vecinales*, se pensó en lugares adecuados para brindar un servicio óptimo a los niños y niñas, además, el Programa se estaba instaurando en las distintas localidades de Bogotá. Al respecto, la funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social comenta:

“(...) y también, por otro lado, se iban construyendo las sedes en los distintos barrios, entonces, este *Programa Ciudad Bolívar*, tuvo presencia en localidades como Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy y San Cristóbal”.

Para impulsar los *polos de desarrollo comunitario*, el Distrito tuvo que adoptar una estrategia de promoción y difusión de la iniciativa. En este sentido, la funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social SDIS, afirma:

“También nos desplazábamos a los barrios a impulsar el programa, a hacer toda una labor de divulgación de contacto con los líderes comunitarios, con los líderes institucionales y además a captar aquellas personas que les interesaba trabajar a favor de los niños y niñas menores de 5 años en situación de vulnerabilidad.”

Es decir que se juntaron los esfuerzos de las mujeres que a nivel barrial, intentaban mejorar la situación de los niños y niñas con la intención del Distrito de

estructurar una alternativa organizada y que respondiera a las necesidades de la comunidad menos favorecida.

En esa época, los requisitos para que una mujer pudiera ser madre jardinera eran básicamente que tuviera tiempo, que deseara trabajar con niños y que lo hiciera de manera voluntaria. Una vez se vincularon al proceso aquellas mujeres con vocación de servicio comunitario, se iniciaron negociaciones con el DABS y se conformó *El Movimiento Distrital de Casas Vecinales* constituido por delegados y delegadas de las llamadas madres jardineras.

Ya en el año 1992, se expidió el Decreto 777 mediante el cual se le otorgaba al Estado la posibilidad de establecer vínculos contractuales con entidades sin ánimo de lucro. Entonces, se constituyeron las *Asociaciones para el Desarrollo Integral Comunitario ADICOS*, es decir que estas asociaciones eran constituidas por el personal que trabajaba en las *Casas Vecinales* y miembros de la comunidad. Una vez adquirieron su personería jurídica, tuvieron la posibilidad de contratar con el Estado.

Según Suárez, dicho vínculo contractual permitió que las madres jardineras pudieran recibir una bonificación por su trabajo, aspecto que cambió su manera de pensar y de asumir el programa. Con más facilidad, las mujeres mediante el Movimiento Distrital de *Casas Vecinales*, discutían con el DABS acerca de temas presupuestales. Es decir, que día tras día fueron empoderándose y teniendo un desarrollo más activo en el proceso. Al respecto, una educadora comunitaria comenta:

“Ellos primero nos hacen reuniones depende de los reglamentos que ellos quieran venirnos a traer, entonces ya las coordinadoras tienen la autonomía de velar por el bienestar de las demás compañeras. Entonces, ellas allá se reúnen y dicen: “Sí si conviene” o “no conviene”, o llegan un acuerdo mutuo para que no vaya a

perjudicar a ninguno de los dos, ni haya perjudicación en las *Casas Vecinales* ni tampoco que tenga que afectar algo con la Secretaría.”

Según el comentario anterior, las educadoras comunitarias han adquirido las habilidades que requieren para negociar con la SDIS y definir aspectos que mejoren el funcionamiento del Programa, su situación y la de los niños y niñas.

En el año 1998, Gilma Jiménez directora del DABS en ese momento, replanteó el esquema de servicios de las *Casas Vecinales* que recibían a los niños y niñas en la mañana y en la tarde y ofrecían actividades lúdicas y recreativas para las personas de la tercera edad. En este sentido, la funcionaria estatal comenta:

“Gilma Jiménez en ese momento dio la directriz: vamos a especializarnos en atender a los niños y a las niñas, no más, no vamos a atender escolares y no vamos a atender abuelos”

Con esta nueva pauta, se reformuló todo lo relacionado con la atención a infancia y luego de un diagnóstico se estableció que el servicio brindado por los jardines de Departamento, era de tipo asistencialista. Es decir que se ofrecían ayudas que atenuaban la problemática de la comunidad menos favorecida pero que no constituían un apoyo integral (aunque hay que destacar que aún no se ha configurado como un asunto de derecho). Por lo tanto, se inició un proceso de fortalecimiento del Programa con la ayuda de equipos pedagógicos y de las madres jardineras. Al respecto, Yolanda Suárez afirma:

“Eso es importante, que yo como madre siga manteniendo vocación de servicio y no pierda aquella magia que tiene la mujer, aquel afecto, aquel cariño; pero ya a eso se le imprime un sello más técnico, de mayor aprendizaje para ella y que revierta en beneficio de los niños.”

Todo esto en concordancia con el artículo 44 de la Constitución Política de 1991, en la que se destacan los derechos fundamentales de los niños. En este sentido, el Distrito ha hecho un esfuerzo considerable por mejorar las condiciones de vida de los menores. “En esta perspectiva, la acción gubernamental se ha propuesto garantizar de manera prioritaria la vida y la integridad de los niños y las niñas, en condiciones de afecto y seguridad, ofreciéndoles a ellos y a sus familias servicios sociales básicos, tales como educación, salud, vivienda, recreación, bienestar y cultura. Sin embargo, todos estos esfuerzos aún no son suficientes y faltan un mayor compromiso y una acción más decidida de la sociedad en ese propósito común” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003: 37).

La funcionaria del Distrito considera que en este proceso de configuración del Programa *Casas Vecinales* la sociedad, el Distrito, las mujeres y los menores, han tenido ganancias importantes. La labor desempeñada por las educadoras comunitarias les ha permitido salir de situaciones de violencia intrafamiliar, les ha dado facilitado tener una vida social más activa e incluso, algunas de ellas hoy en día son líderes políticas. Al respecto, la funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social afirma:

“El hecho de que por ejemplo, mujeres como Paulina, una lideresa tan supremamente valiosa para ellas y para todos, para los niños y para todos, con una capacidad y con una calidad conceptual y además de formación que ha hecho y que ha logrado trascender en las esferas de lo puramente artesanal, de lo puramente cotidiano; ella va más allá, es decir, uno habla con Paulina y siente que vuela y siente un nivel muy alto de interlocución.”

Así mismo, el Distrito tiene el firme propósito de seguir apoyando la labor de las educadoras comunitarias en el programa sin embargo, la institución considera fundamental que ellas continúen cualificándose. Con relación a esto, la trabajadora estatal comenta:

“Para efectos de definir y redefinir la continuidad en la vinculación de las maestras en *Casas Vecinales*, a ellas se les da un tratamiento especial por la trayectoria histórica y por lo que representa esta modalidad como alternativa a la atención integral a los niños y niñas, digamos que lo que se busca es progresivamente que ellas lleguen a un nivel alto de formación”.

Los esfuerzos que han realizado las comunidades, las mujeres y el Distrito para avanzar en un mejoramiento de la calidad de vida de los niños y niñas, de la mano de los resultados obtenidos a lo largo del proceso, le permiten asegurar a la entrevistada que en el marco de una política pública de atención a infancia, el Programa de *Casas Vecinales* es exitoso.

“Yo pensaría que por ejemplo, en el caso específico de la nutrición, en los niños en los jardines se les ofrece un 70% de los nutrientes que debe recibir un niño a esa edad, representados en dos refrigerios y un almuerzo. Eso, por ejemplo, ya es una ganancia importante. El hecho de ofrecerle unas instalaciones que cada día se ha procurado que mejoren, en términos de evitar accidentes por ejemplo, eso también; de trascender de una concepción asistencialista a una concepción innovadora, de una pedagogía activa que le permita a los niños una formación integral, también es un salto importante de la política, porque pienso que es ahí en esos espacios donde la política pública se hace viva”

Según Suárez, en la actualidad el tema de la atención a la infancia ocupa un lugar importante en la agenda pública. Recientemente, se han constituido los Consejos de niños y niñas, es decir que ellos mismos pueden participar en la formulación, evaluación y seguimiento de las distintas iniciativas.

Teniendo en cuenta todo lo que se ha conocido sobre Programa de *Casas Vecinales* es posible que existan diferencias entre este y el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. En este sentido, La funcionaria de la SDIS asegura:

“(…) porque un Hogar Comunitario es atendido en una casa de familia que bien puede ser un garaje o una sala, una mujer atiende 15, 16, 17 niños y con la ayuda de madre de familia. Ya desde ahí, uno empieza a ver inconsistencias porque por ejemplo, mezclar niños de diversas edades, no es apropiado porque su nivel de desarrollo es distinto. Yo no puedo atender con la misma condición y los mismos parámetros a un niño de 2 que a un niño de 4 o de 5 (…). En las *Casas Vecinales*, las instalaciones son en gran mayoría, construidas por la Secretaría Distrital de Integración Social o funcionan en casas en arriendo pero por ejemplo, se atienden 120 niños en promedio, distribuidos por niveles; entonces hay aulas especiales para atender a los niños por grupos de edad, cuentan con su cocina, con sus baños apropiados, con su parque para la recreación y además, con un grupo de maestras, de maestras que están de 7 de la mañana a 4 de la tarde, atendiendo los chicos.”

De acuerdo a lo anterior, el Programa de *Casas Vecinales* da cuenta de un proceso de organización y funcionamiento que dista bastante del Programa de HOBIS. Seguramente la ejecución a nivel nacional de este, ha dificultado un mejoramiento en la atención a los niños y niñas.

Después de la reconstrucción que se ha hecho acerca del Programa de *Casas Vecinales* es claro que la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad han sido fundamentales para concretar iniciativas viables de atención a la infancia. En el texto *La calidad en la educación inicial: un compromiso de ciudad*, establecen claramente los compromisos de los 3 actores: “la familia como responsable del desarrollo de la personalidad y de las capacidades iniciales del niño, al ser la primera encargada de su crianza y educación; el Estado con la responsabilidad ética, económica, política, legal y jurídica de garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos y la sociedad como responsable e instituyente de la legitimación y la exigibilidad de la vigencia de los derechos” (Secretaría Distrital de Integración Social, 2007: 21).

Con el paso del tiempo, el Estado colombiano ha reconocido a los niños como sujetos de derechos y ante la obligación de velar por ellos, ha establecido planes, estrategias y programas. Sin embargo, las responsabilidades que tienen la familia y la sociedad con los menores han ido creciendo. Es decir que si bien ha habido una visibilización de la infancia, la ejecución y gestión de acciones encaminadas a mejorar la situación de los menores, recae en la sociedad civil, dando cuenta de una intervención limitada del Estado.

Es así como se ha reconstruido el Programa de *Casas Vecinales* desde la mirada de las mujeres y desde la perspectiva estatal, dando cuenta de un proceso que fusionó la oportuna intervención de la familia, la sociedad y el Estado; estableciendo vínculos de solidaridad que han permitido mejorar las condiciones de vida de los niños más vulnerables e ir avanzando en la garantía de sus derechos.

CAPITULO IV

LA TECNOCRACIA: UN NUEVO ACTOR

Desde que el Departamento Administrativo de Bienestar Social hoy Secretaría Distrital de Integración Social, atendió el llamado de las mujeres que a nivel comunitario cuidaban a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad, el servicio tomó un nuevo rumbo pues la Institución estatal con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, inició la construcción de lugares adecuados para recibir a los menores.

Una vez se tenían los lugares apropiados y dotados de todo lo necesario para atender a los menores, la Secretaría Distrital de Integración social incorporó una serie de cambios mediante los cuales se buscaba mejorar el servicio prestado. A continuación de destacarán los más relevantes.

4.1. Racionalización del servicio

En primera instancia se puede mencionar el espacio físico pues cuando empezó la labor de atención a niños y niñas en los barrios más vulnerables, fue necesario tomar espacios de las iglesias, los salones comunales etc. Por lo tanto, la inversión que realizó el Distrito con apoyo de otras instituciones como el BID, constituyó el primer paso para que una iniciativa forjada a nivel comunitario, se convirtiera en un programa distrital.

Así mismo, se destaca la incorporación de elementos pedagógicos orientados a fomentar las competencias lógicas, espaciales, sociales, comunicativas etc, de los niños y niñas. De igual manera, las mujeres han tenido la oportunidad de cualificarse y dejar de lado la concepción de *madres* para convertirse en educadoras. Estas mujeres no llevan a cabo su trabajo sólo con los menores sino que además, planean talleres para vincular a los padres de familia al proceso de formación de sus hijos y fortalecer sus vínculos.



Educadora comunitaria de la Casa Vecinal Comuneros haciendo masajes a los niños y niñas. Localidad de Usme, Bogotá.

En este sentido, otro avance importante radica en que los niños están separados por niveles de acuerdo a su edad:

- Primer nivel: *sala materna*, de 3 meses hasta 1 año de edad.
- Segundo nivel: *caminadores*, de 1 a 2 años de edad.
- Tercer nivel: *párvulos*, de 2 a 3 años de edad.

- Cuarto nivel: *pre jardín*, de 3 a 4 años de edad.
- Quinto nivel: *jardín*, de 4 a 5 años de edad.

Esto garantiza que los niños reciban de manera progresiva, la formación necesaria de manera tal que al cumplir 5 años, tengan las bases suficientes para acceder a la primaria y mostrar resultados sobresalientes.



Graduación de los niños de Jardín, en la Casa Vecinal Comuneros.
Localidad de Usme. Bogotá

En términos de la alimentación, se pasó de una estrategia basada en el trueque a adoptar un régimen alimenticio establecido por la Secretaría Distrital de Integración Social conocido como *minuta*. En ella, se incluyen 4 comidas: una fruta, las medias nueves, el almuerzo y las onces; de acuerdo a los nutrientes que necesitan los niños y niñas para su adecuado desarrollo.



Hora del almuerzo, comedor de la Casa Vecinal Comuneros.
Localidad de Usme, Bogotá.

Así mismo, en la actualidad el servicio prestado por las *Casas Vecinales* es de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m., es decir que durante 8 horas al día, los padres y madres de familia pueden dedicarse a su trabajo con la tranquilidad de dejar a sus hijos en un lugar que cumple con una serie de parámetros y que cuenta con la supervisión constante de una entidad pública, la Secretaría de Integración Social.

No obstante, cabe anotar que en el proceso de mejoramiento anteriormente descrito, fue indispensable la colaboración de las educadoras comunitarias y su disposición para cualificarse. La preparación de las mujeres ha posibilitado que

haya una racionalización del servicio, esto ha implicado por un lado, la implementación de recursos técnicos para mejorar la calidad del programa y por otro, la necesidad de relegar en cierta medida, el conocimiento empírico que fue su principal herramienta desde finales de los años setenta.



Educadoras comunitarias, Casa Vecinal Nevado
Localidad de Usme, Bogotá.

4.2. Profesionalización del servicio

En términos de Max Weber, el Programa de *Casas Vecinales* tuvo un proceso de racionalización expresado en la profesionalización y burocratización del servicio en el que se les exigió a las mujeres, complementar sus conocimientos empíricos con herramientas técnicas que les permitieran mejorar el servicio y de paso, cualificarse. Al respecto, el autor señala: “Normalmente sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que sólo el que posea esas condiciones puede ser empleado como *funcionario*” (1997: 175). Es decir que

pese a la importancia del conocimiento empírico en el trabajo con niños y niñas, día tras día toma más fuerza la profesionalización de las mujeres y casi que se convierte en una condición para seguir haciendo parte del programa.

A continuación se desarrollarán aspectos como la cualificación, la sobre carga de trabajo y la pérdida de autonomía de las mujeres; componentes de la racionalización del programa.

El proceso que ha llevado a cabo el programa de *Casas Vecinales* para consolidarse como una alternativa viable de atención a la infancia, da cuenta de un esfuerzo que han hecho las mujeres, las comunidades de escasos recursos y el Distrito. En el caso de las hoy llamadas educadoras comunitarias, ellas han tenido que asumir una serie de cambios. Uno de ellos y quizás el más drástico es el referente a su cualificación pues cuando arrancó el programa, muchas de ellas habían llegado escasamente a quinto de primaria o tenían su bachillerato incompleto. En este sentido, la funcionaria del Distrito comenta:

“Efectivamente, había muchas mujeres con bachillerato incompleto, entonces eso qué exigió, que las mujeres se movieran para terminar su bachillerato y adicionalmente que, continuaran con la formación técnica, tecnológica y si quisieran, universitaria.”

Aunque las mujeres habrían podido negarse a cumplir con las exigencias de la Secretaría Distrital de Integración Social, teniendo en cuenta que fueron las gestoras de la iniciativa de atención a los niños y niñas vulnerables, ellas accedieron a iniciar su preparación que día tras día se ha ampliado más.

Se puede decir que en 1998 año en el que Gilma Jiménez Directora del DABS hoy SDIS, dio la pauta según la cual, las *Casas Vecinales* se especializarían sólo en la atención a niños y niñas, hubo una motivación y necesidad de que las mujeres iniciaran sus estudios. Al respecto, una educadora comunitaria afirma:

“(…) el Departamento estaba exigiendo una técnica que daba Colsubsidio (…) pues se pagaba \$53.000 por seis meses y eso salió como por \$158000, el técnico que ya lo tenemos.”

Una vez empezaron a estudiar, la institución estatal fue exigiendo más preparación básica, técnica y otros cursos en manipulación de alimentos, primeros auxilios, lactancia materna, entre otros. Algunas educadoras comunitarias identifican los beneficios de su superación. En este sentido, una educadora comunitaria afirma:

“Este trabajo a mí me hizo cambiar mucho porque yo era muy tímida, muy miedosa y a partir de talleres que nos daban y a nosotras nos tocaba ir a esos talleres, fui perdiendo el miedo y a aparte de eso, a hablar como en público, a hablar con otra persona a través de esos talleres y socialización con niños y padres de familia.”

En la medida en que estas mujeres se han cualificado así mismo, han conseguido reconocimiento al interior de sus comunidades. En la actualidad su labor es percibida como fundamental para el desarrollo de la sociedad de estratos 1 y 2. Al respecto, Jairo Muñoz, Coordinador de Programas Sociales del Servicio Colombiano de Comunicación afirma:

“Además de cualificar su trabajo, lo que ha repercutido favorablemente en su relación con los niños, **han incrementado positivamente la imagen colectiva que se tiene de ellas** en el entorno barrial y en la ciudad. Su trabajo ha sido reconocido de forma creciente por la población, en la medida en que ellas se han ido constituyendo en socializadoras de la infancia. Esta mirada de su trabajo, de matiz pedagógico va más allá del enfoque nutricionista con el que nació el programa y que es el que prima en la actual dirección del ICBF” (Documento inédito, 2003: 11. Negrillas del autor).

El reconocimiento que ostentan y que han conseguido mediante la labor que realizan con los niños y niñas desprotegidos ha tenido un efecto positivo al interior de sus familias y en la sociedad misma pues le ha permitido a las mujeres elevar su autoestima y contrarrestar el maltrato intrafamiliar y social al que fueron

sometidas durante sus primeros años de trabajo. En este sentido, Jairo Muñoz comenta:

“El reconocimiento social que ha tenido su trabajo socializador ha incidido significativamente en la **elevación de su autoestima y autovaloración** como mujeres (...) Bueno es subrayar que durante los primeros años del programa, las MC eran percibidas de forma muy negativa por los habitantes del barrio y su trabajo era infravalorado” (Documento inédito, 2003: 11. Negrillas del autor).

Pese a lo anterior, algunas mujeres hubieran preferido que no se incorporaran al programa, tantos elementos técnicos y que el conocimiento empírico siguiera siendo su herramienta principal de trabajo pues consideran que a mayor preparación, menor dedicación y sensibilidad ante los niños y niñas. Al respecto, una educadora comunitaria comenta:

“(…) ahorita es que “ no pueden estar si ya no son profesionales, si ya no son licenciadas”, pero hemos tenido experiencias con licenciadas y una licenciada le pide a usted: “Cuál es la auxiliar que yo voy a tener” porque la licenciada se limita únicamente a darle la clase de formación al niño, pero la licenciada no limpia mocos, si el niño se le vomitó, sale corriendo, si el niño se poposó en la ropa, ella no es la que lo baña: “miremos a ver quién es lo lleva y lo baña porque yo no estudié para eso.”

Según algunas mujeres, aunque las licenciadas son personas más preparadas en términos pedagógicos, dejan de lado otros aspectos fundamentales para el desempeño de esta labor. Situación que objetiviza una estructura jerárquica desconocida hasta el momento por las educadoras comunitarias, pues antes las mujeres hacían de todo. Así mismo, manifiestan que en la actualidad a la Secretaría Distrital de Integración Social le interesa que las maestras que ingresan al programa estén certificadas como profesionales independientemente de si tienen o no, las aptitudes requeridas para llevar a cabo este trabajo.



Educadora de la Casa Vecinal Comuneros realizando actividades pedagógicas con los niños y niñas. Localidad de Usme, Bogotá.

En ese sentido, ciertas mujeres consideran que la intención de la Secretaría Distrital de Integración Social es excluirlas del programa pues sienten que las exigencias son muchas y el apoyo que reciben, es mínimo. En ese sentido, una educadora comunitaria afirma:

“ (...) el Departamento viene cada día con más y más cosas, como queriéndonos acabar, acabar las instituciones; entonces que por ejemplo que las mujeres tienen que estudiar el bachillerato, bueno, pero ya como tienen todas el bachillerato, ahora pongámoles que tienen que hacer el técnico, ah! No, ya tienen el técnico, ahora que sean licenciadas.”

En la actualidad, las educadoras comunitarias en representación de las *Casas Vecinales*, deben seguir una serie de parámetros y tareas establecidos por la Secretaría Distrital de Integración Social. Algunas mujeres consideran que este tipo de medidas mejoran la calidad del servicio. Una educadora comunitaria comenta al respecto:

“Pues ellos son muy respetuosos con uno y de todas formas pues uno lo toma bien porque así mismo mejora uno, tanto en lo (...) yo creo que sin esos funcionarios tal vez uno haría lo que uno quisiera pero entonces, como ellos lo están vigilando a uno que se cumpla, entonces eso le sirve mucho a uno.”

Sin embargo, hay otras educadoras que se consideran sobre cargadas de trabajo e incomprendidas por la Secretaría Distrital de Integración Social. Las labores administrativas parecen desbordarlas día a día, situación que las lleva a entrar en conflicto con su perspectiva tradicional de trabajo, en la cual la atención inmediata al menor es prioritaria. Una educadora comunitaria de la Casas Vecinal Comuneros, comenta en este sentido:

“A todo lo pedagógico, ellos quieren que todo sea por escrito, que todo sea magnético, que todo sea (...) hasta lo más mínimo, tiene que ser por escrito y llévelo a la Subdirección, llévelo al Central entonces es bastante trabajo y ellos no se dan cuenta que a veces uno tiene que dejar de lado los niños para o sea, o ver niños o escribir lo que ellos quieren, pero, siempre nosotras tenemos muy claro que primero son los niños y las niñas.”

El comentario anterior da cuenta de un proceso de estandarización y normalización de las funciones, es decir, que todo lo que ocurra al interior de las *Casas Vecinales* debe ser notificado a la institución distrital mediante cartas, reportes, informes, etc. Dicha situación tiene a acentuarse con los procesos de acreditación de las entidades públicas.

Las mujeres explican que ellas tienen que llenar observadores, planeadores, informes de cómo va el desarrollo de los niños y niñas, reportes del trabajo realizado con padres de familia, entre muchos otros documentos; entonces, como no pueden descuidar a los menores, realizan estas tareas después de las 4 p.m., hora en la que los niños y niñas se van a sus casas. Por lo tanto, su jornada se prolonga hasta las 6 p.m. en promedio, es decir, que no cuentan con mucho tiempo para estar pendientes de sus familias y atender a sus hijos. Al respecto, una educadora comenta:

“Nosotras tenemos un horario establecido, no podemos pedir permiso, si nuestros hijos se nos llegan a enfermar, nos toca esperar hasta después de la hora de salida para poder ir a llevar a nuestros hijos al médico porque de siete a cinco es el horario, o sea, en ese momento dejamos de ser madres para ser maestras.”

Resulta paradójico que estas mujeres ejecuten un programa que busca mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas vulnerables pero que por las exigencias de su trabajo, ellas estén obligadas a descuidar a sus hijos y quitarles tiempo que ellos merecen y necesitan. El horario de las educadoras comunitarias es tan poco flexible que ellas no tienen la posibilidad de acompañar a sus hijos en momentos trascendentales para sus vidas. Al respecto, una educadora comenta:

“Otra cosa que a mí me parece de la Secretaría de Integración Social es que ellos dicen que nosotros tenemos que velar por la calidad de vida de los niños y las niñas pero, por ejemplo, los niños de nosotras, ellos nunca tienen en cuenta los niños y las niñas de nosotras, que nosotras tenemos unos hijos que necesitan que nosotros al menos estemos un tiempo con ellos que por ejemplo, que en el colegio, que asistamos a reuniones, que estemos pendientes; no, nosotros no tenemos la oportunidad y ahorita como viene este contrato o sea, nosotras no podemos pedir permiso.”

Así mismo, aunque es claro que el Distrito ha hecho un esfuerzo importante para consolidar una iniciativa de calidad que atienda a los niños y niñas en alto grado de desprotección, aún hace falta que la institución dé más acompañamiento y respaldo a las mujeres. Al respecto, una educadora comunitaria comenta:

“En lo que no estoy de acuerdo es en las responsabilidades que cada día nos dan más y más porque para una persona es fácil llegar, mandar y decir: “hagan, hagan, hagan, hagan”, a llegar y hacerlo, entonces para ellos es fácil decir: “Bueno, un niño no se puede caer, no se puede aruñar”, cuando ellos no están en un aula con 20 niños, con 16, con 25 niños (...)”

Seguramente si el Distrito fortaleciera más la relación con las educadoras comunitarias, ellas se sentirían más motivadas a realizar su trabajo. Por su parte, ellas consideran que no son valoradas y que día tras día sus quehaceres aumentan sin haber a cambio, un mejoramiento de su situación laboral. Una educadora comunitaria comenta en este sentido:

“Ahora nos están quitando muchas cosas, nos están quitando las salidas pedagógicas, o sea, cada vez, uno se da cuenta que nos van quitando unas cosas.”

Por otra parte, las educadoras comunitarias se sienten presionadas pues según ellas, los contratos son cada vez más exigentes y temen que las *Casas Vecinales* para las cuales trabajan, lleguen a ser cerradas si no se cumple alguno de los lineamientos. Al respecto, una educadora comunitaria desde hace 10 años asegura:

“Ahorita nosotras tenemos que regirnos porque con todo lo que se firmó en este nuevo contrato, por ejemplo, nosotras con una sola cosa que hagamos diferente a lo que ellos nos han mandado es cancelación de contrato y el contrato esta vez es por 3 años, entonces si lo cancelan, va a ser cancelado por 3 años, entonces, es muy difícil que nos salgamos de los parámetros que ellos mandan.”

Lo anterior da cuenta de una pérdida de autonomía de las mujeres. Durante los primeros años del programa, ellas tenían la posibilidad de intervenir más en los procesos de ejecución del mismo. Al respecto, una educadora afirma:

“Pues antes habían como menos parámetros, o sea, nos dejaban como opinar más, como que nosotras podíamos hacer cosas o sea, que nosotras proponíamos, ahora vienen unos parámetros que dicen: “tienen que hacer (...) esto tiene que cumplirse”, porque tenemos como una ley que nos establece, entonces no podemos salirnos de esos parámetros mientras que antes sí teníamos como más oportunidad de hablar, de proponer cosas.”

Los mismos procesos de racionalización y profesionalización del servicio han hecho que las mujeres pierdan la posibilidad de proponer actividades que según ellas, deberían ser tenidas en cuenta para el desarrollo de los niños y niñas. Es decir que prima el principio de someterse sin cuestionamiento ni crítica a los lineamientos impartidos por la estructura jerárquica. En la actualidad, las educadoras reciben de parte de la Secretaría Distrital de Integración Social todas las especificaciones y lineamientos que deben seguir al pie de la letra, referentes a lo administrativo, pedagógico, nutricional, etc.

Aunque las mujeres son conscientes de que los parámetros entregados por la Secretaría Distrital de Integración Social buscan esencialmente, la protección y la calidad de vida para los niños y niñas, ellas consideran que hay actividades que

son indispensables para el proceso de socialización de los menores y que deberían llevarse a cabo con regularidad. Al respecto, una educadora comunitaria comenta:

“Nosotras somos muy dadas a sacar los niños, a llevarlos a caminar, por lo menos a conocer al barrio, actualmente, no se puede hacer y eso va dentro de la planeación, eso va dentro del desarrollo del niño; que conozca dónde vive, dónde queda la tienda, dónde queda la fama, dónde queda la iglesia; todo esto va para que el niño conozca y por decir algo, se llega a perder o algo, el niño se ubica fácilmente pero entonces, ahorita ya no los podemos sacar afuera de la Casa Vecinal.”

Las educadoras saben que día tras día hay que tener más cuidado en lo que se refiere a la atención infantil, sin embargo obstante, consideran de vital importancia que los niños conozcan su entorno para que en caso de necesitarlo, sepan defenderse. Ellas creen que están en la capacidad de asumir la responsabilidad de sacar a los pequeños de las instituciones, claro está, tomando las precauciones del caso.

Con respecto al elemento pedagógico, las educadoras reciben los lineamientos pero en ese caso sí tienen la posibilidad de elegir cómo los desarrollan en las aulas de clase. Por lo tanto, aún en este aspecto existe un margen de autonomía. En este sentido, una educadora comunitaria destaca:

“Ellos nos mandan unos lineamientos y uno como maestra sabe que debe cumplir con aquellos lineamientos pero uno lo hace como uno crea, o sea, según las necesidades y fortalezas de cada uno de los niños.”

En el caso de lo nutricional, la minuta que les entregan a las *Casas Vecinales* está especificada con todos los alimentos que deben suministrarse a los niños y con el gramaje adecuado para sus edades. Este régimen debe ser respetado a cabalidad y en caso de que se realicen cambios, éstos deben ser notificados ante la entidad estatal. Al respecto, comenta una educadora comunitaria:

“Por ejemplo, aquí en la nutrición (...) que un día tocó cambiar la minuta, que de pronto el mercado no llegó, tenemos que colocar una nota diciendo por qué no se dio el alimento tal día.”

Todos los aspectos anteriormente desarrollados hacen que las mujeres sobre todo las más antiguas en el programa, sientan angustia. Ellas consideran que con todas las exigencias que hace la institución distrital, será más difícil que logren conservar sus trabajos. Algunas creen que dentro de poco, ya serán reemplazadas por personas profesionales. En este sentido, una educadora comunitaria comenta:

“(...) la verdad las que están más jóvenes que estudien pero yo la verdad pues no pienso estudiar pues no sé, pero de todas maneras sí tenemos que regirnos por el contrato.”

A partir de este año, el contrato que firma la Secretaría Distrital de Integración Social con las asociaciones de *Casas Vecinales*, tiene una duración de tres años. Es decir, el actual contrato estará vigente hasta el año 2011, fecha en la cual, todas las educadoras comunitarias deben ser licenciadas. Por su parte, las mujeres consideran que si ellas fueron las gestoras de la iniciativa de atención infantil, debe respetárseles su condición sin exigirles que sean profesionales. Una educadora comunitaria afirma al respecto:

“Con lo que no estoy de acuerdo es que, sagradamente, sabiendo que hubo un proceso que las madres educadoras hemos llevado hace tiempo y ya llevamos años y igualmente algunas ya tenemos nuestra edad, y dicen que ahorita tenemos que seguir estudiando para poder seguir en la Casa Vecinal.”

Aunque la mayoría de las mujeres de mayor trayectoria en el programa, no están dispuestas a seguir estudiando porque consideran que ya no están en edad para hacerlo y prefieren financiar el estudio de sus hijos, algunas exponen otras razones. Una de ellas está vinculada a las oportunidades prácticamente nulas para ascender o mejorar su situación laboral en la Casa Vecinal, una vez sean licenciadas. En este sentido, una educadora comenta:

“Lo que lo desanima uno es como la forma de trabajo en las Casas porque pues por decir, tienen más en cuenta a las personas que están trabajando con los niños que las que están en una nutrición, en unos servicios generales, entonces, si yo estudio, hago una licenciatura pero voy a seguir en servicios generales o voy a seguir en una nutrición pues como que no lo anima a uno, no le sube los ánimos para uno hacerlo.”

Las mujeres piensan que es injusto que puedan llegar a ser reemplazadas por licenciadas que posiblemente no tengan vocación para el trabajo con niños y niñas, teniendo en cuenta que aquellas han hecho su mayor esfuerzo para ser mejores trabajadoras día tras día pese a no tener formación profesional. Al respecto, una educadora asegura:

“(…) a la Secretaría lo único que le interesa es ver un cartón que esté firmado, que es licenciada en preescolar pero no se sabe la actitud que tiene la persona, el afecto, si sí le gusta, si no le gusta, si estudió eso por descarte, si está en el lugar equivocado, Eso no lo miran”

A pesar de que esta situación afecta sobre todo a las educadoras de más edad, las mujeres jóvenes, en un gesto de solidaridad, están en desacuerdo con la medida según la cual, en el año 2011, todas las mujeres que laboran en las *Casas Vecinales* deben ser licenciadas. Una educadora comunitaria afirma en este sentido:

“Sí está muy bien que le exijan a uno, pero como le van a exigir a una persona de 50 años que tiene que ser profesional cuando se ha hecho en la institución; que si no, entonces esa persona no sirve para trabajar con niños, cuando ha trabajado toda la vida con niños, y no sirve. Esa es la parte más injusta que a mí me parece, que entonces ellas no sirven para trabajar cuando llevan toda su vida dedicada a la labor de trabajar con los niños, cuando es por ellas que las *Casas Vecinales* existen.”

El comentario anterior pone en manifiesto la gratitud de las educadoras jóvenes hacia sus compañeras de mayor trayectoria en el programa. Ojalá que el Distrito les permita seguir unidas en el desempeño de esta exigente labor y dando muestras de solidaridad, tan escasas en nuestros tiempos.

En este capítulo se han desarrollado los aspectos de racionalización y profesionalización del Programa de *Casas Vecinales* del Distrito y se han resaltado los cambios que han debido asumir las educadoras comunitarias. Estos avances de tipo técnico y pedagógico han posibilitado el mejoramiento del servicio y la superación personal y profesional de las mujeres que les ha permitido destacarse a nivel familiar y local, no obstante, les ha traído sentimientos de temor e incertidumbre pues creen que en algún momento pueden ser reemplazadas por otras educadoras más calificadas, sin importar la lucha constante que han llevado a cabo para mejorar la calidad de vida de los niños y niñas de escasos recursos.

CAPITULO V

EL VOLUNTARIADO OPACA LA RELACIÓN LABORAL

Los términos *solidario* y *voluntario* han constituido, una de las premisas principales de los programas de atención a la infancia a nivel nacional y distrital. Sin embargo, con el paso del tiempo han generado diversas discusiones en términos de la situación laboral de las madres y educadoras comunitarias quienes tienen la responsabilidad de ejecutar dichos programas.

Por ello, se considera importante hacer alusión al vínculo que han tenido las mujeres con la Secretaría Distrital de Integración Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el marco de políticas nacionales y distritales que buscan fundamentalmente, mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas de escasos recursos.

Para el desarrollo de este capítulo, se tendrá en cuenta el libro del abogado Libardo Herreño titulado *No hay derecho... las Madres Comunitarias y Jardineras frente al derecho laboral*, en el cual explica de manera detallada, la situación de las mujeres y la manera como sus derechos han sido desconocidos pese a la labor que desempeñan. Así mismo, se abordarán los postulados del sociólogo francés Robert Castel con relación a los derechos sociales y a los sistemas de protección social; y los de Jairo Muñoz, Coordinador de Programas Sociales del Servicio Colombiano de Comunicación y quien ha trabajado muy de cerca con las madres comunitarias de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Por último, se retomará la percepción de las mujeres entrevistadas quienes si bien valoraron los cambios y mejoras del Programa de Casas Vecinales, también mostraron descontento frente a sus condiciones laborales actuales.

El presente capítulo indaga en primera instancia, las condiciones laborales de las madres y educadoras comunitarias que trabajan en los programas de Casas Vecinales y Hogares Comunitarios de Bienestar y en segundo lugar, sobre sus percepciones en el contexto de un mercado laboral sin mayores derechos de propiedad social.

5.1. Las condiciones de trabajo: ser asociada

Programas como el de Hogares Comunitarios de Bienestar y Casas Vecinales, se insertan en el marco de las políticas neoliberales que en las últimas décadas han orientado la gestión de los programas sociales. Si bien el Neoliberalismo aboga por disminuir la intervención del Estado en asuntos económicos y sociales y exige a la sociedad civil a presentar alternativas de solución frente a las distintas problemáticas a las que se enfrentan las comunidades día tras día, esta es una situación compleja. Por un lado, la política social de apoyo a las Casas Vecinales apunta a la configuración de derechos de propiedad social que protegen al infante y facilitan el ingreso al mercado laboral de las madres y padres de familia, lo cual supone una mayor presencia del Estado; pero por el otro lado, el Estado no asume su gestión de manera directa, práctica propia de gobiernos neoliberales, situación esta última, que afecta las condiciones laborales de las personas que contribuyen a la realización de dichos proyectos.

Además, el hecho de que el Estado no destine los recursos necesarios para la ejecución de éste tipo de programas sociales aleja la posibilidad de consolidar una política social clara y sostenible que no esté a expensas de los designios de las diferentes administraciones y que responda a las necesidades de la población. Al respecto Herreño comenta "(...) este servicio ha sido manejado por el Estado como una cuestión de orden secundario dentro de la temática de seguridad social. Por lo regular, los gobiernos han delegado en la oficina de las Primeras Damas la dirección de estos programas comunitarios, entendido más como cuestiones de

beneficencia que como una política social (1999: 47). Aspecto que dificulta la universalización de este derecho y su total desmercantilización (Esping- Andersen, 1993).

Por lo tanto, la labor que asumen las comunidades se engrandece pues en ciertos casos, ellas crean las iniciativas, las llevan a cabo e incluso las financian. Esto fue lo que ocurrió durante los primeros años de la atención a la infancia vulnerable por parte de las madres comunitarias que, como se mostró en los capítulos anteriores, comenzaron prestando el servicio basadas en la experiencia que tenían en la crianza de sus hijos, con los recursos de sus propias familias y como la única alternativa para resolver el problema de la niñez abandonada durante las jornadas laborales de los padres de familia.

Así mismo, la descentralización estatal y la política neoliberal de no asunción de la gestión directa de los servicios han dado paso a la consolidación de nuevos vínculos laborales entre las comunidades y las instituciones públicas que niegan y desconocen los derechos del trabajador. Tal es el caso de las madres comunitarias del ICBF y aquellas que en algún tiempo fueron llamadas jardineras, es decir, las educadoras comunitarias de La Secretaría Distrital de Integración Social SDIS, pues pese a asumir una función que es en primera instancia responsabilidad del Estado, no han recibido las garantías laborales que esperan y merecen.

En este punto es importante aclarar que si bien, tanto las mujeres que trabajan en los Hogares Comunitarios de Bienestar (HOBIS) del ICBF como las que se desempeñan en las Casas Vecinales del Distrito, se sienten inconformes por lo que reciben del Estado en contraprestación por su servicio, se observan diferencias en su situación, sobre todo, en lo relacionado con el salario.

A continuación, algunos aspectos de la situación de las mujeres:

Madres Comunitarias de los Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF:

- No son contratadas directamente por el Estado pero deben acatar todas las órdenes y cumplir con todos los requerimientos que la institución establezca.
- Tienen que hacer parte de asociaciones sin ánimo de lucro que son las contratadas por el Estado para llevar a cabo el programa. Como cada Hogar Comunitario es atendido por una mujer, dichas asociaciones se componen de varias mujeres (pueden llegar a ser hasta 25) y por lo tanto, máximo hasta de 25 HOBIS. Así mismo, cada asociación debe tener representante legal y tesorera. Estas funciones son desempeñadas por las mismas madres comunitarias sin que ello represente un aumento en su salario.
- El contrato que firma el ICBF con las asociaciones es de prestación de servicios.
- En las especificaciones establecidas en el contrato que firma el ICBF con las asociaciones, se hace claridad sobre la inexistencia de cualquier relación laboral.
- Las asociadas no se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo pues, en términos legales, el vínculo que se establece entre las asociadas y la asociación no es de tipo laboral.
- Su salario para este año es de aproximadamente \$348.000 incluido un rubro de aseo y combustible para el mantenimiento de los HOBIS. Esto equivale al 70% del Salario Mínimo Legal Vigente SMLV⁹.
- Ellas deben pagar el 20% de su salud y pensión mensualmente.

⁹ Para el año 2009, el SLMV equivale a \$497.000

- Los Hogares Comunitarios de Bienestar funcionan en pequeños espacios de las casas de las mujeres y en cada uno debe haber 13 niños y niñas que tienen entre seis meses y cinco años.
- El ICBF le otorga a cada Hogar Comunitario de Bienestar el menaje de cocina, los alimentos necesarios, capacitación para las mujeres y préstamos para arreglos locativos en sus viviendas.
- Las madres comunitarias tienen la obligación de atender a los niños de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m.
- Con relación a vacaciones, las mujeres descansan toda la semana santa, una semana de junio, una de julio y a final del año, terminan sus labores en 15 de diciembre y las retoman el 15 de enero. Este tiempo en el que no hay atención a los niños y niñas, las mujeres reciben su salario pero sin el rubro de aseo y combustible.
- Las madres comunitarias tienen que asistir a todas las capacitaciones que exija el ICBF.
- En la mayoría de los casos, las madres comunitarias no tienen auxiliares para que les colaboren con el cuidado de los niños y niñas. Es decir, en cada HOBI, la madre comunitaria se encarga de la nutrición, enseñanza, atención y cuidado de los niños y niñas.

En el caso de las Educadoras Comunitarias de las Casas Vecinales del Distrito, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- No son contratadas directamente por el Estado pero deben acatar todas las órdenes y cumplir con todos los requerimientos que la institución establezca.

- Tienen que hacer parte de asociaciones sin ánimo de lucro que son contratadas por el Estado para llevar a cabo el programa. En este caso, cada Casa Vecinal tiene su propia asociación y las asociadas son las educadoras más antiguas. Por lo tanto, las mujeres no asociadas son empleadas de la asociación. Con ellas, se establece un contrato a término fijo que se renueva cada año según sea el caso. Así mismo, deben tener representante legal y tesorera sin que el desempeño de estos oficios represente un aumento en su salario.
- El contrato que firma la SDIS con las asociaciones es de prestación de servicios.
- En las especificaciones establecidas en el contrato que firma la Secretaría Distrital de Integración Social con las asociaciones, se hace claridad sobre la inexistencia de cualquier relación laboral.
- Las asociadas no se rigen por el Código Sustantivo de Trabajo pues, en términos legales, el vínculo que se establece entre las asociadas y la asociación no es de tipo laboral.
- Para este año, su salario equivale a:
 - \$529.000 para las bachilleres (1.06% de SMLV).
 - \$540.000 para las técnicas (1.1% del SMLV)
 - \$650.000 para las profesionales (1.4 % del SMLV)
- Las Educadoras comunitarias llevan a cabo su labor en las Casas Vecinales que son lugares creados por el Distrito para atender a los niños y niñas, allí, lo menores están separados por niveles de acuerdo a su edad y tienen entre tres meses y cinco años.

- La Secretaría Distrital de Integración le otorga a cada Casa Vecinal el menaje de cocina, los alimentos necesarios y capacitación para las mujeres.
- Las educadoras comunitarias están en la obligación de atender a los niños de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m. y de permanecer en las *Casas Vecinales* hasta las 5 p.m.
- Las mujeres tienen en el año 15 días de vacaciones; tres en semana santa, cuatro en junio y los ocho restantes en diciembre. Aunque las vacaciones de los niños y niñas son más prolongadas, las educadoras comunitarias sí deben asistir a las Casas Vecinales a llevar a cabo labores administrativas y pedagógicas.
- Las educadoras tienen que asistir a todas las capacitaciones que exija la SDIS.
- Cada educadora tiene funciones específicas que pueden cambiar año tras año. Es decir, algunas de ellas están en cada nivel de enseñanza con los niños y niñas, otras están en nutrición, otras en servicios generales y la representante legal que se encarga solamente de lo administrativo.

La figura de las asociaciones sin ánimo de lucro que son contratadas por el Estado mediante contratos de prestación de servicios para la ejecución de los programas, coloca en situación de precariedad a todas las trabajadoras comunitarias. A continuación, algunos de los efectos de este tipo de contrataciones en las condiciones laborales de las mujeres:

Primero, los contratos que firma el Distrito con las asociaciones sin ánimo de lucro son de prestación de servicios, aspecto que pone en permanente

incertidumbre tanto la existencia de las Casas Vecinales como la continuidad laboral de las mujeres. A tal punto, que hasta 2009 los contratos con las asociaciones se suspendían anualmente y las mujeres quedaban temporalmente sin derechos laborales de ningún tipo. Es decir, no contaban con ninguna protección laboral.

Segundo, la condición de *socía*, que da la pertenencia a la asociación niega la condición de una relación laboral de tipo contractual, aspecto que lleva a que las trabajadoras no se regulen por el contrato laboral y se encuentren frente a una negación de sus derechos tales como el de sindicalización. Las bonificaciones y prestaciones son el resultado de acuerdos internos entre las *socias*, que igual pueden evadirse, pues no están reguladas por el Código Sustantivo del Trabajo. Es decir, la asociación puede acogerse o no al código laboral, lo que podría suponer el no pago de horas extralegales (primas, cesantías, pensiones, entre otras). Esta situación posibilita, por un lado, un proceso de deslaborización; y por otro, una heterogeneidad situacional entre las trabajadoras: mujeres en calidad de socias y las que no siendo socias, son contratadas a través de un contrato a término fijo.

Tercero, la figura de contrato por prestación de servicios es un contrato que oscurece el vínculo laboral, aunque las mujeres cumplen con todos los aspectos que validan según el Código Sustantivo del Trabajo, la existencia de una relación laboral. Estos son: la remuneración, la prestación personal del servicio y la subordinación o dependencia (Código Sustantivo del Trabajo, artículo 1, Ley 50 de 1990). Todas estas condiciones las cumplen las trabajadoras. En este sentido, en términos objetivos, establecen una relación laboral que debe regirse por el Código Sustantivo del Trabajo.

Cuarto, el bajo monto de los contratos establecidos entre el Distrito y las asociaciones favorece remuneraciones que ponen a las mujeres en constante

situación de precariedad, pues su base de cotización no sobrepasa el salario mínimo.

Quinto, se genera una pérdida de valor del saber profesional, como lo indican los salarios de este colectivo que no sobrepasan el 1.4% del SMLV.

Sexto, el principio de trabajo *voluntario y solidario* busca legitimar y velar la situación de precariedad de las mujeres.

Séptimo, un mercado de asociaciones prestadoras del servicio de atención al menor que pueden competir a costa de la calidad del servicio y de las condiciones de trabajo de las mujeres.

En el caso de los programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y Casas Vecinales, la lucha de las mujeres explica cómo no se ha generado un claro proceso de deslaboralización entendido como el proceso mediante el cual los trabajadores establecen relaciones de tipo laboral, pero desprovistas de derechos laborales (Herreño, 1999: 35); pues si bien la figura asociativa legalmente permite que ellas no se rijan por el Código laboral, el acuerdo interno ha llevado a que las protecciones laborales orienten el orden social de las dos asociaciones estudiadas. No obstante, hay que destacar que desde el punto de vista legal se da pie al no respeto de dichos derechos tal como lo señala Jairo Muñoz, coordinador de Programas Sociales del Servicio Colombiano de Comunicación comenta:

“Existen muchas personas que contribuyen al bienestar general de una sociedad sin que tengan garantizados *sus derechos laborales*. No es, pues, ninguna sorpresa que exista discriminación en el campo laboral por raza, sexo o condición social. Una de estas discriminaciones en el país es la que padecen cerca de 83.000 mujeres. Se trata de las Madres Comunitarias” (Documento inédito, pág. 1).

Los efectos de las contrataciones utilizadas por el Estado para la gestión de estos programas, dan cuenta de cómo la institucionalización de estos programas encaminados a proteger a los niños y niñas y a brindar mayor oportunidad a los

padres y madres de familia para vincularse o no al mercado laboral, ilustra las políticas de gobierno que por una lado, amplían su participación en el ámbito social pero por otro lado, la no asunción directa de su gestión (producto de subcontratación), expone este campo de acción a los vaivenes de las diferentes administraciones locales, somete a la incertidumbre de continuidad a las organizaciones gestoras, utiliza la figura de *socia* y no de *empleada* para evadir las especificaciones del Código laboral, subvalora el saber profesional y da pie para precarizar las condiciones laborales de las mujeres que ejercen dicha labor.

Por lo tanto, debido a las características de la gestión de los programas en el marco de la política pública de atención a infancia, la protección a los menores no se configura como un derecho de propiedad social, caso contrario al de los países desarrollados.

A continuación se hará visible la percepción de las madres y educadoras comunitarias respecto a sus condiciones en términos laborales.

5.2. Situación y percepción de las mujeres sobre su situación laboral

En la actualidad las mujeres no son suficientemente reconocidas por el Estado pues este aprovechó y consolidó la figura del trabajo *voluntario y solidario* para institucionalizar los programas de Casas Vecinales y Hogares Comunitarios de Bienestar. Además, la noción de empoderamiento de las comunidades deja veladamente gran parte de la responsabilidad de la atención a los niños y niñas en manos de las mujeres, pues es sobre la base de bajos salarios que se sostiene el programa. Es decir, se brinda el servicio de atención a los menores fundamentado en la reducción de costos y la precariedad laboral. Al respecto, una educadora comunitaria comenta:

“No tiene uno el apoyo de ellos, como yo lo he dicho anteriormente, a nosotras no nos valen los derechos que nosotros tenemos como mujeres tan valiosas para

este trabajo. Lo segundo, estamos mal pagas, de todas maneras tenemos un sueldo pero de ahí nos descuentan seguro, nos descuentan un poco de cosas y llega un momento en que uno dice: “no pero qué, qué está pasando.””

De igual manera, en el caso de las madres y educadoras comunitarias, persiste la concepción del trabajo doméstico que es subvalorado y no contemplado desde el punto de vista normativo, como una ocupación similar a las demás. Esto se debe en cierta medida a aquella noción patriarcal predominante en las sociedades occidentales según la cual, la mujer debe ser la encargada de los quehaceres del hogar y del cuidado de los niños. Entonces, aunque el trabajo que desempeñan las educadoras y madres comunitarias es tan digno y exigente como cualquier otro, se desconoce y se sigue atribuyendo a una responsabilidad que hace parte de la condición misma de ser mujer y que por ello no merece reconocimiento. Aunque las mujeres de las Casas Vecinales y los Hogares Comunitarios de Bienestar no cuentan con las garantías laborales acorde a su trabajo con la información del anterior epígrafe, queda claro que las madres comunitarias del ICBF están en desventaja con respecto a las educadoras del Distrito en aspectos como la remuneración y las instalaciones en las que tienen que prestar el servicio. En este sentido, Jairo Muñoz comenta acerca de las condiciones laborales de las madres comunitarias de los Hogares Comunitarios de Bienestar:

“el mayor costo social del funcionamiento del Programa está en manos y hombros de las mujeres. Ellas son quienes ejecutan las principales tareas que conducen al cumplimiento de los objetivos, en no muy buenas condiciones laborales, además de facilitar en forma gratuita los espacios físicos y otros insumos para el desarrollo del mismo” (Documento inédito, 2003: 3. Negrillas del autor).

Es así como las mujeres logran institucionalizar los programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y Casas Vecinales y mejorar sus condiciones de

trabajo en el marco de un mercado laboral caracterizado por una alta inestabilidad y bajas remuneraciones, del que no son ajenas.

En la medida en que la gestión de estos programas es llevada a cabo a través de la figura asociativa, esta situación da pie a posibles procesos de *deslaborización*, fenómeno que gana relevancia en la última década.

En este sentido, el trabajo de las educadoras comunitarias no es valorado ni reconocido de la manera adecuada y lo es aún menos si se tiene en cuenta que la iniciativa de atención a la infancia surgió de las comunidades de escasos recursos y no del Estado. En este sentido, una educadora comenta:

“Son como muy exigentes pero no se ve como ese agradecimiento o como valoración del trabajo. O sea, hace falta como valorar más el trabajo de nosotras porque pues en sí, ellos son funcionarios y cumplen con su labor pero igual, no hay como esa valoración, aunque han habido funcionarios que han tenido experiencia en trabajos con niños y pues ellos saben cómo es el trabajo y lo valorizan pero hay otros que no. Entonces, siempre como que tratan de recargar y recargar trabajo, de exigir, creo de pronto será por lo que a ellos también les exigen y así mismo exigen pero sí hace falta como más apoyo, más valoración del trabajo.”

Así mismo, como fue señalado en el capítulo 3, las constantes exigencias de las entidades estatales a las mujeres hace que por motivos como: incumplimiento de parámetros, alguna disposición de futuras administraciones o por edad no apta para el trabajo con niños y niñas; las mujeres sean proclives a perder su trabajo.

Con relación al último aspecto, las mujeres con más trayectoria en el programa, lamentan el hecho de que pese a haber dedicado tantos años a este trabajo, aún no alcanzan las semanas suficientes de cotización para ser pensionadas. Al respecto una de ellas comenta:

“Pues el disgusto es de que de verdad que me da tristeza yo perder desde el 87 y no tener ya como una pensión para yo decir “bueno yo me voy pa’ la casa”, y no es que me llegara harto pues al menos que me llegaran unos \$200.000, \$300.000, pero sí me da tristeza que un día de estos me toque irme y no tengo ni la mitad de la pensión porque nosotras solo en el 96 fue que nos afiliaron, septiembre del 96, enton, esto es lo que me disgusta aquí del trabajo.”

Si bien la labor de estas mujeres sobrepasa los 20 años, el reconocimiento en términos pensionales tan sólo se dio hace 13, desconociendo toda una trayectoria igual de valiosa a la de cualquier otro trabajador. Así mismo, las educadoras comunitarias no tienen estabilidad laboral pues en cualquier momento, la SDIS puede prescindir de sus servicios. Esto significaría una exclusión y despojo de ciertas “ventajas” que les otorga el hecho de estar vinculadas al mercado de trabajo así no sea mediante una relación laboral.

Es así como se consolidan maneras alternativas de contratación que no exigen el cumplimiento de los derechos laborales y que le permiten al Estado reducir el gasto público. Al respecto, Herreño señala:

“La deslaborización se concreta en el sector público por medio de la contratación indirecta: Contratos administrativos de prestación de servicios, contratos de servicios especiales, empleos de fiducia mercantil, microempresarios, empresas asociativas de trabajo, cooperativas y contratistas independientes (...) Mediante estos contratos las personas tienen una relación de tipo administrativo y no de carácter laboral, por lo cual a pesar de trabajar con el Estado no poseen la calidad de empleados públicos” (1999: 35, 36).

De la misma manera que hay violación de leyes establecidas en la Constitución Política, el Estado colombiano no acata los convenios o tratados internacionales a los que se suscribe. Uno de los más destacados es el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDESC, proclamado

por las Naciones Unidas en 1966. A continuación, algunos de los derechos establecidos en el Pacto.

Los Estados que conforman el Pacto deben garantizar para sus ciudadanos condiciones de trabajo equitativas es decir:

- Remuneración homogénea para todos los trabajadores.
- Igualdad de condiciones laborales para hombres y mujeres.
- Beneficios para que los trabajadores y sus familias puedan llevar una vida digna.
- Seguridad y condiciones de higiene para los trabajadores.
- Igualdad de oportunidades para aspirar a ascensos teniendo en cuenta la antigüedad y capacidades de los trabajadores.
- Oportunidad para descansar, tener vacaciones y días festivos remunerados y para disminuir las horas de trabajo.
- Posibilidad de constituir sindicatos sin que ello implique un desmejoramiento de sus condiciones laborales.
- Derecho a huelga.
- Derecho a la seguridad social.¹⁰

Si bien la institucionalización de los programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y de Casas Vecinales, mejoró las condiciones laborales de las mujeres, el Estado ha ignorado los derechos establecidos en el PIDESC y no los ha contemplado continuar en la mejora de la situación de las madres y educadoras

¹⁰ Elementos abstraídos de los artículos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y citados por Libardo Herreño (1999).

comunitarias. Por su parte el PIDESC, en 1995 y 2001, hizo una serie de recomendaciones al Estado colombiano en las que enfatizó en acabar con la inequidad de las mujeres con respecto a los hombres, mejorar la formación de las madres comunitarias y regularizar su situación laboral (Castro, 2002: 188).

Es decir, el Estado no da cumplimiento a la legislación interna ni a los Convenios, Pactos o Tratados internacionales a los que se acoge. Según Herreño, si se analizaran detenidamente los estatutos de la Organización Internacional del Trabajo, se encontrarían los argumentos suficientes para establecer las irregularidades de la situación laboral de las madres y educadoras comunitarias y sería viable acudir a ellos ajustándolos al contexto nacional para consagrar los derechos de las mujeres.

Aunque la situación de las madres y educadoras comunitarias es desfavorable, ante las pocas alternativas laborales que hay en la actualidad, ellas no tienen una opción distinta a mantenerse en su oficio. De todas maneras, ellas consideran que si bien los parámetros que deben cumplir día tras día son más estrictos, prefieren mantenerse en sus trabajos y no enfrentarse al difícil mercado laboral teniendo en cuenta que gran parte de las mujeres sobrepasan los 40 años, es decir, tienen pocas posibilidades de ubicarse en otra ocupación y no pueden exponerse a quedar desempleadas.

El temor de las mujeres de quedar sin empleo se debe a la poca protección que tienen los ciudadanos en nuestro país cuando están desempleados. Retomando los postulados de Esping-Andersen, en nuestro país los derechos están mercantilizados, es decir, para que los individuos puedan tener ciertas garantías sociales, necesariamente tienen que estar vinculados al mercado laboral, por lo tanto, aquellos que se encuentran sin trabajo no cuentan con mayores protecciones de tipo social.

En este mismo sentido apuntan las reflexiones de Robert Castel quien afirma que la inseguridad social se debe a la alta competencia de los países en el marco de una economía mundializada que desampara a los individuos. De esta manera se genera una desprotección en los individuos y en los trabajadores. Es decir, que se le resta importancia al esquema de la protección social, característica del capitalismo industrial y se fortalece todo lo relacionado con el mercado (2007: 14); derechos de protección social que débilmente se han configurado en el país, sin que tengan un carácter universal y desmercantilizador.

Esta inseguridad social siempre recae en el pueblo y consiste en que los individuos viven el día a día sin saber cómo será el futuro y sin poder hacer nada para prevenir situaciones adversas. Por lo tanto, una persona que se queda sin trabajo pierde su estatus como trabajador e individuo, debido a la falta de derechos sociales (2007: 18).

Así mismo, Castel destaca que los altos índices de desempleo deslegitiman la democracia pues los individuos que no tienen trabajo, no están en igualdad de condiciones para acceder a ciertos beneficios bien sea sociales o laborales (2007: 25).

Aunque es inevitable que se fortalezca la competitividad en el mercado, es fundamental que así mismo, las empresas adquieran compromisos de tipo social con los trabajadores pues en la actualidad, debido a la disminución de las garantías laborales, la condición ideal de los individuos no es estar empleados. Es decir, hay riesgo para los que tienen empleo y para los que no lo tienen.

Lo anterior da cuenta de una sociedad volcada al mercado en la que no se ofrecen garantías para los individuos y en la que cada quien debe luchar por su supervivencia sin esperar nada del otro. Para Castel, esta individualización pone en riesgo el desarrollo adecuado de una sociedad. "(...) esta opción unilateral por el todo económico es en extremo peligrosa, porque una sociedad no existe sin un

mínimo de solidaridad, sin un mínimo de intercambios entre las personas que no sea sólo el imperativo de la ganancia. Una sociedad librada completamente a las leyes del mercado no es una sociedad en el sentido propio del término. Una sociedad librada a la competencia de todos contra todos sería más bien una jungla que una sociedad” (2007: 24).

De igual manera, Castel destaca que para que un individuo pueda desarrollarse de manera positiva tiene que contar necesariamente con soportes o apoyos sociales que aparezcan para contrarrestar una situación de riesgo por ejemplo, la pérdida del empleo. Dichos soportes deben constituir una *propiedad social* que garantice a los individuos la capacidad de mantener su estatus y continuar activo en la lógica de la sociedad actual. El derecho a la jubilación es mencionado por Castel pues le otorga a los individuos la posibilidad de ser independiente cuando ya no están en edad productiva. De lo contrario, se estaría fomentando el desarrollo de individuos negativos. “No cuentan con estos apoyos que constituyen la independencia social del individuo y se convierten en lo que podríamos llamar individuos por defecto. Son individuos porque tienen sentimientos, afectos, necesidades, deseos, como todo el mundo, pero les faltan los recursos básicos para desarrollar de manera positiva la capacidad de ser individuos” (2007: 32). En este sentido, las protecciones a la infancia dan libertad a las madres y padres de familia para decidir si se vinculan o no al mercado, brindando espacios de elección y por tanto de libertad.

Además, este proceso de individualización negativa hace que las personas pierdan la autonomía sobre sus vidas y se conviertan en “títeres” del destino fuertemente marcado por el predominio del mercado. “A través del proceso de individualización, hay individuos que pierden la capacidad de ser responsables, independientes, dueños de su destino. Les falta esta especie de propiedad social que les ofrecían los derechos sociales” (2007: 32).

Este es el caso de las madres y educadoras comunitarias quienes históricamente no han sido reconocidas por la labor que han desempeñado y ante la constante presión que viven en términos de su profesionalización y de los parámetros que deben cumplir, prefieren conservar su trabajo y no exponerse a quedar fuera del mercado. Quizás si en Colombia existiera un sistema de protección social que desmercantilizara y universalizara los derechos, la situación de los individuos sería más favorable y tendrían la posibilidad de elegir entre mantenerse en el mercado laboral o salir de él. Desafortunadamente, en Colombia no hay opción de elegir y si se quiere llevar una vida digna es fundamental estar vinculado al mercado así este, tampoco ofrezca las mejores garantías.

Es así como la institucionalización del programa de Casas Vecinales ha mejorado las condiciones de trabajo de las mujeres de manera parcial, pues la estrategia del Estado de no asumir de manera directa la prestación de dichos servicios, ha supuesto la deslaboralización del trabajo de las madres y educadoras comunitarias, mujeres que desempeñan un trabajo en todo el sentido de la palabra pero cuya remuneración y garantías laborales, no compensan sus esfuerzos ni la lucha que han emprendido desde hace 30 años. A continuación, una reflexión de una educadora comunitaria acerca de las carencias del Estado.

“No tienen en cuenta que fuimos mujeres que verdaderamente le hicimos y le estamos haciendo un favor al Estado porque nosotros a pesar de todo somos la obra de mano más barata que el Estado tiene y la menos reconocida, porque no nos reconocen, no nos dan el valor que verdaderamente tenemos tanto por el hecho de ser mujeres, mamás y estar mirando los problemas que tiene el Estado y que tendría el Estado que resolver, eso no lo tendríamos que resolver nosotras las mujeres comunitarias o las madres jardineras. Era el Estado que tenía que resolverlo y somos la mano de obra más barata y la mejor calificada”.

Así mismo, queda claro que en países como Colombia con sistemas de protección social poco fortalecidos, es muy difícil conseguir un adecuado

desarrollo de los individuos. Se lucha por la sobrevivencia y se aleja cada vez más la posibilidad de tener una vida digna. Además, se pone en manifiesto que si bien los desempleados están en desventaja, tener empleo tampoco garantiza muchos derechos sociales.

Finalmente, se espera que las madres y educadoras comunitarias mediante su capacidad de lucha, puedan conseguir que se les reconozca como trabajadoras para que mejoren su calidad de vida y la de sus familias.

CONCLUSIONES

En esta parte, se pondrán en conocimiento los hallazgos de la investigación realizada, haciendo énfasis en los siguientes aspectos:

Primero, la importancia de la movilización social y capacidad de lucha de las educadoras comunitarias, mujeres que asumieron de manera empírica el cuidado de los niños y niñas desprotegidos y que lograron que el Estado acogiera su iniciativa y la institucionalizara creando así, la política de atención a infancia y dentro de ella, el Programa de Casas Vecinales. Segundo, las particularidades de la política de atención a la infancia, teniendo en cuenta el marco analítico establecido. Tercero, las características de la racionalización del programa de Casas Vecinales y sus repercusiones en la calidad del servicio. Y cuarto, los efectos de la política de atención a infancia - caracterizada por su orientación neoliberal-, en las condiciones laborales de las educadoras comunitarias de las Casas Vecinales y las madres comunitarias de los Hogares Comunitarios de Bienestar, programa éste último, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Con relación al primer aspecto, el programa de Casas Vecinales del Distrito ilustra cómo el fortalecimiento de los colectivos sociales confluye en la consolidación de políticas públicas. En el caso de las educadoras comunitarias, se destacan tres aspectos que hicieron que el Estado visibilizara la problemática de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad, acogiera la experiencia comunitaria y formulara una política de atención a la infancia. En primera instancia, el establecimiento de *redes sociales solidarias* que surgieron al interior de las comunidades, ante la necesidad de cuidar a los niños que permanecían solos en sus casas o en las calles, durante largas jornadas; en segundo lugar, la gran capacidad de lucha y movilización social de las mujeres para conseguir la institucionalización del programa y último, la presión internacional que tuvo que soportar Colombia en los años 80 por la desatención a la infancia.

Lo que evidencia el presente estudio es que a diferencia de lo planteado por Sunkel (2006) para Latinoamérica, respecto a la existencia un Estado Desarrollista, en el país éste no ha tenido dicha configuración. El Estado colombiano sólo recientemente empieza a asumir de manera focalizada la provisión de servicios fundamentales para el desarrollo social de la población, por eso difícilmente podríamos hablar de un retiro del Estado. Desde hace un poco más de dos décadas, muchos colectivos, entre ellos los infantes, empiezan a ser visibilizados a través de la política pública como resultado de la lucha de las mujeres, en la medida en que problemas del ámbito privado, desde lo local, son planteados como problemas sociales y políticos.

Las educadoras comunitarias materializan lo que Villasante (1998) denomina *cultura popular* y en particular, el *tercer* sistema, es decir, un grupo de mujeres de la sociedad civil que se ha empoderado para visibilizar un problemática, para autogestionarla, para demandar del Estado su presencia y luchar para que dicho servicio se consolide como un derecho que cubra cada vez más a mujeres y a hombres, y garantice el derecho de los niños a tener una atención digna. Cultura popular que se consolida a través de la construcción de identidades colectivas y acciones colectivas tal como lo expone Antonio Murga Frassinetti (2006).

El estudio apunta a señalar como las relaciones y prácticas solidarias entre las mujeres que habitan en la misma área física y comparten situaciones de carencia, no se configura como la única opción que les queda a los marginales para sobrevivir, sino que muestra cómo éstas pueden transformarse, desde lo local, en luchas colectivas que trascienden al ámbito público y se configuran como parte de los derechos de los hogares colombianos. Tal como Sunkel señala que fue el origen de la amplia red de servicios sociales en algunos países de América Latina.

La creación del Movimiento Distrital de Casas Vecinales hoy Comisión Distrital de Casas Vecinales, ha constituido un medio organizado de negociación entre el Estado y las mujeres que se ha mantenido vigente con el paso del tiempo y ha facilitado que las educadoras comunitarias de Usme y demás localidades, sean escuchadas en procesos de toma de decisiones relacionados con el funcionamiento del Programa de Casas Vecinales.

La lucha cotidiana de las mujeres articulada a redes sociales de mujeres que luchan por la atención a los menores, configuró una *cultura popular*, que transformó las condiciones de vida de muchos hogares y niños de sectores vulnerables. El caso de las Casas Vecinales, evidencia, entre otros aspectos, primero, cómo las mujeres reproducen sus hábitos y prácticas de género en cuanto a desplegar en un contexto colectivo, labores propias del ámbito doméstico (cuidado de niños y niñas); segundo, cómo su acción colectiva ha contribuido a liberar a otras mujeres y a hombres de dicha actividad cotidiana, pero garantizando que esta libertad no suponga la desprotección de los menores; tercero, cómo la construcción de una identidad colectiva en torno a la protección de los menores sumada a acciones colectivas, fue el origen de un servicio, que posteriormente se institucionalizó, en concordancia cada vez más, con los objetivos de organizaciones internacionales como la UNICEF; y por último, cómo este proceso ha estado acompañado de la construcción de un tejido de solidaridad y de redes sociales fruto del empoderamiento de las mujeres, que ven cómo desde la comunidad, desde lo local, se construyen servicios con miras a que se consoliden como derechos de propiedad social, derechos sociales, es decir, desmercantilizados.

En términos de Sen (2000), este grupo de mujeres constituyen una *agencia* en la medida en que hay dentro de ellas, una intención generalizada en dos sentidos: 1) de destacarse al interior de sus comunidades y núcleos familiares, y 2) de encontrar una alternativa ante la necesidad de cuidar a los niños y niñas que

permanecían solos en sus casas o en las calles. Es así, como ellas mediante su gran capacidad de lucha y su constante capacitación, logran conformar un movimiento que ha mejorado sus condiciones de vida y las de los menores beneficiarios, además, de elevar su autoestima en la medida en que se asumen como mujeres capaces de construir espacios de posibilidades para ellas y la comunidad, a través de la acción colectiva.

Retomando a Sunkel (2006) y Frassinetti (2006), las educadoras comunitarias ejemplifican cómo a partir de creencias y objetivos comunes, los individuos se agrupan para conseguir sus fines y para ello, crean estrategias no sólo de supervivencia basadas en la *solidaridad* sino de lucha para configurarse como actores con capacidad de negociación y de mediación entre el mercado y el Estado. Así mismo, este colectivo demuestra que posiblemente las sociedades son más solidarias en la medida en que necesitan de los demás para su desarrollo. Por lo tanto, en las clases medias y altas se percibe mayor individualización.

En cuanto al segundo aspecto, el programa de Casas Vecinales cuyo objetivo es atender a los niños y niñas menores de 6 años, pertenecientes a estratos 1 y 2, da cuenta de la configuración de un Estado liberal en cuanto a que la política es focalizada (Esping - Andersen, 1993), es decir, que no tiene un carácter universal pues no beneficia a todos los menores, independientemente de su condición social; situación que antes de homogenizar la situación de las clases, arraiga las diferencias entre los estratos bajos, y los medios y altos.

Las iniciativas de atención que ofrece el Distrito para los niños y niñas de estratos 1 y 2, fundamentalmente¹¹, tales como: Casas Vecinales, Jardines cofinanciados, Jardines SDIS, Jardines SDIS rurales y Jardines sociales; tan sólo

¹¹ En la actualidad, hay algunas modalidades que atienden niños y niñas de estrato 3. Sin embargo, según información entregada por la Secretaría Distrital de Integración Social, se espera que fortaleciendo el concepto de focalización, dichos programas se establezcan tan sólo en estratos 1 y 2.

atienden al 4% de la población total de los menores residentes en Bogotá, lo cual muestra una cobertura muy baja.

Así mismo, el programa pone en manifiesto una baja mercantilización, es decir, que el acceso de los niños y niñas al programa no depende del vínculo de sus padres con el mercado laboral, por lo tanto, los menores cuyos padres no trabajan, también son acogidos por el programa.

El hecho de que este tipo de programas tengan tan poca cobertura, excluye a grupos importantes de sectores populares, de clases medias e incluso altas, del acceso a ciertas garantías que deberían ser provistas por el Estado a toda la población (Esping – Andersen, 1996). Una de ellas, es el servicio de cuidado a la infancia. Esto evidencia que en Colombia, este derecho social no está universalizado, contrario a lo ocurrido en los países desarrollados.

En términos de Esping – Andersen, el modelo liberal ilustrado en el programa de Casas Vecinales, redime, por un lado, a las familias beneficiadas, de aquella responsabilidad de atender a los niños y niñas pero, por otro lado, hace que recaiga en las madres y educadoras comunitarias sin otorgarles, el apoyo y respaldo requeridos.

Según Libardo Herreño, la debilidad de programas como el de Casas Vecinales y Hogares Comunitarios de Bienestar, se debe a que pese a su institucionalización, su ejecución depende de los designios de las distintas administraciones, por lo tanto, en la agenda pública se contemplan como programas de segundo orden e, incluso, como proyectos benéficos (1999). Esto, porque la atención infantil no se ha constituido como un derecho de propiedad social (Castel, 2007).

Con relación al tercer aspecto, la institucionalización del programa de Casas Vecinales, supuso colocar en la agenda de la gestión pública la atención de

los niños y niñas, y generar parámetros de intervención y racionalización del programa; sin que las entidades distritales asumieran de manera directa el control de la gestión.

La pauta establecida por el gobierno Distrital en 1998, según la cual las Casas Vecinales se especializarían sólo en la atención de niñas y niños menores de 7 años, constituyó el inicio de un servicio más eficiente y acorde a las necesidades de la población beneficiaria.

Los procesos de racionalización en el programa de Casas Vecinales han implicado la construcción de unos centros especializados para la atención a niños y niñas, la contratación de personal profesional: pedagogos, nutricionistas, interventores, entre otros, encargados de supervisar la labor de las mujeres al interior de las Casas Vecinales; el mejoramiento de la alimentación, la incorporación de elementos pedagógicos para fortalecer en los menores, competencias de tipo lógico, espacial, social, comunicativo; y la profesionalización de las mujeres. Todos estos aspectos han mejorado el servicio y han consolidado una alternativa integral de atención infantil.

Sin embargo, el programa de Casas Vecinales ilustra mediante el establecimiento de dichos procesos, una pérdida de autonomía y poder que las mujeres adquirieron en su calidad de gestoras y ejecutoras de la iniciativa. En la actualidad, deben acogerse estrictamente a las determinaciones de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Los procesos de racionalización y profesionalización del programa, han permitido, por un lado, que ellas se destaquen al interior de sus familias y comunidades que su labor sea reconocida pero, por el otro, han generado sensación de incertidumbre en las mujeres debido a las exigencias de acreditación profesional. Ellas consideran que en algún momento pueden ser reemplazadas

por otras, desconociendo su trayectoria de trabajo comunitario y de creación del programa, producto de una lucha que empezó a finales de los años 70.

En este sentido, las mujeres de mayor trayectoria en el programa de Casas Vecinales no están dispuestas a acatar la medida según la cual, en el año 2011, todas las educadoras comunitarias deben ser licenciadas pues consideran que no están en edad para seguir estudiando y prefieren colaborar a sus hijos para que inicien estudios técnicos o profesionales.

Por último, con relación a las condicionales laborales de las mujeres, la orientación neoliberal del Estado sí se evidencia en la gestión del programa de atención a la infancia, de ahí su carácter ambivalente. Por un lado, institucionaliza una iniciativa comunitaria para atender a los niños y niñas menos favorecidos, lo cual muestra una mayor presencia del Estado en asuntos sociales pero, por el otro lado, su no asunción de la gestión directa de los programas, hace que en la sociedad civil recaiga el peso de la subcontratación de servicios y le permitan liberarse de responsabilidades de orden laboral.

La noción de *empoderamiento* de las comunidades que ha promovido el Estado, le ha facilitado igualmente, la elusión de responsabilidades y obligaciones directas sobre los programas, es decir, que en cierto sentido, desaparece la figura estatal como garante de servicios sociales.

En este sentido, las madres y educadoras comunitarias como gestoras y ejecutoras del programa, no son ajenas a esta política al afectar de manera directa su situación laboral. Primero, desde una perspectiva patriarcal, se reproduce el bajo reconocimiento del trabajo de las mujeres, asociado a trabajo doméstico, a quehaceres del hogar, trabajo exigente como cualquier otro pero no reconocido como tal; segundo, el trabajo no logra ser desligado de la noción de trabajo *solidario* o *voluntario*, situación que vela la relación laboral existente, amparado por su origen; y, por último, la contratación del personal a través de asociaciones

sin ánimo de lucro, han dejado a este colectivo en situación de precariedad laboral manifestada en la *deslaborización del trabajo*, entendida como la situación que permite establecer relaciones de tipo laboral, sin las protecciones del caso.

La figura de asociación sin ánimo de lucro, mediante la cual se contrata a las mujeres, en términos legales, supone la no asunción de relaciones laborales, es decir, que no se acoge al Código Sustantivo del Trabajo. Esta situación da pie para que no se reconozcan derechos laborales tales como: pago de horas extras y festivos, cesantías, primas, vacaciones y otras prestaciones extralegales, además, de la negación del derecho a la sindicalización. No obstante, por acuerdos internos, en los dos casos estudiados, estaban protegidas por algunos de estos derechos. Sin embargo, esta no suele ser una práctica generalizada en un amplio número de asociaciones, quedando los trabajadores y trabajadoras sin mayores protecciones legales, tal como lo señala, Jairo Muñoz.

A través de la subcontratación de servicios, indirectamente, el Estado desconoce los tratados o pactos internacionales que exigen el respeto de los derechos laborales, la equidad de género y la regularización de las condiciones laborales y adopta la precarización como alternativa para reducir el gasto público al no asumir de manera directa la gestión de los programas de atención al infante.

Pese a los acuerdos internos, el Programa de Casas Vecinales ilustra una pérdida de valor del saber profesional pues en la actualidad, una licenciada en preescolar gana el equivalente al 1.4% del SMLV.

La tardía vinculación de las mujeres al régimen de salud y pensión puede ocasionar que las de mayor edad, una vez sean excluidas de los programas, queden sin mayores protecciones de tipo social pues tampoco contarán con una mensualidad que les permita asumir sus gastos de subsistencia. Este aspecto las angustia y las hace sentir vulnerables pues el acceso a la pensión es un derecho mercantilizado (Esping - Andersen, 1993), el cual depende del vínculo de

trabajador al mercado laboral y del cumplimiento de ciertas condiciones. Es decir que una vez queden por fuera del mercado laboral, estarán excluidas de ciertos derechos sociales (Castel, 2007).

La institucionalización del programa y en particular, el establecimiento de medidas como la no posibilidad de sindicalización, reducen significativamente el campo de la acción colectiva y la movilización de las mujeres en torno a objetivos comunes (Murga Frassinetti, 2006). El programa se cristaliza en una estructura burocrática, cuyo contenido y sentido parece ser cada vez más lejano de la acción y control directo de la comunidad de mujeres, quedando su participación reducida al ejercicio profesional. En conclusión, la institucionalización ha tenido el efecto no deseado de restar capacidad de acción y regulación de la comunidad sobre dichos programas.

Para terminar, el caso de las madres y educadoras comunitarias ilustra la ambivalencia de las políticas del Estado pues, por una lado, acogen ciertas iniciativas provenientes de las comunidades, es decir, dan muestras de mayor presencia y apoyo estatal, pero por el otro, el hecho de que no asuman de manera directa la gestión de dichas iniciativas, obliga a la sociedad civil a empoderarse para asumir, enfrentar y dar solución a situaciones adversas.

Así mismo, pone de manifiesto la labor de las madres y educadoras comunitarias durante casi 30 años y todas las implicaciones de que su iniciativa haya sido reconocida por el Estado.

BIBLIOGRAFIA

1. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. *Acuerdo No. 308 de 2008*. Tomado del sitio Web:
<http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.270911&divs=true>. 2009
2. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. *Decreto 399 de 1988*. Tomado del sitio Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3133>. 2009.
3. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. *Lineamientos Generales de la Política Social para Bogotá 2004 – 2014. Una aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas mayores y la familia*. Tomado del sitio Web:
www.saldarriagaconcha.org/archivo/politicassocialdistrito.pdf. 2009.
4. BONILLA, Elsy y RODRIGUEZ, Penélope. *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Grupo Editorial Norma. 1997.
5. CASTEL, Robert. “*Protección Social en una sociedad de semejantes*”. En publicación: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Número 1. Universidad Icesi. Cali. P. 13 – 40. 2007.
6. CASTRO, Erika. “*La exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia: El caso de las madres comunitarias*”. *Revista Estudios Socio Jurídicos*, Volumen 4, número 002. Universidad del Rosario, 2002.
7. CENTRO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO URBANO. *Datos demográficos de Bogotá*. Tomado del sitio Web:

- <http://www.cideu.org/site/content.php?id=173>. 2009.
8. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Bogotá, D.C. Indicadores demográficos 1985 - 2005.
 9. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISITCA. Bogotá, D.C. Estimaciones 1985 – 2005 y proyecciones 2006 – 2020.
 10. DEL VALLE, Alejandro. *Estado, ciudadanía, Bienestar*. Buenos Aires: Docuprint S.A. 2008.
 11. DIAZ, Marta y DIAZ, Susana. *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A. 2003.
 12. ESPING-ANDERSEN, Gosta. “*Las tres economías políticas del Estado de Bienestar*”. En *Los tres mundos del Estado de Bienestar. Edicions Alfons El Magnanim, Institució Valenciana D’estudis i Investigació*. 1993.
 13. FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA UNICEF. *Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada*. Tomado del sitio Web: www.unicef.org/spanish/sowc05/sowc05_sp.pdf. 2009.
 14. HERREÑO, Ángel Libardo. *No hay derecho... Las Madres Comunitarias y Jardineras frente al derecho laboral*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda. 1999.
 15. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Colombia por la primera infancia. Política Pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los 6 años*. Tomado del sitio Web: www.oei.es/quipu/colombia/politica_primer_infancia.pdf. 2009.

16. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. “*Entrega del premio ‘Carlos Lleras Restrepo 2006.’*” Tomado del sitio Web:
http://www.icbf.gov.co/Prensa_comunicaciones/documentos/Discurso%20premio%20carlos%20lleras.PDF. 2009.
17. LARAÑA, Enrique. “*La reconstrucción del concepto de movimiento social*”. En *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza Editorial. 1999.
18. Ley 50 de 1990. En *Código Sustantivo del Trabajo y Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social*. Bogotá: Legis Editores S.A. 2007.
19. MUÑOZ, Jairo. “*La educación popular: una práctica entre mujeres socializadoras de la infancia. Análisis de una experiencia*”. Documento inédito. 2003.
20. MUÑOZ, Jairo. “*Los derechos laborales de las madres comunitarias*”. Documento inédito.
21. MURGA FRASSINETTI, Antonio. “*La sociología de los movimientos sociales*”. En *Tratado Latinoamericano de Sociología*, Enrique de la Garza. México: Anthropos Editorial. P. 103 – 120. 2006.
22. PERIODICO VANGUARDIA LIBERAL. www.vanguardia.com. 2009.
23. PUYANA, Yolanda. “*Los Hogares de Bienestar Familiar, paradojas y logros*”. Universidad Nacional de Colombia, Indepaz. 1996.
24. SECRETARIA DE GOBIERNO DE BOGOTA. Localidad de Usme. Tomado del sitio Web:
http://www.gobiernobogota.gov.co/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=115. 2009.

25. SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL. *La calidad en la educación inicial: un compromiso de ciudad*. 2007.
26. SEN, Amartya y NUSSBAUM, Martha. “*Capacidad y Bienestar*”. En *La calidad de vida. Economía contemporánea*. Fondo de Cultura Económica. 1998.
27. SEN, Amartya. “*La agencia de las mujeres y el cambio social*”. En *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 2000.
28. SUNKEL, Guillermo. *El papel de la familia en la protección social en América Latina*. 2006. Tomado del sitio Web:
http://147.83.15.91/Doc/cols_new/contenidos/downloads/obtener?id=132&artcl=&artcr=2. 2009.
29. TARROW, Sidney. “*La acción colectiva y los movimientos sociales*”. En *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial. 1997.
30. VILLASANTE, Tomás. “*Un tercer sistema que crea alternativas de sociedad*”. En *Cuatro redes para mejor – vivir*. Buenos Aires: Lumen/ Humanitas. 1998.
31. WEBER, Max. “*Los tres tipos de dominación*”. En *Economía y Sociedad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 1997.