

Estudio de caso del programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar del  
ICBF en la ciudad de Bogotá: ¿Cómo diverge lo diseñado de lo  
implementado?

Victoria Sofía Barrios Amado

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-  
Maestría en Administración Pública  
Seminario de Trabajo de Grado  
Barranquilla  
2022

## Tabla de contenido

Capítulo I: Fundamento teórico.....	3
1. Planteamiento del problema .....	3
2. Justificación.....	6
3. Objetivos .....	7
3.1. Objetivo general .....	7
3.2. Objetivos específicos:.....	7
4. Estado del Arte .....	7
5. Marco teórico .....	11
6. Diseño Metodológico .....	25
Capítulo II.....	28
1. Contexto histórico .....	28
2. Formulación de la política.....	35
3. Lineamientos para la implementación de los HCB .....	40
4. Síntesis (1/2 página) .....	48

## **1. Capítulo I: Fundamento teórico**

### **1.1. Planteamiento del Problema**

El programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, -HCB-, es liderado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, -ICBF-, en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, -SNBF- y se enmarca dentro de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016).

Se trata de un servicio de atención a la primera infancia -desde la gestación hasta los 4 años 11 meses de edad-, que se desarrolla mediante el otorgamiento de becas a las familias, por parte del ICBF, a través de una Entidad Administradora del Servicio -EAS-, conformadas usualmente por asociaciones de padres de familia o fundaciones. Tiene como objetivo, propiciar el desarrollo integral, el cuidado y la protección de las niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad, con la activa participación de la familia, comunidad y entidades territoriales (ICBF, 2014).

La labor directa de cuidado de los niños/as, la brindan los agentes educativos (madres o padres comunitarios), a través de siete formas de atención, en diferentes modalidades. Así, en la modalidad comunitaria, se encuentran HCB Familiares, Agrupados e Integrales. Los primeros, funcionan en los hogares de los agentes educativos, atendiendo entre 10 a 14 niñas y niños, los Agrupados, se componen de 2 a 7 hogares comunitarios familiares agrupados en una misma planta física, y los Integrales, están a cargo de la madre o padre comunitario, con el apoyo de un equipo interdisciplinario (ICBF, 2020a).

En la modalidad familiar, se presta el servicio de HCB-Fami, en casa del agente educativo o en espacios de la comunidad, para atender entre 12 y 15 familias en desarrollo, es decir, que cuenten con algún miembro que sea mujer gestante, madre lactante y niños/as menores de 2 años (ICBF, 2014).

Por su parte, en la modalidad institucional, se encuentran HCB Empresariales, que atienden a las niñas/os de los trabajadores de más bajos ingresos de una empresa, la cual adecúa un sitio y cofinancia la prestación de este servicio. Por último, en la misma modalidad, se encuentran los Jardines Sociales, que agrupan hasta 32 hogares comunitarios familiares, en un establecimiento construido especialmente para tal fin (ICBF, 2014).

Según cifras del año 2019, existen un total de 49.177 HCB en el país, atendiendo a 630.043 niños y niñas (ICBF, 2020b), con una cobertura en todo el territorio nacional, a excepción de Amazonas y Guainía (ICBF, 2020c).

Este programa surge desde los años 1970s, según el reportaje de Maldonado (2001), y como explica García (2013), es creado a partir de la iniciativa y autogestión de las mujeres de los sectores más deprimidos de la ciudad de Bogotá, entre ellas Ciudad Bolívar y Usme. Estas mujeres, al observar la necesidad urgente de la atención de niños/as que permanecían solos en casa, mientras sus madres trabajaban, organizaron Jardines Comunitarios que funcionaban en casas en arriendo, lotes de la comunidad o carpas, para prestarles de forma solidaria algún tipo

de cuidado y alimentación, aunque en condiciones precarias.

De esta forma, es evidente que, desde sus inicios, las mujeres han tenido un doble papel protagónico, al liderar este proyecto y al beneficiarse directamente. Incluso, como ilustran Maldonado (2001) y García (2013), se destacan las persistentes movilizaciones exigiendo reconocimiento y apoyo financiero al recién creado ICBF, para continuar con el servicio de los Jardines Comunitarios. Es así como en 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, -CONPES-, aprueba la creación del programa Hogares Comunitarios de Bienestar, a partir de estas iniciativas locales, y mediante la Ley 89 de 1988 se aumenta en un 1% las contribuciones parafiscales que deben allegarse al ICBF, para ser usadas con destino exclusivo al programa HCB.

De esta forma, al diseñar oficialmente el programa, se preservó su carácter comunitario, transfiriendo recursos y responsabilidades a la sociedad civil para su gestión. Así mismo, se planteó como objetivo principal, la atención de “las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país” (Ley 89 de 1988, Art. 1, parágrafo 2).

Actualmente, el programa HCB, sigue los lineamientos técnicos y directrices generales, impartidas por la Dirección de Primera Infancia del ICBF, dentro del proceso misional de Promoción y Prevención. Como se explica en su Manual Operativo, el ingreso de los niños/as beneficiarias, se lleva a cabo mediante el mecanismo de focalización, que tiene en cuenta las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de las familias, según criterios definidos por la Dirección General del ICBF.

El seguimiento y control de la prestación del servicio, es ejercida por el ICBF, a través de varios mecanismos, entre estos, la supervisión técnica del contrato, desarrollo de comités técnicos regionales y la formulación de indicadores (ICBF, 2020a).

El desarrollo del programa HCB, ha generado diversos debates, que giran principalmente alrededor de su calidad y de las condiciones laborales de las madres comunitarias. No obstante, algunos trabajos de investigación, han analizado la relación entre el programa HCB y la equidad de género, llegando a interesantes conclusiones.

Dentro de estos trabajos, se destaca el de Buchely (2015), en el que propone que:

Las madres comunitarias han creado una política pública orgánica distinta a la prevista por el ICBF, pues en sus manos los resultados del cuidado a la primera infancia son distintos a aquellos que se podrían considerar un producto previsible de las lecturas literales de la política pública, pero no menos importantes. En esta nueva política pública creada desde abajo, el programa HCB no se dirige exclusivamente a la primera infancia, sino también a las mujeres trabajadoras de clases bajas, y en esta medida es una política pública de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo de las mujeres de recursos escasos: a algunas de las madres de los niños les facilita la inserción en el mercado laboral, mientras que a las madres comunitarias les ofrece la posibilidad de amasar un capital social y simbólico por medio del ejercicio colectivo del trabajo de cuidado (p.151) [subrayado propio]. En cambio, Pinzón (2015), afirma que este programa: “reproduce un

esquema específico de dominación sobre la mujer. El esquema de dominación que reproduce el programa legitima la posición de la mujer al interior del hogar, con una pérdida co-relativa(sic) de su independencia y de su poder de negociación” (p.133).

De esta forma, las dinámicas que ha generado la puesta en marcha del programa HCB, dejan entrever lo que parece ser una ruptura entre lo consignado en el diseño del programa por parte del ICBF y lo implementado por las madres comunitarias, al agregarle un claro aporte en materia de género. Esta situación, bien merece ser estudiada desde la mirada propia de la administración pública.

Con este propósito, resulta interesante analizar esta ruptura, dentro del contexto de los efectos que tiene este programa en materia de género, ya que permite observar dos aspectos clave. El primero de estos, corresponde a la alienación de políticas, según el concepto propuesto por Tummers et al (2009). Esto se observa, en la divergencia que existe entre los objetivos de este programa, tal como han sido establecidos oficialmente por el ICBF, enfocados en el cuidado infantil; y los objetivos, que en la práctica, persiguen y logran imponer las madres comunitarias en el ejercicio de implementación de esta política, dentro de los cuales se destaca la conciliación del trabajo productivo y reproductivo de las madres de los niños/as beneficiarias, como explicaba Buchely (2015).

En segundo lugar, las características del programa HCB, tal como fue diseñado, podrían conllevar a la legitimación y promoción del papel de la mujer-madre dentro del hogar, afianzando así, la división sexual del trabajo, como fue afirmado por Pinzón (2015). Sin embargo, la apropiación de este programa por parte de las madres comunitarias, otorgándole significados diferentes a los propuestos oficialmente, ha permitido que logren hacerse un lugar dentro de la esfera pública, contrarrestando, mediante la implementación del programa, algunos de los efectos planteados por Pinzón.

Así las cosas, este trabajo pretende analizar, la posible divergencia que existe entre los objetivos y valores consignados en el diseño del programa HCB y lo que en efecto, es perseguido e implementado por las madres comunitarias actualmente, que se caracterizaría por un importante aporte en materia de género. De esta forma, surgen las siguientes preguntas de investigación: ¿existe una divergencia entre los objetivos y valores consignados en el diseño del programa HCB y lo que en efecto, es perseguido e implementado por las madres comunitarias? ¿en qué consiste esta divergencia? ¿cuáles son sus causas y efectos?.

Como es evidente, este objeto de estudio afecta a casi todo el país debido a la amplia cobertura de los Hogares Comunitarios del Bienestar Familiar en Colombia. Sin embargo, esta investigación se concentrará en un estudio de caso realizado para el año 2022 en la ciudad de Bogotá, que permitirá realizar algunas inferencias de lo que puede estar sucediendo a nivel país.

Por último, cabe resaltar que el estudio de este fenómeno resulta fundamental para la administración pública, no solo para profundizar teóricamente respecto a las diferencias entre lo que plantea el Estado al construir una política pública y lo que en la realidad termina siendo implementado, sino porque de forma práctica, también contribuirá en la profundización del conocimiento de otros efectos imprevistos que han surgido a partir de la puesta en marcha de este programa, y que dependiendo de su importancia o alcance, deberían ser tenidos en cuenta

por los hacedores de políticas públicas, para tomar decisiones informadas en cuanto a la continuidad, la preservación del carácter comunitario o el costo/beneficio del programa.

## **1.2. Justificación**

El programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, se sustenta en la gestión comunal, caracterizada por una alta participación de actores locales y la generación de lazos directos entre quienes prestan sus servicios, madres comunitarias, con los usuarios y sus familias. Estas características, permiten que exista cierta discrecionalidad entre lo planteado en el diseño del programa por parte del ICBF y lo que se implementa en la realidad de las comunidades, con la acción de las madres comunitarias en su día a día. Este fenómeno, es conocido más específicamente, como discrecionalidad en el trabajo del nivel de calle (Maynard-Moody y Musheno, 2000), dado el contacto directo entre el agente que presta el servicio y el usuario.

La discrecionalidad en la implementación de políticas públicas, ha sido objeto de estudio y debate por mucho tiempo. Sin embargo, podríamos seleccionar dos posturas importantes que sintetizan gran parte de lo planteado.

Por una parte, la narrativa del Agente-Estado, reconoce la inevitabilidad de la discrecionalidad en el trabajo de nivel de calle y enfatiza en que este se guía por el interés personal, en busca de hacer su trabajo más fácil, seguro y más gratificante. Además, esta narrativa describe a los agentes del nivel de calle como hacedores de políticas públicas, lo que genera preocupación por sus efectos en la gobernanza democrática (Maynard-Moody y Musheno, 2000).

Por otra parte, la narrativa, menos dominante, es la que cuentan los mismos trabajadores del nivel de calle, en la que se presenta al agente que presta los servicios estatales como un agente del ciudadano. De esta forma, según lo expuesto por Maynard- Moody y Musheno (2000), estos agentes argumentan que guían su proceder teniendo en cuenta la circunstancia y al individuo, en lugar de seguir únicamente las reglas y procedimientos dictados por el Estado. Esta situación, conlleva a que muchas veces su trabajo resulte más complejo, más desagradable, y arriesgado al contravenir algunas reglas, con el fin de responder a las necesidades del ciudadano.

Estas dos posturas, resaltan algunos de los riesgos y beneficios de una alta discrecionalidad en los agentes del nivel de calle, que en este caso asociamos como madres comunitarias, que aunque no son oficialmente servidoras públicas, se convierten en la cara del Estado para las comunidades donde prestan sus servicios (Buchely, 2015). Entre los riesgos se podría destacar una menor efectividad en el alcance de los objetivos de la política pública y menor calidad en el servicio prestado, ya que no se siguen estrictamente las guías y procedimientos establecidos.

Entre los beneficios, se resalta una mayor satisfacción del ciudadano, la adaptación de la política pública a las necesidades reales de la comunidad, que probablemente no fueron tenidas en cuenta en su diseño, y para el caso del programa HCB, esta discrecionalidad

podría implicar la imposición de una agenda de género por parte de las MC, al orientar este programa no solo al cuidado infantil sino como una forma de conciliación del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres de su comunidad; así como un medio de empoderamiento y reconocimiento social (Buchely, 2015).

A pesar de los importantes efectos que, al parecer, resultan de la divergencia entre lo diseñado en el programa HCB y lo que ha sido implementado; esta no ha sido objeto de estudio desde la Administración Pública, sino desde otros campos como el derecho, la economía o el trabajo social. Así, se convierte en una tarea fundamental para esta disciplina, comprender en qué consiste este fenómeno y cuáles son sus efectos.

Además, el conocimiento en profundidad de estas dinámicas, permitiría tomar decisiones más informadas respecto a la continuidad o no del programa, de la preservación de su carácter comunitario y de su costo /beneficio, ya que como se entiende de forma oficial, esto es, dirigida exclusivamente al cuidado infantil, posiblemente no satisface los niveles de calidad esperados. Con el presente trabajo, al dar luces sobre la realidad del programa implementado en la comunidad, podrían entrar a considerarse otros efectos importantes de este programa, que afectarían directamente estas decisiones.

### **1.3. Objetivos**

#### ***1.3.1. Objetivo general***

Analizar las diferencias entre los objetivos y valores consignados en el diseño oficial del programa Hogares Comunitarios de Bienestar -HCB- del ICBF y los que en efecto, están siendo perseguidos e implementados actualmente por las madres comunitarias, que se caracterizarían por una clara agenda de género.

#### ***1.3.2. Objetivos específicos:***

- Identificar y caracterizar los objetivos y valores oficiales planteados en el diseño del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF.
- Identificar y caracterizar los objetivos y valores que están siendo perseguidos e implementados por las madres comunitarias, en lo que se refiere a las cuestiones de género.
- Señalar las causas y efectos que genera la divergencia entre los objetivos y valores consignados en el diseño del programa y los que están siendo implementados por las madres comunitarias, en materia de género.

### **1.4. Estado del Arte**

Como se aclaró en las primeras páginas de este trabajo, posiblemente existen diferencias sustanciales entre los objetivos y valores del programa HCB, tal como es consignado en su diseño, y la forma en que está siendo implementada por las madres

comunitarias, al agregarle un claro matiz de género.

Sin embargo, resulta inquietante que las investigaciones de este fenómeno, han sido conducidas principalmente desde las miradas de la Sociología, Trabajo Social, Derecho y Economía, con una ausencia casi total de trabajos de investigación realizados desde la disciplina de la Administración Pública.

Ahora bien, a partir de la lectura de estos trabajos, se identificaron cinco perspectivas, que dan cuenta de las diversas interpretaciones que surgen al analizar los efectos imprevistos del programa HCB en las cuestiones de género.

La primera de estas perspectivas, destaca los aspectos positivos que brinda este programa en la equidad de género, como un medio de empoderamiento, que las traslada a la esfera pública y potencializa sus capacidades como lideresas comunitarias - Puyana y Barreto (1990), Arteaga (2004), López (2014), Buchely (2014), Buchely (2015)-.

En este sentido, el trabajo realizado por Puyana y Barreto (1990), se destaca por ser uno de los trabajos más extensos y con un claro enfoque de género. En este caso, a través de una metodología basada en la reconstrucción de las biografías de las madres comunitarias - MC-, se pretende comprender el devenir cotidiano de estas y, además, analizar la incidencia que las historias de vida de las MC tienen en sus funciones socializadoras.

En cuanto a los resultados, se destacan los relacionados al impacto del programa sobre la mujer, entre estos, se encuentra que: (i) se genera un impacto positivo en el trabajo femenino, empleando a más de 60.000 MC en 1989, y a su vez, facilita el acceso al trabajo de las madres usuarias, especialmente, en las madres solteras, y (ii) el programa HCB puede contribuir a la organización de las mujeres a gran escala, por su alta cobertura y porque promueve su participación en el espacio público.

Lo anterior puede resumirse en lo planteado por una de las madres comunitarias entrevistadas, al evaluar el programa: "la participación en el mismo ofrece, posibilidad de tomar conciencia de la situación social, tomar decisiones, tomarse espacio en la comunidad, dialogar, pensar en una organización más en grande"(p. 65).

También se resalta el trabajo de Buchely (2015), quien recurre al concepto de burocracias callejeras, refiriéndose a los individuos que interactúan con otras personas a nombre del Estado, con el objetivo de entregar distintas provisiones sociales y con la característica fundamental, de encontrarse fuera de un control centralizado y fuerte. De esta forma, las burocracias callejeras son más cercanas a la comunidad que a los centros institucionales del poder, lo que les brinda una cierta autonomía para decidir el contenido real de las políticas que ejecutan.

Así mismo, acuña el término de activismo burocrático, entendido como la actitud militante de las madres comunitarias que, haciendo uso de una agenda política concreta, trascienden a la norma. Además, asegura Buchely que, en el trabajo de campo realizado, se evidenció que las madres comunitarias se desempeñan como burócratas callejeras o actores políticos, que poseen agendas particulares, lo que conduce, incluso, al desarrollo de políticas públicas opuestas a las oficiales.

Los resultados de la investigación de Buchely, indican que las MC integran una

sociedad política, en un contexto de ciudadanía precarias en las que ellas toman la voz para reclamar los reclamos legales, para mejorar su posición política y la de su comunidad. Lo que conlleva, a que las MC originen una política social “en acción” diferente a la política pública anunciada por el ICBF. Así, mientras que, en los lineamientos técnicos del programa, se le da un enfoque orientado hacia la formación de los niños/as de estratos bajos, las madres comunitarias crearon una política social “en acción” que beneficia directamente a sus vecinas.

Esto tiene una particular repercusión, según Buchely (2014), en el uso que las MC hacen de los indicadores. De esta forma, de acuerdo con Buchely, las MC emplean los indicadores para recaudar fondos, ya que se encuentran convencidas de que su trabajo ayuda a otras mujeres. En este sentido, este comportamiento funciona como una resistencia, porque se opone a la agenda del gobierno, que considera que su trabajo está dedicado únicamente a la primera infancia. Así, los indicadores se convierten en un escenario político, que esconden el conflicto (madre vs hijo) y cosifican su vínculo. Como lo relata una de las madres comunitarias entrevistadas por Buchely: “Ellos midieron el impacto del programa en los niños, pero nunca en las mujeres que trabajan para esos mismos niños” (p. 15).

Desde una perspectiva económica, diversos autores han estudiado el impacto positivo del programa HCB en el acceso y participación de las mujeres al mercado laboral –Peña y Glassman (2004), Serrato (2008), Alvear (2011), Buchely (2013), Cardona-Sosa y Morales (2016)-.

Peña y Glassman (2004), afirman que el uso de los servicios del ICBF, así como de agentes privados o no parentales (niñeras, amigos...) aumentan la probabilidad de ser empleada en un 20%, 23% y 50% respectivamente. Incluso, el efecto en el empleo es mucho mayor para las familias de más bajos ingresos. Por tanto, los autores recomiendan hacer énfasis en políticas públicas de cuidado de niños, enfocadas en esta población.

Así mismo, realizan un aporte interesante al indicar que existen dos objetivos implícitos en los programas de HCB, por una parte, el cuidado infantil y por otra, el aumento de la participación laboral de las mujeres, y que estos dos objetivos deben ser reconocidos explícitamente, dado que el cálculo del costo-beneficio del programa no satisface únicamente teniendo en cuenta los beneficios en el desarrollo de la primera infancia. Lo cual repercute en las decisiones de continuidad del programa.

Por su parte, Buchely (2013), aborda el problema de las bajas tasas de empleo femenino en las mujeres de clase media urbana en Colombia, mediante el análisis de cinco políticas dirigidas a la inclusión efectiva de las mujeres al mercado laboral formal.

De esta evaluación, resultó que la alternativa más recomendable, entre las cinco estudiadas, es la promoción de Centros Comunitarios que propendan por una redistribución del trabajo de cuidado. Esta política, logró resultados favorables en su evaluación, porque combina el enfoque de género, el apoyo a los niños y el desarrollo de capacidades humanas. Además, su implementación se da desde abajo hacia arriba, lo que permite superar los principales obstáculos en la adopción de los programas enfocados en el género.

Así mismo, dentro de esta perspectiva, Serrato (2008), elabora un estudio acerca de la conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres en la ciudad de Bogotá a partir de tres encuestas realizadas a las madres usuarias de los servicios de cuidado infantil

de la ciudad. De este trabajo, se evidenció que para las madres jefes de hogar, el uso este servicio les ha ayudado a acceder al mercado laboral en un 63.9%. No obstante, estas políticas fallan en su capacidad para redistribuir los roles de género dentro del hogar. Hecho que se sustenta, en las 13 horas diarias que, según Serrato, las madres siguen dedicando a la doble jornada, entendida esta, como el tiempo dedicado en su empleo formal y en las labores no remuneradas del hogar.

Otra de las perspectivas identificadas, interpreta los efectos del programa HCB como altamente perjudiciales para la igualdad de género en Colombia. Sus argumentos defienden que la puesta en marcha de este programa ha reproducido la tradicional división sexual del trabajo, que asocia a las mujeres con las labores de cuidado dentro del hogar y lo ha desvalorizado, al establecer condiciones laborales precarias para las madres comunitarias - Pinzón (2015), Galindo (2017), Sanmiguel-Valderrama (2011)-.

Representando esta perspectiva, se destaca el trabajo de Pinzón (2015), que estudia desde una perspectiva de género, la situación jurídica de las madres comunitarias, antes de la expedición de la ley 1607 de 2012. Aborda esta problemática, desde tres posturas feministas distintas: feminismo liberal, socialista y cultural. Además, realiza un recuento de la jurisprudencia y legislación, en torno a la situación laboral de las MC.

En los resultados se evidencia que, el programa HCB, reproduce un esquema de dominación sobre la mujer, que legitima su posición al interior del hogar, con una pérdida correlativa (sic) de su independencia y de su poder de negociación. Así, la reproducción de este esquema se lleva a cabo mediante dos vías: la primera, se relaciona con el efecto de la regulación y débil institucionalización del programa -lo que genera resultados cuestionables en la atención de los menores-. La segunda, se refiere a los medios ilegítimos que se usan para alcanzar una supuesta igualdad de oportunidades para que las mujeres accedan al mercado laboral, aprovechándose de la explotación y menosprecio del trabajo reproductivo de las madres comunitarias

La cuarta perspectiva, se asocia con los trabajos adelantados desde la disciplina de la Administración Pública, principalmente a partir de la realización de evaluaciones de impacto del programa HCB, que miden el cumplimiento de sus objetivos. De esta forma, solo algunos tratan, y de forma muy tímida, las cuestiones de género, ya que los objetivos explícitos de este programa, se enfocan únicamente en el cuidado de la primera infancia - Bernal et al (2009), Bernal et al (2010), Bernal et al (2011), Bernal et al (2012)-.

Al respecto, Bernal et al (2012), afirman que para el diseño adecuado de las políticas de primera infancia en Colombia, es necesario ampliar la perspectiva más allá de las condiciones de cuidado de los niños. Empleando políticas que garanticen los derechos de las mujeres, no solo en lo que respecta a la prevención de maltrato y abuso, sino incluyendo aquellas que concilien el trabajo remunerado y las labores como madres, tales como: licencias de maternidad y paternidad, flexibilidad en el empleo, reducción de horario en el período posnatal y políticas de atención a los hijos en el lugar de trabajo, entre otras.

Por su parte, Bernal et al (2012), evalúan el impacto de los Centros de Desarrollo Infantil y Jardines Sociales del ICBF, los cuales son una modalidad institucional de cuidado infantil, que pretende mejorar la calidad del servicio que se ha venido prestando mediante los HCB. En este informe, se evidencia que no hay mejoras sustantivas en la calidad del servicio

prestado en la modalidad institucional en comparación con la modalidad comunitaria, que representan los HCB.

Por último, el trabajo de Porras-Santanilla y Rodríguez-Morales (2019), propone una perspectiva alternativa, al indicar que la oferta de servicios de cuidado infantil del ICBF no está pensada para las comunidades más vulnerables. Argumentando, que el diseño de este programa, afecta considerablemente a las vendedoras ambulantes, quienes por su ritmo de trabajo, requieren horarios extendidos, facilidades de pago y mayor flexibilidad en su participación en las reuniones de padres de familia.

Dicho lo anterior, cabe resaltar que este trabajo aportará una nueva mirada o perspectiva, centrada desde la administración pública, que buscará analizar las diferencias que existen entre los objetivos y valores planteados en el diseño del programa HCB por parte del ICBF y los que han sido implementados por las madres comunitarias, que parecen estar caracterizados por una clara agenda de género.

En este sentido, se convierte en un trabajo pionero en la exploración de este fenómeno desde la mirada de la administración pública; y además, complementa el análisis teórico, con la identificación de los efectos que en la práctica, tendría para los hacedores de políticas públicas, considerar la realidad de lo que es implementado en las comunidades, dado que afectaría directamente las decisiones que tome acerca de la continuidad, efectividad, costo/beneficio y profesionalización del programa, entre otros.

## 1.5. Marco Teórico

Tal como ha sido señalado en el estado del arte, hay múltiples perspectivas acerca de los efectos imprevistos que han sido ocasionados por la implementación del programa HCB en lo que se refiere a las cuestiones de género. Sin embargo, no se observa una apuesta por explicar, desde la disciplina de la administración pública, cómo se ha dado esta implementación y en qué consiste su divergencia con lo formulado en la política pública.

Por tanto, este marco teórico pretende conectar una serie de conceptos y teorías, con el fin de construir una explicación coherente del fenómeno en estudio. En consecuencia, se seleccionaron tres propuestas teóricas: la primera, corresponde al modelo de ambigüedad-conflicto en la implementación de políticas -Matland (1995)-, seguido por el concepto de burócratas callejeros propuesto por Lipsky (1980) y por último, lo postulado por Tummers, Bekkers & Steijn (2009) en su modelo de alienación de políticas (*policy alienation*).

Las políticas públicas, y en especial, su implementación, son un elemento fundamental en la construcción de la presente conceptualización. Al respecto, Muller y Surel (1998) citado en Turgeon y Savard (2012), definen a una política pública como el producto de decisiones gubernamentales que implican objetivos, medios y recursos -es decir, un conjunto de medidas concretas- que constituyen la sustancia "visible" de la política y que están asociadas a un entorno o contexto social determinado, así como a un proceso complejo en el que diversos actores gubernamentales y no gubernamentales tratan de promover una serie de intereses, que a menudo entran en conflicto entre sí.

Este concepto resulta interesante, ya que vincula estrechamente el proceso de las políticas públicas con el juego político de la acción pública, como anota Roth (2010).

Además, del trabajo de Muller, se destaca el enfoque cognitivo del análisis de las políticas públicas. Mediante este enfoque, se entiende a las políticas públicas como los procesos mediante los cuales se construyen las representaciones que una sociedad se da, para comprender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe (Muller, 2009).

Así, el significado de una política no es siempre la que muestra el responsable de la toma de decisiones, ya que algunas políticas pueden tener un significado explícito - por ejemplo, mejorar la vivienda- y otro latente - por ejemplo, cambiar la composición social de la población- (Muller, 2008). Este aspecto, será un eje importante en este trabajo, debido a que pone en relieve la existencia de diferentes significados dentro de una política, que, en este caso, podrían ser el objeto de disputas entre grupos de actores que buscan imponer su propia interpretación del mismo.

En este sentido, Muller (2009), manifiesta que las políticas públicas poseen una función intelectual, que se refleja principalmente en el concepto de referencial de una política pública, que Muller refiere así:

Elaborar una política pública consiste, entonces, en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es “el referencial de la política pública”. (p. 16).

Para aclarar lo anterior, Muller plantea que, por ejemplo, una política pública de carácter esencialmente curativa descansa en una representación de la salud como ausencia de enfermedad, de esta forma el referencial o la representación cognitiva que se tiene de la enfermedad, termina restringiendo las posibilidades de política pública. Así mismo, en el campo de la política industrial, si se representa a la industria como una herramienta para combatir el desempleo, se escogerán políticas que busquen mantener el mayor número de empleos, incluyendo ayudas para los que se encuentran en condiciones vulnerables; mientras que, desde una representación de la industria como un medio para aumentar la competitividad exterior, promovería políticas de reestructuración, sin importar su costo social (Muller, 2009). Estos ejemplos, muestran cómo la imagen que se construya del contexto, representado en el referencial de la política, incide en las posibilidades de que surjan o se impongan ciertos tipos de políticas y no otras.

También, anota Muller, el referencial de una política pública está conformado por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, definiéndolos criterios de selección y las formas de designación de objetivos. Por ello, esto se convierte en un proceso cognitivo cuya función es, por una parte, entender lo real, limitando su complejidad (*decodificación de lo real*), y por otra parte, un proceso prescriptivo, por el cual se actúa sobre lo real (*recodificación de lo real*).

El referencial, enlaza cuatro niveles de percepción del mundo: valores, normas, algoritmos e imágenes. Muller (2009, p. 16) define a los valores como “las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo deseable o lo que está por descartar”, a las normas como “las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado”, los algoritmos como “las relaciones causales que expresan una teoría de la acción” y las imágenes, son entendidas como “unos vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos [...]”

que le dan significación inmediata a lo que se hace”.

En síntesis, desde el enfoque cognitivo, una política pública es, por una parte, un intento por actuar sobre un campo de la sociedad para transformarlo o incluso, para retrasar su evolución, lo cual conlleva a la definición de objetivos a partir de una representación del problema, de sus consecuencias y de las posibles soluciones. Por otra parte, se entiende que una política pública, trasciende este proceso y se convierte en una construcción o imagen de la realidad que se quiere intervenir.

Esta concepción, permitiría al presente estudio, superar un análisis tecnicista del proceso de elaboración de las políticas públicas, en el que además de enfocarse en la narrativa oficial del programa, concentraría su análisis en el contexto en el que esta se elaboró y se ha ido desarrollando. De esta forma, será útil para distinguir los momentos de conflicto o tensión entre las ideas, valores o intereses en juego para los diferentes actores involucrados. Lo cual podría contribuir a dar pistas acerca de las causas que han llevado a una implementación que diverge de lo originalmente planteado en los documentos oficiales del programa.

Por su parte, el proceso de implementación de una política pública, conlleva múltiples dificultades, que han sido estudiadas ampliamente por la administración pública y que ha llegado a conocerse como el “problema de la implementación”, destacándose el clásico trabajo de Pressman y Wildavsky (1984), en el que definen la implementación como “la capacidad de alcanzar las consecuencias previstas, después de haberse satisfecho las condiciones esenciales” (p. 55), en este sentido, la política pública se entiende como una hipótesis que cuenta con condiciones esenciales y consecuencias previstas, de modo que “si se lleva a cabo en un tiempo  $t_1$ , y resultará en un tiempo  $t_2$ ”. Por tanto, la implementación no se refiere a la creación de las condiciones esenciales, es decir, se comienza a implementar una política cuando, v. g., ya se ha aprobado la legislación, se han comprometido los recursos suficientes, se han pactado los acuerdos necesarios, etc., esto permitirá, contar con los insumos esenciales para poner a prueba, a través de la implementación, la hipótesis planteada (Pressman y Wildavsky, 1984).

Sin embargo, para alcanzar estas consecuencias previstas, como afirma Pressman y Wildavsky, se hace necesario determinar una cadena de causas, que se encuentran en el camino intermedio entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras, “si hay  $x$  sigue  $y$ ”. Ahora bien, cuanto más larga sea esta cadena causal, más numerosas serán las relaciones de reciprocidad entre sus elementos y por ende, la implementación será cada vez más compleja.

En este sentido, la implementación como es entendida por Pressman y Wildavsky, permite distinguir el rol fundamental de la cadena de causas para alcanzar los objetivos propuestos. Así mismo, y en unión con el enfoque cognitivo de las políticas públicas de Muller, resultará de utilidad para analizar si empíricamente existen cambios en las relaciones de causalidad cuando se encuentren tensiones entre los significados que se le otorgan a la política pública por los diversos grupos de actores.

Debido a la complejidad que genera la puesta en marcha de las políticas públicas, se han desarrollado diversos modelos para estudiar y describir su implementación, principalmente ubicados en dos escuelas de pensamiento: *top-down* y *bottom-up*. Los teóricos de la escuela *top-down*, consideran que los diseñadores de políticas son los actores centrales y concentran su atención en los factores que pueden ser manipulados a nivel central. Los

teóricos de la escuela *bottom-up* hacen hincapié en los grupos destinatarios y en los prestadores de servicios, y sostienen que la política se hace realmente a nivel local (Matland, 1995).

El trabajo de Matland (1995), realiza una recopilación de las principales características de los modelos top-down y bottom-up, y así mismo presenta su propuesta teórica para la descripción y pronóstico del proceso de implementación de políticas públicas, como se muestra a continuación.

Los modelos top-down (Van Meter y Van Horn 1975; Mazmanian y Sabatier 1981; 1983; 1989 en Matland, 1995), consideran que la implementación se refiere al grado en que las acciones de los funcionarios implementadores y los grupos destinatarios coinciden con los objetivos plasmados en la decisión de una autoridad. Mazmanian y Sabatier (1983, p. 20) definen la implementación como el cumplimiento de una decisión política básica, normalmente incorporada en una norma, pero que también puede adoptar la forma de importantes órdenes ejecutivas o decisiones judiciales. El punto de partida es la decisión de la autoridad; como su nombre indica, se considera que los actores situados en el centro son los más relevantes para producir los efectos deseados (Matland, 1995).

Esta escuela, ha mostrado una tendencia a ser altamente prescriptiva, desarrollando pautas generalizables para la implementación de las políticas públicas, concentrándose en las variables que pueden ser manipuladas desde el nivel central. De esta forma, sus principales recomendaciones, consisten en: (i) hacer que los objetivos de las políticas sean claros y coherentes, (ii) reducir al mínimo el número de actores, (iii) restringir la extensión de los cambios necesarios, (iv) asignar la responsabilidad de la ejecución a un organismo que simpatice con los objetivos de la política (Van Meter y Van Horn 1975; Mazmanian y Sabatier 1983, en Matland, 1995).

El modelo top-down, ha sido criticado por describir la implementación como un proceso puramente administrativo, ignorando los aspectos políticos o tratando de eliminarlos (Berman 1978; Hoppe, van de Graaf, and van Dijk 1985; Baier, March, and Saetren 1986 en Matland, 1995). Así mismo, este modelo ha sido criticado por su énfasis exclusivo en los tomadores de decisiones como actores clave. Esta crítica tiene dos variantes principales. Una de ellas argumenta, desde una perspectiva normativa, que los prestadores de servicios locales tienen experiencia y conocimiento de los verdaderos problemas; por lo tanto, están en mejor posición para proponer una política con propósito.

Sin embargo, los modelos top-down, consideran a los actores locales como impedimentos para una implementación satisfactoria, agentes cuyo comportamiento evasivo debe ser controlado. La segunda variante sostiene, desde una perspectiva positiva, que la discrecionalidad de los burócratas del nivel de calle es inevitablemente tan grande que es sencillamente poco realista esperar que los diseñadores de políticas sean capaces de controlar las acciones de estos agentes. En cambio, la idea de que los prestadores de servicios determinan en última instancia la política, es uno de los principales postulados de los modelos bottom-up (Matland, 1995).

Por su parte, los teóricos del modelo bottom-up, sostienen que se puede obtener una comprensión más realista de la implementación si se observa la política desde el punto de vista de la población destinataria y de los prestadores de servicios. Según Berman (1978) en

Matland, 1995, la implementación de las políticas se produce en dos niveles: macro y micro.

En el nivel de macroimplementación, los actores ubicados centralmente diseñan un programa gubernamental; en el nivel de microimplementación, las organizaciones locales reaccionan a los planes de macronivel, desarrollan sus propios programas y los implementan. Berman sostiene que la mayoría de los problemas de implementación se derivan de la interacción de la política con el entorno institucional a nivel micro. Los planificadores centrales sólo pueden influir indirectamente en los factores de nivel micro (Matland, 1995).

Por lo tanto, sigue explicando Matland (1995), hay una gran variación en la forma en que la misma política nacional se implementa a nivel local. Los factores contextuales del entorno de implementación pueden dominar por completo las normas creadas en la cúspide de la pirámide de implementación, y los diseñadores de políticas serán incapaces de controlar el proceso. En estas condiciones, según los teóricos del modelo bottom-up, si los ejecutores a nivel local no tienen libertad para adaptar el programa a las condiciones locales, es probable que fracase (Palumbo, Maynard-Moody y Wright 1984).

En consecuencia, el modelo bottom-up, sostiene que hay que entender los objetivos, las estrategias, las actividades y los contactos de los actores que participan en el proceso de microimplementación, para entender la implementación.

Es en el micronivel donde la política afecta directamente a las personas. La influencia de la política en la acción de los burócratas de la calle debe ser evaluada para poder predecir el efecto de esa política (Weatherley y Lipsky 1978 en Matland, 1995). Dado que la implementación surge de la interacción entre la política pública y el entorno, no es realista esperar el desarrollo de una teoría simple o única de la implementación que esté "libre de contexto" (Maynard-Moody, Musheno y Palumbo 1990).

Por otra parte, los teóricos del modelo bottom-up, a diferencia de los modelos top-down, no se concentran en la recomendación de pautas para la implementación de políticas públicas. En cambio, han hecho énfasis en la descripción de los factores que causan dificultades para alcanzar los objetivos formulados, los cuales varían para cada sitio de implementación, dejando poco espacio para recomendaciones explícitas que apliquen de forma general. Sin embargo, algunos trabajos han realizado algunas recomendaciones en este sentido, primordialmente, respecto a la necesidad de incorporar estrategias flexibles que permitan la adaptación a las condiciones del contexto (Maynard-Moody, Musheno y Palumbo, 1990). También, Berman (1978), ha sugerido que los cambios en la política pública deben ser consonantes con los valores de los agentes implementadores (Matland, 1995).

Dos críticas a los modelos bottom-up, aparecen con cierta regularidad: una normativa y otra metodológica. La crítica normativa es que, en un sistema democrático, el control de las políticas debe ser ejercido por actores cuyo poder se deriva de su responsabilidad ante los votantes soberanos, a través de sus representantes elegidos y en este caso, la autoridad de los prestadores de servicios locales no se deriva de esta base de poder (Matland, 1995).

La segunda crítica es que la metodología bottom-up, hace demasiado hincapié en el nivel de autonomía local. Aunque si bien es cierto, los actores centrales no actúan en detalle ni intervienen en casos concretos, sí que pueden estructurar los objetivos y las estrategias de los participantes activos. De esta forma, la estructura institucional, los recursos disponibles y el

acceso a un ámbito de implementación, pueden determinarse de forma centralizada y afectar sustancialmente el resultado de las políticas.

Teniendo en cuenta estas dos perspectivas de la implementación, Matland (1995), estructura un modelo teórico de ambigüedad y conflicto, que pretende sintetizar y explicar cuándo es más apropiado el uso de un modelo de implementación top-down o bottom-up, así como proveer bases más coherentes para comprender la implementación.

En este modelo, la ambigüedad es entendida dentro de dos categorías: ambigüedad en los objetivos, cuando no son formulados de forma clara y explícita, y ambigüedad en los medios, cuando no existe certeza acerca de los roles de los diferentes actores o cuando no se conoce con exactitud las herramientas que deben usarse o los efectos que se obtendrán apartir del uso de estas. El conflicto, por su parte, se origina según Dahrendorf (1985) en Matland (1995), cuando existe una interdependencia de actores, incompatibilidad en los objetivos y un elemento de suma cero percibido en las interacciones. Así, habrá conflicto político cuando más de una organización considere que una política es directamente relevante para sus intereses y cuando las organizaciones tengan puntos de vista incongruentes. Estas diferencias pueden surgir en relación con los objetivos declarados de una política o con las actividades programáticas que se planean para llevar a cabo una política (Matland, 1995).

Este modelo teórico, propone 4 tipos de implementación: administrativa, política, experimental y simbólica, dependiendo de sus grados de conflicto y ambigüedad.

En la implementación administrativa, los objetivos están dados y se conoce la tecnología (medios) para resolver el problema existente, por lo que existen bajos niveles de ambigüedad y conflicto. El principio central de la implementación administrativa es que los resultados vienen determinados por los recursos.

En la implementación política, caracterizada por altos niveles de conflicto y bajos niveles de ambigüedad, los actores tienen objetivos claramente definidos, pero las discrepancias se producen porque estos objetivos claramente definidos, son incompatibles.

También pueden producirse batallas conflictivas sobre los medios. A menudo, es precisamente en el diseño de la política de implementación donde se desarrollan los conflictos y estallan las batallas más vigorosas. El principio central de la implementación política, es que los resultados de la implementación se deciden por el poder. En algunos casos, un actor o una coalición de actores tienen suficiente poder para imponer su voluntad a los demás participantes. En otros casos, los actores recurren a la negociación para llegar a un acuerdo.

La implementación de tipo experimental, presenta un alto nivel de ambigüedad y un bajo nivel de conflicto, por tanto, los resultados dependerán en gran medida de los actores más activos e implicados. El principio central que impulsa este tipo de implementación es que las condiciones del contexto dominan el proceso, por ende, el modelo bottom-up, resultaría más adecuado.

Por último, la implementación de tipo simbólica, se caracteriza por altos niveles de ambigüedad y conflicto. En este caso, las políticas que invocan símbolos muy destacados, suelen producir altos niveles de conflicto, incluso cuando la política es ambigua. Las políticas simbólicas, desempeñan un papel importante en la confirmación de nuevos objetivos, en la reafirmación de un compromiso con los objetivos antiguos o en enfatizar valores y principios

importantes (Olsen 1970 en Matland, 1995).

El alto nivel de conflicto es importante porque estructura la forma en que se desarrollan las decisiones y por su parte, el alto nivel de ambigüedad, da lugar a resultados que varían según el lugar de implementación. El principio central es que la fuerza de la coalición a nivel local, determina el resultado. El curso de la política viene determinado por la coalición de actores a nivel local que controlan los recursos disponibles.

La propuesta teórica planteada por Matland, articula dos elementos esenciales, el conflicto y la ambigüedad. Para efectos de este trabajo, se hará énfasis en el estudio del conflicto como posible detonante de los cambios entre lo efectivamente implementado y lo que fue formulado en la política pública; dejando de un lado el elemento de la ambigüedad, ya que no se observa como un aspecto determinante en este fenómeno. Por tanto, el tipo de implementación que presenta rasgos más similares a los mostrados por el presente objeto de estudio corresponde a la implementación política, donde también será interesante analizar el papel del poder. También es importante tener en cuenta que las fronteras entre un tipo de implementación y otro, no están rígidamente establecidas, por lo que es posible que para un caso en particular, se observen una mezcla de rasgos pertenecientes a varias de las clases de implementación mencionadas.

Así las cosas, este modelo permitiría, por una parte, comprender las relaciones de interdependencia, la incompatibilidad en los objetivos, así como las formas de negociación que existen entre los actores que intentan imponer sus propias agendas y por otra, pronosticar los efectos que estos conflictos traerían al proceso de implementación.

Pasando a otro de los conceptos que fundamentan esta investigación, se encuentra lo planteado por Lipsky (1980) como burócratas callejeros. Este término, hace referencia a los trabajadores estatales que interactúan directamente con los ciudadanos en el desarrollo de sus labores, y que tienen un alto grado de discrecionalidad en la ejecución de su trabajo. Por tanto, las entidades estatales que emplean a una gran proporción de burócratas callejeros se denominan burocracias callejeras.

Usualmente, los burócratas callejeros son maestros, agentes de policía, jueces, trabajadores de la salud, entre otros empleados públicos, que garantizan el acceso a los programas del gobierno y otros servicios que este provee.

Al respecto, Maynard-Moody & Musheno (2003), afirman que los burócratas de la calle al trabajar directamente con los ciudadanos, a menudo definen su trabajo no en términos de políticas y reglas, sino en términos de sus propias normas y creencias sobre la justicia, así como en términos de sus relaciones con los usuarios (Maynard-Moody y Musheno 2000). A diferencia de las observaciones objetivas de los responsables políticos de alto nivel, los burócratas de la calle están emocionalmente comprometidos, sin embargo, la posición de poder del burócrata y del usuario es desigual, ya que el burócrata tiene la autoridad para emitir sanciones y beneficios (Coyle McCabe y Nank, 2017).

En este sentido, el trabajo de Maynard-Moody & Portillo (2010), presenta un interesante resumen de las principales características de los burócratas callejeros y su desarrollo en las organizaciones más contemporáneas. Así, definen cinco rasgos de la estructura de trabajo, que permiten explicar su influencia en las burocracias norteamericanas, y que para efectos de la

presente investigación, servirán de guía para reconocer y analizar a detalle, las características principales que identifican a los burócratas callejeros.

Estos cinco rasgos corresponden a: (i) estatus de “primera línea” (“*frontline*” status), (ii) procesamiento de personas (*people processing*), (iii) discreción inherente, (iv) autonomía irreducible, y (v) elaboración definitiva de políticas públicas (*ultimate policymaking*).

En cuanto al estatus de “primera línea”, se refiere a que el lugar que ocupan en la organización está en la parte más inferior de la jerarquía y representan el punto de entrada o el punto de partida en el servicio público en general.

Además, como las burocracias de calle suelen ser jerarquías planas con pocos puestos de supervisión y pocos niveles de gerencia, los burócratas de calle suelen tener pocas oportunidades de ascenso. Muchos, si no la mayoría, permanecerán en primera línea durante toda su carrera: pocos profesores se convierten en directores, pocos asistentes sociales se convierten en supervisores.

Kanter y Stein (1976) en Maynard-Moody & Portillo (2010), describen a los trabajadores de primera línea en todas las burocracias como aquellos menos recompensados, menos valorados y considerados como los más prescindibles y reemplazables, en cierto sentido, no son miembros de la organización en absoluto.

Una segunda característica de los burócratas de la calle, es el contacto directo con clientes y ciudadanos. Como explica Maynard-Moody y Portillo, a veces, el contacto de los burócratas de la calle con los ciudadanos y clientes puede ser fugaz, como en el breve y a menudo brusco encuentro entre un agente de tráfico y un conductor durante un control policial. Otras veces, estos contactos se producen a lo largo de meses y años, durante los cuales se desarrolla una relación entre el profesor y el alumno, el guardia y el preso, o el asistente social y el cliente. Cada vez más, estos encuentros están enmarcados por alguna forma de vigilancia electrónica: los agentes de tráfico comprueban las matrículas por ordenador antes de acercarse a un coche parado; los trabajadores de la asistencia social examinan los registros informatizados de trabajo e ingresos de una madre soltera pobre antes de hablar con ella sobre sus perspectivas de empleo.

No obstante, estos contactos personales y directos son fundamentales a la hora de entender el trabajo de calle. El agente de policía siente la ira del conductor detenido o el alivio del propietario de una vivienda protegida. Un trabajador social pierde el sueño por el niño maltratado, mientras que otro pierde la paciencia con un cliente que no sigue las pautas brindadas. Los trabajadores de calle suelen sentir una mezcla de compasión, disgusto, miedo y fastidio en sus encuentros personales con clientes y ciudadanos. Además, su trabajo es a la vez imprevisible y rutinario, pero rara vez es indiferente. Como escribe Lipsky, en resumen, la realidad del trabajo de los burócratas de la calle no podría estar más lejos del ideal burocrático de distanciamiento impersonal en la toma de decisiones. Por el contrario, en las burocracias de la calle los objetos de las decisiones críticas -las personas- cambian realmente como resultado de las decisiones.

La tercera característica de los burócratas del nivel de calle, consiste en la discreción inherente, esto implica que poseen altos grados de discreción, difíciles de restringir. En efecto, la discreción diferencia a los burócratas de la calle con otros trabajadores de la

“primera línea”, que no poseen poder ni autoridad para tomar decisiones significativas.

Sin embargo, esta discrecionalidad, también resulta ser paradójica, dado que está extensivamente regulada por reglas y procedimientos. Así, continúa explicando Maynard-Moody y Portillo, que cualquier visita a una oficina de asistencia social o a un departamento de policía confirmará que el trabajo en la calle está rodeado de extensas normas y procedimientos. Como Wood y Krause (1979) analizan ampliamente en sus capítulos, estos esfuerzos a menudo son diseñados por los directores políticos para controlar que sus agentes burocráticos no se dediquen a la evasión y al sabotaje (es decir, que no lleven a cabo las intenciones de los funcionarios elegidos). No obstante, el exceso de normas contribuye a la discrecionalidad, en lugar de limitarla.

La discrecionalidad inherente e irreductible en el trabajo de calle se basa en varios factores. Los trabajadores de calle pueden convertir a los ciudadanos en clientes, como sostiene Lipsky, pero las necesidades y circunstancias de los ciudadanos y clientes, rara vez se ajustan a categorías basadas en normas. El trabajo de calle no puede reducirse a formatos programáticos, y en la medida en que los trabajadores de calle se enfrentan a individuos en su contacto cara a cara, se ven obligados a responder a las dimensiones humanas de estos encuentros. Incluso la elección de ignorar las necesidades individuales y seguir el manual es un juicio discrecional. Además, la discrecionalidad en la calle es especialmente pronunciada en lo que respecta a los juicios normativos, los aspectos cualitativos de su trabajo (Lipsky 1980). Por ejemplo, un orientador laboral puede optar por pasar por alto, o sancionar a un cliente que llega tarde a la formación laboral; otro puede escuchar con simpatía los problemas que tiene un cliente para encontrar una guardería segura mientras ignora las preocupaciones de otro.

El cuarto rasgo relacionado al trabajo del nivel de calle, hace referencia a que los burócratas del nivel de calle, inevitablemente adquieren autonomía para tomar decisiones en sus labores.

Dada la naturaleza del trabajo a nivel de calle, se torna difícil la supervisión de sus actividades, por tanto, los altos cargos de las organizaciones rara vez pueden asegurar que los burócratas a nivel de la calle están tomando decisiones discrecionales que se ajusten a sus preferencias (Brehm y Gates 1997 en Maynard-Moody & Portillo, 2010). De hecho, gran parte del trabajo en la calle se realiza fuera del ámbito de los supervisores. Incluso con localizadores GPS y cámaras de vídeo en los autos de policía, por ejemplo, los agentes de patrulla toman decisiones sobre a quién parar y a quién no, sin supervisión ni registro de esta decisión tan fundamental. Del mismo modo, incluso con informes exhaustivos, los trabajadores sociales deciden qué infracciones sancionar o pasar por alto sin apenas rendir cuentas a los supervisores. Los profesores, también cumplen con los mandatos curriculares y de exámenes, pero conservan una autoridad considerable en el aula. Por lo tanto, el trabajo en la calle no sólo es muy discrecional, sino también muy autónomo.

La última característica mencionada por Maynard-Moody y Portillo, corresponde al papel de elaboración final de las políticas públicas (*ultimate policymaking*) que tienen los burócratas de la calle. En este sentido, Lipsky y Richard Weatherly (1979, 1980) se refieren a los burócratas del nivel de calle, como los últimos responsables de la elaboración de políticas y los más influyentes del proceso. Así mismo, sostienen que la política pública es una abstracción hasta que se hace realidad cuando se entrega a los ciudadanos y que las

realizaciones de la política a nivel de la calle definen la política (Lipsky 1978 en Maynard-Moody & Portillo, 2010). Además, no consideran que las desviaciones realizadas al nivel de la calle, respecto de las políticas y procedimientos establecidos en las legislaturas y las oficinas administrativas, fueran fallos de la política o de la aplicación, como afirmaban Pressman y Wildavsky (1979). Más bien, las desviaciones eran un remedio esencial para los mandatos poco prácticos.

En este sentido, Lipsky (1980), afirma que las decisiones de los burócratas del nivel de calle, las rutinas que establecen y los mecanismos que crean para hacer frente a las incertidumbres y a las presiones del trabajo, se convierten efectivamente en las políticas públicas que llevan a cabo. Argumentando que la mejor manera de entender las políticas públicas no es como fueron creadas en las legislaturas o en los despachos de los altos funcionarios, ya que, en gran medida, terminan siendo elaboradas en las abarrotadas oficinas y en los encuentros diarios de los trabajadores de la calle.

El concepto de burócratas callejeros, juega un rol importante para esta investigación, ya que permitiría explicar la discrecionalidad y autonomía que posiblemente tienen las madres comunitarias para introducir cambios en la implementación del programa HCB. En este sentido, los cinco rasgos expuestos por Maynard-Moody & Portillo, facilitarían el trabajo de observación en campo para identificar si en efecto, las madres comunitarias muestran comportamientos propios de los burócratas callejeros, aunque no hayan sido reconocidas como funcionarias públicas por el Estado.

Por otra parte, resulta pertinente analizar otro concepto, que será útil para comprender el fenómeno objeto de esta investigación. La alienación de políticas, propuesta por Tummers, Steijn & Bekkers (2009), se refiere al estado cognitivo general de desconexión psicológica del programa político que se está aplicando, en este caso por parte de un profesional público que interactúa regularmente de forma directa con los clientes.

Este concepto, está compuesto por varias dimensiones: (i) impotencia de la política pública, (ii) falta de sentido de la política pública y, (iii) aislamiento social.

Para comprender el significado de la primera dimensión, impotencia de la política pública (*policy powerlessness*), vale la pena aclarar el término utilizado por el autor y que en este trabajo se traduce como “impotencia”, el cual hace referencia a la expectativa o probabilidad que tiene el individuo de que su propio comportamiento no puede determinar la ocurrencia de los resultados, o refuerzos, que busca (Seeman, 1959 en Tummers et al; 2009). Es decir, los trabajadores sin poder, se sienten objetos controlados y manipulados por otros o por un sistema impersonal (Tummers et al; 2009).

Esta primera dimensión, se divide a su vez, en tres niveles: (i) impotencia en el nivel estratégico, (ii) impotencia en el nivel táctico, (iii) impotencia en el nivel operacional, explicadas a continuación, según lo expuesto por Tummers et al (2009).

La impotencia en el nivel estratégico existe cuando los profesionales tienen poca influencia en las decisiones del nivel estratégico de la política pública que están implementando, por ejemplo, cuando se elabora una nueva política sin la participación de los profesionales que tienen que implementarla.

El nivel táctico, por su parte, se refiere a la influencia percibida por los profesionales

en las decisiones relativas a la forma de aplicar la política dentro de su organización. Es decir, a la forma en que los objetivos de la política se transforman en requisitos específicos de rendimiento, que la organización tiene que cumplir, así como a la forma en que se asignan los recursos (personal, presupuestos, etc.) entre las unidades de la organización para cumplir estos objetivos. En este sentido, la impotencia en el nivel táctico, se configura cuando los trabajadores perciben una falta de influencia en las decisiones relativas a la aplicación de la política dentro de su propia organización.

La falta de control significativo sobre el proceso de trabajo operativo es otro modo de impotencia. En la literatura de la administración pública, esto se describe principalmente en términos de la discreción de un funcionario en la aplicación de las políticas cuando interactúa con los clientes. Es decir, el implementador tiene cierta libertad en cuanto al tipo, cantidad y calidad de las sanciones y recompensas (Lipsky 1980). Cuanto mayor sea la discrecionalidad que perciban los profesionales públicos a la hora de aplicar una política, menor será su sensación de impotencia.

Ahora bien, para comprender la segunda dimensión, falta de sentido de la política pública (*policy meaningless*), resulta pertinente hacer referencia a la definición del término *meaningless*, que en este trabajo se ha traducido como “falta de sentido”. Según Tummers et al (2009), la falta de sentido, se asocia con la percepción de un profesional sobre la contribución de la política a un propósito mayor. Al igual que en el caso de la impotencia de las políticas públicas, la falta de sentido puede darse en los niveles estratégico, táctico y operativo.

A nivel estratégico, la falta de sentido se refiere a la percepción de un profesional, de que un programa no se ocupa realmente de problemas sociales específicos, o de la provisión de bienes y servicios públicos deseables, como el suministro de protección y seguridad financiera (Tummers et al, 2009).

A nivel táctico, la falta de sentido se basa en la percepción del profesional, acerca de la contribución de la organización a la hora de tratar problemas específicos o suministrar bienes públicos. Cuando los organismos adoptan políticas de gestión centradas en objetivos de producción, que carecen de una relación clara con objetivos sociales específicos, es más probable que los profesionales perciban la política como menos significativa (Tummers et al, 2009).

Por su parte, a nivel operativo, la falta de sentido refleja la percepción que tienen los profesionales de la contribución de sus propias actividades a la hora de abordar casos concretos e individuales, como manifestaciones de problemas sociales más amplios. Por ejemplo, ¿están ayudando realmente a la gente? Si no es así, probablemente experimentarán una falta de sentido de las políticas (Tummers et al, 2009).

La falta de sentido de la política, fue analizada posteriormente en el trabajo de Tummers (2011), y se diferenciaron dos aspectos, la falta de sentido social y la falta de sentido hacia el cliente. El primero, hace referencia a la percepción de los profesionales respecto al valor agregado de la política para alcanzar objetivos socialmente relevantes. El segundo, es entendido como la percepción de los profesionales acerca del valor agregado que se genera al cliente, al implementar la política.

Un ejemplo de la falta de sentido social, puede observarse si un profesional público, afirma en una entrevista, que está de acuerdo con el objetivo de la política de aumentar la transparencia, pero que no observa cómo esa política ayuda a lograr ese objetivo. En cuanto a la falta de sentido hacia el cliente, puede identificarse cuando un profesional percibe que la política pública que está implementando afecta seriamente la privacidad de su cliente.

La tercera dimensión, corresponde al aislamiento social – conflictos de roles. Generalmente, el aislamiento social se concibe como la falta de sentido de pertenencia a la organización en la que se trabaja y la imposibilidad de identificarse con ella (Tummers et al, 2009). Sin embargo, en relación con la implementación de las políticas públicas, este término cobra mayor sentido si se analiza usando la noción de roles de conflicto.

Al implementar una política, los profesionales experimentan demandas basadas en diversas lógicas, que hacen hincapié en diferentes valores y normas, y tienen una legitimidad propia (Freidson 2001 en Tummers et al, 2009). Los conflictos de rol surgen cuando los profesionales perciben que estas demandas son incompatibles. El concepto de aislamiento social contempla específicamente el sentido de pertenencia a una lógica, la de la organización. En cambio, el concepto de conflicto de roles reconoce las múltiples lógicas con las que tiene que lidiar un profesional al aplicar una política. Por ejemplo, al aplicar una política, es vital que los profesionales no sólo se identifiquen con su organización, sino también con los clientes a los que tratan.

Se distinguen cuatro lógicas diferentes, en el concepto de conflictos de roles. En primer lugar, la lógica institucional, que se refiere a las exigencias derivadas de los contenidos de la política; éstas suelen establecerse en normas y reglamentos formales, como los objetivos de la política que deben alcanzarse.

En segundo lugar, la lógica organizativa, que formula una serie de exigencias de gestión que guían la correcta aplicación de la política por parte del organismo. En tercer lugar, la lógica profesional, que expresa las exigencias que hay que seguir si se quiere actuar profesionalmente como miembro de una comunidad profesional.

En cuarto lugar, la lógica clientelar que se centra en las exigencias y valores que un ciudadano (muy a menudo como cliente de la administración pública) plantea y que reflejan su situación e intereses personales.

Estas lógicas pueden entrar en conflicto entre sí. Por ejemplo, cuando un profesional público tiene la percepción de que hay que seguir ciertas reglas (lógica institucional) pero, al hacerlo, no se pueden satisfacer las necesidades del cliente individual (lógica del cliente). Estos conflictos de rol aumentan el grado de alienación política que experimentan los profesionales públicos (Tummers et al, 2009).

Las tres dimensiones de la alienación de políticas, analizadas anteriormente, pueden ser influenciadas por diversos factores. En el trabajo de Tummers et al (2009), se identifican dos factores principales que han resultado ser relevantes en este ámbito. Por un parte, la Nueva Gestión Pública -NGP-, al aumentar el uso de sistemas de gestión del rendimiento y control de resultados, promoviendo valores como la eficiencia y los resultados, por encima de otros valores como la autonomía profesional y la libertad de elección, terminaría incrementando la percepción de falta de sentido de las políticas públicas implementadas.

Igualmente, la gestión extensiva del rendimiento, suele implicar instrucciones internas estrictas y los directivos se sienten cada vez más presionados para producir resultados, por lo que resultaría en un aumento de la dificultad de los profesionales para hacer uso de la discreción. Esta situación, según Tummers et al (2009), incrementaría la impotencia de la política pública, al restringir la autonomía profesional.

Así mismo, es de esperar que los profesionales públicos experimenten una mayor impotencia de la política, cuando un organismo está en proceso de reorganización y reducción de personal. Esto debido a que en el marco de la NGP, las organizaciones se ven sometidas a una presión cada vez mayor para reducir su personal y de esta forma, los empleados restantes se encuentran en una posición debilitada con respecto a la gerencia, especialmente cuando la reducción de personal parece un proceso interminable (Pollitt y Bouckaert, 2004 en Tummers et al, 2009).

Otro factor identificado por Tummers, Steijn y Bekkers, que influencia a la alienación de políticas, corresponde al uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación -TIC-. En este sentido, Zuboff (1988) citado en Tummers et al, 2009 distingue entre las TIC automatizadoras y las informadoras.

Las TIC automatizadoras corresponden a aquellas que permiten realizar los mismos procesos con mayor continuidad y control.

Blauner (1964) consideró que la tecnología era un importante factor determinante de la alienación. Hoy en día, las TIC han penetrado sustancialmente en el tejido de la administración pública, especialmente en la ejecución de las normas y la prestación de servicios (Dunleavy et al. 2006). La automatización presupone la formalización y estandarización de los procesos de trabajo. Estos avances pueden reducir la discrecionalidad de los profesionales públicos a la hora de aplicar una política (Bovens y Zouridis 2002). Por lo tanto, cabría esperar que cuanto más se utilicen las TIC para automatizar la aplicación de una política, mayor será la impotencia del profesional público (Tummers et al, 2009).

Por otra parte, la tecnología puede "generar información sobre los procesos productivos y administrativos subyacentes a través de los cuales una organización realiza su trabajo" (Zuboff 1988 en Tummers et al, 2009). Con las capacidades informativas de las TIC, un profesional puede desarrollar nuevas habilidades y adquirir una comprensión más completa de los casos que maneja personalmente. Esto puede disminuir la sensación de falta de sentido. Por lo tanto, se espera que cuanto más se utilicen las TIC informativas a la hora de aplicar una política, menos experimentarán los profesionales públicos la falta de sentido de la política pública (Tummers et al, 2009).

Como se vio, la alienación de políticas, intenta analizar las razones por las cuales los funcionarios públicos no se encuentran en total concordancia con las políticas públicas que deben implementar. Para esta investigación, lo planteado por Tummers et al resulta fundamental para explorar las causas de las diferencias entre lo formulado en el programa HCB y lo que termina siendo implementado.

Así las cosas, se espera observar empíricamente un componente importante de impotencia de la política pública en el nivel estratégico y táctico, falta de sentido de la política en el nivel estratégico y aislamiento social mediante los roles de conflicto. También será

interesante, para efectos de este estudio de caso, examinar si los estándares de la Nueva Gestión Pública y la introducción de las TIC en las labores diarias de las madres comunitarias afectan sustancialmente la alienación de políticas.

Por último, vale la pena intentar organizar y cohesionar las anteriores teorías, de tal forma que se observen sus relaciones causales, las variables en juego y la utilidad de cada una de ellas. Con esto se espera que el lector obtenga una idea más clara de la explicación teórica, aún no definitiva, que se propone para el fenómeno en cuestión.

El eje articulador de esta propuesta teórica, corresponde al modelo de implementación política de Matland (1995), que se concentra en las variables de conflicto y poder. La variable del conflicto permitirá identificar, por una parte, los objetivos, valores e intereses de cada uno de los actores o coaliciones de actores involucrados en la implementación de la política pública, para posteriormente contrastarlos y analizar si se presentan discrepancias entre ellos. La variable del poder, será fundamental para analizar los recursos con los que cuentan estos actores para imponer sus propios objetivos y valores de la política, en caso de que existan discrepancias en estos aspectos.

Estas dos variables, facilitarán la identificación de objetivos adicionales a los formulados oficialmente por el Estado, que se manifiestan al momento de implementar la política pública. A su vez, se explorarán las causas del conflicto y las fuentes del poder en este contexto, mediante la alienación de políticas públicas propuesta por Tummers et al (2009) y el concepto de burócratas callejeros (Lipsky, 1984; Maynard-Moody & Portillo, 2010).

La alienación de políticas podría explicar las razones de los conflictos que se identifiquen mediante el modelo de Matland que, para este caso, es de esperar que se refieran principalmente a discrepancias en los objetivos de la política a nivel central y local. Con este fin, resultará interesante analizar empíricamente las 3 dimensiones propuestas por Tummers et al - impotencia de la política pública, falta de sentido de la política pública y aislamiento social -, para determinar cuál de estos factores tiene mayor influencia en el presente estudio de caso y que, por tanto, podrían posicionarse como sus posibles causas.

Se espera observar que los implementadores de la política experimenten en mayor grado las dimensiones de impotencia de la política pública en el nivel estratégico y táctico, falta de sentido de la política en el nivel estratégico y aislamiento social mediante los roles de conflicto.

El concepto de burócratas callejeros, por su parte, facilitará explicar el origen y funcionamiento del poder que detentan los implementadores de la política pública, y que, según el modelo de implementación política de Matland (1995), corresponde a la variable fundamental que decidirá los resultados de la implementación. En esta investigación, se propone que la principal fuente de poder de las madres comunitarias que implementan directamente la política corresponde a tres de los rasgos propuestos por Maynard-Moody & Portillo (2010): discreción inherente, autonomía irreducible y elaboración definitiva de políticas públicas. Esto les permitiría, imponer los objetivos y valores adicionales que consideren necesarios para la implementación exitosa de la política.

Para finalizar, es necesario apreciar que lo propuesto en estas páginas, corresponde a un marco teórico tentativo, que busca concatenar algunas ideas para explicar este fenómeno y

que, al momento de confrontar estos planteamientos con los resultados obtenidos en campo, se podría observar que mucho de lo aquí expuesto no tiene cabida en el contexto estudiado o, por el contrario, que fue una decisión teórica acertada.

## **1.6. Diseño Metodológico**

Este trabajo de investigación, tiene un fuerte asiento en lo observado en el contexto donde se prestan los servicios del programa HCB, debido a que es en las dinámicas de interacción entre las madres comunitarias con los usuarios y sus familias, que se desarrolla el fenómeno aquí estudiado. Dicho esto, conviene establecer un enfoque mixto, que permita obtener dos miradas complementarias del fenómeno en estudio, pero con un mayor énfasis en sus aspectos cualitativos.

Este énfasis en los datos cualitativos, viene a ser útil en el desarrollo de este trabajo, porque permite expandir y generalizar teorías, sin contar con muestras estrictamente representativas (Jiménez y Weiler, 2016). Además, tal como señala Manfra y Bolick (2017), la investigación cualitativa, desafía la idea de que la experiencia humana consiste de una realidad única, relativamente estable y objetivamente conocible. Como tal, la investigación cualitativa busca el conocimiento de la experiencia humana a través de una serie de teorías, diseños, métodos y técnicas que ayudan a sacar a la superficie las múltiples realidades de las experiencias humanas.

Sin embargo, la recolección de datos cuantitativos, también juega un papel importante en este trabajo, ofreciendo una perspectiva complementaria, que facilita la identificación de relaciones en un nivel macro, que resultarían más difíciles de determinar únicamente desde la mirada detallada de los estudios cualitativos.

Así las cosas, resulta adecuado emplear como método de investigación, el estudio de caso, el cual se realizará en la ciudad de Bogotá en el año 2022. Este método es definido por Yin (1984), como “una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real; cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes; y en la que se utilizan múltiples fuentes de evidencia” (p. 23), permitiendo explorar e investigar un fenómeno contemporáneo de la vida real, a través de un análisis contextual detallado de un número limitado de acontecimientos o condiciones, y sus relaciones, por esta razón, el método de estudio de caso, selecciona un área geográfica pequeña o un número muy limitado de individuos como sujetos de estudio (Zainal, 2007).

El estudio de caso, es un método con gran difusión en el ámbito de la administración pública y en general, para las ciencias sociales. Sin embargo, tal como se indica en el trabajo de Zainal (2007), presenta diversas ventajas y desventajas.

Dentro de las ventajas, resalta que el examen de los datos suele realizarse en el contexto de su uso, es decir, en la situación en la que se desarrolla la actividad. Esto contrasta con el experimento, por ejemplo, que aísla deliberadamente un fenómeno de su contexto, centrándose en un número limitado de variables (Zainal, 2003 en Zainal, 2007).

En segundo lugar, su adaptabilidad a diferentes enfoques, permite realizar análisis tanto cuantitativos como cualitativos de los datos. Así mismo, los detallados relatos cualitativos que suelen producirse en los estudios de casos no sólo ayudan a explorar o

describir los datos en un entorno real, sino que también contribuyen a explicar las complejidades de las situaciones de la vida real que pueden no captarse mediante la investigación experimental o por encuesta Zainal (2007).

Por su parte, dentro de las desventajas, se ha argumentado que los estudios de caso se caracterizan por su falta de rigor, proporcionando una reducida base para la generalización científica y en ocasiones, resultan demasiado largos, difíciles de llevar a cabo y produciendo una enorme cantidad de documentación. A lo cual, Yin (1994), plantea por una parte, que el establecimiento de parámetros y la fijación de objetivos de la investigación son mucho más importantes en el método de estudio de casos que un gran tamaño de muestra, y por otra parte, que la gran extensión de los documentos se debe contrarrestar con una gestión y organización sistemática de los datos (Zainal, 2007)

Para recolectar las evidencias que den sustento al estudio de caso, se emplea la triangulación de diferentes fuentes de datos, obtenidas mediante una combinación de técnicas de carácter cualitativo, que ahondan en los atributos y significados atribuidos a la problemática en estudio, tales como entrevistas, grupos focales, observación participante y análisis documental; y técnicas cuantitativas como encuestas, que permitan explorar las relaciones medibles entre algunas de las variables identificadas.

Dentro de las técnicas cualitativas, se emplea la entrevista, entendida como “una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (Sampieri, Collado & Lucio, 2014, p. 403). En este trabajo, serán aplicadas un total de 20 entrevistas semiestructuradas, utilizando una guía de preguntas o asuntos, pero manteniendo cierta libertad para introducir preguntas adicionales y precisar conceptos (Sampieri et al, 2014), dirigidas a madres comunitarias, funcionarios/as del ICBF de diferentes jerarquías y madres usuarias del programa, con el fin de obtener información que ofrezca una visión auténtica de las experiencias vividas por estos sujetos y de los significados que les atribuyen a dichos eventos (Miller y Glassner, 1997).

Los grupos focales, por su parte, son una forma de recolectar datos cualitativos y consisten esencialmente en involucrar a un pequeño número de personas en una discusión grupal informal (o discusiones), "centrada" en torno a un tema o conjunto de cuestiones concretas. El debate informal del grupo suele basarse en una serie de preguntas (el "programa" del grupo focal) y el investigador suele actuar como "moderador" del grupo: plantea las preguntas, mantiene el debate fluido y permite a los miembros del grupo participar plenamente (Silverman, 2004). Al respecto, Wilkinson (2004), recomienda una mirada alternativa de la conversación dentro de un grupo focal, considerándola, no como un medio para acceder al mundo social y experiencias de los sujetos, sino como constitutiva en sí misma, de un mundo social, momento a momento. Al conceder este estatus a la charla, se abre la posibilidad de ver la discusión del grupo focal como un contexto social por derecho propio y, además, además abre la posibilidad de someterla a una observación directa. El estudio resultante proporcionará un relato detallado y contextual de los procesos sociales.

En este sentido, este trabajo incorporará 3 grupos focales con madres comunitarias, funcionarios y directivos, estimando cinco a seis integrantes por cada uno.

La observación participante, es entendida por Jorgensen (2015), como un método único para investigar la existencia humana, en el que el investigador participa de forma más o menos

activa con las personas en situaciones comunes y entornos de la vida cotidiana mientras observa y recoge información, lo cual resulta valioso para el objetivo de este estudio, ya que permitirá observar y recoger muchas formas de datos que a menudo son inaccesibles desde el punto de vista de un observador externo no participante. De esta forma, el investigador adquiere acceso directo no sólo al entorno físicamente observable sino también a su realidad primaria como experiencias, pensamientos, sentimientos y actividades con significado humano, sentimientos y actividades (Jorgensen, 2015).

Por tanto, se programarán 7 visitas a las instalaciones de los HCB seleccionados en la ciudad de Bogotá, con una duración de 3 horas cada una, para un total de 21 horas de observación participante.

Otra de las técnicas cualitativas empleadas en esta investigación, corresponde al análisis documental, que no se limita únicamente a la inspección de los documentos empleados en la cotidianidad del trabajo, también debe incorporar una clara comprensión de cómo se producen, circulan, leen, almacenan y utilizan los documentos. Al respecto, hay que tener en cuenta, que los documentos son "hechos sociales", en el sentido de que se producen, comparten y utilizan de forma socialmente organizada. Sin embargo, no son representaciones transparentes de rutinas organizativas, procesos de toma de decisiones o diagnósticos profesionales. Construyen determinados tipos de representaciones utilizando sus propias convenciones (Atkinson y Coffey, 2004).

Siguiendo esta línea, Atkinson y Coffey (2004), proponen que los documentos no sean tratados como una fuente de datos secundario, empleada únicamente para apoyar o validar otros datos. Por el contrario, afirman que esa actitud hacia los datos documentales es inapropiada y poco útil, por lo que instan a considerar a los documentos como datos en sí mismos. Según este enfoque, en lugar de preguntar si un relato es verdadero o si puede utilizarse como prueba "válida" sobre un entorno de investigación, es más fructífero plantearse preguntas sobre la forma y las funciones de los propios textos, incluyendo análisis acerca de los usos distintivos del lenguaje que pueden mostrar, las relaciones entre los textos y las convenciones de género.

Por tanto, emplear la técnica de análisis documental en este trabajo, brindará datos valiosos acerca de la realidad oficial o institucional, que pretende imponerse en el programa HCB y la forma en que los diferentes niveles jerárquicos interactúan en este contexto. Así, se planea analizar un total de 15 documentos que se relacionen con el quehacer misional diario de los HCB y los reglamentos expedidos por el ICBF.

Por último, el uso de encuestas, entendidas como "una técnica de recogida de datos, o sea una forma concreta, particular y práctica de un procedimiento de investigación" (Kuznik, Hurtado & Espinal, 2010, p. 317), brindarán un apreciable soporte a esta investigación, al estructurar y cuantificar la información (Kuznik et al, 2010). De esta forma, se realizarán 40 encuestas dirigidas a madres comunitarias y madres usuarias del programa.

Así las cosas, a manera de resumen, este trabajo utiliza un enfoque mixto, empleando el método de estudio de caso y recolectará los datos, mediante las técnicas de entrevistas, grupos focales, observación participante, análisis documental y encuestas, incorporando la rigurosidad que caracteriza a los métodos descritos. De esta forma, el presente diseño metodológico permite contar con un soporte claro, acerca de los fundamentos que guían la

obtención e interpretación de las evidencias que sustentan esta investigación.

## **2. Capítulo II: Diseño de la Política Pública**

En el desarrollo de este capítulo se pretende mostrar la dinámica y discurso institucional del programa HCB desde sus orígenes y su situación actual, resaltando los conflictos que ha generado su implementación y los intereses que han estado en juego.

En ese sentido, se parte del contexto histórico que da origen al programa de Hogares Comunitarios, evidenciando la autogestión de las comunidades y el apoyo del Estado a estas iniciativas. En segunda instancia, se presentan las principales características del programa según lo formulado oficialmente en la política, que reflejan la interpretación que construyó el Estado de la situación generada a partir de la entrada de las madres al mercado laboral y las necesidades de cuidado de sus niños. Por último, se pretende analizar en el apartado de los lineamientos de implementación del programa, cuáles son las exigencias y procedimientos que deben seguir las madres comunitarias para cumplir con lo planteado en la formulación de la política.

Lo anterior, permitirá dar respuesta al primer objetivo de esta investigación, en donde se busca identificar los objetivos y valores oficiales planteados en el diseño del programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, que serán valiosos a la hora de contrastarlos con lo observado en campo, en relación con la implementación del programa por parte de las madres comunitarias.

### **2.1. Contexto histórico**

*Los sectores populares, constructores y protagonistas de su propia ciudad y ciudadanía.*

*García (2013)*

El origen de las iniciativas que darán lugar al programa de Hogares Comunitarios de Bienestar tiene estrecha relación con la formación y devenir de los barrios populares de las principales ciudades de Colombia. Como relata García (2013), a partir de la década de los cincuenta, la incipiente industrialización de las grandes urbes colombianas atrae a una diversidad de habitantes rurales, muchos de los cuales no logran ser ubicados en empleos formales. Así, se empiezan a construir fuertes sectores populares que ejercen actividades económicas informales (servicio doméstico, ventas ambulantes...), caracterizadas por su bajo poder adquisitivo y en condiciones precarias, dentro de contextos de violencia y delincuencia como efectos de la desocupación (Corredor, 1995; Munera, 1998; Carrión, 2001 en García, 2013).

Al surgir este fenómeno migratorio de las zonas rurales a las urbes, se hizo evidente que las ciudades carecían de una infraestructura adecuada en términos de viviendas, servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico para cubrir la creciente expansión de la población. Esto condujo a que finales de los años 80, un gran número de inmigrantes acudiera a la formación

de asentamientos por las vías de hecho, como la invasión de terrenos baldíos, la ocupación de tierras a las afueras de la urbe o el fraccionamiento ilegal de lotes. Estas formas de ocupación, que permitían acceder a viviendas precarias con costos de arriendo o adquisición mucho menores a los establecidos dentro de las urbes, traían consigo múltiples dificultades debido a su ubicación en zonas de difícil acceso, con riesgos de inundación y deslizamientos, que además no contaban con los equipamientos de redes para el funcionamiento de los servicios básicos de luz o agua, generando su desarticulación con el resto de la ciudad (García, 2013).

Estas condiciones sociales, dieron paso por una parte al establecimiento de nuevos barrios populares y a su vez, a la consolidación de sectores populares como colectivos de actores que reivindican una serie de demandas al Estado y construyen sus propios modos de construcción de la ciudad a través de la autogestión y resistencia, constituyéndose en “agentes con un poder diferencial, ideología y un cuerpo de valores para ubicarse en la ciudad” (García, 1992; p. 57 en García, 2013). Dentro de estos actores, se destaca el papel de las mujeres en la búsqueda de mejores condiciones de vida, quienes mediante la organización de acciones colectivas en conjunto con los miembros de estos barrios populares, lograron la instalación de servicios públicos básicos y además, lo que resulta de especial relevancia para este trabajo, forjaron las ideas fundacionales de lo que posteriormente se conocería como Hogares Comunitarios de Bienestar.

Así las cosas, resulta fundamental conocer los testimonios de algunas de las mujeres habitantes de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, extraídos del trabajo de García (2013), que dan cuenta de la autogestión y asociativismo, de la mano con los conflictos, tensiones y resistencias de estos actores, para dar solución a sus problemáticas, en vista de la ausencia de políticas públicas eficaces para satisfacer estas demandas.

[...] el hecho que llevó a mis compañeras a fundar el Jardín fue el ahogamiento de un niño de 5 años en una tina donde había ropa en remojo con agua y jabón, que permanecía solo mientras su mamá trabajaba en casas de familia [Estela Gaucha]. (p. 133).

Se refleja en este testimonio, que desde que se conformaron las primeras iniciativas que darán lugar al programa HCB, surgen dos objetivos en juego, por un lado, detener las tragedias ocurridas por la falta de cuidado adecuado de los niños y por otro, colaborar a las madres de su vecindario en las que reconocen la necesidad de salir a trabajar en empleos precarios para dar sustento a su familia y a su vez, se empatizan con estas problemáticas de género.

[...] Un día, con Cecilia nos pusimos a hablar de que íbamos a cuidar los niños de las personas más necesitadas del sector, los niños que las mamás dejaban por ahí cuando iban a trabajar por días y nos prestaban precisamente para ir a jugar; hablamos con un señor que se llamaba Jorge Naranjo y le dijimos que queríamos cuidar niños pero que no teníamos un sitio, él nos aconsejó que habláramos con la JAC y como ellos eran bien amigos de nosotros nos dieron un pedacito del lugar donde iban a vender el cocinol. Ahí iniciamos cuidando los niños, por la mañana de ocho a doce del día, luego se iban para la casa y a las dos de la tarde los recogíamos y los cuidábamos hasta la cinco o seis que llegaban los familiares, los mandábamos para la casa porque tampoco esperábamos que alguien llegara por ellos ¡simplemente los mandábamos!, es decir no era como ahora que no se puede entregar si no es una persona adulta en ese entonces “váyase para su casa, se acabó”. En un principio no teníamos que darles de comer a los niños por lo que nos íbamos a la plaza

del barrio 7 de agosto y allá nos regalaban frutas más que todo, que era lo que les dábamos de medias nueves o de onces; el señor Jorge Naranjo nos prestaba el carro, nos llevaba y nos traía y como él era administrador de la plaza del 7 de agosto, precisamente nos ayudaba para que nos dieran ¡mercado de buena calidad! Y así seguimos... continuamos con Cecilia en el cuidado de los niños, cuando de un momento a otro nos reunimos en el barrio Tesoro con un señor Emilio Landínez que era de allá, y una señora Nora Trujillo, ella nos dijo que nos uniéramos a los del barrio Compartir porque allí había un grupo de Jardines Comunitarios que nos podían ayudar. Fuimos hasta Compartir un día que salíamos de la jornada y precisamente estaban en reunión ese mismo día unos Jardines poquitos, y ahí iniciamos nuestro trabajo como Jardines [...] Los Jardines Comunitarios nacieron así, en algunas casas en “arriendo”, en otras en lotes de la comunidad, se tomaron los lotes y se trabajaba en ranchos de madera y de latas, en el caso de Juan Pablo II cuidaban los niños en carpas que se consiguieron para un terreno comunitario, en Naciones Unidas también se trabajaba en carpa, nosotros en Minuto de María estuvimos un tiempo en carpa y luego en casa en arriendo, en Arabia en una casa también en arriendo, en Tesoro en unas casas prefabricadas, en Compartir en unos ranchos de lata y las sillas eran los guacales de las verduras, los guacales de las frutas, o como en nuestro caso que eran los postes de madera de la luz. Todo era como muy comunitario, la gente llevaba sus utensilios, sus ollas, sus estufas de gasolina, forraban los bloques para hacer asientos para los niños, la gente llevaba parte del mercado, entre todos colocábamos... recogíamos en las tiendas, y se iba consiguiendo, en empresas [...] Así poco a poco se fue generando ese proceso [...]

Este relato resalta la participación comunitaria que fue evidente desde un principio en estas iniciativas, con la colaboración de los vecinos del sector se construyeron y adecuaron de forma rudimentaria los lugares de cuidado de los niños, así mismo, los alimentos y materiales didácticos fueron conseguidos mediante el aporte comunitario y bajo el liderazgo de las mujeres del sector. Sin embargo, como se argumenta en las próximas páginas, la labor de cuidado infantil pronto va perdiendo su sentido comunitario al oficializarse la política y en la actualidad, cada vez es más difícil mantener la autonomía en las labores de cuidado y la participación de otros miembros de la comunidad debido a la búsqueda de la tecnificación del programa y aumento de la supervisión por parte del ICBF.

Mientras tanto, las políticas públicas de los gobiernos de la época entre los años 70 y 80, ya habían advertido la problemática que se generaba a partir de la migración rural a las zonas urbanas -que conllevaba el aumento de la marginalidad urbana- y las nuevas dinámicas familiares a partir de la masiva salida de las mujeres al mercado laboral. Sin embargo, este nuevo contexto, y en especial para las familias en condiciones de pobreza, fue entendido y delimitado desde la administración estatal principalmente como una amenaza para el mantenimiento de la unión familiar y la crianza de los niños, mas no como un contexto que exigía la construcción de políticas para impulsar las capacidades de las mujeres y acompañarlas en el proceso de acceso a la esfera pública. Esto se refleja en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “Para cerrar la brecha” 1974-1978 del gobierno de Alfonso López Michelsen:

Los mayores cambios dentro de la familia urbana se han producido por el acceso masivo de las mujeres a la educación y al trabajo, lo que también ha impulsado cambios en la socialización y ha generado al mismo tiempo nuevas necesidades (guarderías, atención

preescolar), y nuevas presiones sobre la estructura familiar (drogadicción, delincuencia, desempleo). (DNP, 1974, p. 23 citado en Alviar, 2016)

Estas nuevas necesidades en materia de cuidado infantil, producto de la reducción de la presencia de las madres en el hogar, conlleva a la creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar - CAIP - mediante la Ley 27 de 1974 en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, fundado recientemente mediante la Ley 75 de 1968 en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Los CAIP se encargaban principalmente de educar a las familias en asuntos relacionados con la nutrición, el cuidado de los niños, la atención sanitaria y la psicología del desarrollo (Alviar, 2016).

Sin embargo, los CAIP presentaban dos falencias principales, en primer lugar, se focalizaron en las familias de padres trabajadores del sector formal de la economía, excluyendo a gran parte de la población más vulnerable de mujeres que laboraban en empleos informales y en segundo lugar, solo alcanzaron una escasa cobertura. En este sentido, como relata Castillo (2009), debido a las deficiencias de los CAIP, que no satisfacían las demandas de los sectores empresariales ni las necesidades de la población y además, ante la presión de varios organismos internacionales, condujo a que en 1982 se cuestionara el modelo de atención de los CAIP y de paso, se planteara incluso, no solo el cierre de los CAIP sino del ICBF.

Por tanto, en búsqueda de nuevos modelos de atención a la primera infancia que demostraran mayor eficacia que la oferta institucional prestada hasta el momento, el ICBF comienza a apoyar iniciativas alternativas de cuidado con un fuerte componente comunitario, que ya se estaban dando en diferentes zonas del país, lo que les permitía aumentar la cobertura disminuyendo los costos, ya que se contaría con recursos dispuestos por la propia comunidad, y así mismo, obtener la favorabilidad de organismos internacionales como la UNICEF que propendían por la integración de los padres y la comunidad en el desarrollo infantil (Castillo, 2009).

El siguiente relato dispuesto en el trabajo de García (2013), muestra el ímpetu de las iniciativas comunitarias lideradas por mujeres en los barrios populares de la ciudad de Bogotá, por conseguir el apoyo de las instituciones del Estado para avanzar en sus estrategias de cuidado infantil:

Sí, ya cuidábamos niños, ¡por horas o por días! La gente que conseguía trabajo por días nos decía “yo trabajo el jueves, me hace el favor y me lo tiene”, no cobrábamos sino le daban a uno cualquier cosa, y a veces le dejaban lo del almuerzo, la sopa, arroz, lo que ellos dejaran. Con el tiempo supimos que arriba en “Juan Pablo”, había una señora que iba a pedir ayuda al gobierno[...] y nosotros hicimos una carta, 6 personas acá, y fuimos a dar hasta por allá a mirar cómo hacia ella; ella a cada papá le pedía[...] como que 30 o 50 pesos, bueno lo que le dieran, y con eso preparan una sopa para todo el mundo, más que todo eran sopas[...] para los niños y los abuelos, algo le reconocían a veces por los que cuidaba, le daban mensual; ella dijo que había oído que la Junta iba a ver si le colaboraba con el gobierno o algo así, que hiciéramos una carta. Hicimos la carta y la pasamos a la Primera Dama de la Nación que en ese tiempo era la de... Belisario, pero nunca nos contestaron ¡nada! Después le dijeron a ella que la pasara a... el Ministerio de Protección... allá pasamos una carta. Ya como que estaban abriendo Bienestar Familiar o algo tenía que ver con eso porque eran de Bienestar, vino un coordinador y nos dijo... ¡unas bellezas!, en

ese tiempo eran unas bellezas los funcionarios, ellos entraron y vieron el piso, yo tenía el piso en tierra aquí abajo, las dos piezas, y ya ellos me dijeron “no, eso no, vea hágase una enramadita de cocina más grandecita y listo”. Yo empecé recibiendo aquí ¡15 niños y de una vez se me convirtieron en 32 niños!, ¡era cualquier cantidad de niños!, uno no hallaba que hacer con ellos... Pero ahí los teníamos... Bregamos mucho para hacer grupos, ¡uno se siente orgulloso de esto porque fuimos los pioneros, pero le da a uno tristeza porque las que llegaron encontraron ya todo hecho, no se sabe quiénes somos ni siquiera... a veces lo tumban a uno las que están haciendo Licenciatura y todas esas cosas! [...] ¡que hicieron su bachillerato, que nosotros lo conseguimos a luchas, eso no lo saben! ¡No saben cuánto toco bregar, bregar realmente, hasta llantos hubo ahí! [Cristina]. (p. 135).

De esta forma, en 1986 se aprueba la creación del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar – HCB- mediante el documento CONPES 2278 de 1986 “Plan de Lucha contra la Pobreza” del gobierno de Virgilio Barco, como una estrategia focalizada en la atención de la población infantil más pobre (ICBF, 2017). Así mismo, mediante la ley 89 de 1988, se aumentó el presupuesto del programa, mediante el descuento de un 3% del valor de la nómina mensual de salarios de los empleados de todo el país, para ser destinados exclusivamente al programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, los cuales fueron definidos a su vez como:

Aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país. (Ley 89 de 1988, parágrafo 2º)

De esta forma, surge la figura conocida como madres comunitarias, quienes se encargaban de prestar el servicio de cuidado infantil de los HCB dentro de sus propios hogares y por lo cual recibían una remuneración a modo de beca. En este sentido, su labor no fue reconocida como trabajo formal, sino como un aporte o actividad solidaria de las mujeres con su comunidad.

Hacia los años 90, las madres comunitarias se hacen notar públicamente mediante actos de protesta y lucha social. Principalmente sus objetivos estuvieron enfocados en la mejora de su remuneración económica, de las dotaciones entregadas para el cuidado infantil y posteriormente, en el reconocimiento de que su labor constituía una relación laboral directa con el ICBF, por lo cual, aún hoy siguen exigiendo la retribución de una pensión.

En el trabajo de García (2013), se muestra la narración de una de las madres comunitarias que participó en el paro cívico de 1993, en el cual se unieron diferentes sectores de la localidad de Ciudad Bolívar para exigir la respuesta del Estado frente a múltiples problemáticas, entre estas, las madres comunitarias se sumaron para demandar del Estado un aumento de su remuneración:

Por eso hicimos un “paro” ¡para que nos aumentaran!, el paro del 93, ¡eso sí fue un paro! no como las movilizaciones de ahora que llegamos 3 y 4 “pelagatos”. Duramos organizándolo como 3 meses, con las de allá arriba del “Paraíso” y del “Tesoro”, hicimos varias reuniones donde ellas, aquí en el barrio “San Francisco”, eso fue discutiendo la fecha, el día, la organización de brigadas de alimento, de salud, etc. Lo que se acordó fue una toma a la sede nacional del Instituto, nosotros preparamos ¡una cantidad de comida!, la idea era quedarnos indefinidamente; preparamos cobijas, colchonetas, botiquín de

primeros auxilios y repartimos responsabilidades entre las compañeras. Me acuerdo que nos ayudaron unos pelados de la Universidad... Nacional creo, le hicieron propaganda a lo del paro Asociación por Asociación, Jardín por Jardín, ¡pero calladitos para que no nos pillara el Instituto! El día del paro llegaron buses a recogerlos en los puntos en que habíamos acordado según las ubicaciones de las Asociaciones, por ejemplo a nosotros nos recogieron aquí en la entrada de San Francisco y eso ¡fue gente la que llegó!, hasta padres de familia, parecíamos en una romería, un trasteo completo. Empezamos a pelear los recortes y porque no teníamos ya a los Funcionarios que eran los que nos apoyaban, el día que fueron a abrir los Jardines, ¡de verdad estuvieron a la par con nosotros!, porque ellos no le mezquinaba llegar y decir “mire, tape este hueco, compre unos cartones, póngale aquí a este hueco pa’ que el niño no se le vaya a ir abajo” [...] A mí personalmente me dijeron “consígase un tapete de segunda, coloque cartones debajo al tapete para que no absorba la tierra, y tiéndalo, y ahí mismo puede trabajar usted con sus niños”, yo tenía niños pequeños, conseguí el tapete y ¡ellos vinieron y me lo ayudaron a instalar!, me consiguieron cartones, periódico, todo eso... mojaron los periódicos para que los pusiera debajo, luego encima los cartones y luego el tapete ¡solucionado el tema! Por eso yo creo que el Paro tuvo éxito, porque éramos muchas inconformes con la forma en que nos trataban, ¡por los recortes tan grandes que nos hacían! Me acuerdo que ya cuando llegamos a la sede, como que le había avisado a los funcionarios porque ahí mismo cerraron la entrada y solo unas poquitas de toda esa cantidad que íbamos logro entrar. Ahí mismo mandaron la policía y esos carabineros ¡ya que nos echaban esos caballos encimas!, la mayoría quedamos entre la entrada a la sede y los carabineros... nos estábamos ahogando ¡y ese susto!... fue tanta la presionadera de la policía, que terminamos rompiendo los vidrios y entrándonos a la sede, yo no sé cómo esos vidrios no nos rompieron la cara, un brazo, una pierna, porque la cantidad de viejas entrando a la fuerza por entre esos vidrios [...] Me acuerdo mucho de una paisa de allá arriba del Tesoro, ¡frentera esa vieja!, no volví a saber nada de ella, se retiraría de esto aburrída como muchas de nosotras; pero ese día fue la que después del “despelote” ella organizó a las viejas para que recuperáramos la comida, las cobijas y colchonetas que se habían quedado afuera, organizó una guardia para los baños y para vigilar que no se nos fueran a meter por cualquier lado de la Sede, ¡eso pa` qué fuimos muy organizadas! Ocupamos todo el edificio y un funcionario en silla de ruedas, empezó a gritarnos que éramos unas desagradecidas, que cómo nos atrevíamos a protestar cuando el gobierno antes nos daba trabajo y nos había quitado el hambre a un motón de recicladores, eso enfureció a muchas y esa paisa, mona ella con su pelo recogido en una cachucha, cogió esa silla de ruedas ¡y ese señor era gordo!, y con esa piedra levanto yo no sé cómo esa silla ¡lo iba a lanzar por las ventanas! Si no es porque otras compañeras se meten quien sabe a dónde va a dar ese señor, las compañeras lo dejaron en la entrada para que él se fuera, pero desde afuera nos seguía gritando cosas, que éramos unas “ñeras” y de todo. Debido al Paro fue que le pusieron a la entrada de la Sede Nacional esas rejas, para que no nos volviéramos a entrar, y tampoco volvimos a hacernos escuchar como en ese paro [Cristina Rivera]. (pp. 135-136).

Lo relatado anteriormente, muestra que los objetivos de la movilización social de las madres comunitarias, no se restringieron únicamente al aumento de la beca que recibían por su labor, sino también debido al trato recibido por parte de funcionarios del ICBF. En este sentido, se refleja un cambio en la manera en que el ICBF se relacionaba con el programa, pasando del apoyo a cada una de las madres comunitarias para la puesta en

marcha del programa, que sería posteriormente mostrado como un caso de éxito de su gestión, a una relación de exigencia y desconfianza frente a sus reclamos.

Así mismo, Galindo (2017) citando a Ramírez (2001), da cuenta de lo narrado por Olinda García en calidad de presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en Hogares de Bienestar – SINTRACIHOBÍ- respecto a las movilizaciones para el reconocimiento como un sindicato de trabajadoras:

Cuando nace el programa, el ICBF aportaba para [que en] los hogares comunitarios se les diera una minuta balanceada a los niños niñas [sic]. Al mes de haberse iniciado el programa, el Instituto empezó a recortar los productos. Por esta razón es que en 1987, las madres comunitarias de Juan Pablo Segundo, un sector de Ciudad Bolívar de Bogotá, nos reunimos para organizarnos y exigir nuestros derechos [sic], buscamos el aporte de una organización para que nos capacitara como una asociación, un comité y un sindicato. Es así que nos reunimos madres comunitarias, nos capacitamos. Y nosotras nos decidimos a organizarnos en un sindicato de madres comunitarias. En 1988 se hizo asamblea de madres comunitarias de Bogotá, se eligió una junta directiva y se elaboraron los estatutos para nuestro reconocimiento, se presentaron al Ministerio del Trabajo con el nombre de Sindicato de Madres Comunitarias, pero nos los devolvieron porque no somos trabajadoras. Pero a pesar que no nos dieron el reconocimiento, logramos que el ICBF nos reconociera como un grupo organizado a finales de 1989, realizamos una protesta ante el ICBF, por los recortes y el maltrato verbal de los funcionarios del ICBF, hacia las madres comunitarias, diciendo que eran analfabetas que reclamaban que eran trabajadoras. Se hizo un pliego de negociación donde se pedía el aumento para la ración, la seguridad social, aumento en la bonificación de la madre comunitaria. En esa negociación estuvimos 15 personas, madres comunitarias y padres de familias. La policía nos detuvo, hubo heridas y detenidas, al entrarnos a las instalaciones por la fuerza, hicimos unos acuerdos y logramos hacer una investigación a las madres comunitarias y padres de familias sobre el programa, escolaridad, situación.

Es así que en 1990 realizamos una asamblea donde participaron madres comunitarias de Cali, Florencia, Barrancabermeja, Barranquilla y se eligió una junta directiva conformada con madres comunitarias de estas regiones. Volvimos a presentar nuevamente los estatutos para el reconocimiento con el nombre de Sindicato Nacional de Madres Comunitarias y nos los devolvieron. A finales de 1991 nos presentaron a Patricia Buriticá, una compañera de la Central Unitaria de Trabajadores –CUT–, una de las centrales obreras colombianas, a quien le solicitamos que nos ayudara en la elaboración y el reconocimiento de nuestro sindicato. Realizamos la asamblea, participaron varias regiones del país, le colocamos el nombre de Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en Hogares de Bienestar, SINTRACIHOBÍ.

En 1992 sale una resolución donde dice que toda persona que se quiera organizar lo puede hacer, por esta razón es que nos presentamos y a finales del 1992 nos dieron el reconocimiento legal. A partir de este momento las mujeres nos empezamos a organizar, es así que ya tenemos el reconocimiento de 56 Seccionales en 19 departamentos, y hemos logrado un reconocimiento como organización negociadora nacional con entidades del Estado y no gubernamentales. Hemos logrado beneficios para los niños, las niñas y las madres comunitarias. (pp. 283-285)

A través de estas múltiples movilizaciones y de las acciones legales de las organizaciones de madres comunitarias en contra del Estado, lograron que en Sentencia T-628 de 2012 la Corte Constitucional ordena que “las madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos el salario mínimo legal mensual vigente”, por lo que el Estado mediante Ley 1607 de 2012 ordena la formalización laboral de las madres comunitarias que inició en el año 2014. De esta forma, aunque el Estado les reconoció una remuneración equivalente a un salario mínimo no les dio la calidad de servidoras públicas, por lo que su contrato de trabajo se realiza con las Entidades Administradoras del Servicio -EAS- y no directamente con el ICBF.

Actualmente, las madres comunitarias siguen realizando actos de protesta y de enfrentamiento con el Estado para exigir el pago de las pensiones para las mujeres pertenecientes a este programa y que dedicaron gran parte de su vida a estas labores, así como movilizaciones para mejorar el presupuesto y calidad de las dotaciones de canastas alimentarias, y recientemente, se han mostrado inconformes con el manejo de la metodología de escogencia de operadores (EAS) para los programas de primera infancia mediante el Banco Nacional de Oferentes.

En síntesis, este primer apartado del segundo capítulo, pretendió mostrar cómo se origina el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, resaltando los conflictos e ideas que cada grupo de actores perseguía en el desarrollo de esta iniciativa. Desde el modelo de políticas públicas de Muller (2009), se observa que las madres comunitarias construyeron una imagen de la realidad que deseaban intervenir, pero esta idea no se fundamentaba únicamente en el cuidado infantil, provino de una estrategia de autogestión política, para responder a las necesidades de las madres vecinas que necesitaban acceder al mercado laboral informal en condiciones precarias, que el Estado no reconocía. En este sentido, la visión del programa que tienen y defienden las madres comunitarias cubre un espectro más amplio en materia de derechos, que no se restringen a los del niño, sino especialmente los de las mujeres.

Por otra parte, los antecedentes de este programa, dejan ver que hubo una ruptura entre la imagen de la realidad observada por el ICBF, que está influida por el contexto político en el que se encuentra inmersa y la imagen de la realidad que apreciaron las madres comunitarias. El ICBF, desde una visión centrada en el cuidado de los niños, deja a un lado el reconocimiento de esta problemática desde una perspectiva más amplia, que le habría permitido identificar otras aristas relacionadas con el impacto en la conciliación del trabajo reproductivo y productivo de las mujeres.

## **2.2. Formulación de la Política**

El proceso de formulación del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, requirió a su vez, de un proceso de interpretación por parte del Estado, de las experiencias que desarrollaron las mujeres de barrios populares al liderar la puesta en marcha de jardines infantiles autogestionados con la comunidad. Como resultado de este proceso interpretativo, habría sido posible formular este proyecto desde diversos enfoques, por una parte, como una estrategia para conciliar el trabajo reproductivo y productivo de las madres, por otra, como una iniciativa para el

cuidado infantil, o incluso, reconociéndolo como un proceso político de autogestión para reemplazar la ausencia de políticas efectivas del Estado, entre otros.

Sin embargo, la interpretación que predominó al oficializar este programa y que en su mayoría, aún se mantiene, se sustentó en tres ejes principales: 1) énfasis en el cuidado infantil, 2) labor solidaria de las madres comunitarias y 3) prestación del servicio por parte de la comunidad.

Esta interpretación, debe ser leída desde el contexto social y económico que se mostraba dominante a finales de los años 80. Por un lado, aún subsistía la imagen de la mujer como madre y responsable de las labores de cuidado no remuneradas en el hogar, y desde el aspecto económico, se realizaban recortes presupuestales en materia social según las recomendaciones del FMI (Alviar, 2016). De esta forma, resulta lógico que la interpretación que tendrá una mejor acogida y que representa los intereses y valores que quiere promover el Estado en su momento, fue el cuidado infantil, que no implica la inclusión de temas sensibles como la equidad de género, la división sexual del trabajo o la remuneración del trabajo reproductivo dentro de la agenda estatal y que adicionalmente, haría uso de las actividades solidarias de las madres comunitarias, reduciendo los costos del programa.

Estos tres ejes principales, ya mencionados, se hacen evidentes en el transcurrir normativo de este programa. En cuanto al énfasis en el cuidado infantil, se observa que en todos los documentos del programa se reitera que el objetivo primordial del programa es la atención a los niños y niñas.

Desde los comienzos del programa, se determinó en el artículo primero de la Ley 89 de 1988, que los Hogares Comunitarios de Bienestar:

Se constituyen mediante las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país (subrayado propio).

Este enfoque ha tenido consecuencias en la percepción que tienen las madres comunitarias sobre su posición y valor en el programa, lo cual se observa en el siguiente relato:

Bienestar en este momento, la verdad... como que uno se desilusiona mucho de Bienestar porque en un tiempo nos tenían muy achicopaladas por todo y en este momento que ya nosotras estamos como mejor, Bienestar nos quiere sacar el cuerpo [...] O sea, Bienestar no nos ve a nosotras como madres comunitarias, como mujeres, Bienestar ve el bienestar de los niños, los niños, los niños, los niños, y nosotras solo nos ven para que... tenemos que tener todo al día, todo lo mejor, bien por el bienestar de los niños. ¡Es más, les dan más prioridad a los padres de los niños que a nosotras como madres comunitarias!, cualquier problema, cualquier cosa que uno tenga, por ejemplo: el año pasado [...] había una mamita que llevaba tres o cuatro reuniones que no asistía, entonces yo le dije –mire si usted no asiste le suspendo el niño por tres días [...] Y esa señora vino y me trató delante de todas lo más de re-mal. [...] Se fue a Bienestar, terrible... eso que más no me dijo allá. Lo único que me dijo doña XXX (coordinadora) “es que en este momento la razón la tiene la mamita, el niño dónde lo van a dejar”. Le dije: simplemente yo estaba haciendo cumplir mi reglamento interno, para qué nos lo hacen tener entonces, ¿sumercé no lo va a abolir?

Yo esperé a que se fuera la señora y delante de la presidenta le dije –nosotras no somos nada aquí señora XXX, tanto que hemos dado, tanto que hemos luchado en este trabajo como madres comunitarias y nosotras para ustedes no somos nada, en este momento para ustedes la prioridad son los niños y las mamitas, porque aquí, delante de esa mamita, usted me hizo valer que yo no valía nada; se lo dije a ella. Me dijo: “XXX no sea grosera”. - No soy grosera, le estoy haciendo ver la verdad. (Galindo, 2017, p. 279, énfasis propio).

En esta narración realizada por una madre comunitaria, se observa que existen múltiples conflictos entre la posición en la que ellas se perciben dentro de la política oficial como fue formulada por el ICBF y los objetivos que persigue y reconoce la entidad.

Igualmente, mediante la Ley 1804 de 2016, por la cual se instituye la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, se transforman varias de las características del programa, principalmente respecto de la profesionalización de las madres comunitarias y la migración hacia entornos institucionales de cuidado infantil. Sin embargo, los objetivos siguen estando enfocados únicamente al desarrollo de las niñas y niños, tal como se observa en el Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria del ICBF (2022a):

#### Objetivo general

Promover el desarrollo integral de niñas y niños desde los 18 meses hasta 4 años, 11 meses y 29 días, a través de acciones pedagógicas para el goce efectivo de sus derechos, la protección integral, la participación y organizada de la familia, la comunidad y las entidades territoriales, según las particularidades de los servicios que contempla esta modalidad.

#### Objetivos específicos

a. Implementar acciones pedagógicas intencionadas centradas en los intereses de niñas, niños, familias y cuidadores, teniendo en cuenta sus características particulares y culturales para promover su desarrollo integral.

b. Promover acciones de cuidado a través de prácticas que favorezcan las condiciones de salud, alimentación, nutrición y hábitos y estilos de vida saludable en las niñas, los niños, sus familias y cuidadores.

c. Articular con el SNBF acciones con las instituciones e instancias presentes en los territorios para promover la atención integral de niñas y niños.

d. Realizar seguimiento al desarrollo integral y a la garantía de los derechos de niñas y niños usuarios del servicio, mediante la aplicación de los instrumentos definidos por el ICBF, con la periodicidad y herramientas requeridas.

e. Promover en la atención el reconocimiento, respeto y participación de la diversidad de las niñas, los niños, adultos, familias y comunidades vinculadas al servicio.

f. Generar acciones para propiciar una atención pertinente, oportuna y de calidad para niñas y niños, sus familias y cuidadores a la luz de las categorías priorizadas en el Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos (MEDD) del ICBF (género, discapacidad, pertenencia étnica y víctimas del conflicto armado). (ICBF, 2022a)

Sin embargo, también hubo mínimas declaraciones por parte de la administración, que reconocen el impacto de este programa en la conciliación del trabajo productivo y reproductivo de las madres, aunque no fueron explicitadas en sus objetivos. Es el caso del expresidente Carlos Lleras, que en 1987, afirma que el programa “ha sido desarrollado por el Gobierno para apoyar a los padres de familia en la atención de sus hijos, especialmente en los sectores más pobres del país” (Galindo, 2017). De esta cita se resalta, que no se reconoce específicamente los aportes del programa hacia las mujeres, sino que está enfocado de forma general en los padres.

En su mayoría, las referencias hacia las mujeres se realizan con un matiz instrumental, así, en el CONPES 109 de 2007 se hace alusión a los cambios sociales en la estructura familiar, que conllevaron a los cambios en la atención infantil:

Los cambios sociales del mundo contemporáneo obligan a repensar la atención y el cuidado de la infancia. La incursión de la mujer en el mercado laboral (formal e informal), que ha generado nuevas relaciones al interior del grupo familiar, las transformaciones de la estructura familiar y la disminución de las tasas de mortalidad infantil, son ejemplos de tales cambios. Estas transformaciones han modificado las formas tradicionales del cuidado y la atención del niño y la niña menor de 6 años. (Conpes, 2007, p. 5).

Así las cosas, los objetivos del programa plasmados en los documentos técnicos del ICBF y el discurso de sus formuladores, refleja que el impacto en la conciliación del trabajo reproductivo y productivo que ha tenido este programa en las madres de los niños usuarios y el acceso a la esfera pública por parte de las madres comunitarias, no fue reconocido, ni mucho menos explicitado en la narrativa oficial del programa. Incluso, en las ocasiones en las que se hace mención, el discurso se enfoca en la salida de las madres al mercado laboral, entendiéndolo como un evento que creó la necesidad de cuidado de los niños por parte de la comunidad con el correspondiente apoyo estatal, mas no como una situación deseada y que ha sido promovida por los HCB.

La labor solidaria de las madres comunitarias, también es materia de reiteración por parte del ICBF en sus documentos de formulación de la política, debido en parte, a las controversias que este tema ha suscitado en relación con las vinculaciones laborales de las madres comunitarias con la institución.

La vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de "Hogares de Bienestar", mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, **dicha vinculación no implica relación laboral** con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen. (Decreto 1340 de 1996, artículo 4°, énfasis propio)

El Programa Hogares Comunitarios de Bienestar está dirigido a fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos, la participación comunitaria en la autogestión y solución de sus problemas, orientando sus recursos y **trabajo solidario** en beneficio de los niños. (Acuerdo 21 de 1996, artículo 1°, énfasis propio)

Sin embargo, a partir del 2014 se da inicio al proceso de formalización laboral de las madres comunitarias, reglamentado mediante el decreto 289 de 2014, por lo cual empiezan a devengar un salario mínimo mensual legal vigente, pero sin el reconocimiento como servidoras públicas (Decreto 289 de 2014). Por esto, los nuevos lineamientos técnicos del ICBF no mencionan que las actividades de las madres comunitarias sean labores solidarias. De esta forma, se observa que las distintas movilizaciones y exigencias de las madres comunitarias han terminado por transformar la formulación de una de las políticas públicas más arraigadas en el país.

Igualmente, la prestación del servicio por parte de la comunidad, es uno de los ejes que más ha sufrido transformaciones en el devenir de este programa, pero que se mantiene. Aunque el ICBF siempre ha sido enfático en la participación comunitaria como clave del éxito de esta estrategia, cada vez se observa una mayor supervisión y control por parte del ICBF, así como la disminución progresiva del aporte comunitario, que se hace presente en reducidas ocasiones y principalmente a través de las asociaciones de padres de familia y las cuotas monetarias (Galindo, 2017).

De esta forma, en el acuerdo 21 de 1996, se resalta que: “el desarrollo del programa se basa en la participación activa de la comunidad, su trabajo solidario y la responsabilidad de las familias en el cuidado de sus hijos”. Así mismo, el Decreto 1340 de 1996, determina que: “el funcionamiento y desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, será ejecutado directamente por la comunidad a través de Asociaciones de Padres de Familia o de otras organizaciones comunitarias” (artículo 3°).

Con la expedición de la Ley 1804 de 2016, Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, se promueve la migración de Hogares Comunitarios de Bienestar hacia “entornos adecuados, seguros e incluyentes” (Presidencia de la República, p. 15) de la mano con la profesionalización del talento humano para la atención integral de la Primera Infancia. Este cambio de atención desde los hogares de las madres comunitarias a entornos institucionales como los Centros de Desarrollo Infantil -CDI, implica un cambio en la participación comunitaria y en la relación entre las madres comunitarias y su entorno, el cual posiblemente ya no tenga la misma connotación de estrecha cercanía con los vecinos de su barrio.

A manera de resumen, la formulación del programa HCB oficializó la interpretación construida por el Estado sobre la problemática de la entrada de las mujeres al mercado laboral informal. Frente a esta situación, el Estado entiende la salida de las mujeres a la esfera pública como una amenaza para la estructura familiar y el cuidado del hogar, por lo que se hace necesario apoyar en las iniciativas de autogestión del cuidado de los niños para mantener la integridad de la familia, omitiendo una interpretación desde un enfoque de género, que hubiese permitido ampliar los objetivos del programa hacia el reconocimiento de sus bondades para la conciliación del trabajo reproductivo y productivo de las madres y el impacto en el empoderamiento de las madres comunitarias.

Por esta razón, se observa en los documentos técnicos de este programa que desde un inicio estuvo enfocado únicamente en el cuidado infantil, reiterando que este servicio se prestaría de manera solidaria y con participación comunitaria. Dichos valores de solidaridad, participación comunitaria y atención a los niños, encajaba perfectamente en la imagen promovida por el Estado de mujer como madre, cuyas actividades en las labores de reproducción eran prácticamente gratuitas o mal remuneradas.

### **2.3. Lineamientos para la Implementación de los HCB**

El proceso de implementación de una política pública, tal como muestra el modelo de Matland (1995), es un campo dinámico en el que con frecuencia surgen conflictos de diversa índole entre la visión de los formuladores de la política y sus implementadores. En el caso del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, se observan conflictos en los objetivos que persiguen sus implementadores y una búsqueda constante por conquistar mayores recursos de poder que les permita mantener la autonomía de sus labores, mejorar sus condiciones laborales y obtener reconocimiento de su trabajo.

Para analizar la forma en que se ha construido este proceso de implementación, resulta indispensable, reconocer la estructura jerárquica y funcional del ICBF. La estructura de esta entidad fue definida mediante la Ley 7 de 1979, y se le encargó de “fortalecer la familia y proteger al menor de edad” (artículo 20), dicho objeto fue modificado mediante el Decreto 1471 de 1990 dándole un enfoque hacia los derechos, por lo cual su objeto actual corresponde a: “propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos” (artículo 20). Así mismo, según lo establecido en la Ley 7 de 1979, la entidad está dirigida por una Junta Directiva (actual Consejo Directivo) y un Director General, a su vez, para prestar su servicio en todo el territorio nacional estableció una estructura desconcentrada mediante regionales (para cada departamento) y centros zonales (dentro de cada departamento).

En el transcurrir del programa HCB, las directrices establecidas por el ICBF para su implementación y las dinámicas que se generan a partir de estas, se han ido transformando en función de su contexto histórico y de las doctrinas de administración pública dominantes en su momento. De esta forma, en los primeros lineamientos que pretendían regular esta materia, se promovía la autonomía de la comunidad para tomar decisiones en la administración de sus recursos, sin embargo las decisiones de planeación y funcionamiento del programa siempre han estado en manos del ICBF.

El Decreto 1340 de 1995 establece en su artículo tercero que: “el funcionamiento y desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, será ejecutado directamente por la comunidad a través de Asociaciones de Padres de Familia o de otras organizaciones comunitarias”. Igualmente, en su artículo cuarto se reitera la responsabilidad de la familia en el cuidado infantil y la contribución voluntaria de las madres comunitarias:

La vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de "Hogares de Bienestar", mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen.

Adicionalmente, en el literal c del artículo 5° del acuerdo 21 de 1996, se reúnen los requisitos exigidos por el ICBF para desempeñarse como madre comunitaria:

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

En este sentido, se observa que la exigencia de requisitos para ser madre comunitaria no era demasiado rigurosa, dado que se entendía su labor como una extensión solidaria de las actividades de cuidado que cualquier madre ejercía en su hogar, tal como lo expresa González (1990) citado en Galindo (2017): “no necesita saber leer para educar a sus menores, porque con cariño, abrazos y mucho amor, ha logrado como en todos los hogares comunitarios, socializarlos y hacerlos feliz”. De igual forma, el trabajo de Bohórquez (1998) en Galindo (2017), hace alusión a las experiencias de los funcionarios del ICBF en relación con los requisitos para ser madre comunitaria, observando que: “Ser bachiller no era antes una condición, era simplemente una mamá que con su intuición de mamá llevara al niño... No son muchos requisitos, porque no conseguíamos tampoco madres” (p. 186), lo cual también se veía reflejado en las voces de las propias madres comunitarias:

Hace como unos diez años, cuando yo era presidenta, decían las de Bienestar: traten de buscar una madre comunitaria, pero la buscan digamos de tal y tal nivel, pero preferiblemente que sean mamás, porque las mamás saben lo que es criar a sus hijos, entonces a uno le daban esa recomendación, preferiblemente ser mamá. (Galindo, 2017, pp. 213-214)

Sin embargo, aunque el programa propendía por una fuerte participación comunitaria y uso de recursos locales, la potestad para emitir los lineamientos técnicos, así como su organización y funcionamiento, permanecía en cabeza de la Dirección General del ICBF, como lo plantea el artículo segundo del decreto 1340 de 1995:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través de su Junta Directiva, establecerá los criterios, parámetros y procedimientos técnicos y administrativos que permitan la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, dando cumplimiento a la obligación del Estado, en concurrencia con la familia y la sociedad de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Para la ejecución del Programa, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, coordinará sus acciones con las Entidades Territoriales, otras entidades públicas y privadas y organizaciones no gubernamentales.

Cumpliendo con esta función, se expide el Acuerdo 21 de 1996 que dispone los criterios técnicos para la implementación de este programa, que comienza por aclarar que:

El funcionamiento y desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar será ejecutado por las familias de los niños beneficiarios del Programa, que se constituirán en Asociaciones de Padres u otra forma de organización Comunitaria y quienes una vez

tramitada su personería jurídica ante el ICBF, celebrarán contratos de aporte para administrar los recursos asignados por el Gobierno Nacional y los aportes provenientes de la comunidad. Los Hogares Comunitarios de Bienestar deberán funcionar prioritariamente en los sectores más deprimidos económica y socialmente y definidos dentro del SISBEN como estratos 1 y 2 en el área urbana y en sectores rurales concentrados. (Acuerdo 21 de 1996, artículo 2°)

De esta forma, las Asociaciones de Padres de Familia, integradas por los padres de los niños y niñas beneficiarias del programa junto a las madres comunitarias o en otros casos, las organizaciones comunitarias, que se entienden como organizaciones sin ánimo de lucro constituidas legalmente y conformada por habitantes del mismo sector para brindar atención a los niños de la comunidad, serán los entes administradores encargados del correcto funcionamiento de los Hogares Comunitarios de Bienestar que tengan a cargo, congregando un máximo de 25 hogares (Acuerdo 21 de 1996).

Así mismo, la Junta Directiva de las asociaciones de padres o de las organizaciones comunitarias, tienen la función de ser el canal mediador entre el ICBF y las madres comunitarias o padres de familia. No obstante, cabe la posibilidad de que estos últimos, se acerquen a los centros zonales de las sedes regionales del ICBF, para poner en conocimiento algunas situaciones en particular (Acuerdo 21 de 1996).

En cuanto a la organización y operación del programa, el acuerdo 21 de 1996 continúa definiendo los criterios técnicos y establece tres modalidades para la atención de Hogares Comunitarios de Bienestar, estos son, Hogar Comunitario Familiar si funciona bajo el cuidado de una madre comunitaria u Hogares Comunitarios Múltiples o Empresariales si funcionan bajo la atención de varias madres comunitarias. También se destacan los lineamientos brindados respecto a la caracterización de los niños y niñas que conforman los hogares y los horarios que se deben cumplir:

d) Los Hogares Comunitarios de Bienestar atenderán niños menores de siete años organizados en grupos con diferentes edades que aseguren el proceso de socialización e interacción familiar, se podrán organizar Hogares de Bienestar según las siguientes modalidades. 1) Para atender niños de cero a siete años, pudiéndose incluir dentro de ellos niños discapacitados, 2) Para atender niños menores de dos años y 3) Para atender mujeres gestantes, madres lactantes y niños menores de dos años.

f) En los Hogares Comunitarios de Bienestar donde se atiendan niños de cero a siete años y que funcionen en la casa de una madre comunitaria se recibirán máximo dos menores de 6 a 24 meses. Sólo se podrá atender un niño discapacitado por Hogar y en este caso sólo se recibirá un niño de 6 a 24 meses.

g) Los Hogares Comunitarios de Bienestar atenderán a los niños menores en horarios definidos con la comunidad de acuerdo con las necesidades de los niños y los padres de familia o personas responsables del cuidado de estos, en jornadas no inferiores a cuatro horas y de hasta ocho horas diarias.

i) Del 100% de la cuota de participación recaudada en cualquier modalidad, se destinará el 66% para complementar la beca de la Madre Comunitaria y el 34% para actividades específicas con los niños. (Acuerdo 21 de 1996, artículo quinto).

En resumen, tal como lo manifiesta la directora del ICBF Cundinamarca, en el texto extraído por Galindo (2017) del trabajo de Cárdenas (1988), los Hogares Comunitarios de Bienestar funcionaban así:

Este consiste en que una persona, previamente capacitada por el Instituto, se encargue de cuidar 15 niños de su vereda, región, barrio o municipio para lo cual se suministra toda la dotación necesaria para atender a los pequeños, incluyendo menaje de cocina, implementos didácticos, una beca de \$1.000 por cada niño y un crédito por \$153.000 para la remodelación y adecuación de la vivienda donde convivirán los menores. A los niños se les suministran dos refrigerios y almuerzo mediante el pago de la cuota de participación de \$200 mensuales por cada niño, a fin de que los padres no descarguen totalmente su responsabilidad en el ICBF, y además porque la experiencia demuestra que los programas de caridad nunca han dado buenos resultados en el país (p. 214)

No obstante, aunque se establecía la participación comunitaria, la cual se reflejaba principalmente en la cuota de los padres de familia, así como el aporte de una dotación por parte del ICBF y préstamos para mejoras de vivienda. Las necesidades de cuidado que las madres comunitarias observaban insatisfechas en los niños, venían a ser cubiertas en gran parte por sus propios aportes y recursividad:

Yo empiezo porque los niños en esas..., aquí era una calle, pero como era solar todo esto era en púas, yo le tenía cercado. Pero cuando comenzaron a llegar los niños se me empezaron como a resbalar, entonces decidimos echar un cementado. Por iniciativa, allá los acomodé, pero eso no exigían nada ni había un control... Mi esposo trabajaba en gaseosas, tenía hartísimo envase y latas de avisos y eso fue mi mesón, formé una mesita y con una estufa que nos daban, con eso se trabajaba, nos daban la estufa, nos daban las mesitas y los plásticos y una colchoneta apenas, no más. Pero, entonces, nosotras mismas a través de que uno se daba cuenta, esto hace falta, entonces nosotras por nuestros propios medios fuimos comprando las cosas, fuimos adornando, fuimos haciendo... (testimonio de una de las madres comunitarias entrevistada en Galindo, 2017, p. 190).

Ahora bien, las Juntas Directivas de las Asociaciones de Padres de Familia, al administrar los recursos de los HCB y ser representantes ante los centros zonales del ICBF, se convirtieron en un lugar estratégico para la búsqueda de mayores recursos de poder por parte de las madres comunitarias en la administración del programa, lo cual se reflejó en la modificación del artículo 2° del Acuerdo 043 de 1993, que añadió la posibilidad de que las madres comunitarias integraran la Junta Directiva de las Asociaciones. En este sentido, se destaca el relato de una de las madres comunitarias entrevistada en Galindo (2017):

Primero las juntas estaban organizadas por los padres de familia, porque el programa se suponía estaba organizado por la comunidad y eran ellos quienes debían hacerse cargo de eso. Pero eso no lo pagaban bien a las madres, o bien hacían fiestas y a veces rogándole a las señoras que pagaran la beca con tiempo [...] Entonces ya fue cuando las madres comunitarias participábamos en las juntas, pero solo como tesoreras [...] Ya después ya

era como presidentas y como tesoreras. [...] se podía reelegir, yo duré como cuatro o seis años, me adueñaron del puesto [...] ya después no dejaron reelegir que porque ya tomaban mucha autoridad las que quedaban en la junta, ya se volvían autoritarias. Y además, porque todas las madres comunitarias éramos capaces de hacer todo.

Y funcionó bien, las madres comunitarias nunca se robaron un peso, nunca, porque a nosotras nos da miedo que nos vigilen, que nos asusten, que nos echen del trabajo primero que todo; antes, con semejante beca tan pinga... pero nos daba miedo que lo acusaran a uno y que le dijeran a uno usted se robó 100 pesos, y porque las compañeras lo vigilaban a uno, eso no era tan fácil. Pero sí funcionó mejor con las madres comunitarias. Nosotras todas sabíamos cuáles eran nuestras necesidades, que era cumplir con el mercado de los niños y cumplir con nosotras mismas para los pagos. (pp. 251-252).

Se destaca igualmente, que en los lineamientos técnicos del ICBF se reitera la autonomía de la Junta Directiva de las Asociaciones de Padres de Familia u organizaciones comunitarias en la administración de sus recursos, conformados por los aportes del ICBF, las cuotas de los padres de familia y aportes voluntarios de la comunidad, así como en las decisiones de escogencia de los proveedores de alimentos de los niños y niñas. Lo cual se evidencia en el siguiente apartado de una circular enviada en 1993 a la Dirección General, directores regionales y jefes de sección de centro zonal:

...les recuerdo que son las Asociaciones de Padres de Familia, en coordinación con las Madres Comunitarias, quienes deben seleccionar los proveedores a quienes se adquieran los alimentos y demás elementos requeridos para la atención de los menores. No es admisible que exista una sola Asociación de Padres de Familia de Hogares Comunitarios de Bienestar, donde el Instituto todavía esté interviniendo en la escogencia de los proveedores. (ICBF, 1993 en Galindo, 2017).

Sin embargo, los límites establecidos para las atribuciones de cada grupo de actores, en este caso del ICBF y las asociaciones de padres de familia, no dejaban de ocasionar tensiones y conflictos en el proceso de implementación del programa. Tal como muestra el testimonio de una de las madres comunitarias en el trabajo de investigación de Galindo (2017):

La elección del proveedor es completamente autónoma, pero tiene que cumplir con unos requisitos, que tenga NIT y que cumpla con traer el mercado de calidad, porque la plata... Por ejemplo, la cuestión de la carne, yo sí se lo dije en Bienestar directamente, Don XXX, usted de verdad nos dio carne mala; sino que también ahí metió las manos la coordinadora para ayudar a conseguir el proveedor, eso yo lo sé, o sea que no es tan autónomo. Por ejemplo, si ahorita la presidenta dice voy a cambiar de proveedor, va a tener a la coordinadora -¿por qué cambió de proveedor? ¡Eso no se puede hacer!- La embolata como pueda. Se puede hacer, pero entonces va a tener a la coordinadora como el enemigo número uno, y esa es una fiera. Y mire, una presidenta no se dejó y le dijo: O me deja cambiar de proveedor o le paso una carta abajo (centro zonal) a ver a dónde nos vamos. Esa presidenta lo hizo y eso fue unos problemotas, cuando a esta pobre mujer le tocó duro de presidenta, esa lloró mucho, y precisamente por el proveedor...

Otro aspecto que ha ocasionado el surgimiento de conflictos, y en parte utilizado como estrategia de presión y control del ICBF para la regulación del comportamiento de las madres

comunitarias, corresponde a la potestad del cierre de los hogares comunitarios, que según lo establecido en el acuerdo 50 de 1996, “será competencia de los Coordinadores de los centros Zonales o quien haga sus veces” (artículo 1°).

Otra vez que llegó doña XXX y ella quería quitarle el jardín a XXX para dárselo a otra que ya había sido madre comunitaria y renunció, y volvió y pidió el hogar. Pero, entonces, como no había cupo, no había donde meterla..., y entonces quería que nosotras, bien fuera XXX o yo, que nos cerraba. Entonces dice: XXX me hace el favor y me lleva la carta de renuncia, -y ya la tenía hecha-, le dije: XXX usted no me va a llevar ninguna carta. Estábamos en reunión y llegó doña XXX con el mandado de que tenían que cerrarnos el hogar, y llega y me llama:

- La necesito para que hablemos.

Entonces, ya nos íbamos a ir, y dije: sabe qué... devuélvanse compañeras que lo que me va a decir a mí que lo escuchen todas, yo no quiero secretos. No dijo nada, dijo: con esta no se va a poder.

A pesar del éxito del programa HCB, en términos de su cobertura y continuidad en los planes de los diferentes gobiernos nacionales, se forma un nuevo contexto para su implementación con la llegada del paradigma de la Nueva Gestión Pública a la administración colombiana, buscando garantizar mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Con este fin, se realizaron diversas evaluaciones del impacto del programa HCB en el desarrollo nutricional, cognitivo, psicosocial y de salud de las niñas y niños, arrojando algunos resultados desfavorables en su gestión, por lo cual se concluye en el estudio del Departamento Nacional de Planeación (2009) que: “las condiciones de los niños y niñas mejoran cuando las condiciones del hogar comunitario son mejores, cuando el hogar comunitario dispone de material didáctico y cuando la madre tiene un mayor nivel educativo y un mejor grado de capacitación” (p. 12).

Por tanto, empezará una etapa de reforma del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar enfocándose en la búsqueda de un mayor impacto en el bienestar de los niños, teniendo como el principal eje de estas transformaciones, la expedición de la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

A partir de este momento, se hacen cambios radicales en la operación del programa HCB y se observa un aumento significativo en las actividades de supervisión y control del ICBF a las actividades desarrolladas por las madres comunitarias. Principalmente, se pretende una mayor institucionalización de la atención migrando los Hogares Comunitarios de Bienestar a los nuevos Centros de Desarrollo Infantil -CDI- y adicionalmente, promoviendo la profesionalización de las madres comunitarias.

De esta forma, los principales documentos técnicos respecto al procedimiento de implementación de los Hogares Comunitarios, corresponden al lineamiento técnico para la atención a la primera infancia (2022b) y el manual operativo modalidad comunitaria para la atención a la primera infancia (2022a). En el primero, se establece que los Hogares Comunitarios de Bienestar son una de las cuatro modalidades de atención a la primera infancia, junto con las

modalidades institucionales, dentro de las que se destacan los Centros de Desarrollo Infantil -CDI-, la modalidad familiar y la modalidad propia e intercultural.

La modalidad comunitaria, por su parte, está compuesta por tres servicios: (i) Hogares Comunitarios de Bienestar – HCB-, (ii) Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados y (iii) Hogares Comunitarios de Bienestar Integrales. Así mismo, se establecen cuatro fases para la implementación de esta modalidad (ICBF, 2022b), los cuales se explican a continuación.

Las fases 1 y 2, corresponden a las etapas previas a la implementación del servicio, contemplando las actividades de contratación del personal, caracterización de usuarios y la planeación operativa según los estándares de calidad. En cuanto a la contratación de personal, esta trajo cambios considerables respecto a los requisitos para ser madre comunitaria, dentro de los cuales se destaca “tener como escolaridad mínima ser normalista o técnico en Primera Infancia” (ICBF, 2022b, p. 31), así mismo, se contempla que la responsabilidad de la selección y vinculación de las madres comunitarias recae sobre las Entidades Administradoras del Servicio -EAS-, que pueden ser Asociaciones de Padres de Familia u organizaciones comunitarias, no obstante, los centros zonales validarán el cumplimiento de los requisitos de los seleccionados.

La implementación de los servicios de los HCB, sigue la ruta contenida en la fase 3 de la operación de la modalidad comunitaria (ICBF, 2022b), la cual establece que se prestará el servicio a 10, 12, 13 o 14 niños menores de cuatro años, dentro de la vivienda de las madres o padres comunitarios, previa verificación de las condiciones de calidad requeridas por parte del centro zonal. Con jornadas de ocho horas diarias, doscientos días al año, por cinco días hábiles a la semana (ICBF, 2022a).

A partir de la propuesta de trabajo y esquema de visitas que propone cada Unidad de Servicio -UDS- (hogar comunitario), la cual es concertada y validada por el ICBF, se inicia la puesta en marcha de la operación de los hogares comunitarios. En esta etapa, las actividades del ICBF se enfocan principalmente en el seguimiento y control de los HCB, mientras los hogares comunitarios desarrollan las tareas planteadas en su plan de trabajo y atienden los requerimientos que realizan los centros zonales en sus labores de supervisión.

El manual operativo de la modalidad comunitaria (2022a), define la actividad de seguimiento como:

Un ejercicio de evaluación periódica y comparativa del comportamiento de unas variables establecidas y se efectúa a través de los siguientes mecanismos:

a. El ejercicio de supervisión o interventoría del contrato o convenio, según lo previsto en las normas que regulan la materia. Para el efecto, se recomienda la consulta y uso de la “Guía para el ejercicio de supervisión e interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF” vigente, y demás documentos que la modifiquen, sustituyan o adicionen.

b. El desarrollo de los comités técnicos regionales.

c. El desarrollo de los comités técnicos operativos y demás instancias definidas en el contrato o convenio.

d. La formulación de indicadores a partir del monitoreo desde la Sede de la Dirección General.

e. El ejercicio de seguimiento para la ejecución de los contratos y convenios suscritos por el ICBF, según lo establecido en la Guía orientadora para el seguimiento a la ejecución de los servicios de atención a la primera infancia del ICBF vigente y demás documentos que la modifiquen o sustituyan.

f. Los mecanismos de control social que comprenden las instancias conformadas por usuarios del servicio y miembros de la comunidad y las jornadas de socialización de servicios de Primera Infancia contempladas en el contrato o convenio. (p. 52)

El primer elemento que compone este ejercicio de seguimiento, lo constituye la supervisión del cumplimiento de las obligaciones contractuales suscritas en los contratos de aporte con las EAS que prestan el servicio de los HCB, desde los ámbitos técnico, jurídico, administrativo y financiero. Así mismo, se destaca el uso de indicadores que están siendo constantemente monitoreados mediante los tableros de control desarrollados desde la Dirección General y la realización de comités técnicos y de desempeño por parte de cada regional del ICBF, según los lineamientos brindados por la Dirección de Primera Infancia de la Sede General (ICBF, 2022a).

Así las cosas, estos cambios en el programa de HCB, han traído un aumento en la supervisión de las actividades de las madres comunitarias, que podría menoscabar la autonomía que caracteriza las labores de los Hogares Comunitarios. Sin embargo, las madres comunitarias han creado estrategias informales para evadir el permanente control del ICBF, tal como lo relata uno de los testimonios recogidos en Galindo (2017):

Yo le dije a la presidenta ¡ay... a mí que me interesa si llegan a hacer visita del Bienestar!, luego, mire ese tris de sopa, yo rindo la sopa, a mí lo que me importa [...] Pues les voy a dar con cuchara lo que es sus medidas y así no tengo problemas, y así sí aceptó bien Bienestar o si no que mire a ver qué hace. Es que está prohibido hacer la comida de la familia junto a la de los niños, debe ser por aparte, pero yo nunca he hecho caso a eso. Y siempre me han dicho: “pero XXX”. Yo no me voy a poner a hacer doble comida. Y así estoy decidida ahorita cuando vengan [...]

–XXX mire tal cosa-

- ¡Ay!, sí doctora, se me olvidó (en tono condescendiente)

-Y mire tal cosa

-¡Ay!, la verdad doctora, la verdad, verdad, me dio pereza [...]

No, yo siempre he sido más humilde, yo digo – sí doctora, sí doctora, sí doctora (tono sumiso). [...] Y si le dice que está mal, bueno, sí, está mal. Se le lleva la cuerda y listos (ríe).

Yo por ejemplo siempre he dicho así “sí doctora” (tono sumiso) [...] Bueno doctora, la próxima vez cuando venga lo va a encontrar así. Y a veces vienen y a veces no. (Galindo, 2017, pp. 280-281).

Igualmente, otro relato de las madres comunitarias muestra ciertas tensiones con la metodología usada por el ICBF para realizar la supervisión:

Pienso que ellos, cuando viene a hacernos visita, se meten es en los documentos, y en los documentos y tener todos los documentos, ellos nunca... a mí siempre me ha gustado consentir mucho los niños, y yo bailo con ellos, juego con ellos, salto con ellos y los consiento, pero cuando ellos vienen, ellos nunca ven eso.

No..., las presionan de una forma que psicológicamente... La presión de Bienestar psicológicamente es bastante y la que es boba se deja traumar. XXX es una de las personas que el día que tiene visita por la tarde se tiene que ir para urgencias porque se le sube la tensión, y quedó como sicosiada [sic] desde un principio. (Galindo, 2017, p. 268)

En conclusión, en el proceso de implementación de este programa, se observa que aunque se reitere que el programa se basa en la participación comunitaria y la autonomía en su administración, cada vez son mayores los controles y la supervisión ejercida por el ICBF. Adicionalmente, la participación comunitaria no se evidencia como un factor determinante en su implementación, el cual se reduce en su mayoría, al pago de las cuotas de cada padre de familia.

En ese sentido, aunque es un programa con características de un modelo bottom-up, el Estado interviene cada vez más en procura de un mayor bienestar en los niños, pero sin reconocer los beneficios obtenidos en el empoderamiento de las madres comunitarias que se obtuvo a través de la implementación del programa HCB desde la calle y desde sus propias iniciativas, es decir, desde un modelo bottom-up, que de seguirse modificando en su tecnificación limitaría este proceso comunitario.

#### **2.4. En síntesis**

En respuesta al primer objetivo específico de esta investigación, se identificó como objetivo principal del programa HCB: “promover el desarrollo integral de niñas y niños desde los 18 meses hasta 4 años, 11 meses y 29 días, a través de acciones pedagógicas para el goce efectivo de sus derechos, la protección integral, la participación y organizada de la familia, la comunidad y las entidades territoriales, según las particularidades de los servicios que contempla esta modalidad” (ICBF, 2022a).

Así mismo, del presente análisis se desprende que los objetivos y valores presentes en el diseño del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar -HCB-, se enfocaron en tres ejes principales: 1) énfasis en el cuidado infantil, 2) labor solidaria de las madres comunitarias y 3) prestación del servicio por parte de la comunidad. Actualmente, la que en un principio fue entendida como una labor solidaria de las madres comunitarias, desde el año 2014 fue formalizada mediante contratos de trabajo con las Entidades Administradoras de Servicio, devengando un salario mínimo mensual legal vigente. En este sentido, aunque las madres comunitarias estén formalizadas laboralmente, el Estado mantiene como uno de los valores en los que fundamenta su política, la desestimación del valor del trabajo reproductivo de las mujeres, reflejado en la baja remuneración obtenida.

Los mencionados valores y objetivos en los que se fundamenta la narrativa oficial de este programa, serán útiles para comparar si resultan ser similares a los objetivos y valores que son

implementados en la realidad, por parte de las madres comunitarias, o por lo contrario, si los conflictos evidenciados en este capítulo terminan generando que la implementación del programa se desvíe de sus objetivos oficiales.

### **3. Capítulo III: Análisis de la Implementación**

#### **3.1. Análisis de la implementación según el modelo Bottom-Up.**

La literatura académica en el ámbito de la implementación de políticas públicas, ha desarrollado principalmente, dos modelos que explican el proceso de implementación, esto es, el modelo bottom-up y top-down.

Los teóricos del bottom-up, proponen que la implementación se da en dos niveles. Existe un nivel de macroimplementación, en donde el actor central diseña la política, y un nivel de microimplementación, en el que los actores locales reaccionan a lo planificado por el actor central, desarrollan sus propios programas y los implementan (Berman, 1978, citado en Matland, 1995). En este sentido, el actor local, encargado de implementar directamente la política pública, define el resultado de la misma.

Llevando este concepto a la política pública de Hogares Comunitarios de Bienestar, es posible encontrar ciertos elementos de similitud de esta teoría con el proceso de implementación de los HCB, en especial, en los orígenes del programa.

Como fue mencionado en el capítulo anterior, los Hogares Comunitarios de Bienestar según lo estableció la Ley 89 de 1988, se desarrollan por las familias para que en “(...) acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños (...)” (parágrafo 2). Por tanto, en el planteamiento original que se hace de la política, se promueve la participación activa del actor local, como principal figura en la implementación del programa, mientras el Estado procura participar de forma mínima.

A partir de esta concepción, es comprensible, que en sus inicios (antes de la formalización laboral de las madres comunitarias en 2014), no se establecieron lineamientos estrictos que guiaran la prestación del servicio, ni mayores controles o supervisión de su ejecución. Esto conllevó, a que la implementación dependiera en gran medida, de las decisiones que de forma autónoma tomaran las prestadoras del servicio, en este caso, madres comunitarias.

En efecto, tal como observa Buchely (2015), aunque el comportamiento de las madres comunitarias se encontraba regulado por lineamientos técnicos, la ausencia de control por parte del Estado, permitía un alto grado de discrecionalidad de las prestadoras del servicio, que terminaban alterando varios de los parámetros ordenados por el ICBF. Lo anterior, coincide con lo observado por Lipsky (2010) en Buchely (2015), al indicar que la ambigüedad en los estatutos y la ausencia de control posibilita a los prestadores del servicio en el último nivel de implementación de la política, para alterar y crear nuevas políticas públicas en la cotidianidad.

Al respecto, el estudio de caso adelantado por Buchely (2015) en el año 2012, mostró que:

(...) Otras situaciones confirman que la cotidianidad de los HCB observados no se desarrolla conforme lo indica el lineamiento técnico. El número de niños recibidos no necesariamente coincide con la cifra indicada; puede haber cinco niños o más en cada hogar. Los protocolos de atención no son aplicados de manera precisa, ya que no siempre la madre cuenta con la auxiliar de apoyo ni con los recursos necesarios para seguir al pie de la letra las instrucciones. (p. 111)

(...) la relación con la supervisión también es ambigua. La mayoría de madres afirman que “sienten” el control del estado, al tiempo que narran como una excepción las visitas del ICBF o las interpretan como una intromisión inusual dentro de sus labores: “[...] por ejemplo, yo sé de una compañera a la que le hicieron visita por una queja de un padre en el centro zonal [...] tenaz porque le llegó gente del ICBF varios días de la semana y miraron todo” (Grupo focal realizado en San Cristóbal sur, 2012). Esta cita muestra que las visitas del ICBF no son frecuentes porque la remisión de la madre comunitaria a ellas es indirecta (le pasó a una compañera y no a ella), incluso podría pensarse que son excepcionales dado el tono de sorpresa que se percibe el comentario. (p. 112)

Lo contenido en los anteriores relatos, es reiterado por las madres comunitarias entrevistadas en el desarrollo de esta investigación, quienes recuerdan que antes de su formalización laboral, cuando únicamente obtenían “becas” a modo de remuneración por su labor, tenían mayor autonomía, más libertad al tomar decisiones dentro de cada HCB y menor control por parte del ICBF.

Claro uno podía tener un niño [adicional], trece, catorce [en total]...y no pasaba nada, porque el niño se iba al rato y ya, “no...es que el niño está aquí porque tal cosa”, ah bueno listo, y ya, no ha pasado nada, y uno decía “no, es que ese niño es de aquí de la vecina, que se tiene que ir a una cita” y decían ah bueno, listo. (Entrevista madre comunitaria, 2022)

De acuerdo con el anterior relato, se evidencia que antes de la formalización laboral, no se cumplía estrictamente con la cantidad máxima de niños que, según los lineamientos técnicos, debe tener cada hogar. Además, no solo se observa que las MC utilizaban su discrecionalidad para aceptar más niños de los que correspondían, sino que los supervisores del ICBF, también se mostraban flexibles frente a las decisiones discrecionales de las prestadoras del servicio.

Sí tenía uno un poquito más de libertad, en las actividades, en esto... en la parte con los papás, sí, se podía uno manejar más, sí, ah eso sí es verdad, que anteriormente uno se sentía más libre en todo, en relación con los niños, con los papás y ante el Bienestar, porque no había tanto protocolo. (Entrevista madre comunitaria, 2022)

La situación era que el manual, el estándar era muy mínimo cuando eso, venían y miraban que estaban los niños, estaba el mercado, las condiciones de la casa y ya [...] (Entrevista madre comunitaria, 2022)

La sensación de mayor libertad, que gozaban antes de implementarse un mayor control en el programa, es un tema reiterativo en las conversaciones entabladas con MC. La mayoría de ellas, se muestran en desacuerdo con el aumento, según ellas desmedido, del diligenciamiento de formatos, que terminaron restringiendo su autonomía. Sin embargo, algunas consideran que el aumento del control ha sido positivo, aunque excesivo.

Pero hay cosas del estándar que es que sí...por lo menos, los riesgos en una casa, eso está en el estándar. Y antes, nosotros no, no le parábamos bolas a eso, las escaleras sin pasamanos, los vidrios que estaban a punto de caerse sobre los niños acostados y no le parábamos bolas a eso. Mi esposo, mi pareja, mi papá, mi hermano, fumadores delante de los niños, si ve?, todo eso nos ha ayudado a mejorar el servicio, yo sí, yo sí digo que sí. (Entrevista madre comunitaria, 2022)

Por tanto, como muestra lo narrado por las madres comunitarias entrevistadas, desde sus inicios, el programa HCB presentaba los elementos característicos de una política pública implementada de modo bottom-up, en el que el actor local posee autonomía y discreción para la toma de decisiones en aspectos tan fundamentales como determinar el acceso a los cupos, actividades pedagógicas y la adquisición del mercado. Aunado a lo anterior, la ausencia de un fuerte control por parte del Estado, contribuía a que la política pública que recibían los usuarios dependiera en mayor medida de las decisiones tomadas por cada una de las prestadoras del servicio y no precisamente de los lineamientos diseñados por el ICBF.

No obstante, según lo observado en esta investigación, la dinámica de implementación de esta política, se ha ido transformando a partir de dos eventos especiales: (i) la formalización laboral de las madres comunitarias, que inicia con la expedición de la Ley 1607 de 2012<sup>1</sup>, y (ii) la expedición de la Ley 1804 de 2016 “De Cero a Siempre”. Este nuevo contexto institucional, busca mejorar el servicio prestado en los hogares comunitarios, que se vieron cuestionados por sus precarios niveles de calidad (Bernal et al, 2009), promoviendo la profesionalización de las madres comunitarias y migrando la atención comunitaria a entornos institucionales.

Este cambio, también puede comprenderse como producto de las reformas de “buena gobernanza” incluidas en la agenda pública colombiana de la época, llevadas a cabo desde el año 2013, en que el país comienza su proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE-, aumentando la cualificación de los programas del Estado, así como su monitoreo, seguimiento y control (OCDE, 2014).

Así las cosas, el programa HCB, que se venía prestando de manera casi informal por las madres comunitarias, comienza un proceso de tecnificación, por el cual muchas de ellas acceden a educación formal, financiadas en parte por el ICBF, se incluye como requisito para ser madre comunitaria tener el título de técnicas en primera infancia, aumentan las exigencias de calidad y control de la ejecución del programa, con visitas de supervisión más frecuentes y extensas.

Ay eso fue una bendición de Dios [la formalización laboral], eso fue un cambio, un cambio por un lado, para el bienestar de la madre comunitaria en el caso de recursos económicos, fue muy bueno, sí, pero entonces vino... fue poco a poco, mucha recarga de trabajo, mucha recarga laboral, mucha, porque nosotros cuando no teníamos el mínimo sólo trabajábamos carpeta de los niños, directorio, novedades, las actividades pedagógicas, que se le decía planeador, sí, y ya, pero ya después, poco a poco empezó a llegar mucha papelería, en la cual ya uno se empezó a estresar más porque ya, llene este papel, ya llene otro, ehh... fin de mes pasábamos hasta 10, 15 papeles que tocaba llevar digital, otros físicos, entonces

---

<sup>1</sup> En el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, se establece que a partir del 2013, de forma progresiva, se otorgará a madres comunitarias y sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo. Así mismo, consagra que desde el año 2014 todas las madres comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al programa.

hubo como un poquito más de recarga de trabajo. Pero no, sí...uno fue ahí aprendiendo poco a poco, pero siempre eso uno maneja mucho estrés porque los niños, los papitos, las profesionales, el Instituto, las supervisiones, todo eso como que llega uno a tener una recarga muy ... sí ... (Entrevista madre comunitaria, 2022)

De esta forma, aunque la formalización laboral trajo beneficios importantes para las reivindicaciones laborales de las madres comunitarias, consideran que este cambio también trajo consigo exigencias excesivas por parte del ICBF, cambiando la forma en que anteriormente realizaban su trabajo.

Y cuando ya se supo, pues como tal esa norma [ley 1607 de 2012] y eso, esto... pues para el mismo tiempo como que, emoción, gratificante, pero también se sintió como la responsabilidad, ¿no?, porque como ya estábamos recibiendo un mínimo, te iban a llegar más exigencias del Bienestar, que es lo que manifiestan muchas madres comunitarias. Antes no les pedían tanta papelería. Antes no nos exigían que tuviéramos todo ese pocotón de formatos, que tenía que ser de esta manera, que ya no sé qué más. Pero después de que ya empezaron a pagar un mínimo, entonces ya empezaron a exigirnos unas cosas, a exigirnos la otra y así sucesivamente. Entonces eso es como lo que yo he escuchado, ya sea como que bueno, excelente, sí, porque yo estoy ya recibiendo legalmente todo como en prestaciones de servicio, un mínimo legal, pero ¿eso a qué conllevó? (Entrevista madre comunitaria, 2022)

En cuanto a las visitas de supervisión realizadas por profesionales del ICBF, que anteriormente resultaban ser esporádicas y casi una excepción (Buchely, 2015), ahora se convierten en situaciones más regulares, con revisiones más rigurosas, aunque enfocadas principalmente en el correcto y completo diligenciamiento de los formatos exigidos para el control de la política, como se evidencia en las entrevistas realizadas: [...] Antes las visitas duraban media hora y eso, ahora se sientan toda la mañana a revisar papeles a mirar todo, la nevera, la cocina [...] (Entrevista madre comunitaria, 2022)

[...] cuando vienen, viene una psicóloga, y yo digo, bueno, la psicóloga viene y de pronto se sienta, habla con los niños, les pregunta cómo están, qué les parece, pero no, habla y ya y se sienta a pedir papeles, la misma vaina. (Entrevista madre comunitaria, 2022)

En lo conversado con las prestadoras del servicio del programa HCB, son recurrentes las quejas por la cantidad de “papelería”, término informal con el que ellas se refieren al conjunto de formatos y documentos exigidos por el ICBF para llevar un control de la ejecución del programa.

Incluso, muchas madres comunitarias indican que el aumento de la “papelería” ha llegado a desplazar el rol primordial que tenía la atención de los niños y niñas, como objetivo principal del programa, y se ha ubicado como la nueva “misión” que pretende cumplir el ICBF. De hecho, al preguntarles si el programa ha mostrado cambios significativos, una de ellas relata que ha sido “¡Demasiado!, del cielo a la tierra ¡ushh! se ha cambiado como la misión, la misión del bienestar hacia los chiquitines, se ha encargado a papelería” (Entrevista madre comunitaria, 2022).

En consecuencia, las características tan particulares de la forma de implementación de este programa, que como ya se mostró, en un inicio eran representativas de una política bottom-up, comienza a transformarse, y sus rasgos característicos, de autonomía y discreción de los

prestadores del servicio, se observan ahora más controlados por parte del Estado e incluso, auto-regulados por las mismas madres comunitarias.

Porque hay papitos que uno veía con la necesidad de que el niño necesitaba el cupo, ¿sí? entonces no había sino que uno lo ingresaba de una vez y lo enviaba [antes de la formalización laboral] y ahorita no, ahora este proceso...pues este proceso también es muy bonito, ¿sí? porque allá miran si el niño no está en otro programa y se puede recibir, pero entonces los inconvenientes con los padres de familia que no entienden eso, decían ay es usted la que no quiere recibirlos, o sea, las cargas siempre para la madre comunitaria. (entrevista madre comunitaria, 202219)

Como se desprende del relato, los ejercicios de autonomía y discreción que antes tenían muchas madres comunitarias al prestar el servicio, tales como decidir qué niños atender en el hogar, han ido disminuyendo al establecerse controles más estrictos en el cumplimiento de los lineamientos de focalización.

Tanto así, que al entrevistar a madres comunitarias e indagar sobre lo que consideran más importante al tomar una decisión, los lineamientos establecidos por el ICBF o sus propias creencias sobre lo que consideran es más adecuado en cada caso particular, la opinión se divide, algunas indican que su comportamiento se conduce principalmente siguiendo los reglamentos, mientras que otras aún prefieren ejercer su discreción para cada caso y contexto particular: “[...]pues mirábamos el lineamiento, el lineamiento si lo mirábamos mucho. Siempre, yo digo, que siempre en el lineamiento. Pues colocamos sí los sentimientos, pero también los lineamientos, porque el lineamiento nos protege a nosotras”.

[...] al principio que uno era, era como tan independiente en las situaciones y eso, pero no, ahorita es como tan estricto, como todo está como muy estricto, sí nos han capacitado, no voy a decir que no y eso es necesario para la vida de uno, pero es que ahorita es muy, muy estricto, muy como...muy, muy apegado.

Así mismo, respecto a recibir niñas o niños que no estén registrados en el Hogar, las madres comunitarias entrevistadas, en su mayoría indicaron que en ciertos casos acceden a realizar este tipo de favores a madres o padres que ellas consideran que en realidad lo necesitan. Sin embargo, la discreción que antes ejercían de forma más natural, ahora se ve más restringida, y en todo caso, sienten que arriesgan su trabajo al realizar estas acciones.

¡Uy no!, no vale la pena, entonces, muchas veces uno escucha al papá y dice no, no, no, no, no, no, no, porque yo me quedo sin trabajo y le decía a la mamita, es que es mi trabajo el que estoy colocando en riesgo, por un niño, yo no puedo dejar de darle de comer a mis hijos [...] (Entrevista madre comunitaria, 2022)

En el manejo de los recursos entregados por el ICBF para el mercado mensual de cada Hogar Comunitario, también se aumentaron los controles. Mientras en un inicio, las madres comunitarias podían decidir los productos a comprar, e incluso, como lo relata una de ellas, la minuta no era establecida estrictamente por el ICBF: “la hacíamos nosotras, las madres comunitarias nos reuníamos el grupo, por ejemplo, de la asociación y hacíamos la minuta semanal, hacíamos la planeación. Pero era como más, como menos técnico”(entrevista madre comunitaria, 2022), en la actualidad, solo se pueden adquirir los productos autorizados y su compra debe

realizarse siguiendo ciertos criterios “Cuando yo veo que si a mí me dan 130 y yo voy donde el que vende más barato y puedo comprar más, no me dejan porque yo tengo que comprarle al que tenga régimen común, al que me dé una factura legal y al que diga que la descripción es tal cual como está ahí y no le alcanza a uno” (entrevista madre comunitaria, 2022).

En el siguiente relato es evidente que el cambio en el manejo de los recursos para adquirir los alimentos que se entregan a los niños(as) en los HCB, le ha restringido a las prestadoras del servicio, la autonomía de la que antes gozaban. Incluso, como se explorará más adelante en este documento, el hecho de no poder manejar los recursos del mercado como lo hacían anteriormente, es percibido por las madres comunitarias como una pérdida de su poder de decisión o influencia en el servicio prestado, así como una imposición externa, ajena a la realidad de las verdaderas necesidades de su contexto.

Yo empecé prácticamente en el 2005, 2004, pues se llevaba una planeación, sí, se llevaba una planeación, se registraba un peso y talla, una asistencia, la minuta, había una minuta ya clasificada para cada día, cantidad de mercado, pues no tan ración ahoritica que es tanto gramaje sino proporcional, tantos niños, entonces más o menos era proporcional a los chiquitines [...] Llegaba como que a la persona, digamos, la representante legal, que era la encargada de pedir el mercado, ella tenía un tope de un valor, ¿sí? y entonces ella más o menos manejaba las cantidades de la verdura del grano, se veía un poco más el mercado que ahora y se podía hacer mejores cositas, sí, con el mercado, porque una cosa es uno estar aquí presente, haciendo el mercado como representante manejando y otra cosa es tener terceras personas, cuántas personas diciendo esta es la cantidad para tal cosa y cuando no es verdad, se necesita más de lo que mandan. (entrevista madre comunitaria, 2022)

En ese tiempo de pronto no se manejaba ya las listas de material que uno debe saber qué se puede o no se puede comprar. Al ir avanzando las exigencias fueron más, sí. Entonces ya nos mandan un manual para que usted, esto mire qué puede o qué no puede pedir [...] pero ya es mucho papeleo. Y hay que mandar factura y que mandar fotos de todo lo que se va a comprar. Hasta que la asesora no venga y revise que eso fue lo que se compró, no se le entrega a las madres, porque eso lo debe comprar la Junta [...] (entrevista madre comunitaria, 2022)

La autonomía de los prestadores del servicio, al ejecutar las actividades pedagógicas que implementan con las niñas y niños del Hogar Comunitario, aunque sigue siendo el ámbito en el que las madres comunitarias sienten que aún disponen de considerable autonomía, también ha sido objeto de mayor control. Al respecto, algunas relatan que:

Es que ahoritica, digamos para una pequeña salida eso es un larguero de papeles o para una actividad, que si digamos en este caso yo quiero enfocarme en la actividad, en algún color específico, en alguna imagen específica, me veo vetada a que si llega el bienestar y yo tengo impreso y tengo al niño coloreando, digamos esto...una vaca, que ¿por qué? que al niño no tengo que darle guías, que el niño tengo que dejarlo que libremente, [...] igual uno intercala, un día puede el niño rasgar, el otro día el niño que coloree, que pinte, pero eso no quiere decir que porque yo le tengo una hoja, nos tildan a nosotros, nos tildan de que nosotros estamos encerrando al niño a ese lineamiento, a no salirse de la hojita, no, pues uno le da la imagen como para que el niño la conozca, la identifique, pero no especialmente uno diciendo no, es que aquí de esta imagen no se puede salir. Entonces ya uno como que

hasta para planear tiene problemas, anteriormente uno hacía lo que con lo poco que había, porque había muy pocos recursos, pero tenía un poco más de libertad para las actividades que ahora.

Aunque el control en la ejecución del programa HCB, mediante el diligenciamiento de formatos y cumplimiento de estándares, así como el aumento de visitas de supervisión a los Hogares Comunitarios, ha disminuido considerablemente el ejercicio de la autonomía y discreción de las madres comunitarias. No ha sido suficiente para erradicar la discrecionalidad que aún ejercen en sus transacciones cotidianas con los beneficiarios del servicio.

En las actividades pedagógicas, que deben ser planeadas por las madres comunitarias siguiendo los lineamientos técnicos del ICBF, no está permitido realizar actividades escolarizantes con los niños y niñas. Estas actividades incluyen alfabetización, nociones de aritmética o que los niños (as) coloreen imágenes sin salirse de los bordes, entre otros.

No obstante, algunas madres comunitarias consideran que los niños disfrutan realizar otras actividades diferentes a las autorizadas por el ICBF, como por ejemplo colorear imágenes, que podrían ser entendidas por el Instituto como escolarizantes. En este sentido, aunque ellas no consideran estar realizando actividades escolarizantes, dado que el ICBF sí las considera así, prefieren realizarlas a escondidas de la supervisión para no generar confrontación con el Instituto.

[...] muchas veces uno se ve en la manera de decir, ay me voy a salir de la línea y lo voy a hacer pues de esta manera, a tientas de que si llega el Bienestar miro a ver cómo guardo para que no se den cuenta. De verdad que sí es así, porque ellos no sé, de verdad que las pedagogas que están ehh lo limitan mucho a uno, sí, entonces uno como que vive haciendo doble trabajo, el que como que a escondidas pa que el niño como que se motive y como que el bienestar diga, entonces aquí está debajito del libro tapadito esto, para que el bienestar no diga nada y diga que estamos bien.

Igualmente, otro ejercicio de su discreción, corresponde a la recolección de una cuota monetaria a padres de familia, para realizar actividades extracurriculares con los niños (as) y sus familias, lo cual, según lo conversado en las entrevistas, no es autorizado por el ICBF.

A principio de año nosotros hacemos una reunión con los papás, sí, por lo tanto yo les digo, la mensualidad está en 45, les hago entender a ellos que todas las actividades que nosotros realizamos tienen que ir de la mano de ellos económicamente, que para el bienestar no hay ningún aporte, no hay ningún apoyo. Por ejemplo, yo hice, como le digo, un paseo con los niños, esto ... con toda la familia, entonces qué hicimos, bueno papito vamos a hacer un paseo, entonces nos vamos a agrupar de a dos papás, ustedes van a dar un compartir ustedes dos, ustedes dos y ustedes dos y hacemos el compartir, yo conseguí las entradas gratis, ehh ¡ay que un regalo! bueno, entonces el regalo hay dos opciones, cada uno lo trae, le trae el regalo al niño o yo lo ... ustedes me dan la plata y compramos un regalo general para cada niño, ¿sí? ¿Qué pasa si llega el Bienestar? Yo tengo un soporte donde dice que esa actividad la realizaron fueron los papás y que yo hice fue el acompañamiento y que ellos tomaron la decisión de que cómo se hacía, qué plata daban, para qué era la plata, sí, entonces, eso es así.

Por ejemplo, que días estábamos en un comité y estaban hablando sobre los grados, sí, que los niños que salen a colegios, entonces uno les hace...porque los papás pues les gusta eso y al chiquitín, pues no solamente es como que tenerlo y tome y váyase y ya el otro año a estudiar a transición. Ustedes deciden ... el señor cobra digamos 40 mil pesos un paquetico de fotos y que nos reunamos, tenemos un pequeño refrigerio y la ceremonia, entonces nosotros decimos, bueno, papá, es su decisión, es voluntario, usted puede decir si quiere o no quiere, paga 50 mil pesos por toda la actividad y hacemos la celebración del grado. El Bienestar decía que eso no se podía, que eso estaba prohibido, que los papás cómo iban a pagar eso, que por qué nosotros nos colocamos a hacer esas actividades, que eso se podía hacer en la casa, se imprime el diploma y se le hace en fomi un birrete y ya, sin tanta plata, o sea como dice salga del paso así y ya, pero uno de verdad, que a mí no me parece, si el papá puede hacerlo, muchas veces los papás a estas actividad apoyan más, si tienen para otras cosas, dice uno para arreglarse el pelo, las uñas y todo eso pa' ellas mismas por qué uno no puede ponerlos contra la pared y decir venga papá, sus hijos, ellos también se merecen algo bonito. Pero para el bienestar todas estas actividades no se pueden, todo lo que sea de pedir plata, de pedir digamos a principio de año que yo diga, no, aquí no hay colbón y la plata que manda el bienestar no da, voy a decirle que aporte colbón eh traiga el color, no, si me encuentran pidiendo eso me cierran, no puedo pedir nada de eso. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Como se hizo evidente en los relatos, a pesar de las consecuencias negativas que puedan tener sus actos discrecionales, algunas madres comunitarias prefieren desviarse de los lineamientos técnicos, poniendo en riesgo su propio trabajo, para favorecer a algunos usuarios que necesiten de su ayuda y ejecutar el programa siguiendo lo que ellas consideran es lo más adecuado para el desarrollo de las niñas y niños que atienden.

Igualmente, en el último nivel de implementación, las madres comunitarias aseguran que corrigen por cuenta propia, las diversas falencias que encuentran en el diseño del programa, en especial, aportando de sus propios recursos para aumentar los rubros entregados por el ICBF, con el fin de adquirir mayor cantidad de productos y de mejor calidad, para brindar un mejor servicio.

Para que rindiera, para que alcance, tiene que salir del bolsillo de la madre comunitaria para que cumpla con los lineamientos. Como madre comunitaria de nuestro bolsillo, sale, de verdad mucho presupuesto, no sólo para la alimentación de los niños sino para las actividades pedagógicas, material didáctico, todo, porque el presupuesto que envían no alcanza. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Es muy poco lo que el recurso que mandan, son 4 mil pesos para sacar 3 raciones para un chiquitín que no da, no da ese recurso, entonces a uno le toca del bolsillo para poderles dar un plato agradable con buen sabor para los chiquitines. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Los materiales pedagógicos, entregados por el ICBF, y la minuta patrón de alimentación para cada niño(a) en un Hogar Comunitario, establecida por el Instituto, también resultarían en muchos casos insuficientes o sin la calidad esperada por las prestadoras del servicio, por lo cual, estas modifican las cantidades de la minuta o adquieren material pedagógico para completar lo faltante.

[...] yo veía que, por un caso, tengo 8 niños y se tenía 3 o 4 carritos, uno iba y compraba...en la minuta igualmente, si yo veo ... si veía que lo que había no ... un decir, era muy poco para los niños o que yo debería echarle algo mejor a los niños, también uno mejora la calidad de minuta, porque uno sabe que son niños y los niños..., entonces hay un poquito de falencias en eso.

Adicionalmente, a través de lo conversado con las madres comunitarias, estas también aseguran que corrigen la actuación del Instituto en aspectos como la obtención de cupos en los colegios públicos de la ciudad, para los niños (as) que transitan a la educación formal.

De parte de eso tampoco recibimos apoyo del Bienestar porque ellos nos decían, ustedes tienen que hacer esto y esto y esto, pero en el momento en el que un niño no salía [con cupo en el colegio], no hacían nada, solo envíenos la información del niño que no salió, pero no hacían nada. Yo sí me comunicaba con la Secretaría de Educación, les enviaba el pantallazo y apoyaba al padre de familia hasta que estaba segura que ya tenía el niño el cupo. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Incluso, en el trabajo de campo de esta investigación, se logró observar que las prestadoras del servicio del programa HCB, realizan actividades de forma autónoma que no son exigidas en el manual de operación del programa, y que dicen realizar, por su compromiso con la calidad del servicio que desean prestar a niños(as), sus familias y adicionalmente, a mujeres que buscan orientación en diversos temas.

Pues la verdad hasta donde yo..., tengo 12 años de trabajo, y nunca han llegado a decir que es que el ICBF les mandó esto, ehh, digamos, un recreacionista para que diviertan a los niños no, no. Por ejemplo, ahorita en diciembre, en esta época aquí es que nosotros tenemos que estar empapadas, como con las partes de las fundaciones, para mirar a ver si nos envían fichos para reclamarle a los niños y llevarlos. Esas actividades son extras, siempre lo hacen un fin de semana que no tenga nada que ver con el trabajo, los lleva, los trae, les reclama su regalo y eso, y como siempre, pendiente de que los niños no les falte todo lo que tenga que ver con los niños. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Por cuenta propia, buscan formar alianzas con diferentes entidades, instituciones educativas y organizaciones sin ánimo de lucro, para obtener jornadas de capacitación, talleres o cursos que mejoren su preparación al prestar el servicio.

Se hacen, pues, alianzas, se hacen solicitudes de pronto a una Universidad de que nos haga el favor y nos colabore, las personas practicantes nos hagan el favor, nos colaboren con una jornada de capacitación. En este momento nos está apoyando ACNUR, por ejemplo, ellos tienen personas que nos pueden capacitar, nos orientan.

Queda claro en los siguientes relatos, que las madres comunitarias se apropian de la política que están ejecutando y la implementan por fuera de los límites establecidos, guiándose por sus propias creencias y por los vínculos de amistad creados con las familias de los niños(as) usuarios, vecinas y amigas.

Aparte de brindar el servicio y de atender a esos niños y niñas que realmente lo necesitan, también me gustaba mucho incentivarlos a estudiar...No sólo incentivarlos, yo les decía, inicia hoy la fecha de inscripciones para el Sena, hay becas en la Alcaldía, inician las

inscripciones...Entonces salía por ahí, sí, salía, les preguntaba...¿qué pasó, ya se matriculó, ya empezó a estudiar?...y no sólo con los niños, sino con los hermanos de los niños, con los papás, con las mamás que no han terminado de estudiar, motivarlos para que sigan estudiando, para que puedan tener una mejor calidad de vida...sí, me decían “doña XX, pero no sé cómo ingresar”, no interesa, venga, venga y yo lo inscribo acá. Sí, venga lo inscribo, pero “ay yo no tengo computador”, venga, aquí yo lo inscribo...Bueno, son las inscripciones del Sena, hay que presentar la prueba, venga aquí la presenta y no sólo con los usuarios, con la comunidad, también con los hijos de mis compañeras. (entrevista madre comunitaria, 2022)

La cercanía que tienen las prestadoras del servicio de este programa, con los padres de familia de los niños(as) usuarios, conlleva a que muchos de ellos se acerquen a ellas para contarles las dificultades de su vida personal, buscando consejos y apoyo emocional. Por estas situaciones, muchas de las madres comunitarias indican que ellas tienen muchos roles, no atienden únicamente a los niños(as), sino que además son “psicólogas empíricas” (entrevista madre comunitaria, 2022) de los menores, de sus familias y de vecinas que se acercan para buscar su orientación.

[...] trabajamos más de lo que es, sí, porque a veces los papás vienen y le hablan a uno después de horas laborales, pues uno tiene que sacar el tiempo así esté uno cansado para ellos, para escucharlos, porque son los padres de los niños. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Otro rol fundamental que ejercen las madres comunitarias en su barrio, y que ya había sido observada por Buchely (2015), corresponde a la orientación para la realización de trámites legales e intermediación con instituciones del Estado, organismos de cooperación internacional y entidades sin ánimo de lucro, para buscar solución a diferentes problemáticas de la comunidad, que no se restringen únicamente a los beneficiarios del servicio de HCB.

Sí, digamos, yo trabajo en un agrupado y allá los papás nos cuentan el caso, que hay tantos migrantes. Profe, resulta que no me lo atienden, “no mamá, se tiene que ir al Sisbén a tal cosa” o no, o cuando los niños no tienen, sino el apellido de la mamá. “Mamá que tiene que hacer esto para que el niño sea reconocido”. (entrevista madre comunitaria, 2022)

¡Eso es eso es todos los días!, [...] por ejemplo, y aún las mismas compañeras: XXX [nombre de la madre comunitaria], ¿cómo hace mi vecina para ir a poner el denuncia al marido?, XXX, ¿cómo hace mi vecina para...para ir a...para que le soliciten...?, por ejemplo, en ocasiones, pues gracias a Dios he aprendido a hacer derechos de petición; ¡Ay XXX que si me ayuda a montar un derecho de petición! XXX, que tengo a mi hijo enfermo...Por ejemplo, en este sector hay muchas personas refugiadas y retornadas del país de Venezuela. Entonces, por ejemplo, si el niño está enfermo, que no cumplen la Seguridad Social, cuando estaban las inscripciones al RUMV, yo, Dios me dio la oportunidad de hacer 1.000 y pico de inscripciones al RUMV para las personas, pues migrantes o refugiados.

De pronto hay que una jornada que necesitamos, una jornada de crecimiento y desarrollo, pues como hay muchas familias que no tienen la facilidad de llevar los niños al médico, entonces se hacen las solicitudes, al ISABU para que ellos vengán y nos la hagan acá, jornadas de vacunación, eh... ¿qué más le diría? De pronto se han hecho jornadas

también con ACNUR para las personas migrantes o refugiadas. (entrevista madre comunitaria, 2022)

[...] orientar a las familias, no que hay, que yo tengo una urgencia ¿qué hago, a dónde voy? Entonces, no, orientarlas, vayan, como es una urgencia, la atienden en el hospital, que si son a los niños los atienden también. De pronto que haya niños desnutridos, entonces Acción contra el Hambre me ayudó también con un niño que estaba en desnutrición, un niño de una familia, en ese entonces migrantes, hoy en día ya son refugiados porque ya cuentan con el permiso temporal de permanencia.

Estas labores adicionales que realizan las madres comunitarias, prestadoras del servicio directo de la política, apoyando a la comunidad con trámites legales, orientando emocionalmente a beneficiarios del programa y organizando actividades para el bienestar de su comunidad, son un claro ejemplo de su rol como lideresas. Tal como indica una de las madres comunitarias entrevistadas: “[...] y se forma una persona visible en la comunidad, porque ya las personas empiezan a buscarla a uno para que les ayuden y les colaboren con ciertas situaciones”

En síntesis, el análisis realizado en este apartado, permitió distinguir a grandes rasgos, dos fases en la implementación de último nivel del programa HCB. Su primera fase, que tuvo ocasión antes de la formalización laboral de las madres comunitarias, se caracterizó por altos grados de autonomía y discreción de las prestadoras del servicio. Esto obedecería, principalmente, a la menor rigurosidad de los lineamientos de operación establecidos en la época y la ausencia de un control estricto de su cumplimiento.

Por tanto, esta fase de implementación, posibilitó la construcción de una política pública desde abajo -bottom up-, donde las decisiones frente a quiénes y cómo recibían el servicio, recaía en esencia, en las madres comunitarias. El Estado, por su parte, justificándose en que el programa se fundamentaba en la acción mancomunada de los vecinos de una comunidad, que de manera voluntaria, atienden niños de escasos recursos (Ley 89 de 1988); procura un involucramiento mínimo en su ejecución, que le permite ahorrar recursos económicos, a partir del trabajo “voluntario” de las madres comunitarias.

La segunda fase observada en la dinámica de implementación de los HCB, corresponde a la etapa posterior a la formalización laboral de las MC. Esta etapa, se distingue por un aumento en el seguimiento, monitoreo y control del programa, con el fin de aumentar la calidad del servicio. Esta transformación se ve fuertemente promovida por las reformas en la atención de la niñez, que surgen con la expedición de la Ley 1804 de 2016 “De Cero a Siempre”.

Lo anterior se reflejó, en el establecimiento de lineamientos técnicos y manuales de operación más estrictos, visitas de supervisión más frecuentes y extensas, así como un mayor diligenciamiento de formatos, con los que se pretende controlar el comportamiento de las MC.

En efecto, el aumento en el control de las labores que las MC llevan a cabo en la implementación de último nivel del programa, conllevó a una considerable reducción de su autonomía y discreción, que ellas interpretan como una disminución de la libertad e independencia que tenían para ejecutar la política. En este sentido, decisiones respecto al acceso a cupos y manejo de recursos, se encuentran controlados por el actor central de la política (ICBF), por lo que el manejo autónomo que le daban las MC a estos temas, se ha reducido por completo.

No obstante, en esta investigación se observó, que dichos controles, no han erradicado el ejercicio de la discreción y autonomía de las prestadoras del servicio. Aún se evidencia que respecto al manejo de la minuta de alimentación de las niñas y niños, actividades pedagógicas, horario de servicio, cantidad de niños atendidos, entre otros, persiste la práctica de la discreción, aunque en ocasiones, pongan en riesgo su empleo. Ahora bien, actualmente, la decisión de actuar por fuera de los lineamientos técnicos, es tomada por las MC en casos menos frecuentes, en los cuales la situación del padre de familia o niño(a) conmueve los sentimientos de la MC, anteponiendo la dimensión humana al reglamento.

Adicionalmente, la implementación de esta política en el último nivel, se caracteriza por un alto involucramiento de las MC en el servicio que reciben sus usuarios y familias, aportando de sus propios recursos económicos, para corregir las falencias que encuentran en el programa. Dichas falencias, consistirían principalmente, en el giro de recursos monetarios por parte del ICBF, que no alcanzarían a cubrir el mercado necesario para cumplir con la minuta de alimentación de los niños(as), ni para adquirir los materiales pedagógicos requeridos para las actividades planeadas.

Así mismo, su posición como madre comunitaria, al tener acceso a capacitaciones, así como un mayor contacto con entidades públicas y sin ánimo de lucro, le permite ejecutar acciones adicionales a lo exigido en la política establecida por el ICBF.

En este sentido, las MC, se convierten en lideresas de su comunidad y en referentes de apoyo emocional para madres, amigas y vecinas. Estos roles, los desarrollan al liderar acciones en beneficio de la comunidad de su barrio, tales como gestionar jornadas de salud, de vacunación, alianzas con fundaciones para el desarrollo de actividades extracurriculares con los niños del sector, apoyo a la población migrante y refugiada, orientación en trámites con el Estado (elaboración de derechos de petición, trámites legales, información de subsidios del Estado, inscripciones en el SENA, casos de violencia intrafamiliar...).

Así mismo, se convierten en un referente de apoyo emocional, o como ellas se autodenominan: “psicólogas empíricas”, ya que las mujeres de su comunidad, y en especial, las madres de los niños(as) usuarias, se acercan a ellas en busca de orientación para resolver problemas familiares y de pareja.

Así las cosas, al analizar el proceso de implementación de esta política pública, a la luz de la teoría bottom-up, es claro que, el aumento del seguimiento y control del programa HCB por parte del ICBF, ha incrementado la influencia del actor central en el resultado de la política. Sin embargo, las prestadoras del servicio desde el nivel local, aún ejercen niveles considerables de discreción y autonomía, e incluso, lideran actividades comunitarias más allá de lo exigido por el ICBF, por lo cual, la política que reciben los beneficiarios no solamente resulta ser diferente a la planeada por el ICBF sino que brinda beneficios adicionales a los previstos oficialmente.

### **3.2. Análisis de la implementación según el modelo conflicto/ambigüedad de Matland (1995)**

El proceso de implementación de la política de Hogares Comunitarios de Bienestar, en sus más de 30 años de ejecución, ha sido el epicentro de diversas pugnas entre las madres comunitarias, prestadoras directas del servicio, y el Estado. Estos conflictos, han sido los detonantes de múltiples cambios en el diseño e implementación de la política y no pueden pasarse por alto, al analizar las dinámicas de implementación del programa HCB.

Por ende, en esta investigación se optó por analizar la implementación del programa, no solo desde la perspectiva bottom-up, sino que adicionalmente, se hará una lectura de este proceso, mediante el modelo conflicto/ambigüedad, propuesto por Matland (1995).

Este modelo teórico, como herramienta analítica del proceso de implementación, fundamenta su análisis en las variables del conflicto y ambigüedad. Su combinación, genera una gama de cuatro tipos de implementación, dependiendo del grado de ambigüedad<sup>2</sup> y conflicto<sup>3</sup> que se observe en el fenómeno (ver figura). Así mismo, cada tipo de implementación tiene un principio central que determina el resultado de la política.

**Figura 1.**

*Tipos de implementación según el modelo ambigüedad/conflicto de Matland (1995).*

		CONFLICTO	
		Bajo	Alto
AMBIGÜEDAD	Bajo	<p>Implementación Administrativa</p> <p>Recursos</p> <p>Ej: Erradicación de la viruela</p>	<p>Implementación Política</p> <p>Poder</p> <p>Ej: Transporte público</p>
	Alto	<p>Implementación Experimental</p> <p>Condiciones del Contexto</p> <p>Ej: programa Headstart del gobierno Estadounidense</p>	<p>Implementación Simbólica</p> <p>Fuerza de Coalición</p> <p>Ej: Agencias de acción comunitaria</p>

*Nota.* Traducido de Matland (1995).

Ahora bien, para el caso que nos atañe: el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, debido a su larga trayectoria de implementación en el país y los diversos cambios que ha tenido en lo transcurrido de su ejecución, se observan a grandes rasgos, dos tipos de implementación. El primero, se ubica desde la oficialización del programa HCB en 1986, hasta la formalización laboral de las madres comunitarias en 2014, y la segunda etapa de implementación, comprende desde el año 2014 hasta la actualidad<sup>4</sup>.

El primer tipo de implementación evidenciada en este proceso, corresponde a la implementación simbólica (altos niveles de ambigüedad y conflicto).

Tal como fue explicado en el capítulo II de este documento, el origen del programa HCB, a finales de los 70s e inicios de los 80s, fue producto de la autogestión de las comunidades de los

<sup>2</sup> La ambigüedad es entendida, según Matland (1995) dentro de dos categorías: ambigüedad en los objetivos, cuando no son formulados de forma clara y explícita, y ambigüedad en los medios, cuando no existe certeza acerca de los roles de los diferentes actores o cuando no se conoce con exactitud las herramientas que deben usarse o los efectos que se obtendrán a partir del uso de estas.

<sup>3</sup> Los conflictos se generan, según Matland (1995) citando a Dahrendorf (1985), cuando existe una interdependencia de actores, incompatibilidad en los objetivos y un elemento de suma cero percibido en las interacciones.

<sup>4</sup> Se escogió la formalización laboral de las madres comunitarias como el evento que divide estas dos etapas, debido a los importantes cambios que trajo este hecho, en el programa HCB, buscando su cualificación, profesionalización de las madres comunitarias y un aumento en el monitoreo, seguimiento y control del programa, tal como se explicó en el aparte anterior.

sectores más vulnerables del país, principalmente, en la ciudad de Bogotá. Al oficializarse esta iniciativa en 1986, por parte del ICBF, se mantiene la autonomía de las comunidades para manejar el programa, mientras el Estado participaba de forma mínima, principalmente mediante el aporte de recursos económicos.

Al avanzar la implementación de este programa, se fueron implementando lineamientos técnicos, que guiaban las actividades programáticas para la prestación del servicio. Sin embargo, la ausencia de un estricto control de su cumplimiento, generaba el ambiente propicio para el ejercicio de autonomía y discreción por parte de las madres comunitarias, encargadas de la microimplementación de la política.

Por tanto, este contexto generaba altos niveles de ambigüedad en el modo de ejecución del programa, ya que el servicio recibido por los usuarios, dependía en gran medida de las decisiones que tomaran las prestadoras del servicio y de la forma en que cada una de ellas adaptara el programa a las necesidades de su comunidad, bajo sus propios criterios (Buchely, 2015).

Igualmente, respecto a los objetivos del programa, es posible que también existiera un alto grado de ambigüedad, teniendo en cuenta que esta iniciativa nace en los barrios populares, con dos propósitos principales; por una parte, para ayudar a otras mujeres a que accedieran al mercado laboral y al mismo tiempo, atender a los niños(as) que se quedaban solos en casa, mientras sus madres trabajaban.

Ahora bien, aunque el ICBF oficializó el objetivo del programa únicamente como la atención de los niños(as), es claro, que el propósito de ayudar a las mujeres de sectores vulnerables a conciliar el trabajo productivo y reproductivo, se mantiene en el discurso de las madres comunitarias, encargadas de la implementación del programa en el último nivel.

¿Por qué no medir nuestro trabajo? Debido a que las personas del ICBF, quienes nos critican, no vienen aquí a ver que lo que hacemos es ayudar a otras madres, porque el cuidado de los hijos cuesta dinero, porque esto les impide acceder a otras oportunidades. ¿Por qué solo vienen aquí a medir y pesar a los niños? Le voy a decir por qué, porque nosotras las mujeres somos menos importantes que nuestros hijos. (Testimonio de una madre comunitaria, Buchely, 2014, p. 301)

Así mismo, en esta etapa, se observan altos niveles de conflicto, relacionados principalmente con las reivindicaciones en materia laboral impulsadas por las madres comunitarias, que en la época recibían becas menores a un salario mínimo, a modo de reconocimiento por una labor “voluntaria” y no un trabajo formal. En efecto, estas contiendas inician desde muy temprano en el proceso de implementación de la política, con uno de los paros más importantes, realizado en 1993.

Por eso hicimos un “paro” ¡para que nos aumentaran!, el paro del 93, ¡eso sí fue un paro! [...] éramos muchas inconformes con la forma en que nos trataban, ¡por los recortes tan grandes que nos hacían! (Testimonio de una madre comunitaria citada en García, 2013, p. 135)

A estas primeras protestas, le siguió la creación del Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en Hogares de Bienestar – SINTRACIHOBÍ- en 1992, y continuaron las múltiples movilizaciones en busca de ser reconocidas como trabajadoras del Estado. Frente a estas

reclamaciones, el ICBF se mantenía en su posición de rechazo a un vínculo laboral, apoyado por las pronunciaciones de la Corte Constitucional que confirmaban dicha interpretación (sentencia T-269 de 1995 y SU-224-1998).

Nosotras nos reuníamos casi mensualmente o cada 15 días, el sindicato, pues digamos aquí en Bucaramanga, entre todas pagamos un aporte y se arrienda una casa, llegábamos allá, mostrábamos todo lo que se había hecho, lo que se iba a pasar, qué se iba a pedir y eran muchas [madres comunitarias], estábamos en el parque San Laureano, nos íbamos allá toda la tarde o sino después de la jornada hacíamos manifestaciones. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Posteriormente, los reclamos de las MC, se ven apoyados, en parte, por la sentencia T-628 de 2012 de la Corte Constitucional, que si bien no reconoce un vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias, si ordena al Estado a que implemente las medidas necesarias para garantizar que las MC reciban una remuneración equivalente a un salario mínimo. En respuesta a lo ordenado en la citada sentencia, se ordena la formalización laboral de madres comunitarias con la expedición de la Ley 1607 de 2012, iniciando este proceso de formalización en el año 2014.

Que de a poco a poco sí hemos ganado muchas cosas en cuanto al salario mínimo normal, porque nosotros salíamos hasta el 2013 en un diciembre sin un peso, no teníamos dotación, no teníamos el transporte. Era más que todo, como decían un trabajo voluntario. Pero cuando empezamos a organizarnos en el sindicato, usted cuando cumple 3 causales, usted es subordinada, recibe órdenes y otras series de cosas, pues ya tiene derecho a un salario y a una prestación (entrevista madre comunitaria, 2022)

Por ende, siguiendo lo planteado por Matland (1995), en este tipo de implementación, los resultados dependen en gran medida de la fuerza de la coalición a nivel local. De esta forma, su ejecución también dependerá de las condiciones del contexto, ya que estas afectan directamente la fuerza de la coalición a nivel local.

Matland (1995), continúa explicando que, la implementación de tipo simbólico, al ser altamente conflictiva, tiene una intensa participación de sus actores y sus desacuerdos son resueltos principalmente a través de la coerción o negociación. Es importante destacar, que la influencia de cada actor, depende de la fuerza de la coalición a la que pertenece.

Así las cosas, de acuerdo con lo planteado por Matland (1995), en este tipo de implementación es fundamental la fortaleza de las coaliciones del nivel local, que terminarán por definir el resultado de la política. En este caso, la unión sindical de las madres comunitarias y su permanente movilización, construyen una fuerte coalición local, que no solo se resiste a las decisiones estratégicas (principalmente en materia laboral) del actor central, sino que se convierten en el actor más influyente<sup>5</sup> en la ejecución del programa en el último nivel de implementación.

[...] las huelgas dan mucho resultado y como le decía antes, nosotros las cosas que no estábamos de acuerdo, que queríamos que mejorara, se las expresábamos al sindicato, porque ellos si se reunían con ellos (entrevista madre comunitaria, 2022).

---

<sup>5</sup> La influencia de las madres comunitarias en esta etapa de la implementación, se fundamentaba en el ejercicio de su discrecionalidad y autonomía, que en conjunto con lineamientos ambiguos y falta de controles estrictos por parte del ICBF, permitían que el programa se ejecutara, en gran medida, guiado por el juicio discrecional de cada MC – tal como se explicó en el apartado anterior de este documento-.

De pronto nos hemos hecho sentir más en el país, ha sido por los paros que se han hecho, porque nosotras mismas nos ha tocado hacernos sentir en los paros que hacen, pero no por el ICBF (entrevista madre comunitaria, 2022)

Sí claro, yo estuve en varios paros y la verdad pues ehh... tengo un buen concepto de los paros, porque he visto los frutos que se han surgido después de los paros, porque realmente, si no es así, no nos habrían prestado la atención que se debe. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Lo expresado en las anteriores citas, por algunas de las madres comunitarias entrevistadas, muestra la confianza que las prestadoras del servicio a nivel local, tenían en el Sindicato, como mediador ante el ICBF y cabeza visible de su coalición. Así mismo, queda claro, que son conscientes de que los beneficios logrados a la fecha, han sido obtenidos como fruto de su unión sindical y protestas, principales recursos de poder que tenían para lograr una negociación de sus condiciones laborales.

Así mismo, el alto nivel de conflicto, conlleva a que el proceso de implementación tenga un importante componente político, dominado por los actores locales. En ese sentido, Matland, asegura que las teorías del bottom-up, tienen razón cuando resaltan que el papel de los actores locales es sumamente importante, no obstante, sus modelos no enfatizan la naturaleza fuertemente política de sus interacciones.

Poco a poco, se fue encontrando digamos a un mediador, a un concejal, a una persona que esté llegada a esas puertas y nos diga venga, yo la voy a escuchar, si es verdad. Por ahí hay un concejal que ha ayudado a las madres comunitarias un poquito más que cualquier otro, porque cuando están en elecciones, todos los concejales y todos ellos los alcaldes, eso vienen, no yo sí les voy a ayudar, conmigo no sé qué, tenga y tome y ya después ni modo. El votico y ya uno los va a llamar o el sindicato y entonces no le contestan, pero eso fue ... ellas se reunían, digamos, los líderes de cada ciudad a ir a Bogotá a luchar. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Este relato es claro al mostrar cómo la coalición local de madres comunitarias, buscó fortalecerse y ser escuchadas por las esferas del poder político, a través de mediadores como concejales o congresistas, que fueran afines a sus reivindicaciones.

Cuando estuvo el doctor XXXX [político de la región], yo estaba como muy, muy metida en mi cuento de ser como líder de las madres comunitarias en Colombia, y nosotras pues, siempre se buscaba un recurso, siempre mejorando las condiciones, que siempre hemos sabido que si se mejoraba la condición de las mujeres madres comunitarias, se mejoraba su entorno, hasta el de los mismos usuarios.

Entonces, poco a poco se fueron gestionando proyectos a nivel nacional, siempre hacíamos encuentros tanto de Colombia, como de los departamentos, como de los municipios, y era un proceso muy bonito...y siempre nos iban preguntando, qué creen que es mejor, esto o esto. Eso no siempre nos han escuchado, pero todas esas historias, todas esas memorias, iban quedando plasmadas, hasta que llegó la lucha y ganamos que fuera el mínimo y se ganara esto, pero eso ha conllevado a muchas cosas.

En un momento, haré como unos 20 años ya, que ha pasado tanto tiempo, y yo fui candidata al Concejo por las madres comunitarias en Bucaramanga, en ese momento apoyada en redes sociales de mujeres como la Fundación Mujer y Futuro, Mujeres de Negro, ehh...las de Barranca, que tuvimos un encuentro de las mujeres del Nororiente de Colombia, pues salimos muchas madres comunitarias de municipios siendo candidatas. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Esta narración deja ver el fuerte activismo político que tuvieron las madres comunitarias del programa HCB en esta etapa de la implementación. Lo cual fue fundamental para construir las bases de su coalición local, aumentando su fortaleza mediante la alianza con grupos de mujeres y el respaldo de políticos de la región, para influir en las esferas de toma de decisión en el país.

Por otra parte, desde la formalización laboral de las madres comunitarias, a partir de 2014, se observa la transición de la implementación de tipo simbólico a un proceso de implementación de tipo político, según el modelo conflicto/ambigüedad de Matland (1995).

Esta transición tiene ocasión, debido a los cambios realizados en la concepción de la política, en la que se aumenta el involucramiento del Estado en su implementación, mediante un mayor monitoreo, seguimiento y control de su desarrollo. Así mismo, se busca la profesionalización de las madres comunitarias, para cualificar y mejorar los niveles de calidad en la atención de niñas y niños usuarios del programa.

De esta forma, los niveles de ambigüedad del programa, disminuyen ostensiblemente, estableciéndose desde el nivel central, una serie de lineamientos, manuales de operación y estándares más estrictos, con visitas de supervisión más frecuentes y extensas.

[...] A veces uno tiene que estar más pendiente de cómo debe tener las cosas aquí, que a veces estar prestándole atención a los niños en lo que tiene que ver con las actividades pedagógicas. Entonces, por ejemplo, estamos aquí a veces trabajando y está uno pensando que van a llegar [las visitas de supervisión] y de que tengo que tener esto listo, de que aquello tiene que estar al día, de que haya salido otra cosa, de que acá tiene que estar limpio, de que no, mejor dicho. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Los niveles de conflicto, por su parte, aunque han disminuido respecto al nivel que se presentaba en la implementación previa a la formalización laboral de madres comunitarias, aún sigue siendo alto. Los conflictos, que anteriormente se enfocaban principalmente en la reivindicación de la vinculación laboral de madres comunitarias, ahora se han trasladado a temas como: aumento de la “papelería”, las mayores dificultades que tendrían las madres comunitarias frente a las agentes educativas de un CDI (menores recursos, menos personal...), la necesidad de destinar recursos propios para la ejecución del programa, debido a que, según argumentan, los rubros girados por el ICBF no alcanzan, y por último, persisten algunos temas laborales (pensiones, bajos salarios y contratación).

Pero de verdad, que a veces uno dice: ¿esto para qué? O sea, ese papel pa’ que les sirve, es que es mucha papelería, demasiado [...]Y a veces pues vienen en la revisión, importante, ah... yo les digo a mis compañeras, lo importante es que encuentren papeles, así no haya niños. Porque así ha sido. ¡Mucho papel, mucho papel!, que es que no, ¡es demasiado! Uno sabe que tiene que tener su planeación, hay cosas que son esenciales que hay que tener,

que hay que organizar, que la papelería de los niños, los derechos de los niños, es que a los niños los lleven al médico, hay que tener los soportes esos, sí, pero hay cosas que uno dice: ¿esto para qué? A veces se sienta uno y escribe lo mismo en todos los papeles, y.. y.. plata que se va porque por lo menos, a mí me gustan mis carpetas que a color, que bien bonito, entonces eso se va plata. Es dinero que se va a ir a la basura. ¡Terrible!

Uno de los principales desacuerdos expresados por las madres comunitarias, corresponde a la gran cantidad de formatos que deben diligenciar, denominados coloquialmente por ellas, como “papelería”, y que aunque observan como un avance positivo para la calidad del programa, su carga excesiva ha representado un desmejoramiento de sus condiciones laborales, por el tiempo extra después de su jornada laboral, que deben dedicar a su diligenciamiento.

"[...] lo que pasa es que nosotras las madres comunitarias manejamos un Manual Operativo y en ese manual están estipuladas muchas cosas que no nos favorecen a nosotras. Entonces, en el momento de la visita, en el momento de llenar papelería, nosotras estamos involucrados ahí como si fuésemos esas personas que prestan un servicio, por ejemplo, fuera de su casa. Entonces, un CDI es también un Hogar Comunitario, pero ellas tienen allá todas sus, todas sus herramientas de trabajo, digamos. En cambio, cada una aquí en la casa está brindando todo lo que uno tiene, su casa, su espacio, todas sus comodidades por brindar ese apoyo a la comunidad. Entonces ellas allá tienen otra cosa y a nosotras nos involucraron en medio de ese, de ese manual nos involucraron junto con ellas, sabiendo que nosotras trabajamos de otra forma diferente. En cuanto a lo que tiene que ver con el entorno, donde van a estar los niños. Porque la metodología es igual, o sea lo de, si, lo de enseñar y todo. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Las transformaciones de los programas de atención a la niñez, con ocasión de las reformas adelantadas por la Política Pública de Cero a Siempre y la Ley 1804 de 2016, se enfocaron en establecer entornos institucionales para la atención de niñas y niños mediante Centros de Desarrollo Infantil – CDI-, con el fin de mejorar la calidad del servicio que se venía prestando en los entornos comunitarios, como los HCB.

Estos nuevos espacios, en instalaciones fuera de las viviendas de las madres comunitarias, están equipados con mejores condiciones en materia de salarios para las agentes educativas – prestadoras del servicio en un CDI-, más personal (cuentan con psicólogas, nutricionistas...), herramientas de trabajo y materiales pedagógicos para la estimulación de los niños (as).

No obstante, según lo expresado por madres comunitarias y algunos funcionarios del ICBF entrevistados, las labores realizadas en un HCB o en un CDI respecto a la atención de los niños, son muy similares y las exigencias de calidad del servicio, son en general, las mismas. Lo cual explica las inconformidades que manifiestan las madres comunitarias, por el trato desigual que dicen obtener del ICBF, al exigirles el cumplimiento de los mismos estándares a un hogar comunitario, que no recibe el mismo apoyo estatal que un CDI.

Es que también renuncian muchas es por lo que le digo, que los presupuestos que envían no alcanza y tantas cosas que exigen y exigen, pero le toca el bolsillo de uno. (entrevista madre comunitaria, 2022).

[...] el Bienestar lo sabe, las asesoras lo saben, que ese mercado tan caro que está, y carísimo que está y la plata no la aumentan. Entonces nos toca hacer de corazón y tripas y mirar cómo se le hace la minuta a los niños. Y ellos si llegan y tiene que estar la cantidad que es y todo eso, pero doctora si no dieron esto... entonces, ahí sí se quedan callados, eso vamos a mirar, vamos a mejorar y que no entendemos, que la minuta, que no sé qué y ahí se queda y ahí se queda. Hay muchas quejas a nivel nacional ha habido muchas quejas, muchos paros y todo eso. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Tal como lo expresa el relato citado, otro de los conflictos más importantes en la implementación de último nivel de este programa, se concentra en la falta de recursos económicos para cumplir con las exigencias de calidad del ICBF (minuta de alimentación, materiales pedagógicos, ayudante de cocina...), que obligaría a las madres comunitarias a aportar de su propio dinero para ejecutar el programa con unos estándares mínimos de calidad.

Yo tengo el problema ahí porque yo ya debería estar pensionada, pero yo ... a raíz de que también cuando los papás, los papitos, los papitos de los usuarios eran los representantes legales, uno le daba a ellos la plata que el gobierno nos daba, un poquito para pagar la pensión y uno le daba a ellos para que pagaran y .. y.. cuando yo me llevé la sorpresa que fui a mirar cuántos meses, años, tenía cotizados, solo 8 ... esto, 12 años, la pensión ya no me alcanza a mí, para pensionarme, no puedo hacer nada porque no hay ningún recibo por ahí que diga a quién se lo vamos a pedir, ya no existe.

Si hubiéramos sido nosotras las madres comunitarias hasta de pronto sí, entonces yo, ya no me alcanzo a pensionar y debería haber un .. como un apoyo, “no bueno esta señora tuvo tantos años de trabajar reconozcámosles algo”, alguna cosa, nada. Lo mismo, nosotros no hemos accedido a nada de... por ejemplo, hablo por mí, siempre he pagado arriendo, ¿sí? Por qué, por ejemplo, nunca ha habido una ayuda que uno diga bueno, esto hay una facilidad para las madres comunitarias que puedan adquirir su vivienda de interés social, ahorre eso, pero sí uno lo ahorra, pero si uno va al Banco a que le presten una plata, le prestan 20, 30 millones y la casa vale 90, 100 millones, ¿entonces? O sea, no hay una ayuda, un respaldo del Gobierno que diga ¡ay carajo vamos a ayudar a estas señoras! tanto que han brindado a la niñez, han dado su vida por la niñez, terminan enfermas, terminan viejas y entonces eso es inconforme, yo estoy inconforme por eso, por eso, porque no ha habido un reconocimiento que diga, bueno, [...] vamos a darles como un subsidio, a que accedan a un subsidio de vivienda. Entonces ahí quedó el sueño de la vivienda. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Y las madres en el servicio, tengo una compañera de 70 años 70-60 años y está muy enferma. O se retira, o el bono o espera la pensión, pero si le faltan como 8 años. Con 70 años, imposible. Ya es tarde, esa señora debe estar descansando, que dice, que reciba el bono que dicen ellos, después de estar tantos años trabajando con un mínimo para que ahorita estamos para salir con un bono de 440, son muy pocos los que lo hacen. Y al menos que fuera el bono diga, listo no le podemos dar el 100% porque no está en pensión, no les alcanza, pero entonces un 70. Listo, bueno, se fueron para las casas, ya no trabajaron más, porque tienen la edad y 20 años de trabajo. Y no son 440 sino, listo se les va a pagar 700, 750, pero no 440.000 del bono por 20 años de trabajo y 57 años. Nada. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Las reclamaciones de MC que no han acceder a una pensión por los años de trabajo, son una de las reivindicaciones que se remontan a los inicios del programa HCB y que son consecuencia del no reconocimiento de su labor como un trabajo formal.

[...]ellos que es lo que hacen, va una en representación por la asociación, a esa es a la que capacitan y esa capacitada tiene que venir a retroalimentar a las otras- Yo digo, pero es que no, o sea, no debería ser así, porque no, pues no es lo mismo. Y lo que nosotras, pues por cumplir digámoslo así entre comillas, lo que se hace es que, por ejemplo, yo soy una de las que leo, me instruyo, veo y yo digo, no, mira eso no se hace así, eso se hace de esta manera como para cómo tratar de cumplir entre comillas. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Al estructurarse el servicio a través de la contratación con Entidades Administradoras del Servicio -EAS- que son usualmente Asociaciones de Padres de Hogares de Bienestar o fundaciones y que se encargan a su vez, de contratar a las madres comunitarias, ha surgido un conflicto con el nivel local y central de la política, debido a la pérdida del contacto directo con el ICBF. Una muestra de ello, son las reiteradas manifestaciones de las madres comunitarias entrevistadas, que argumentan que las capacitaciones no se realizan directamente por el ICBF a todo el talento humano, sino a la representante legal de la EAS y así mismo, todo contacto o queja que quieran elevar al ICBF, se debe realizar por medio de su representante.

Una vez nos reunieron en un hogar comunitario y nos dijeron que este año iba a iniciar el pago a las madres comunitarias por estudios, bueno uno se pone contento, todas somos técnicas, las que somos y ahí quedó. Nunca ha llegado ese pago, donde nos dicen mire aquí está porque ustedes por escalafón, se merecen como cualquier empleado un mejor sueldo. Entonces no ha llegado, no creo que alcance en ningún gobierno sea puesto sobre la mesa porque nos exigen, mire mensualmente nosotros tenemos que estar cualificando, buscando entidades que nos hagan talleres, cursos de bomberos, de no sé qué, pero a uno le exigen, pero no, no hay el reconocimiento que nos han dicho que algún día va a llegar. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Otro de los cambios producto de las reformas promovidas por la Ley de Cero a Siempre, fue la profesionalización de las madres comunitarias, por lo cual se brindó apoyo financiero para que muchas madres comunitarias estudiaran una carrera técnica o profesional relacionada con la educación infantil, con lo cual podrían aspirar a mejores condiciones laborales. Sin embargo, esta situación produjo el surgimiento de otro conflicto, que es la inconformidad por la dificultad de acceder a mejores salarios, a pesar de haber estudiado.

A ver, el problema que tenemos ahorita de la contratación. Nosotros, terminamos contrato el 30 de noviembre. Se supone que yo, nosotros como Junta, como asociación pasamos la papelería a la fecha hasta que nos dijeron. Pese a que el contrato no sale sino hasta el 6 de diciembre, nos dijeron, no atienda a niños ¿por qué?, porque los niños tienen póliza, no ustedes no tienen contratos, ¿pero qué pasa ahí? Las madres comunitarias tienen como una calificación, estatus diferente. ¿Y qué pasó con eso? Quedamos sin continuidad. Y hay unos proyectos de ley que se han pasado junto con las personas en el Congreso, con el sindicato que estamos ahí en la lucha. Ya ahorita para este contrato, los primeros 5 días del servicio no nos lo pagaron, sin seguro, nos recortan todo. Cuando siempre hemos tenido continuidad. ¿Entonces, qué pasa con eso? uno dice bueno el sueldo, bueno, listo yo no trabajé, pero esa tensión de usted estar esperando en su casa, ¿será que me llaman? ¿será

que no me llaman?, entonces uno es tensionado y no sale, estuvo uno pendiente del trabajo, así no hubiera ido hasta allá y eso es lo que ellos no ven. Yo tampoco me puedo ni mover de aquí los 5 días esperando a qué hora me llamaban para el contrato y brillaron por su ausencia, porque no nos llaman. Entonces ese es el inconveniente que tengo, tengo compañeras con enfermedades de alto costo, hay personas con citas de medicina laboral, con familiares, con enfermedades de control. Y hacer un corte en un seguro, es difícil, qué sé yo, la tengo que afiliarse el primero y volver a afiliarse el 6, son 5 días que pronto el seguro me va a decir ¡Ah no, ya entra con periodo de urgencias! cuando llevo 15 años en el seguro continuo. Eso es lo que no me parece, yo pasé una tarta como asociación y como parte del sindicato de pensiones, que nos dieran solución a esto. Y estamos en eso. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Entonces, ahorita tuvimos ese inconveniente, terminamos contrato el 30 de noviembre, y parece que el contrato que salió, salió a partir del 9 creo, o sea, son 8 días en donde cada una nos tocó perder esos días, de trabajo laboral. No entra dinero y aparte nos toca asumir la Seguridad Social. ¿Por qué pasa eso? No sé, si llevaban pasando papeles de contratación mucho tiempo, no sé qué pasó ahí."

Por último, se destacan los conflictos permanentes que se han tenido entre el nivel local y central del ICBF respecto a la modalidad de contratación y las demoras para suscribir los contratos. Dichos aspectos, aún son objeto de protestas y movilizaciones por parte de las madres comunitarias.

Como se anotó anteriormente, la implementación en esta etapa, es de tipo político. Esto implica, según lo planteado por Matland (1995), que los resultados de la implementación, se decidirán por el poder. En algunos casos, explica Matland, un actor o una coalición de actores tiene el suficiente poder para imponer su voluntad a los otros actores, de lo contrario, recurrirán a la negociación para conseguir un acuerdo.

De esta forma, aunque los actores locales expresen múltiples inconformidades y se desaten conflictos, bajo esta dinámica, las autoridades centrales cuentan con el poder suficiente para imponer sus condiciones a otros actores participantes en la política. Además, el bajo nivel de ambigüedad, permite un monitoreo relativamente fácil del cumplimiento de la política y los intentos de subversión son rápidamente castigados (Matland, 1995).

Lo planteado por Matland (1995), se refleja en el caso del programa HCB. Es claro que en la actualidad, se mantienen diversos conflictos entre el nivel local, de las prestadoras del servicio y el nivel central del ICBF, respecto a temas como carga laboral, que se habría visto aumentada por el diligenciamiento de la "papelería", acceso a una pensión, salarios, contratación, entre otros.

Pero a diferencia de los conflictos generados en la etapa anterior a la formalización laboral de las madres comunitarias, estos no lograrían ser resueltos mediante la fuerza de la coalición local, sino mediante el poder ejercido por cada uno de los actores en juego en la implementación del programa. En este sentido, a continuación se realizará un análisis de los recursos de poder con los que cuentan las madres comunitarias, como actor del nivel local y el ICBF como actor del nivel central.

Así las cosas, las madres comunitarias, por su parte, buscan ejercer su poder mediante la unión sindical, organización de protestas y acudiendo a instancias institucionales para defender sus derechos laborales, como se muestra en los siguientes relatos.

Tenemos un sindicato a nivel nacional y tenemos subdirectivas por ciudades, digamos, nosotros tenemos unos acá en Bucaramanga, que se creó y manejamos una Junta, una presidenta, igual que un sindicato, una entidad normal y las compañeras, las que se afilian, porque tampoco es obligación, es voluntario, la que desee paga el 1% del salario, lo da al sindicato y nosotros estamos agremiadas por la CUT.

Pues nos acogió, entonces eso nos colaboran mucho para lugares para las reuniones, para documentación, porque nosotros no tenemos, pues mucho manejo de eso, la CUT nos colabora mucho, nosotros nos contactamos las madres de acá, pues con la presidenta de acá y ahorita en la situación que estamos, que le digo de las contrataciones es que nos descontaron esos días, la nacional que es en Bogotá, el Sindicato, el principal está en Bogotá, que son los que están directamente con una persona que nos, que nos colabora mucho a las madres comunitarias y directamente con una nacional del ICBF. Y ellos por ejemplo, yo tengo algunas inconformidades de una madre que no le están pagando, pues yo trato de mirar cómo lo soluciono, si yo no puedo, pues ya entra la nacional a...el Sindicato Nacional a respaldar. (entrevista madre comunitaria, 2022)

Otro de los mecanismos mediante los cuales ejercen su poder las madres comunitarias, y que ha sido tradicional desde el inicio del programa, es la movilización social por medio de protestas.

Nosotros tenemos una asociación de madres comunitarias que es esto ... las que hablan, las que van a Bogotá, todo eso se ha habido quejas a nivel nacional y todo eso. El gobierno sabe de esas cosas porque inclusive hemos hecho paro, hemos hecho [...] marchas, bueno, y en Bogotá también la presidenta ella ha hecho también muchas cosas, que iban a mirar lo de la papelería, que no sé qué, no sé cuándo, pero siguen en las mismas. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Nosotras lo hicimos ahorita en la parte del mercado de los niños, lo de la ración. Pues eso conlleva como estipular hasta cierto punto como que, ¡oiga! de verdad, Bienestar, entiendan que el presupuesto no está alcanzando, está todo muy costoso, que no está alcanzando, sino como para comprar el 50% y el otro lo está asumiendo la madre comunitaria o la agente educativa. Entonces ahí, como que en eso, como que ellos, como que nos prestaron atención y como que hubo, como un, un ajuste y yo digo, bueno, listo, no fue un súper ajuste, pero como que nos escucharon en el sentido de que oiga, somos nosotras las que estamos acá, aquí, como en el momento de ejecutar en el momento de la práctica, esto como que escúchenos porque, entonces yo digo que si se pudo en esto, de pronto, quizás en lo demás también se podría.

Entonces fue como esa unión, como de esas representantes legales que representan, porque eso es asociación, esos son los objetivos de ella, de esas representantes y como que cada vez que se daba la oportunidad, pues que nos reunían, que había como los comités y eso, entonces eso pues obviamente con todo el respeto y eso ante ellos, como también ante nosotras, como que nos escucharon y así fue cómo. Pero si estábamos como a punto de ya

irnos a paro, hasta que ya como que, por ejemplo, ya fue al centro zonal regional y como que no ya, ya estamos haciendo como que estos ajustes y como que sé, hubieron como unos ajustes.

Por eso empezamos y ganamos todo esto, pero ahí vamos esperando para ganar otras cosas que vienen ya con muchos años que Dios quiera, nosotros ya empezamos a ganar las cosas que nos falta. Claro que así no sea para mí, yo salgo pero vienen otras atrás mío, eso uno no puede ser egoísta. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Respecto a algunos temas laborales, que también son objeto de conflicto, tales como las incapacidades laborales y calamidades domésticas, se recurre a instancias como el Ministerio de Trabajo para denunciar las supuestas irregularidades observadas.

[...] lo que dicen es usted mirará cómo brinda el servicio, por ejemplo, si hay una calamidad doméstica, que se le murió el papá, uno sabe que por ley, son 5 días, pero si es el papá, bueno...de primer grado de consanguinidad, creo que son 5 días, yo les decía a mis compañeras...usted tómese sus cinco días que por ley le pertenecen, si llega el bienestar no interesa, si llega el bienestar y pone problema, tenemos el Ministerio de Trabajo.

Mientras tanto, el ICBF, para resolver los conflictos que se presentan, hace uso del poder disciplinar, para imponer su interpretación frente a los desacuerdos. De esta forma, mediante el constante control y vigilancia al comportamiento de las madres comunitarias y supeditando el desembolso de sus salarios al correcto diligenciamiento de los formatos, logra en la mayoría de veces, dominar la resistencia que ejercen las madres comunitarias.

Claro, más exigencias, más exigencias, incluso si no mandan papelería que no, no desembolsan, que si no hacen esto no desembolsan, que ¡ay Dios! (entrevista madre comunitaria, 2022).

Que por no cumplir con la papelería, que no sé qué, entonces, pues ehh nos pasaron a operador [de Asociación de Padres de Hogares de Bienestar -APHB- a un operador externo] y la realidad del Bienestar Familiar, es que ojalá todos fueran operadores...Sí, y ellos siempre nos amenazan que si no cumple, que pa' operador (entrevista madre comunitaria, 2022).

Para el Bienestar, el hecho de que nosotras tengamos, pues que firmar un contrato y tengamos un manual y unos lineamientos, pues hay que cumplirlos y ya, así nosotras digamos no, no estamos de acuerdo, eh... o hagámoslo mejor de esta manera. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Adicionalmente, si a esto se suma, el debilitamiento de la organización de protestas y la unión sindical, así como la disminución del activismo político de muchas madres comunitarias, es comprensible que la mayoría de conflictos sean resueltos según las condiciones impuestas por el ICBF.

[...] la gente está como más intimidada. Intimidada porque ahora las directivas, precisamente de Bienestar, amenazan con que si salimos a paro nos van a descontar, si salimos a paro, ehh... si les llega a pasar algo a un niño que no atendamos en ese momento del paro, entonces a nosotras se nos va hondo, mejor dicho, es una amenazadera. Entonces

yo creo que por eso ahora las madres comunitarias poco apoyan los paros. Porque también nos ponen una persecuidera, por ejemplo, cuando estábamos en paro, el último al que yo asistí, paro, paro que hicimos, empezaron las asesoras de Bienestar a llegar a los hogares a tomar fotos. Casi que se metían a la casa y pues nuestros maridos, nuestros hijos, ahí veían como violentada la privacidad de la casa de uno. ¡Pero es que dígame! ¿dónde está la madre comunitaria? Y pues como intransigentes no, porque están en una casa que no es de ellas, que es un lugar privado, no está la madre comunitaria a qué tienen que entrar. Entonces esa partecita sí, no, no, no, no, no, cayó bien entre nosotras. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Bueno, hoy en día, bueno, hoy contamos con un sindicato, pero los sindicatos también a veces negocian a puerta cerrada, no? Hoy en día prácticamente ir a una marcha a exigir nuestros derechos con el ICBF, son muchos filtros, o sea, no es que salgan y nos atiendan, nada, se grita, se lucha, se hace, pero que nos pongan cuidado así...yo no lo veo por ningún lado. Prácticamente no, para decirle que habíamos ganado a nivel nacional el día de la madre comunitaria el 9 de noviembre, nacional, y hoy en día ya no suena ni truena, yo lo pedí, lo exigí a la Regional Santander para Bucaramanga, y ni siquiera me contestaron una carta. Prácticamente que, siendo hoy un gobierno que supuestamente nos apoyaron desde hace tiempo, porque...hoy en día ya eso como que no se ve mayor cosa. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Por tanto, en la mayoría de los casos, las madres comunitarias, terminan aceptando las condiciones que se les ofrecen, y los conflictos, son resueltos en su mayoría a través de la imposición del actor con mayor poder, en este caso el ICBF.

Pero hay unas compañeras que no pueden porque ya hay unas compañeras de 60 años, ya es difícil para ellas aprender, tienen que pagar quien les haga todos esos formatos que son muchos y entonces es complicado, o sea por ese lado es complicado, pero si se les ha manifestado, pero pues dicen, eso es lo que hay que hacer y toca hacerlo. Si uno quiere tener el trabajo. (entrevista madre comunitaria, 2022)

### **3.3. Burocracia Callejera**

El concepto de burócratas de la calle (*street-level bureaucracy*), desarrollado principalmente por Lipsky (1980), hace referencia a los trabajadores estatales que interactúan directamente con los ciudadanos en el desarrollo de sus labores, y que tienen un alto grado de discrecionalidad en la ejecución de su trabajo.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto en el marco teórico del presente documento, existen cinco rasgos que operacionalizan el concepto de burócratas de la calle, según lo planteado por Maynard-Moody & Portillo (2010). Estos rasgos corresponden a: (i) estatus de “primera línea” (*“frontline” status*), (ii) procesamiento de personas (*people processing*), (iii) discreción inherente, (iv) *autonomía irreducible*, y (v) elaboración definitiva de políticas públicas (*ultimate policymaking*).

En consecuencia, en este apartado se analizarán cada uno de estos rasgos, para examinar si las madres comunitarias del programa HCB son, en efecto, burócratas de la calle. No obstante, es necesario aclarar, que aunque las madres comunitarias no son reconocidas como servidoras

públicas del Estado, para efectos de este trabajo de investigación, desarrollan una dinámica similar, por lo cual serán analizadas como empleadas que implementan una política pública, siguiendo los lineamientos técnicos del ICBF y siendo supervisadas por este.

### ***3.3.1. Estatus de “primera línea”***

Pertenecer a la primera línea en la implementación de una política pública, implica estar en el nivel más bajo de la jerarquía institucional, con pocas oportunidades de ascenso, y en ocasiones, ser tratados como si no pertenecieran a la organización, en lo absoluto (Maynard-Moody & Portillo, 2010).

La anterior definición, concuerda completamente con la posición que mantienen las madres comunitarias en la jerarquía de la implementación del programa HCB. Incluso, la posición de la que ahora disponen, como trabajadoras vinculadas a una Entidad Administradora de Servicios, fue obtenida a través de un extenso período de disputas con el ICBF. En este sentido, es una posición que obtuvieron mediante reclamos y no como una decisión autónoma del ICBF en reconocimiento a su labor.

[...] ellos más que todo, es que los niños, que los niños, que las niñas con los niños y a la hora de la verdad a nosotras nos tienen como olvidadas [...] (Entrevista madre comunitaria, 2022).

Para ellos no existe Madres Comunitarias, buenas o malas, para ellos es el montón y hay que hacer esto y nunca se nos reconoce. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Por ejemplo, siempre lo que se hace es que es la representante legal, porque pues para el ICBF nosotras las demás del talento humano, pues la verdad no tenemos nada que ver, solamente la persona con la que firman el contrato. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Igualmente, el hecho de estar vinculadas a una EAS y no directamente con el Estado, refleja una de las características de la definición en cuestión, ser tratados como si no pertenecieran a la organización, en lo absoluto (Maynard-Moody & Portillo, 2010).

No, no porque eso inclusive ha sido como ese rechazo que se ha tenido como contra el Bienestar, porque para el Bienestar, pues el talento humano no tiene que ver nada con ellos (entrevista madre comunitaria, 2022).

[...] no hay respaldo del ICBF, no hay respaldo de nadie, entonces queda sola la madre comunitaria (entrevista madre comunitaria, 2022).

En general, los relatos anteriores, narrados en las entrevistas realizadas con las madres comunitarias, muestran la sensación de ser olvidadas, que su labor no sea apreciada y el constante rechazo del ICBF por entablar relaciones con las madres comunitarias de manera individual. Las características anteriores, evidencian, sin duda, que la labor de las madres comunitarias pertenece a la primera línea de la organización.

### 3.3.2. *Procesamiento de personas (people processing)*

Esta variable, se relaciona por una parte, con el contacto directo con los ciudadanos y por otra parte, con la capacidad que deben desarrollar los burócratas del nivel de calle, para estandarizar a los diferentes individuos, personalidades y circunstancias, en categorías o clientes (Lipsky, 1980), para dar cumplimiento a los estándares burocráticos exigidos por el nivel central.

En primer lugar, es evidente, que las MC al prestar el servicio de los HCB en sus propias viviendas, en contacto permanente con los niños(as) usuarios y en vecindad con sus padres de familias, crean lazos afectivos con los beneficiarios del programa, como lo muestran las narraciones a continuación.

Para mí más que el ICBF sea mi jefe, mi jefe... mi jefe, son mis usuarios, entonces yo casi que hago una vida familiar con mi mamita y con mis niños, o sea que lo que le duele a ellos me duele a mí (entrevista madre comunitaria, 2022)

La verdad, muchas cosas a mí me motivan, el amor, la compasión, la bondad hacia esas personas, yo vivo enamorada de mis hijos, yo tengo una niña desde los 8 meses se la cuido, desde los 8 meses ha estado conmigo y a pesar de los dos años de pandemia, esto, este año ya sale para el colegio y que he llorado. (entrevista madre comunitaria, 2022)

y yo tuve un niño que no se adapta al colegio, tuvo muchos inconvenientes porque también lo tuve de muy chiqui, yo no quiero ir allá, y se volaba, se volaba de la casa y llegaba a acá y decía, profe yo me quiero quedar con usted, quiero estudiar con usted, entonces, entonces son situaciones que lo mueven a uno y que a uno de verdad le duele muchísimo, pero, esa es la ley de la vida, ¿no? (entrevista madre comunitaria, 2022).

En un momento, llegaron a decir que era mejor no abrazarlos, besarlos. Pero no, yo siento que ellos vienen acá y hay muchos de esos niños que necesitan de mi calidez humana [...] yo los quiero, pero ya no los puedo querer allá de lejos, no, no sé. Sé que siento que no soy capaz. Pues es difícil (entrevista madre comunitaria, 2022).

Así mismo, en esta investigación se observó que las madres comunitarias, en el ejercicio de su labor en el nivel de calle, adquieren la capacidad de traducir las experiencias únicas del ejercicio de su labor, en las categorías exigidas por el ICBF en sus formatos y estándares. Incluso, esto termina generando que en los formatos diligenciados, se pierdan algunos detalles de los encuentros diarios y algunas MC, expresan que en ocasiones, escriben lo mismo para cada niño, al considerar de poca utilidad algunos documentos.

Uno sabe que tiene que tener su planeación, hay cosas que son esenciales que hay que tener, que hay que organizar, que la papelería de los niños, los derechos de los niños es que a los niños los lleven al médico, hay que tener los soportes esos, sí, pero hay cosas que uno dice: ¿esto para qué? A veces se sienta uno y escribe lo mismo en todos los papeles. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Sin embargo, esta capacidad para transformar los encuentros e interacciones con cada usuario, dentro de categorías estandarizadas según las exigencias de los formatos, no limita del todo el involucramiento afectivo de las MC y el manejo de cada situación de manera diferente, dependiendo de su contexto.

Pero es tan difícil, diferente un trabajo social a un trabajo que yo estoy detrás de un escritorio, donde yo no comparto con niños, con personas donde yo tengo que ser.. así se trabaje detrás de un escritorio, yo llego con una situación y usted tiene que ser muy inhumana para que no se conmueva, ¿cierto?, pero mucha gente trata es de buscar a las madres comunitarias, a las personas que trabajan con la, con la comunidad y se vuelve uno como un factor visible, (entrevista madre comunitaria, 2022).

“En este caso yo creo que todas las madres comunitarias fallan, porque pensamos en el niño y no en los lineamientos. En el caso cuando los padres de familia llegan tarde por el niño. Y cuando ya es repetitivo, nosotros tenemos que llamar a policía de infancia y adolescencia para que se lleven el niño. Y yo digo que muchas madres comunitarias no lo hacen, no lo hacemos, no lo hacen. Nos da pesar con el niño.”

"Una madre comunitaria decía “no, hoy se quedó la niña en la casa porque el papá no vino por ella”, “hoy durmió la niña aquí”, pero decíamos, era el papá solito...entonces, coloca uno los sentimientos antes que los lineamientos, por eso es que decimos, quisiéramos hacer más pero no podemos. "

a mí lo que me pasa es que mis compañeras me lo dicen que yo soy muy bobá, por ejemplo, la mamá, hay mamás solteras que se van a trabajar y me dicen profe me lo puede recibir a las 6:30 h yo lo hago, ellas dicen no lo haga porque los papas son desagradecidos, pero uno ve que la señora necesita, que no tiene más y lo recibe [...]Sino qué el ICBF responde por un niño de 7 a 3 de la tarde, si uno recibe antes o después pues ya es obligación de uno.

Claro, porque es que uno no piensa tanto en las papas sino en los niños que uno tiene a cargo, si llegado el caso, mire tengo tengo problema, yo le digo, no, es que tenga que venir por el niño porque es que yo ya no puedo tenerlo en la casa, llega a pasarle algo a ese niño, ¿cómo queda la conciencia de una madre comunitaria de cuidadora de ellos si yo lo dejé ir? Entonces uno lo que hace es ... en mi caso yo lo que hago, bueno mamita, por esta vez te voy a colaborar, pero mira, si necesita ayuda dígame se le colabora con psicólogos e cuéntame qué está sucediendo.

### **3.3.3. Discreción inherente**

Maynard-Moody & Portillo, (2010), plantean que los burócratas de la calle, tienen altos niveles de discreción, los cuales son muy difíciles de restringir y que de hecho, esta característica, distingue a los burócratas de la calle con otros trabajadores de la “primera línea”, que no tienen el poder para tomar decisiones significativas en la operación de la política pública.

Ahora bien, este poder discrecional, en manos de los burócratas de la calle, puede ser usado siguiendo sus propias creencias sobre lo que es justo o adecuado en cada caso o por el contrario, también puede ser utilizado para cumplir al pie de la letra lo indicado en los lineamientos del nivel central. Es decir, que esta discreción, es usada para decidir cuándo seguir las reglas, cuándo flexibilizarlas o ignorarlas por completo (Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Portillo, 2010).

Ahora bien, trayendo la teoría de la discreción inherente al caso de la implementación del programa HCB en el nivel de calle, fue posible distinguir, al igual que en las demás variables

analizadas en apartados anteriores, que se observan dos etapas en este proceso de implementación, que permiten analizar dos comportamientos diferentes respecto a la variable de la discrecionalidad.

Por una parte, antes de la formalización laboral, según lo manifestado en las conversaciones con madres comunitarias, estas ejercían altos niveles de discrecionalidad, con poca injerencia del Estado en su control. Esto conllevó a que las madres comunitarias tomaran decisiones significativas frente a la operación del programa, tales como manejo de los recursos, cantidad de niños atendidos, horario de servicio, minuta, entre otros, sin miedo a las represalias del ICBF, ya que como cuentan algunas, “antes no pasaba nada” (entrevista madre comunitaria, 2022).

No obstante, a partir de la formalización laboral de MC, estas expresan que hubo un aumento en la vigilancia del programa, a través del incremento de formatos y documentos de seguimiento de sus labores diarias. Así mismo, los manuales y lineamientos fueron más estrictos, con visitas de supervisión más rigurosas.

Este cambio, generó a su vez, que las MC, aunque aún tienen una discreción inherente, deciden desviarse de los lineamientos, en ocasiones menos frecuentes que antes. Las razones que argumentan para actuar de forma diferente en este nuevo contexto, son los temores a perder su empleo, si llega una visita de supervisión en la que verifiquen el incumplimiento o porque comprenden estas nuevas reglas como una manera de protegerse frente a posibles inconvenientes (por ejemplo, el accidente de un niño por fuera del horario establecido).

El siguiente relato, muestra cómo cambió el comportamiento de algunas madres comunitarias, que anteriormente eran flexibles en el horario de prestación del servicio.

Eso sí, eso sí me tocó a mí hacerlo, porque mire yo ... eso lo prohibieron, pues uno en el momento pues dice, “ay, pero es que por qué, no sé qué”, pero entonces pensando en la lógica, pues el Bienestar tiene razón, yo veía niños hasta las 5, 6, 7 de la tarde, ¿por qué? porque yo necesitaba también que me entrara, que tuviera otra entrada para poderme desenvolver, ayudarle a mis hijos para el bus o para algunas cositas, pero ... ya hubo un momento que ya lo prohibieron, prohibieron tenerlos los niños... horas extras, como decían las mamás.

Si después de las 4 de la tarde, o de las 3 de la tarde, a un niño le sucede algo dentro de su hogar, por ejemplo, que a las 5 de la tarde el niño se me caiga y toque llevarlo al médico y le preguntan al papá y dónde se cayó el niño, allá en la guardería de la señora esa que me lo está cuidando, porque nunca va a decir el papa que fue en la casa o en algunas cosas, entonces de una vez, pues sí, implicaban al Bienestar y entonces era un lío. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Uno dice, yo hasta lo podría hacer, pero no puedo porque me llega una visita. Van a llamar al papá. No, es que la profe me dio permiso que lo llevara a mediodía. Entonces ¿quién es la que va a quedar mal?, yo, yo soy, la que va a quedar mal el papá no. (entrevista madre comunitaria, 2022).

De hecho, algunas de las madres comunitarias entrevistadas, comentan que lo primordial al tomar una decisión, es seguir el manual de operación.

Ahorita uno piensa en el manual, apegado al manual, todo lo que yo haga, yo lo pongo como que “uy no espere y miro, si el manual dice que sí, yo lo voy hacer, si el manual dice que no, no lo hago”. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Ahora bien, las decisiones de seguir el manual, igualmente entran en la categoría de discreción inherente, según lo manifestado por Maynard-Moody & Portillo, 2010: incluso escoger ignorar las necesidades individuales y guiarse por el reglamento, es un juicio discrecional (p. 8).

Así mismo, como se ha venido explicando en otros apartados, los cambios en el monitoreo, seguimiento y control de la política, no han eliminado la discreción inherente de las prestadoras del servicio de Hogares Comunitarios. En este sentido, muchas de las madres comunitarias entrevistadas, afirman que al tomar decisiones, pone por encima de los lineamientos, la situación o contexto particular de los usuarios.

En este caso yo creo que todas las madres comunitarias fallan, porque pensamos en el niño y no en los lineamientos. En el caso cuando los padres de familia llegan tarde por el niño. Y cuando ya es repetitivo, nosotros tenemos que llamar a policía de infancia y adolescencia para que se lleven el niño. Y yo digo que muchas madres comunitarias no lo hacen, no lo hacemos, no lo hacen. Nos da pesar con el niño. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Una madre comunitaria decía “no, hoy se quedó la niña en la casa porque el papá no vino por ella”, “hoy durmió la niña aquí”, pero decíamos, era el papá solito...entonces, coloca uno los sentimientos antes que los lineamientos, por eso es que decimos, quisiéramos hacer más pero no podemos. (entrevista madre comunitaria, 2022).

A mí lo que me pasa es que mis compañeras me lo dicen que yo soy muy bobá, por ejemplo, la mamá, hay mamás solteras que se van a trabajar y me dicen profe me lo puede recibir a las 6:30 h yo lo hago, ellas dicen no lo haga porque los papás son desagradecidos, pero uno ve que la señora necesita, que no tiene más y lo recibe [...]Sino qué el ICBF responde por un niño de 7 a 3 de la tarde, si uno recibe antes o después pues ya es obligación de uno. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Las decisiones discrecionales que toman las MC, también se basan como afirma Maynard-Moody & Portillo (2010), en una serie de creencias que guían su comportamiento. En este caso, se observó que las madres comunitarias deciden o no, desviarse de los lineamientos para ayudar a los padres de familia, si juzgan que en realidad, estos están en un momento de necesidad.

Uno ve que el padre de familia tiene la necesidad. Porque si de igual forma, hay unos papás que la verdad traen los niños a los hogares, como porque los niños aprendan a compartir y eso, pero ellos están el resto del día en la casa y lo hacen es por eso. Pero hay padres de familia que de verdad si necesitan el servicio, que lo necesitan desde muy temprano por eso lo hacen, uno mira el perfil y como uno hace visitas domiciliarias y mira y se entera de cómo vive el niño, con quién vive, sí me entiendes. Todo eso uno se da cuenta del ambiente donde está el rodeado. (entrevista madre comunitaria, 2022).

El ICBF nos tiene prohibido que llegue a haber como de pronto otra tercera persona en la unidad de servicio. Pero me pasó un caso donde una amiga, ella sufrió un accidente y los niños estaban en la calle, después estaban solitos. Y, pues claro, no puede haber otros niños en la unidad de servicio. Yo digo, o sea, pues así vengan del ICBF y mejor dicho, o

sea, ella me necesita y yo puedo perfectamente tenerlos acá, en ningún momento, ni estoy cogiendo ningún tipo, ni recursos ni nada, de los niños porque no voy a yo poder tenerlo acá mientras, esa fue una calamidad, como que se salió de las manos. (entrevista madre comunitaria, 2022).

N: Para mí primero es mis niños, si una mamá ineludiblemente después de las tres de la tarde, no me lo puede recoger y eso, ¿qué tengo que saber? ¿qué pasó? ¿quién lo va a tener? ¿a dónde lo van a llevar? y si está mejor conmigo, yo lo tengo así sea toda la noche... Para mí, lo más importante es el recurso, si una mamita llega, vecina, que tiene que salir a hacer x o y cosas, yo sencillamente les digo, mire, para el refrigerio necesitamos una mandarina, ¿sumercé me la puede traer?, para el almuercito esto y esto es la porción, por lo demás, ¿cuidar 12 o cuidar 13 en qué cambia? Nada, yo no, yo, desde que no tenga que dar el recurso de los niños míos a un vecino, yo lo tengo, así yo tenga que comprarlo, sí.

V: y así usted tenga que arriesgarse ante el ICBF?

N: Ahh no, eso, la verdad, nena, es lo que menos me preocupa, porque yo se que lo estoy haciendo bien. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Dios mío, cójame confesada, que algo no vaya a pasar. Luego los papeles, esos no cuidan niños. (entrevista madre comunitaria, 2022).

En muchos otros temas, también se observó que las madres comunitarias ejercen su discreción desviándose del manual, sin importar las consecuencias negativas que estos actos pueden tener en la conservación de sus empleos.

El manejo de la minuta de alimentación de los niños (as), que debe servirse en las proporciones estrictas exigidas por el ICBF, es objeto de modificaciones discrecionales, en ciertos casos.

Nosotros lo aportamos porque a mí se me parte el corazón, irle a servir a un niño y que me diga “profe quiero más”, sabiendo que esos niños se van para la casa y lo único que ellos comieron en el día fue lo que yo les di, mi conciencia no, yo no, yo mejor dicho, yo digo, mire china haga más [ayudante de cocina], deles más, la misma señora de la cocina lo puede decir y creo que todas mis compañeras hacen lo mismo, hacemos lo mismo, porque quién no le va a decir a usted “quiero más, tengo hambre” y uno, y más un niño, más una criatura de esas indefensa que no sabe por qué está en este mundo y que sabe uno que él va a la casa y eso con eso se acuesta hasta el otro día que llegue al hogar de bienestar. Esta es la realidad, dura realidad de la vida."

Respecto a las actividades pedagógicas, las madres comunitarias refieren realizar doble trabajo, por una parte, las actividades que ocultan al ICBF y que ellas consideran son más adecuadas para las niñas (os) y por otra parte, las actividades que muestran en las visitas de supervisión, por ser las autorizadas por el Instituto.

Total, sí y muchas veces uno se ve en la manera de decir, ay me voy a salir de la línea y lo voy a hacer pues de esta manera a tientas de que si llega el bienestar miro a ver cómo guardo para que no se den cuenta. De verdad que sí es así, porque ellos no sé de verdad que las pedagogas que están eh lo limitan mucho a uno, Sí, entonces uno como que vive

haciendo trabajo doble trabajo, el que como que a escondidas pa que el niño como que se motive y como que el bienestar diga, entonces aquí está el debajito del libro tapadito esto para que el bienestar no diga nada y diga que estamos bien. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Entonces uno que hace, como le digo, doble, jugar con doble, doña XXX [nombre de la madre comunitaria] no le haga tal cosita voy a decirle a los papás que hagamos tal cosa, pero si cualquier cosa llega, entonces sacamos lo que tenemos escondido. Es que mire, de verdad el bienestar se diera cuenta lo importante cuando un niño trae algo para una actividad, cuando al niño se le pide hoy traiga una fruta o traiga un compartir, hoy vengase de tal forma, ellos llegan y quieren mostrar algo. Entonces que yo le tenga en la mesa, esto es, esto es lo que hay aquí, pero no se lo coma, vuelvo a hacer una ensalada saludable pero en la minuta viene un día de papaya, en la mañana, en la tarde mandarina o en la tarde banano. Entonces yo le puedo decir, ay esas 3 hagámosla en la mañana mejor, hagamos una ensalada de fruta y le damos toda la fruta en la mesa. No lo puedo hacer, porque tengo ... me llega el bienestar y yo le digo, no es que yo hice una ensalada de frutas y le di las 3 frutas en la mañana, entonces me pone un requerimiento porque yo no cumplí con las frutas como están establecidas y era una actividad pedagógica, entonces no puedo jugar con las actividades pedagógicas porque estoy limitada también a eso. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Como se evidencia en los siguientes relatos, aunque exista una cantidad de lineamientos, manuales, estándares, entre otros, creados para limitar el comportamiento discrecional de las prestadoras del servicio, estas refieren que sus valores y principios frente a lo que está bien o mal, priman frente a los “papeles”.

Pero, yo también tengo que tener empatía y mirar la necesidad de la otra persona, no solamente que porque dice que es que tengo, tengo, tengo, no. También, yo tengo que mirar la necesidad de la otra persona, qué puede, qué no puede la otra persona. Yo sí, la verdad, inclusive todas, a mí me cuentan, todas trabajamos de esa manera. Puede estar el ICBF pero, pero si el niño...primero el desarrollo, creo que de pronto un padre de familia, por ejemplo, en las reuniones de escuela de padres, hay padres de familia que les toca trabajar de 7 de la mañana 7, 8 de la noche, yo por qué voy a obligar a un padre de familia a venir a una reunión.

Si es que imagínese todavía, un padre de familia que no puede ni pedir permiso, yo por ejemplo, yo he hecho la estrategia de que yo creé el grupo con ellos, entonces los padres de familia que no pueden venir, entonces yo les comparto la diapositiva, yo les mando un audio que ellos me compartan que sienten de la experiencia, si tienen alguna duda, cómo interactuamos, como que esa manera, pues inclusive son padres de familia que ni siquiera los veo cuando vienes a dejar los niños ni los recogen porque les toca hasta buscar a otra tercera persona porque a ellos les toca trabajar. (entrevista madre comunitaria, 2022).

¿Qué culpa tienen los niños y las niñas de que en enero ellos necesiten el programa y no tienen Sisbén y no tienen carné de vacuna porque estaban en la conchinchina y se armó una plomacera y les tocó salir de allá y dejar todo? Entonces, ¿por eso no los puedo recibir? No sé, hay veces, hay cosas en el estándar que nos exigen que a nosotros se nos salen de las manos. Y nos ponen es a nosotras a correr, “ustedes tienen que ir a la Cruz Roja y hacer

estas cartas y eso” nooo, yo alcanzo a cuidar los niños de 7 a 3 de la tarde, más no puedo hacer. Irme por allá no puedo. (entrevista madre comunitaria, 2022).

#### **3.3.4. Autonomía irreducible**

De acuerdo con la teoría de los burócratas del nivel de calle, se plantea que estos, inevitablemente adquieren autonomía para tomar decisiones en sus labores. Así mismo, postulan que dada la naturaleza del trabajo a nivel de calle, se torna difícil la supervisión de sus actividades, por tanto, los altos cargos de las organizaciones rara vez pueden asegurar que los burócratas a nivel de la calle están tomando decisiones discrecionales que se ajusten a sus preferencias (Brehm y Gates 1997 en Maynard-Moody & Portillo, 2010).

De esta forma, los burócratas de la calle, tienen la autonomía de decidir: quiénes reciben qué del gobierno, quién recibe ayuda y a quiénes se le ignoran sus necesidades (Maynard-Moody & Portillo, 2010, p. 10).

En el caso de la implementación del programa HCB, las madres comunitarias, tienen el poder de decidir indirectamente el acceso a los cupos en su hogar comunitario. Por ejemplo, de varios niños focalizados (es decir, que cumplen con los requisitos mínimos exigidos por clasificación del Sisben) y con cupos limitados en cada Hogar, pueden decidir a qué niños les dan prioridad en el acceso al servicio.

Lo anterior, se refleja en la narración que realiza una madre comunitaria, en la que denuncia cómo algunas MC, usan su discreción para escoger como usuarios de su HCB a los niños (as) con mejores condiciones económicas.

“(…)entonces dentro de la focalización tenía uno que buscarse familias que estuvieran en estado de vulnerabilidad, que ganaran menos de 2 salarios mínimos, pero a veces todas las madres comunitarias no tienen en cuenta eso. Algunas madres comunitarias miran es sí el papá y la mamá trabajan, si tienen carro, si tienen casa para que puedan cumplir con una cuota de participación que paga cada familia.

Por otra parte, las madres comunitarias refieren sentir la mayor autonomía en el ámbito de la implementación de las actividades pedagógicas:

En las actividades sí, ustedes si con los niños trabaja como quiera, lo importante es trabajar, lo importante es que se realicen las actividades, sí en las actividades sí tengo autonomía, cada una tiene autonomía, mira como sale lo mejor posible con los niños, eso sí.

Sin embargo, la autonomía de la que aún gozan las prestadoras del servicio, es considerada por ellas como insuficiente: “todo reglamentado, nada de independencia” (entrevista madre comunitaria, 2022). De hecho, afirman que si tuvieran mayor libertad podrían prestar un mejor servicio.

Uno vive a toda hora con el miedo de que va a llegar el bienestar, como le digo, pero si uno tuviera esa libertad, [...] este trabajo de verdad que sería excelente para todas, porque lo que hay es estrategias, actividades, recursos, pero la alimentación no deja, yo sé que si nos dieran un poquito más de libertad, esto sería más gratificante tanto para los niños como nosotros a nivel profesional [...] o sea que si el bienestar nos dejara, que no nos limitara

tanto, nosotros podríamos hacer más cosas con los chiquitines. (entrevista madre comunitaria, 2022).

Si hay situaciones que, que, por ejemplo, la planeación debe estar muy como tan, tan pegada a cierto tema durante todo el día, no, las cosas no deben ser como, en momentos yo siento que la planeación es como cuadriculada, pasa a ser como cuadriculada, porque si yo empecé a hablarle de la flor, entonces todas nuestras actividades tienen que estar relacionadas a la flor, pero no, así no es. Hay momentos en que de pronto, que nos mueve y tenemos que hablar de otras situaciones. Si yo hago examen, tengo que sentarme a replantear todo, porque si llegó la visita del Bienestar Familiar en ese momento, yo no hice, no está escrito que yo hice un cambio, entonces no estoy cumpliendo con la planeación [...] yo la puedo cambiar, pero la tengo que dejar plasmada, pues de pronto que sea necesaria, pero...no debería ser como tan pegadita a la ley, porque hay un momento en que uno no lo puede hacer y no la alcanza a hacer y son cosas espontáneas que van pasando. (entrevista madre comunitaria, 2022).

#### **4. Conclusiones**

En general, se identificó a través del desarrollo de la presente investigación, que existe una divergencia importante entre el planteamiento oficial de la política por parte del ICBF y la implementación en el último nivel, por parte de las madres comunitarias.

En ese sentido, el ICBF, por su parte, diseñó un programa enfocado únicamente en la atención de las niñas y niños de sectores vulnerables, que aunque en un principio, contaba con poca supervisión y control por parte del ICBF, actualmente, se caracteriza por una gran cantidad de formatos para controlar el comportamiento de las madres comunitarias al implementar la política y asegurarse que cumplan con los lineamientos establecidos.

Por su lado, las madres comunitarias, prestadoras directas del servicio, se apropian de la política pública al implementarla con altos niveles de discreción y autonomía, que aunque han disminuido desde la formalización laboral de sus empleos, siguen siendo una herramienta fundamental para implementar una política pública que no sigue estrictamente lo formulado por el ICBF.

Adicionalmente, se observó que existen actividades y roles adicionales que cumplen las madres comunitarias en su comunidad, tales como el liderazgo de acciones comunitarias, la orientación en trámites legales y el apoyo emocional a otras mujeres, que van mucho más allá de lo exigido por el ICBF.

De esta forma, la política implementada por las madres comunitarias, no solo se caracteriza por desviarse en ocasiones de lo formulado por el ICBF, sino que también tiene efectos imprevistos, por cuenta de las actividades realizadas por iniciativa propia de las madres comunitarias.

## Referencias bibliográficas

- Alvear, M. (2011). Estructura del hogar y su efecto sobre la participación laboral de las mujeres y las decisiones de fecundidad en Colombia (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/8077>
- Alviar García, H. (2015). Engulfed by the family: women in the Colombian Development State between 1966 and 1990. *Revista Direito GV*, 11(2), 365-390. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/1808-2432201516>
- Anzorena, C. (2008). Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 13(41), 47-68. Recuperado en 19 de mayo de 2021, de [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-52162008000200003&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162008000200003&lng=es&tlng=es).
- Arango LE, Castellani F, Lora E (2016) Desempleo femenino en Colombia. IADB and Banco de la República, Bogotá.
- Arteaga, L. (2004). Pobreza, Violencia y el Proyecto de Madres Comunitarias en Colombia. Unpublished manuscript.
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2004). Analysing documentary realities. *Qualitative research: Theory, method and practice*, 2, 56-75.
- Buchely Ibarra, L. (2013). Overcoming Gender Disadvantages. *Social Policy Analysis of urban middle-class women in Colombia*. *Revista de economía del Rosario*, 16(2), 313-340.
- Buchely, L. (2014). Indicadores como forma de resistencia Las madres comunitarias en Colombia como ejemplo del uso de indicadores en el sur global como una técnica de dominación contrahegemónica. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 12(25), 267-310.
- Buchely Ibarra, L. F. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista colombiana de antropología*, 51(1), 137-159.
- Calderón, C. (2013). Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas. CEPAL.
- Coyle McCabe B., Nank R. (2017) Design and Implementation of Legislation: The Role of Discretion. In: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_2520-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2520-1)
- Galindo Huertas, M. S. (2017). El trabajo de cuidado de la primera infancia y la lucha contra la pobreza: narrativas de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar

- Familiar (ICBF) (Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia). Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/598/1/DLA-spa-2017->
- El\_trabajo\_de\_cuidado\_de\_la\_primera\_infancia\_y\_la\_lucha\_contra\_la\_pobreza\_narrativas\_de\_las\_madres\_comunitarias\_del\_Instituto\_Colombiano\_de\_Bienestar\_Familiar\_ICBF.pdf
- García, L. (2013). El barrio popular en Bogotá en las voces de sus protagonistas. Madres comunitarias y jardineras: 1980-2011, Usme y Ciudad Bolívar. *Revista Folios*, 38, 121-140.
- GLOPP.ILO (2008). Gender Roles. Recuperado de: [http://www.glopp.ch/A5/en/multimedia/A5\\_1\\_pdf1.pdf](http://www.glopp.ch/A5/en/multimedia/A5_1_pdf1.pdf)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2020a). Manual operativo de la modalidad comunitaria para la atención a primera infancia. Recuperado de [http://www.icbf.gov.co/mo15.pp\\_manual\\_operativo\\_modalidad\\_comunitaria\\_para\\_la\\_atencion\\_a\\_la\\_primera\\_infancia\\_v5.pdf](http://www.icbf.gov.co/mo15.pp_manual_operativo_modalidad_comunitaria_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v5.pdf) (icbf.gov.co)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2020b). Informe de gestión 2019. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/informe-de-gestion-icbf-2019>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2020c). Hogares Comunitarios de Bienestar Familiares. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/portafolio-de-servicios-icbf/hogares-comunitarios-de-bienestar-familiares>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2014). Lineamientos Técnico Administrativo y Operativo Hogares comunitarios en todas sus formas (FAMI, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales) para la atención a los niños y niñas hasta los cinco (5) años de edad. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/contratacion/anexo-5-lineamiento-hogares-comunitarios>
- Jiménez, V. E., & Weiler, C. C. (2016). Los estudios de casos como enfoque metodológico. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 3(2).
- Jorgensen, D. L. (2015). Participant Observation. *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*, 1–15. doi:10.1002/9781118900772.etrds0247
- Kabeer, N. (2005) Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third millennium development goal 1, *Gender & Development*, 13:1, 13-24, DOI: 10.1080/13552070512331332273
- Kuznik, A., Albir, A. H., & Berenguer, A. E. (2010). El uso de la encuesta de tipo social en traductología: características metodológicas. *MonTI. Monografías de Traducción e Interpretación*, (2), 315-344.
- Lipsky M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Publishers.

- Maldonado, V. (2001). Just A Little Respect: Community Mothers Fight for Their Rights, *NACLA Report on the Americas*, 34(6), 12-14, doi:10.1080/10714839.2001.11722583
- Manfra, M. M., & Bolick, C. M. (Eds.). (2017). *The Wiley handbook of social studies research*. John Wiley & Sons.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 329-358.
- Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (2010). Street-level bureaucracy theory. In *The Oxford handbook of American bureaucracy*.
- Miller, J., & Glassner, B. (1997). The 'inside' and the 'outside': Finding realities in interviews. *Qualitative research*, 99-112.
- Morán Castañeda, A. (2016). *La importancia de las políticas públicas de cuidado: Relación entre el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado del hogar y la brecha de ingresos entre hombres y mujeres de la zona rural de Colombia* (Tesis de maestría, Universidad de los Andes). Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13725/u729125.pdf?sequence=1>
- Muller, P. (2008). *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France Muller, P (2009). *Las políticas públicas*, 3.<sup>a</sup> ed. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá
- Peña, X., & Glassman, A. (2004). Demand for child care and female employment in Colombia. *CEDE*, 43, 1-41.
- Pinzón, M. (2015). Madres comunitarias: un caso paradigmático de la forma en que el derecho produce identidades. *Revista CS*, 15, 112-139.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation* (Vol. 708). Univ of California Press.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, A. (2006). *Discurso sin compromiso. La Política Pública de Derechos Humanos en Colombia*. Bogotá: Aura.

- Roth, A. N. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Grupo de Investigación y Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública.
- Sampieri, R., Collado, C. & Baptista, P. (2014). Metodología de la Investigación. Editorial McGraw Hill.
- Sánchez, J. (2001). La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio. México: IAPEM.
- Serrato, L. (2008). Conciliación entre vida familiar y vida laboral: el caso del servicio de cuidado infantil en Bogotá (Tesis de maestría, Universidad de los Andes).
- Silverman, D. (Ed.). (2004). Qualitative research. Sage Publications Limited.
- Tummers LG (2011) Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. *Int Rev Adm Sci* 77(3):555–581
- Tummers, L. G., Bekkers, V. J. J. M., & Steijn, A. J. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
- Turgeon, J. and J.-F. Savard (2012). “Public Policy,” in L. Côté and J.-F. Savard (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [online], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca)
- Universidad Nacional de Colombia (1990). Historias de vida de las madres comunitarias. Una investigación para la formación. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/48529/historiasdevidadelasmadrescomunitarias.pdf?sequence=1>
- UN Women. (2021). Concepts and definitions. Recuperado de: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm#:~:text=Gender%20equality%20implies%20that%20the,groups%20of%20women%20and%20men.&text=Gender%20is%20part%20of%20the%20broader%20socio%2Dcultural%20context.>
- Wilkinson, S. (2004). Focus group research. *Qualitative research: Theory, method, and practice*, 177-199.
- World Economic Forum (2020). Mind the 100 year gap. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>
- Yin, R., (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills, Calif: Sage Publications.
- Yin, R., (1994). *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing

Zainal, Z. (2003). An Investigation into the effects of Discipline-Specific Knowledge, Proficiency and Genre on Reading Comprehension and Strategies of Malaysia ESP Students. Unpublished Ph.D. Thesis. University of Reading.

Zainal, Z. (2007). Case study as a research method. *Jurnal kemanusiaan*, 5(1).