

REFLEXIONES EN TORNO A RECOMENDACIONES Y CONVENIOS  
INTERNACIONALES, Y AL MARCO LEGISLATIVO NACIONAL  
PARA LAS MADRES COMUNITARIAS DE LOS HOGARES DE BIENESTAR  
EN EL MARCO DE LA DEFENSA DE SUS DERECHOS.

ADRIANA PATRICIA LOZANO DAZA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE ENFERMERIA

BOGOTÁ

JUNIO DE 2004

REFLEXIONES EN TORNO A RECOMENDACIONES Y CONVENIOS  
INTERNACIONALES, Y AL MARCO LEGISLATIVO NACIONAL  
PARA LAS MADRES COMUNITARIAS DE LOS HOGARES DE BIENESTAR  
EN EL MARCO DE LA DEFENSA DE SUS DERECHOS

ADRIANA PATRICIA LOZANO DAZA

Trabajo de Grado en Modalidad de Pasantía  
como requisito para obtener el Título de  
Enfermera

Asesora:

Ana Helena Puerto Guerrero

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE ENFERMERIA

BOGOTA

JUNIO DE 2004

Nota de Aceptación:

---

---

---

---

---

---

---

Firma del Jurado

---

Firma del Jurado

## DEDICATORIA

*A la inmensa mayoría de nuestro pueblo*

*Que se organiza y pelea por un mundo mejor*

*A todos los sectores populares que como en el caso de*

*las madres comunitarias*

*luchan día a día por sus derechos*

*A la Universidad Nacional de Colombia,*

*a su comunidad universitaria*

*que persiste en que el deber ser de la academia no*

*puede ser inferior a las demandas de nuestro pueblo y*

*nuestro país*

*A la Facultad de Enfermería*

*Que con paciencia y agrado me acogió en sus espacios,*

*en sus debates, en sus movilizaciones y en sus*

*preocupaciones*

*A los maestros y maestras de la Universidad Nacional  
que con su enseñanza siembran nuevas semillas para  
la acción emancipadora y transformadora*

*A los estudiantes de las universidades de Colombia  
Que junto a mí y desde diferentes ópticas  
Se esfuerzan por cuestionar la realidad y de manera  
consciente por construir una nación y una educación  
verdaderamente democráticas*

*A la Federación Universitaria Nacional,  
FUN-Comisiones  
Organización de los estudiantes colombianos  
Que me dió la posibilidad de formarme  
Como activista, como ser humano con criterio, como  
joven irreverente y como mujer.*

## *Agradecimientos*

*A la profesora Ana Helena Puerto, que con su trabajo y fuerza ha logrado demostrar la posibilidad de construir y edificar una real dimensión social del trabajo de Enfermería.*

*A las profesoras y profesores de la Facultad de Enfermería, especialmente a Mery Constanza García y a la línea de profundización de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad con los cuales convertimos las clases y prácticas en espacios de reflexión permanente y las reuniones y discusiones en insumos para la acción.*

*A mis compañeros de toda la Universidad y especialmente a la Federación Universitaria Nacional FUN Comisiones con su empuje y aliento lograron que se pudiera materializar este trabajo*

*A las organizaciones de las madres comunitarias por la información y soportes brindados, especialmente a las*

*compañeras de la Asociación por la Defensa de los  
Derechos de los Hijos del Pueblo ADDHIP y al Instituto  
de Servicios Legales y Alternativos ILSA,*

*A mi familia que aunque lejos de aquí me alientan en  
esta lucha y en otras más que se vendrán*

*A mi compañero por su esfuerzo para apoyarme no sólo  
en este trabajo sino en las innumerables retos de la vida  
y por su apoyo incondicional en las buenas y en la  
malas.*

## TABLA DE CONTENIDO

	PAGINA
INTRODUCCION.....	11
1. JUSTIFICACION.....	15
2. OBJETIVOS.....	22
2. 1Objetivo general.....	22
2.2 Objetivos específicos.....	22
3 MARCO TEÓRICO.....	24
3. 1 Generalidades.....	24
3. 2 El tema social y los programas de bienestar en los periodos de gobierno desde la creación del ICBF hasta hoy.....	24
3. 2. 1 Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) .....	24
3. 2. 2 Alfonso López Michelsen (1974-1978).....	27
3. 2. 3 Julio Cesar Turbay Ayala ( 1978 - 1982) .....	28
3. 2. 4 Belisario Betancourt ( 1982-1986) .....	29
3. 2. 5 Virgilio Barco Vargas ( 1986-1990) .....	31
3. 3. 6 Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) .....	33



3. 3. 7 Ernesto Samper Pizano ( 1994-1998) .....	34
3. 3. 8 Andrés Pastrana Arango ( 1998-2002) .....	36
3. 3. 9 Alvaro Uribe Vélez (2002-2006) .....	38
4 Sistema Nacional de bienestar familiar, ICBF y derechos de las madres comunitarias de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar.....	42
4. 1 Antecedentes.....	42
4. 2 Periodos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.....	43
4. 2. 1 Década del sesenta (60´s).....	43
4. 2. 2 Década del setenta (70´s) .....	45
4. 2. 3 Década del ochenta (80´s) .....	48
4. 2. 4 Década del noventa (90´s) .....	51
4. 2. 5 Década actual (2000-2004) .....	55
5 MARCO DE ANÁLISIS.....	59
5.1 Derechos de las madres comunitarias en relación con la Constitución Política Nacional.....	59

5. 2 Derechos de las madres comunitarias en relación con las leyes.....	65
5. 3 Derechos de las madres con relación a los decretos.....	74
5. 4 Derechos de las madres comunitarias en relación con las conferencias y acuerdos internacionales.....	79
6 MARCO PROPOSITIVO.....	87
6. 1 Propuesta ético-política de educación para las madres comunitarias “tenemos derechos” .....	87
6. 1. 1 Objetivos .....	87
6. 1. 2 Componente argumentativo sobre el derecho al trabajo y a una vida digna.....	88
6. 1. 3 Componente informativo para las madres comunitarias y la sociedad....	93
7 CONCLUSIONES.....	98
8 BIBLIOGRAFIA.....	100
9 ANEXOS.....	108

## INTRODUCCION

El análisis sobre la situación de los derechos económicos y sociales de las madres comunitarias ha sido en los últimos cinco años producto de diferentes investigaciones, específicamente por parte de las organizaciones sociales que trabajan por los derechos de la mujer y de los sectores populares<sup>1</sup>.

Este importante esfuerzo ha iniciado niveles de sensibilización y argumentación sobre esta problemática, pues se evidencia una situación de vulnerabilidad de los derechos de las madres comunitarias debido a la falta de garantías para su ejercicio laboral, y de una intencional y errada interpretación de los principios y de las funciones estatales en la protección y cuidado de los niños y niñas de los sectores más pobres en el país.

Las madres comunitarias de los Hogares de Bienestar existen desde 1987 cuando se crean los Hogares Populares, es decir, son ya 17 años en los cuales las mujeres han hecho parte activa y constructiva de la atención de miles de pequeños, asumiendo el desarrollo de los programas estatales de atención a la infancia, asunto que a pesar de tener una importancia cardinal en el desarrollo

---

<sup>1</sup> Ver los documentos de los Foros Distritales sobre Políticas Públicas para la Infancia y la Mujer y

humano y social, ha sido poco o no nada reconocido por parte del Estado y por los diferentes gobiernos.

Hoy en el país existen más de 79.000 mujeres trabajando sin derecho a un salario justo ni a un reconocimiento social, reciben menos de la mitad de un salario mínimo legal, lo que ha sido denominado por el gobierno y las instancias encargadas una **bonificación**, además de un categórico **NO** a la hora de exigir que sean reconocidas como trabajadoras públicas tal y como los convenios internacionales<sup>2</sup> lo vienen recomendando por 15 años o más.

Ante esta situación y teniendo en cuenta la prioridad de la atención de enfermería a este sector poblacional por cuanto se pone en riesgo su salud y su bienestar , a través de la negación de sus más mínimos derechos, este trabajo se propone, por un lado, hacer una reflexión retrospectiva sobre la coherencia entre los acuerdos internacionales y la legislación nacional respecto a los derechos de las madres comunitarias de los Hogares de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-.,

---

<sup>2</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados y abiertos para firma y ratificación para los Estados Partes en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) del 16 de diciembre de 1966

En este sentido se inicia con un panorama de la política social, dando una mirada a las políticas de los gobiernos a partir de 1974 hasta el 2002, particularmente en lo que concierne a la legislación de los servicios de Bienestar Familiar.

Luego se enuncian las normas, acuerdos internacionales, leyes, decretos y demás normatividad relacionada con el tema, de manera que posteriormente se muestran las variaciones y tendencias al debilitamiento los programas relacionados con la protección de la niñez, la familia y la mujer a lo largo de estos períodos.

Por otro lado, sobre la base de un enfoque de defensa de derechos fundamentales y humanos, se elaboran elementos de análisis entre la coherencia de los postulados y las prácticas reales y concretas, enunciando sus principales contradicciones.

Finalmente se inicia la construcción de una propuesta de visibilización de dicha problemática, estableciendo unos parámetros para el desarrollo de procesos de visibilización, comunicación y educación de las madres comunitarias, de los usuarios de los servicios de Bienestar Familiar, de la academia y la sociedad en general, esperando no concluir un trabajo sino proyectarlo dentro de las prácticas sociales de la Facultad de Enfermería de la Universidad Nacional así como en otros espacios de construcción y creación de pensamiento nacional y democrático.



## 1. JUSTIFICACION

El trabajo *“Reflexiones en torno a recomendaciones y convenios internacionales, y al marco legislativo nacional para las madres comunitarias de los Hogares de Bienestar, en el marco de la defensa de sus derechos”*, se elabora teniendo en cuenta los elementos de contexto que puedan responder a las preguntas que surgen sobre las causas, motivaciones y razones de las acciones y políticas que se relacionan con el sector de las madres comunitarias, así como la situación general de la mujer colombiana en temas como la equidad, la igualdad de oportunidades, el derecho al empleo y a la salud, entre otros.

Lo anterior nos remite a ver que el contexto de estos cambios especialmente en las dos últimas décadas, son la consecuencia de la reestructuración de los Estados hacia unos más “eficientes”, así como el conjunto de las políticas neoliberales y de globalización, que han pretendido legitimar la vulneración de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de la población, pues ya el Estado no es quien garantiza los derechos, simplemente regula la prestación de bienes y servicios.

En tal lógica no podría esperarse menos que un mayor detrimento en la calidad de vida de amplios sectores, donde la situación de las mujeres colombianas es una

prueba de ello; como lo dicen los mismos estudios de la Consejería presidencial para la Equidad de la mujer, el nivel de equidad alcanzado en los noventa contrasta con la pauperización de todos los sectores y particularmente de la feminización de la pobreza, del aumento del desempleo, de la inexistencia de garantías del derecho a un trabajo digno, de la violencia intrafamiliar y de la mayor restricción para acceder a los servicios de salud, educación, vivienda, entre otros.

Se puede decir al respecto, que a pesar de las cifras que muestran un avance hacia la equidad, ésta se relativiza tanto para hombres como para mujeres, en la medida que los niveles de pobreza y miseria aumentan y se profundizan con el crecimiento de la concentración de la riqueza en cada vez más pocos.

En el tema de empleo que es uno de los ejes transversales para el análisis de la situación de las educadoras comunitarias, las cifras del 2001, muestran que las mujeres representan el 42% de la población económicamente activa –PEA-, que el 19% de se encuentran desempleadas, y que el 90% de mujeres ocupadas recibe ingresos inferiores al Salario mínimo legal y vigente (SMLV).

En este sentido la brecha de género aunque se viene nivelando por lo bajo, no ha desaparecido y podría afirmarse que las mujeres empezaron el nuevo siglo con unos ingresos 20% menores a los de los hombres.



Otro aspecto a tener en cuenta es el aumento de la jefatura de hogar femenina, que aumenta respecto a cifras de 1992 de un 23% a un 31% en el 2001 en las cabeceras municipales. Además el 51% de mujeres jefas de hogar es de bajos recursos mostrando su mayor empobrecimiento.

Se puede ver como las madres comunitarias viven la feminización de la pobreza en la medida que disminuyen las oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, reciben menos de un salario mínimo legal vigente (SMLV), sin garantías para que su familia acceda a derechos como el de salud, educación y empleo digno, en su mayoría son jefas de hogar y donde las dos últimas décadas reafirman la segmentación ocupacional en el mercado de trabajo, invisibilizando su trabajo, menospreciando las labores de formación y cuidado de las niñas y niños, ignorando que las labores domésticas y de cuidado representan un trabajo.

En relación con el derecho a la salud, las mujeres en Colombia según las cifras de morbi-mortalidad, demuestran una marcada desigualdad en el acceso y garantías a una Salud Integral, tal y como lo demuestran los datos de morbilidad una de las principales situaciones es la de violencia doméstica y sexual y en cuanto a mortalidad la principal enfermedad es el Cáncer de cuello uterino y en general las neoplasias, le siguen las relacionadas con muerte materna peri natal.

Las madres comunitarias luego de bastantes luchas lograron con la Ley 509 de 1999, crear un régimen especial para vincularse al Sistema general de seguridad social y salud (SGSSS) como población contributiva, sin embargo, deben aportar el 8% de lo que reciben por concepto de beca(...) y en el caso de recibir menos de la mitad de 1 SMLV, el porcentaje de liquidación se hará sobre la base del 50% de 1 SMLV, y su familia será “tenida en cuenta como población prioritaria en el sistema subsidiado”, claro está que si quiere afiliar a algún familiar al régimen contributivo tendrá que como cualquier afiliado independiente pagar por ser atendidos el 12% de 2 SMLV.

En esta situación garantizar su salud integral pasaría inicialmente, por superar las limitaciones en el acceso que se desprenden del hecho de no reconocer su condición de trabajadoras publicas, y de la concepción de que el acceso a los servicios de salud son un privilegio; además de la generación de programas de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad que tengan en cuenta las condiciones de vida de estas mujeres, sus necesidades, sus expectativas desde una concepción integral y mucho más amplia que la de tener derecho a ser atendido cuando se enferma.

Los anteriores elementos permiten introducirse a una realidad de la madre comunitaria, es decir, a entender que como parte de garantizar y defender los derechos de las mujeres, éste sector demanda acciones para mejorar su calidad

de vida lo cual amerita que como impulsores del cuidado desde una mirada integral y que como defensores de la Salud y la Vida digna, se reconozca el potencial humano de la Madre Comunitaria, como constructora de país y formadora de nuevas generaciones, a su vez que se fomente su reconocimiento como seres humanos con dimensiones sociales, espirituales y ético-políticas propias que requieren de un adecuado desarrollo y potenciación desde nuestra práctica de enfermería.

De esta manera la importancia de este trabajo radica en que luego de identificar las líneas institucionales y de gobierno para las madres comunitarias, se le de continuidad a un proceso de comunicación y reconocimiento de este sector social como prioritario a la hora de la definición de acciones de promoción de la salud.

Es en este sentido se ubica la necesidad de procesos educativos con las madres comunitarias, con las familias de los HOBIs y con la comunidad en general. Educación que impulse el reconocimiento de la labor social de la educadora comunitaria pero además que permita el desarrollo político de estas mujeres, como parte de un ejercicio de autorreconocimiento y de organización.

Las cerca de 80.000 madres comunitarias de los Hogares de Bienestar, que trabajan en cada región de la geografía nacional son una población que representa una riqueza social y humana invaluable en la construcción de procesos

sociales en lo local, además siendo consecuentes con los postulados de la misión universitaria que la expresan como: “definida en el Decreto Extraordinario 1210 de 1993, expresa una clara razón de ser, que la distingue de las demás instituciones de educación superior públicas y privadas. La Universidad ha sido definida desde su fundación, en la segunda mitad del siglo XIX, como **una Universidad Nacional, Pública y del Estado**.

El carácter **nacional** de la Universidad hace referencia a que tiene como ámbito de proyección el territorio nacional, **a que hace partícipes de los beneficios académicos a los distintos sectores sociales que conforman la Nación**, y a que se le ha otorgado un papel central en la construcción de la unidad nacional mediante el estudio y **enriquecimiento del patrimonio cultural, natural y ambiental del país, el análisis de los problemas nacionales y la formulación independiente de soluciones a los mismos.**<sup>3</sup>

Por su naturaleza **pública** la Universidad tiene un carácter pluralista, policlasista, laico y nacional; no responde a intereses particulares, lo cual le permite pensar y **proponer soluciones a los grandes problemas nacionales más allá de los intereses de rentabilidad económica.**<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Los subrayados son nuestros.

<sup>4</sup> **PLAN GLOBAL DE DESARROLLO UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA 1999 - 2003**

De esta manera se sobreentiende la necesidad de la presencia de la Universidad Nacional y particularmente de la Facultad de Enfermería en las reflexiones, análisis y propuestas de diversos sectores sociales y en esta ocasión de las madres comunitarias, carentes hoy de garantías reales dentro de la definición misma de los derechos fundamentales de un Estado de Derecho, y con necesidades de capacitación, formación y organización propias y autónomas que permitan su posicionamiento político y social en las luchas por sus derechos propios y por una real democracia en general.

## **2. 1 OBJETIVO GENERAL**

Reflexionar sobre los derechos de las madres comunitarias y la legislación para ellas, con el fin de identificar la problemática de este sector de mujeres.

## **2.2 Objetivos específicos.**

- Conocer la política internacional para el desarrollo de la mujer en las cuales el gobierno de Colombia ha participado y se ha comprometido.
- Conocer y analizar la legislación para las mujeres que trabajan en el programa de Hogares Comunitarios del ICBF.
- Realizar un análisis comparativo retrospectivo sobre la legislación ( leyes, decretos, acuerdos, documentos CONPES) para las madres comunitarias de los Hogares de Bienestar del ICBF.
- Identificar en las políticas de gobierno y en los planes de desarrollo para la mujer madre comunitaria, los elementos que amenazan sus derechos.

- Analizar las amenazas que originan las definiciones legislativas existentes para las madres comunitarias del programa HOCOBIS.
- Estimular un proceso comunicativo y de difusión que permita desde un enfoque integral y social optimizar el proceso del cuidado que se brinda a este colectivo, definiendo las bases para una propuesta educativa para las madres comunitarias en lo político y en lo ético.
- Formular una propuesta de tipo informativo sobre los derechos de las madres comunitarias del programa Hogares de Bienestar del ICBF.

### **3 MARCO TEÓRICO.**

#### **3.1 Generalidades.**

La revisión de la legislación para el sector de las madres comunitarias del ICBF, desde sus orígenes hasta hoy, se hace para identificar las leyes, decretos, resoluciones, acuerdos y planes de gobierno para este sector, así como las variantes y las constantes en su formulación.

También se pretende hacer un análisis de las contradicciones existentes entre los lineamientos legislativos y los compromisos adquiridos a partir la ratificación de los convenios y la legislación internacional de los derechos humanos y fundamentales.

#### **3. 2 El tema social y los programas de bienestar en los periodos de gobierno desde la creación del ICBF hasta hoy.**

##### **3. 2. 1 Periodo de gobierno: Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)**

El período de la presidencia de Carlos Lleras Restrepo de 1966 a 1970 se enmarcó en el Plan Decenal Económico y Social establecido en el gobierno de



Alberto Lleras Camargo, teniendo en cuenta que hasta el gobierno de Lleras Restrepo se reglamenta la elaboración de los planes de desarrollo y la comisión del plan por parte del Congreso Nacional.

Los lineamientos principales del plan de gobierno estuvieron encaminados, por un lado, a la construcción de un Estado fuerte, por medio de la Reforma Constitucional de 1968 (redefine la distribución de funciones entre las ramas ejecutivo, legislativo y judicial, concentrando el poder en el presidente, reglamenta la planeación, se instituye el estado de emergencia económica y social, entre otros), la Creación del Fondo Nacional del Ahorro que pretendía la utilización de las cesantías de los trabajadores como ahorro que pudiera ser invertido para el fomento industrial y el estatuto cambiario, y por otro lado, el desarrollo del capitalismo con unas condiciones de garantías nacionales, presentó el impulso a las políticas de industrialización, a través del Instituto de Fomento Industrial, además de garantizar por medio de la legislación que el Estado tuviera la dirección de la economía, fomentando el capitalismo de Estado; unido a estos dos elementos encontramos la pretensión de la satisfacción de las necesidades básicas, se presenta el impulso de la reforma agraria Ley 1 de 1968 cuya esencia era la de convertir a los campesinos en propietarios, con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y las políticas de expropiación, el impulso de los programas de vivienda a través del fortalecimiento

de Instituto de Crédito Territorial, la creación de los barrios modelo, la implementación de los subsidios en diferentes áreas, entre otros.

Este gobierno como parte del Frente Nacional, se desarrolló en medio de la agudización de la situación social, condición que se expresó en manifestaciones de los diferentes sectores de la población, v.gr. La constitución y el ejercicio de autonomía de ANUC, la de estudiantes universitarios y la oposición tanto política como armada al movimiento del Frente Nacional. En este marco se expresa el planteamiento del gobierno, quien dentro de sus postulados principales exponía la necesidad de un Estado de Bienestar en Colombia y la búsqueda de una sociedad igualitaria –como lo planteaba Lleras- la incorporación de las clases marginales al Estado.

En esta lógica desarrolló programas importantes, a saber, en el área de la educación impulsó la creación de 19 Institutos Nacionales de Educación Media- INEM-, fomentó la coordinación entre el departamento de planeación y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- para el fomento industrial-, impulsó las concentraciones campesinas, planteó la obligatoriedad y universalización de la educación primaria.

Además en el área de la salud, la discusión estuvo centrada en la articulación y conformación del sistema nacional de salud, por una parte del Instituto de Seguros

Sociales, el Sistema Nacional Hospitalario y lo referente a la seguridad social; se presentaron programas que reglamentaron la fabricación de medicamentos genéricos; se propugnó y se dieron estímulos al traslado de profesionales de la salud a áreas con problemas de orden público o por las condiciones del territorio nacional de difícil acceso para la satisfacción de las necesidades básicas.

Su preocupación por los problemas de la mujer, la familia y la infancia para cumplir con las funciones de protección, socialización y sustento de los niños, llevó a la constitución del Instituto Nacional de Bienestar Familiar con la Ley 75 de 1968, que se crea como establecimiento público con autonomía administrativa y patrimonio propio y entre cuyas funciones se encuentran: “Dictar las normas conforme a las cuales deberán adelantarse las acciones en lo concerniente al bienestar material, físico y mental de los niños y el mejoramiento moral de los núcleos familiares”<sup>5</sup>, lo cual abre paso a la coordinación de una política nacional de atención a la familia y la niñez, así como de los programas que hacían parte del Instituto Nacional de Nutrición; la adquisición de una dieta básica para las familias colombianas, los debates y proyectos específicos frente a la paternidad responsable.

---

<sup>5</sup> Ley 75 de 1968. Capítulo III. Artículo 53. Literal A

Es de resaltar el aporte hecho por el presidente Carlos Lleras Restrepo , ya que sienta las bases de una de las instituciones más importantes en el desarrollo y protección de la familia y la niñez en Colombia.

### **3. 2. 2 Periodo de gobierno: Alfonso López Michelsen (1974-1978)**

Luego del desmonte del Frente Nacional, llega a la presidencia Alfonso López Michelsen, su plan de desarrollo “Plan para cerrar la Brecha” contempla el fortalecimiento del ICBF y particularmente la creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP), bajo el auspicio de María Helena de Crovo, entonces Ministra de Trabajo. Involucra como población objeto de la atención, a la población infantil menor de siete años –hijos de empleados públicos y trabajadores oficiales y privados- lo cual suponía un marcado aumento en la cobertura y la definición de un rubro fijo para la dotación de infraestructura material y humana. El funcionamiento de los programas incluiría la prestación de servicios de: sala cuna, guarderías, jardines infantiles y centros comunitarios.

En general se presenta un aumento de la cobertura de los programas y servicios conformados por el Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y de Salud pública, en un contexto de negociaciones de las asociaciones gremiales de patronos y las centrales obreras.

### **3. 2. 3 Periodo de gobierno: Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982)**

Su estrategia se denominó el Plan de Integración Nacional -PIN-. Uno de los principales logros en materia legislativa fue el establecimiento de un Sistema Nacional de Bienestar Familiar por medio de la expedición de la ley 7 de 1979, como parte de la estrategia de integración de las entidades y servicios del Estado y de una disminución del presupuesto para la inversión social.

Se define que el presupuesto antes asignado a los CAIP del ICBF ahora es asignado al conjunto del sistema en proyectos de nutrición, protección del menor en abandono, educación preescolar, entre otros.

La inserción de los CAIP al SNBF se reglamenta en la ley 28 de 1981 “por la cual se modifican las Leyes 27 de 1974 y 7 de 1979”, donde se modifica la composición de la Junta Directiva del ICBF, con la integración de un miembro designado por la conferencia episcopal o, en su defecto el arzobispo de Bogotá así como del director de la policía o su representante.

El enfoque de la política social, enuncia la relevancia del tema de la protección de la infancia y la prevención de las condiciones de abandono y semi-abandono en el niño. Dentro de las principales metas estaba el aumento de la cobertura de

atención al preescolar así como el ejercer un mayor control de los servicios del Estado hacia los menores de siete años<sup>6</sup>

### **3.2.4 Periodo de gobierno Belisario Betancourt Cuartas (1982-1986)**

En su plan de desarrollo “Cambio con Equidad” se refuerzan los conceptos de participación comunitaria.

Enunció una política de atención integral a la familia en la cual se establecía como una de las estrategias fundamentales “modificar la orientación tradicional del sistema de Centros de Atención Integral para la atención al preescolar para que se convirtieran en unidades de atención a la familia y fomentar a través de éstas instituciones la participación comunitaria”.

De acuerdo con el censo nacional de población de 1985 se identifica que la población menor de 7 años alcanzaba una cifra de 4.8 millones. De este grupo alrededor de 2 millones se encontraban en una situación de riesgo y desnutrición infantil y retardo en su desarrollo psíquico-físico. Ver cuadro siguiente.

Situación Nutricional del menor de 7 años (población de 0 a 7 años: 4'819.974)<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Departamento Nacional de Planeación- DNP-. Plan de Integración nacional – PIN-. Bogotá, 1978. Pág. 21.

DESNUTRICION CRONICA-----1'248.373 (25.9%)  
(Estatura/edad)

DESNUTRICION LEVE-----901.335 (18.7%)

DESNUTRICION MODERADA A SEVERA----347.038 (15.8%)

RIESGO DE DESNUTRICION-----761.555 (15.8%)

ALGUN GRADO DE RETARDO EN EL CRECIMIENTO-----2'000.928

La preocupante situación de la niñez exigía de una transformación del modelo limitado de atención y convertir a las UPAN Unidades de Protección y Atención al niño, en la estrategia que permitiera que la comunidad hiciera parte de la solución ante los graves problemas de protección y nutrición del menor, sin embargo, la ampliación de cobertura en nutrición y cuidado sólo tuvo impacto con la descentralización y posterior creación de los hogares populares

### **3. 2. 5 Periodo de gobierno: Virgilio Barco Vargas (1986-1990)**

El plan de desarrollo denominado la “Economía Social” contempla programas sectoriales para el desarrollo social en las áreas de salud, educación, bienestar y seguridad social del hogar, justicia, empleo e ingresos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> DANE. Censo Nacional de población. 1985.

<sup>8</sup> Plan de Economía Social. 1987 – 1990. Departamento Nacional de Planeación.

En concordancia con planteamientos realizados por Carlos Lleras Restrepo, el presidente Virgilio Barco retoma como bandera lo expresado en la Constitución Política Nacional: “Artículo 32 CPN: (...) intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular”.

Una de sus principales metas fue la de poner en marcha el plan de lucha contra la pobreza absoluta, dentro de los cuales se encontraba el programa “mejoramiento del hogar” para la atención de la niñez en aspectos de salud y educación, proyectando la atención de 4.048.077 niños beneficiados en 898 municipios del país<sup>9</sup>.

Respecto al ICBF lo define como la entidad responsable de la atención estatal a las familias, sus principales acciones están destinadas a la protección general del menor, la rehabilitación y la re-educación de los niños sin hogar, la nutrición infantil, la complementación alimentaria del anciano indigente, la asistencia legal en aspectos relacionados con el abandono y la adopción.

---

<sup>9</sup> Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina. Consejería para el desarrollo social de la Presidencia de la República. Agosto de 1988.



Específicamente, frente a nuestro tema de interés, los Hogares de bienestar infantil luego del balance de los CAIP con relación a las limitaciones en cobertura (213.800 niños atendidos en 1984), se define como objetivo el aumento en la atención a 1.000.000 de niños para este cuatrienio, creando 66.600 hogares localizados en las áreas de mayor pobreza del país, la ejecución de tal programa estuvo a cargo del ICBF con la colaboración directa de los municipios, del Sistema Nacional de Salud, del Ministerio de Educación Nacional, del Instituto de Crédito Territorial, del Banco Central Hipotecario y del SENA, con un presupuesto de financiamiento de 55.951.0 (en millones de pesos).

### **3. 2. 6 Periodo de gobierno: Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994)**

Su plan de gobierno denominado la 'Revolución Pacífica' define como estrategia el mejoramiento de la 'infraestructura social', esto como el fortalecimiento de las capacidades de la población para aprovechar las mayores oportunidades que suponían la creación de los programas, en este sentido define como principios orientadores la descentralización (Ley 10 de 1990), la competitividad de las instituciones, la implementación de subsidios directos a la demanda y una mayor participación de la comunidad.

Se encuentra una inconsistencia en su política social, pues presenta su principal acento en la apertura de la economía, llevando a cabo la reforma laboral, tributaria

y de los sistemas financiero y cambiario. Consolidando el modelo de Estado neoliberal que se había empezado a cimentar desde el gobierno de Alfonso López Michelsen.

Frente a la política del ICBF toma como base del diagnóstico los problemas de centralización excesiva y multiplicidad de funciones que no permitían un desarrollo flexible de dicha institución, de esta forma se propuso la descentralización en la prestación de servicios dándole potestad a otras instituciones de carácter público o privado pudieran intervenir y convertirse en prestadores de servicios.

En cuanto a los hogares de bienestar se proyectó un aumento de la cobertura a 1.000.000 de menores entre dos y seis años, y la población de seis a siete años sería asumida por el programa grado cero del Ministerio de Educación Nacional. El fortalecimiento del proyecto de hogares de bienestar se hace gracias a lo que se denominaba como un balance positivo en términos de ser una estrategia eficiente y a costos razonables para el tratamiento oportuno y en forma masiva de la desnutrición infantil y para el desarrollo sicoafectivo del menor.

### **3. 2. 7 Periodo de gobierno: Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)**

Su plan de desarrollo se denominó el “Salto Social”, que proponía un modelo de desarrollo alternativo que ampliara los efectos positivos de la apertura económica y avanzara en los aspectos de: desarrollo social para todos los colombianos; mayor competitividad con el fin de lograr una sólida internacionalización de la economía; desarrollo sostenible y mayor desarrollo institucional consolidando los procesos de descentralización y de participación ciudadana.

Aunque Samper continúa con el modelo de desarrollo neoliberal, coloca un mayor énfasis en la política social sustentado en el capítulo 5 de su plan “ el Tiempo de la gente”, dentro del cual se encuentran las estrategias de desarrollo humano, seguridad social, equidad y participación de la mujer y la creación de la Red de Solidaridad Social, con el objetivo de proteger a la población menos favorecida con programas de empleo, nutrición, maternidad, vivienda, apoyo a jefes de hogar y recreación<sup>10</sup>.

La asignación presupuestal para la inversión social aumentó de un 9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1994 al 14% del PIB en 1998 y para el eje social se invirtieron 22 billones de pesos, según lo aprobado en la Ley 188 de 1995, por la cual se reglamentó el Plan de Inversiones. Sin embargo, el plan de Samper

---

<sup>10</sup> Documento Consejo Nacional para la Política Social (CONPES). Número 2722. Agosto de 1994.

presentaba tres problemas fundamentales: primero, el modelo económico impuesto es altamente concentrador de la riqueza y el ingreso, situación que hace casi imposible cumplir las metas básicas del plan; segundo, la asignación de los recursos necesarios para cumplir las metas propuestas para la política social, esta en contravía de la política macro-económica; tercero, a pesar de la preocupación por la aguda problemática social causada por la enorme desigualdad en el ingreso, el plan no propone ninguna política directa de carácter redistributivo.

Frente a la política general del ICBF el decreto 1340 de 1995 reestructura el Instituto definiendo una nueva estructura directiva, estableciendo nuevos criterios, parámetros y procedimientos técnicos para el funcionamiento del programa 'hogares de bienestar', así como los principios de los programas del ICBF y la ejecución de dichos programas en coordinación con otras entidades públicas y privadas, y organizaciones no gubernamentales (ONG).

### **3. 2. 8 Periodo de gobierno: Andrés Pastrana (1998-2002)**

El plan de desarrollo 'Cambio para construir la paz' en el capítulo 3, enuncia los compromisos sociales en lo que denomina la 'reconstitución del tejido social', partiendo de la crisis generada por el modelo de desarrollo imperante, planteándose superar las graves condiciones de inequidad, pobreza y exclusión

social. Para ello apela al compromiso social como principal herramienta de cambio, donde se propone la movilización del conjunto de la sociedad como garantía para el acceso a derechos como educación, salud, trabajo y por supuesto la atención de la familia, la niñez y la nutrición.

En relación con los lineamientos generales para la familia y la niñez propone “un enfoque de servicios integrales para la familia, promoviendo las condiciones para que se den buenas relaciones familiares. Una familia funcional genera mejores condiciones para ser más productiva (...) tener buenas relaciones familiares es un buen negocio para todos”<sup>11</sup>. Dentro de los programas propuestos para la atención de la niñez enfatiza en crear nuevos modelos de atención integral, donde participen las cajas de compensación familiar y las familias de los niños, dando continuidad a la descentralización de la prestación de servicios delegando responsabilidades estatales en los procesos comunitarios de base, bajo la administración de terceros (ONG, empresa privada, comunidades religiosas...).

Se percibe un debilitamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, pues el Estado decide focalizar sus acciones en la definición de políticas y en funciones de vigilancia y control, exigiendo a los entes territoriales plantear nuevas alternativas para la atención de la niñez sin destinación del presupuesto nacional, esto se viabilizó con el programa ‘iniciativas municipales para la atención del menor’. Este programa busca cualificar la atención y protección ofrecida a la población que

tradicionalmente ha sido beneficiaria de los programas del ICBF, a través de la cofinanciación de iniciativas originadas por autogestión de la comunidad, por el gobierno local y las empresas presentes en la localidad.

Se pretende que la solución a las deficiencias nutricionales y de cuidado y protección de los niños, sean resueltas prioritariamente al interior de la familia, de la sociedad o del municipio; lo anterior en franca contravía con los principios originarios del ICBF y del artículo 42 de la Constitución Política Nacional –CPN- de 1991, que se refiere al deber del Estado de garantizar la protección integral de la familia.

### **3. 2. 9 Periodo de gobierno: Alvaro Uribe Vélez (2002-2006)**

En el plan de desarrollo de Alvaro Uribe Vélez, respecto al tema de mujer y género, se retoman los objetivos de la Consejería Presidencial para la Equidad de la mujer, en cuanto a la creación de la política pública de mujer y género, creada según decreto 1182 de 1999, y con asignación de nuevas funciones según decreto 519 de 2003, que reglamenta dicha instancia, teniendo en cuenta que modifica el carácter que tenía anteriormente de Dirección Nacional de Equidad, convirtiéndola en una Consejería.

---

<sup>11</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Capítulo III. Numeral 3. Políticas y Estrategias para la familia.

El gobierno traza la política de Mujeres constructoras de paz y Desarrollo, que tiene entre otras tareas:

Incluir las propuestas del movimiento de mujeres en el Plan de Igualdad de Oportunidades. Hoy reglamentado por Ley 823 de 2003, que dicta las normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.

Asumir los compromisos internacionales como los del Cairo, Belem do Pará, la convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la plataforma de acción de Beijing.

Asumir los principios de equidad, igualdad, participación, respeto por los derechos de las mujeres, por el DIH, autonomía y respeto a la diversidad.

Define como ejes y áreas programáticas: empleo y desarrollo empresarial de las mujeres, educación y Cultura, Salud y Salud Sexual y Reproductiva, Violencia contra las mujeres, participación política, comunicaciones, mujer rural, fortalecimiento institucional.

Aunque no es el tema central de este trabajo analizar el Plan de Desarrollo del gobierno en el periodo 2002-2006, sí es importante cuestionar que mientras los postulados y principios de la política aluden al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, las acciones y programas propuestos como en el caso de

restaurantes infantiles preescolares para atender niños de 0 a 5 años, donde las madres comunitarias serían “microempresarias de la nutrición de los niños”<sup>12</sup>, tienden al debilitamiento de los programas, pues la organización de las cooperativas han de contar con requisitos que difícilmente podrán ser conseguidos por formas asociativas comunitarias pero si serán alcanzadas por empresas especialistas en las concesiones y el negocio alimentario, además producto de la reglamentación de la ley 715 de 2001 y de las propuestas de disminución del déficit fiscal y la modernización del Estado, serán eliminados los regímenes especiales de salud y pensión (como ya fue anunciado para el caso del Instituto de Seguros Sociales, ECOPETROL, y el MAGISTERIO-FECODE-) como producto de la flexibilización laboral iniciada con Cesar Gaviria a inicios de lo años noventa.

Además se espera la cooperativización de la prestación de servicios sociales que en el caso del ICBF se concreta con la propuesta de creación de cooperativas donde se asocien 82.000 madres comunitarias, todas estas medidas de descentralización de las responsabilidades estatales y de privatización de los programas, van a tono con la política hacia un “Estado Comunitario.”

Otra preocupación creciente del diagnóstico hecho por el ICBF frente al programa de Hogares de Bienestar, surge del documento *Familia infancia. Plan estratégico y*

---

<sup>12</sup> Propuesta de Álvaro Uribe Vélez sobre infancia y familia. Anexo 2. Cuarto Foro distrital sobre Políticas Públicas para la infancia y la mujer.



*de gestión, ICBF, Julio de 2002*, Pues la argumentación dada al igual que el estudio hecho en 1997 con la *primera Encuesta de evaluación de impacto de los hogares de bienestar*<sup>13</sup>, muestran una marcada tendencia a atacar la viabilidad de los Hogares, justificando así una serie de cambios que centran en convertir al ICBF en un simple ente rector y a la empresa privada en el principal prestador del servicio, la siguiente afirmación es en este sentido tendenciosa: “ El programa de Hogares de Bienestar, en lugar de ayudar a disminuir las desigualdades en Colombia, está reproduciendo y perpetuando la pobreza y las desigualdades y fomentando la irresponsabilidad de los padres de familia en la crianza de sus hijos”<sup>14</sup>, dicha afirmación esconde las reales causas de la pobreza y desigualdad que afecta a la niñez, responsabilizando de la impotencia de las políticas sociales a la comunidad y pretendiendo una justificación para la liquidación del servicio público de bienestar, así como el desconocimiento de procesos de organización y lucha generados por miles de madres comunitarias en los últimos años.

---

<sup>13</sup> Documento Anexo #6

<sup>14</sup> Plan estratégico y de gestión, ICBF, Julio de 2002.

## **4. Sistema Nacional de Bienestar Familiar, ICBF y derechos de las madres comunitarias**

### **4.1 Antecedentes**

Dentro de la normativización de las políticas para la atención de la niñez y de la familia en Colombia, encontramos en un lugar importante lo que en un inicio se denominaron los centros comunitarios para la infancia –CCI- (1972)<sup>15</sup>, los centros de atención integral al preescolar –CAIP-<sup>16</sup>, las Unidades de Protección y Atención al niño –UPAN- (1982-1986), los Hogares Populares para la atención del niño<sup>17</sup> y finalmente los Hogares Comunitarios de Bienestar –HOCOBIS-<sup>18</sup>. El análisis de la continuidad de esta política es necesario en términos de confrontar la coherencia en los objetivos trazados para este servicio en diferentes momentos, así como, los elementos normativo, legal y conceptual que delimitan las obligaciones y los derechos de las madres comunitarias.

En consonancia con lo anteriormente expuesto se pretende hacer una periodización que permita una mirada de los cambios y transformaciones de los programas de atención de la niñez vistos en concordancia con las líneas ya

---

<sup>15</sup> Plan Nacional de Bienestar Familiar (1974-1977). Pág. 137-147.

<sup>16</sup> Ley 27 de 1974. Ver anexos.

expuestas de las políticas de gobierno, particularmente me referiré a los antecedentes y orígenes de los HOBI's así como su posterior desarrollo por décadas.

## **4. 2 Periodos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.**

### **4. 2. 1 Década del sesenta (60's)**

En 1968 con la expedición de la Ley 75, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como establecimiento público (artículo 50). De esta manera se suprimen organismos como el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia con sus respectivas dependencias a nivel seccional y regional, además se suprime la división de menores del Ministerio de Justicia. Las partidas presupuestales que se asignaban a dichos organismos para inversión y funcionamiento fueron incluidas en el presupuesto nacional con destino al recién creado ICBF.

Se incorpora al ICBF, el Instituto Nacional de Nutrición como una dependencia de éste, continuando con las funciones de investigación de los problemas de

---

<sup>17</sup> CONPES. Feb. 26 de 1987. Ver anexo.

<sup>18</sup> Ley 89 de 1988. ver anexo.

alimentación y nutrición del país y con preferencia en la nutrición de los niños y de las mujeres gestantes y lactantes.

Dentro de los fines (artículo 53) del ICBF se definen:

- Proveer a la protección del menor, y en general al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas.

Y dentro de sus funciones ( artículo 53 y58) se establecen:

- Dictar las normas para el logro de los fines.
- Coordinar sus acciones con otros organismos públicos y privados.
- Recibir y distribuir los recursos que se incluyan en el presupuesto nacional con destino a las entidades que se ocupen de programas de bienestar social del menor y la familia.
- Promover la formación de personal especializado en el manejo de establecimientos de asistencia infantil y de rehabilitación de menores.
- Celebrar contratos de prestación de servicios con entidades internacionales y nacionales para el manejo científico y administrativo de las campañas y de los establecimientos destinados a la protección del menor y a bienestar familiar.
- Fundar, dirigir y administrar los centros pilotos de bienestar familiar con el objeto de investigar la mejor manera de coordinar la acción de los establecimientos públicos y privados en lo tocante a salud, educación y rehabilitación de los menores.

- La vinculación de los grupos comunitarios a la protección de la familia y el niño y el ejercicio de la acción tutelar del Estado sobre los menores.

Define también que la coordinación debe darse entre los ministerios de Agricultura, Salud, Educación y Justicia, correspondiéndole la presidencia a la primera dama.

#### 4. 2. 2 Década del setenta (70's)

En 1972 el ICBF creó unos 100 Centros Comunitarios para la Infancia (CCI) destinados a atender a niños y niñas de escasos recursos mediante suplementos alimenticios y actividades de estimulación temprana. Fueron cerrados en 1975 por su alcance limitado, su baja cobertura y sus altos costos. Existían 166 (16.506 menores atendidos)<sup>19</sup>

En 1974, se crean los Centros de Atención Integral al preescolar (CAIP), tenían carácter de instituciones de utilidad común que atendían a hijos de trabajadores oficiales, privados y de desempleados, su financiación era estatal con el financiamiento a través de del 2% de las nóminas mensuales de las entidades

---

<sup>19</sup> Lozano Bautista, Ángela. Tesis: El papel del programa Madres Comunitarias y de los organismos de apoyo externo en el proceso comunitario. Dpto. de Antropología. Universidad de los Andes. 1992. Página 26.

públicas y de la empresa privada, dentro de sus objetivos pedagógicos se encontraban el de la preparación de los niños para entrar a la escuela. Los CAIP se reglamentan con la ley 27 de 1974 y la ley 7 de 1979.

En el Plan Nacional de bienestar Familiar (1974-1977). Se define el funcionamiento de los Centros comunitarios para la infancia CCI. Según convenio ICBF-ICFES. Se definían 3 campos de acción:

- Contenidos de nutrición y alimentación para el área de ciencias biológicas y sociales.
- Contenidos legales
- Promoción Social

En estas leyes no se hace referencia al tipo de relación laboral de las madres, sin embargo, al definirse el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) como un servicio público<sup>20</sup> y por ende responsabilidad estatal, supone que ellas tendrían algún tipo de vinculación como trabajadoras públicas.

De los conceptos iniciales y de la reglamentación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en 1968 es de resaltar la reglamentación y funciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar-SNBF- creado por la ley 7 de 1979, con

una más amplia definición de las funciones del Estado respecto a la niñez y la educación preescolar, así como de un mayor componente de inserción del concepto de participación de la comunidad en procesos de autogestión y donde más allá de una institución, el SNBF comprendía toda la política orientada a la atención de la familia y de la niñez.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) estaba constituido por el Ministerio de Salud, el ICBF, los servicios regionales prestados a través de los departamentos de bienestar y asistencia social y los servicios municipales a cargo de los organismos de bienestar y asistencia social. Además define que el ICBF esté adscrito al Ministerio de Salud y tenga dentro de sus funciones las relacionadas con la creación y supervisión de los Hogares Infantiles para la Atención Integral al preescolar.

Sin embargo, es importante anotar que a pesar de la expansión de los CAIP en la década del setenta, la posibilidad de concretar una real política estatal de bienestar familiar se fue alejando gracias a las repuestas inmediateista de solicitud y demanda del servicio y a que la propuesta educativa brindada se alejaba de las necesidades y de la realidad socio cultural de los sectores populares<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Ley 7 de 1979. Ver anexos.

<sup>21</sup> Herreño, Ángel Libardo. No hay derecho. Las Madres Comunitarias y Jardineras frente al derecho laboral. Pág. 112.

#### 4. 2. 3 Década del ochenta (80's)

Los Centro de Atención Integral al preescolar (CAIP) tuvieron problemas en su planificación, evidenciados por los bajos índices de crecimiento de la cobertura. Al terminar el gobierno Turbay su cobertura era de 2.4% para menores de 7 años y 6.2% para niños de menores ingresos.<sup>22</sup>

A partir de 1982 se modifica el modelo de atención a la infancia, creándose las Unidades para la Atención de los niños UPAN, con cobertura del 5.6% para menores de 7 años y del 14% para niños pobres<sup>23</sup> con un fuerte componente de participación comunitaria donde el Estado delega las responsabilidades de prestación de servicio a los mismos usuarios, facilitando el recorte a la inversión social. Las UPAN estaban enmarcadas en el proyecto de atención integral al niño y tenían como objetivo integral el mejoramiento de las condiciones de vida, de la calidad de las relaciones con su familia y con los demás grupos que conforman su medio social, procurando una mayor participación de los sectores de la población. Dentro de las modalidades de atención se encontraban: el hogar infantil comunitario con cobertura para 80 niños, el hogar infantil vecinal, y el hogar infantil familiar con recurso humano de la misma comunidad, funciona en la casa de las madres jardineras con cobertura para 20 niños. La fuente de financiación del

---

<sup>22</sup> Puyana, Yolanda. Artículo: Evolución de las políticas sociales entorno a los hogares infantiles. Seminario sobre infancia y familia en sectores marginados. Diciembre de 1987. Universidad Nacional



proyecto provenía del 2% del valor de las nóminas mensuales de patrones y entidades públicas y privadas del país. Pese a esto, se debe tener en cuenta que el SNBF en este periodo no se desarrolla en su conjunto.

La ley 28 de 1981 por la cual se modifican las leyes 27 de 1974 y 7 de 1979, y la ley 89 de 1988 que reglamenta la asignación de recursos al ICBF, marcan cambios importantes respecto al sistema nacional de bienestar familiar. La primera reestructura los órganos de dirección del ICBF e incluye a otras instituciones al SNBF. la segunda define un incremento de recursos para el ICBF (aumenta al 3% para los aportes), con destino a los diferentes programas del ICBF, y dentro de ellos a los hogares comunitarios de bienestar (HOBÍ's), "entendidos como aquellos que se constituyen a través de becas del ICBF a las familias para que éstas 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"<sup>24</sup>.

La creación de los HOBÍ's hacía parte del Plan de gobierno de Virgilio Barco (86-90) respecto a ampliar la cobertura de la atención a los menores en edad

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> Diario Oficial. Ley 89 de 1988 del 29 de diciembre, Parágrafo 2º. Ver anexos.

preescolar. En documento CONPES<sup>25</sup> de diciembre de 1986 se aprobó el “Plan de lucha contra la pobreza absoluta” con el programa específico de “bienestar y seguridad social del hogar” donde se inscribe el proyecto de los HOBI’s definido como: “conjunto de acciones del Estado y de la comunidad, encaminadas a propiciar el desarrollo psicosocial, moral y físico de los niños menores de 7 años pertenecientes a los sectores de extrema pobreza mediante el estímulo y apoyo a su socialización y el mejoramiento de la nutrición y de las condiciones de vida. Está dirigido a fortalecer la responsabilidad y compromiso de los padres, en la formación y cuidado de sus hijos con su trabajo solidario y el de la comunidad en general”

---

<sup>25</sup> Consejo nacional de política económica y social, hace parte del DNP. es un organismo consultivo y coordinador de la rama ejecutiva en el orden nacional. es el asesor principal del gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

#### 4. 2. 4 Década del noventa (90's)

En la Ley 6ª de 1992<sup>26</sup> (reforma al estatuto tributario), se asignan recursos provenientes del recaudo del IVA, denominado IVA social, para mejorar la beca y la atención en salud de las madres comunitarias durante los años de 1993 a 1997.

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, se hacen profundas transformaciones en el Sistema de Salud y Seguridad Social-SGSSS-. Definiendo tres tipos de población: Subsidiada, Contributiva y Vinculada. Dentro de esta ley en el artículo 157, literal A numeral 2, se incluyó a las madres comunitarias como población del régimen subsidiado. La financiación debía realizarla el FOSYGA<sup>27</sup> con los recursos de la subcuenta de solidaridad y los recursos del IVA social de conformidad con la Ley 6 de 1992

Mediante Acuerdo No. 17 de 1995, el Consejo Nacional de Seguridad Social dispuso autorizar a los Seguros Sociales, para continuar ofreciendo el Plan Obligatorio de Salud –POS- del régimen contributivo a las madres comunitarias, con base en los recursos existentes disponibles de la Ley 6 de 1992 (con cargo a las transferencias del IVA efectuadas hasta el año 1994), y hasta que se

---

<sup>26</sup> En el artículo 19, párrafo 3 se dispuso que el Gobierno destinará durante los años 1993 a 1997, recursos por el valor de 15 mil millones de pesos anuales del mayor recaudo del IVA, para apoyar entre otros propósitos la atención en salud de las madres comunitarias.

<sup>27</sup> Fondo de Solidaridad y Garantías.

desarrollara la reglamentación del régimen subsidiado. Es decir, que frente a la seguridad social en salud, las madres comunitarias estuvieron en un régimen transitorio (Acuerdo 17/95) que por una parte garantizó la atención en salud, según el régimen contributivo y, por otra cubrió el pago de las incapacidades y licencias de maternidad.

A partir del 5 de mayo de 1998, los Seguros Sociales desafiliaron a las madres comunitarias del sistema de seguridad social en salud, con fundamento en el artículo 57 del decreto 806 de 1998, que dispone que la afiliación será suspendida después de un mes de no pago de lo que le corresponde al afiliado y el artículo 80 de la misma disposición, que contempla el no pago de las prestaciones económicas, por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud cuando el afiliado o el empleador se encuentren en mora.

Lo anterior, por cuanto los recursos del IVA SOCIAL transferidos con base a la Ley 6 de 1992 alcanzaron para financiar el programa durante los años 1994 a 1998. Además que el Acuerdo 17 de 1995 era una medida transitoria mientras se reglamentaba el régimen subsidiado dentro del cual las madres comunitarias serían afiliadas por parte de las Administradoras del Régimen Subsidiado (Ley 100/93, numeral. 2, literal A del artículo 157).<sup>28</sup>

Luego la ley 509 de 1999, define el derecho de afiliación de las madres comunitarias al régimen contributivo, a título individual y personal, con derecho a las prestaciones asistenciales y económicas propias de este régimen según lo previsto en la ley 100 de 1993. Además los miembros del grupo familiar de la madre comunitaria son considerados afiliados prioritarios del régimen subsidiado con derecho a la prestación del servicio de salud. Se trata de un régimen especial para el cual se garantizara su sostenibilidad con recursos del Plan Nacional de Desarrollo “cambio para construir la paz” del gobierno de Andrés Pastrana.

Respecto al conjunto del Sistema Nacional de Bienestar la política trazada en el Plan indicativo institucional del ICBF (1999-2002) denominado “Niñez y la Familia una política de compromiso social” define el SNBF como el conjunto de instituciones públicas y privadas del orden nacional, departamental y municipal que atienden la prestación de servicios de bienestar familiar fundamentado en los principios de: Participación social, corresponsabilidad y descentralización. Los agentes del SNBF son el Ministerio de Salud, el ICBF, los departamentos, los distritos y municipios, *las comunidades organizadas y los particulares y las demás entidades o instituciones, públicas o privadas*<sup>29</sup>, que contribuyan o estén llamadas a contribuir, de acuerdo con su objeto de constitución o mandato de ley o

---

<sup>28</sup> Ver Anexo 5 “Crónica de un derecho violado”

<sup>29</sup> El subrayado es nuestro.

reglamento, a garantizar, directa o indirectamente, la prestación del servicio de bienestar familiar.

Lo anterior muestra una variación en la concepción de la responsabilidad estatal en la prestación del servicio público de bienestar, lo cual se explica en relación con el avance de los procesos de descentralización y privatización de las entidades públicas y estatales, y la mayor inserción de los actores privados en la prestación y administración de los servicios públicos.

La siguiente tabla muestra la ampliación alcanzada por el programa Hogares de Bienestar en los últimos 11 años. Demostrando así el impacto y posicionamiento como programa bandera del ICBF, pero paradójicamente permitiendo la ausencia de las garantías laborales y de seguridad social para las madres comunitarias.

Año	# de Hogares	Cobertura
1987	8247	123705
1988	23552	353280
1989	46450	696750
1992	57138	828735
1993	59638	894570
1994	59150	887250
1995	59353	890295
1996	59068	886020
1997	61714	925710
1998	65848	987720

Tabla. Fuente ICBF, Secretaria Técnica HCB. Programación, metas sociales y financieras. 1998.

#### 4. 2. 5 Década actual (2000-2004)

El Gobierno de Andrés Pastrana, a tono con la estrategia de descentralización funcional del Estado, define como política para el recorte de presupuesto de la educación preescolar pública el “Plan Úrsulas”, con el cual se pretendió a través de la reducción del déficit fiscal recortar el presupuesto para la inversión social<sup>30</sup>, fortaleciendo los criterios de “ delegar en la comunidad” responsabilidades prioritariamente estatales y alejando la posibilidad del cumplimiento de los más mínimos derechos para las madres que sostiene el servicio público de bienestar familiar.

Sobre los hogares infantiles este gobierno en el documento del Plan de Desarrollo<sup>31</sup>, plantea que a pesar de que el programa cuenta con una cobertura de cerca de 1.4 millones de niñas y niños menores de 7 años, debe tenerse en cuenta los resultados de la primera encuesta de evaluación de impacto de hogares de bienestar<sup>32</sup>, dentro de la cual una conclusión es la de reorientar todos sus componentes.

De manera que se abre paso a la propuesta de ser consecuentes el postulado de “una familia funcional genera mejores condiciones para ser más productiva, ofrece

---

<sup>30</sup> Sistema General de Participaciones. Ley 715 de 2001. Competencias de la nación en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

mayores posibilidades educativas, una mayor y mejor calidad de vida...Tener buenas relaciones familiares es un buen negocio para todos”. Ante lo cual se explica que los programas de atención a la niñez vayan enfocados a hacer del servicio público de bienestar familiar, otro buen negocio en el que entren a competir las cajas de compensación y la empresa privada, adoptando nuevos modelos de atención, donde el ICBF sea el ente regulador.

La ley 789 de 2002 reglamenta la reforma al régimen de organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar, dentro de la cual define como funciones:

Artículo 5º:

- Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero;
- Recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales;
- Cultura, museos, bibliotecas y teatros;
- Vivienda de interés social;
- Créditos, *jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años*;

---

<sup>31</sup> Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

<sup>32</sup> Ver en documento anexo 6.



- Programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la expedición de la presente ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.

Artículo 6º:

*Administrar jardines sociales de atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años a que se refiere el numeral anterior, propiedad de entidades territoriales públicas o privadas*<sup>33</sup>. En la destinación de estos recursos las cajas podrán atender niños cuyas familias no estén afiliadas a la Caja respectiva. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar definirá de manera general los estándares de calidad que deberá cumplir la infraestructura de los jardines sociales para la atención integral de niños o niñas para que la entidad pueda ser habilitada”.

Teniendo en cuenta este panorama, se puede afirmar que la tendencia al debilitamiento del servicio público de bienestar familiar y por ende de los programas del ICBF, se ha agudizado en los 2 últimos periodos de gobierno (Pastrana y Uribe) producto del avance de la política neoliberal de reducción del Estado y del gasto social mediante el avance de los procesos de privatización.

Esta situación pone de manifiesto mayores problemas para lograr las reivindicaciones prioritarias de las madres comunitarias, luchadas ya por dos

décadas, como los son el derecho a un trabajo digno, donde inicialmente exista una relación laboral como trabajadoras públicas, así como de garantías en su seguridad social y en el pago justo y equitativo por su trabajo.

La flexibilización laboral y el abaratamiento de la mano de obra producto de la mayor dependencia y desarticulación de la economía nacional hacen más que válida la lucha por que se cumplan los acuerdos internacionales pactados en la Organización Internacional de Trabajo –OIT- y demás plataformas internacionales firmadas por el gobierno nacional, como lo es el pacto por los derechos económicos, sociales y culturales -PIDESC-<sup>34</sup> (1966).

En este sentido se han generado luchas en el plano legal como la propuesta del proyecto de Ley 197 de 2001, que busca la reglamentación del un Sistema Nacional de Atención a la Infancia, donde se incluyan los derechos de las madres educadoras que prestan sus servicios y donde se reglamente la relación laboral de éstas y el derecho al pago de salario, prestaciones, atención en salud, derechos a la capacitación, etc.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> El subrayado es nuestro

<sup>34</sup> Este tratado internacional desarrolla los derechos económicos sociales y culturales. Particularmente en el artículo 6 y 7 y en el Art. XIV DAD, en lo concerniente al derecho al trabajo y a una remuneración justa. PIDESC, 1966.

<sup>35</sup> Herreño Ángel Libardo, No hay Derecho. Ver propuesta de reconocimiento de salarios y prestaciones sociales a las madres comunitarias y jardineras. página 204.

## 5 MARCO DE ANÁLISIS.

### 5.1 Derechos de las madres comunitarias en relación con la Constitución Política Nacional.

POSTULADOS	CONTRADICCIONES
La Constitución Política Nacional de 1991, define como fines esenciales del Estado:	Siendo este por definición un Estado Social de Derecho, las orientaciones internacionales de reestructuración del Estado para que sea un Estado Mínimo Eficiente, generan una ruptura entre los fines esenciales del Estado, las necesidades sociales y económicas reales, y las políticas trazadas por los gobiernos de turno.
Art. 2º. "...Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los	Aunque la Carta enuncia que es el Estado el principal garante y responsable de garantizar los derechos

<p>principios, derechos y deberes consagrados en la constitución...”</p>	<p>de los ciudadanos colombianos, la reglamentación de políticas de debilitamiento del Estado Bienestar, por unas de corte Neoliberal demuestran un predominio del interés económico e individual por encima del social y colectivo.</p>
<p>Art. 5º. “...El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.”</p>	<p>Los preceptos del predominio del interés individual y rentísticos propios del sistema capitalista, hacen que el principio de no discriminación se aleje de su concreción real pues quienes cuentan con la inalienabilidad de derechos son quienes pueden pagar por acceder a estos.</p>
<p>Art. 17 “ Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas”.</p>	<p>Los seres humanos son “esclavos invisibles” del capital, pues aunque formalmente las leyes contemplan el principio de igualdad y el derecho a un</p>

	<p>trabajo digno, se evidencian nuevas formas de contratación y la flexibilización laboral, recurriendo a formas de servidumbre que garanticen una mano de obra barata y abundante. En el caso de las madres comunitarias podemos encontrar por un lado un ejemplo claro de discriminación por su ocupación “eminente femenina” y por ende la utilización de formas de servidumbre en los cuales el Estado so pretexto de involucrar a la sociedad en el cuidado de la familia y de la niñez, crea formas de subempleo sin ningún tipo de garantías laborales ni prestacionales, salvo las ya logradas por medio de las luchas por parte de las madres comunitarias (como la su afiliación al régimen contributivo, el subsidio de pensión, la capacitación para el cuidado y educación de los niños, el mejoramiento de la beca y de las</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>minutas de los hogares, el la asignación de presupuesto para los programas), pero aun insuficientes para las necesidades de este sector de mujeres que alcanza un número mayor a 79 mil mujeres en todo el país.</p>
<p>Art. 42 “...El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia...”.</p>	<p>El actual debilitamiento de los programas sociales y la intención evidentemente privatizadora del servicio público de bienestar familiar, refuerza los postulados corporativos de descargar en hombros de la sociedad lo que antes era deber del Estado y cuestiona la existencia de una política nacional de bienestar para la familia y el niño.</p>
<p>Art. 43 “...La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación...”.</p>	<p>La igualdad formal entre hombres y mujeres está dada por la las leyes, pero los roles de género y el papel de la mujer en la sociedad, siguen marcados por</p>

<p>Art. 44. “...Los derechos del niño prevalecen sobre los derechos de los demás.”</p>	<p>prácticas discriminatorias y por la creciente vulneración de los derechos humanos (explotación sexual, trabajo doméstico, violencia en el hogar, violencia laboral, entre otros).</p> <p>A pesar de la prevalencia de los derechos de los niños y niñas del país, el debilitamiento de los programas de atención, la falta de recursos, las limitaciones para brindar nuevos servicios y la limitación en la capacitación y educación de las madres comunitarias, es en la práctica una violación a estos derechos, prevaleciendo así los intereses de cada gobierno de turno y de las presiones de los organismos internacionales<sup>36</sup> como en el caso del pago de la deuda externa.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>36</sup> Los principales gastos de Estado se destinan al pago de la deuda externa y a los planes armamentistas producto de la estrategia de guerra impulsada por potencias extranjeras y sectores de las clases que dominan y gobiernan el país. Ver proyecto de acto legislativo 012, y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio TLC y el Plan B.

## 5. 2 Derechos de las madres comunitarias en relación con las leyes

POSTULADOS	DEBILIDADES Y CONTRADICCIONES
<p>La ley 75 de 1968, establece que el ICBF es un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Con potestad de fundar centros piloto de bienestar familiar y protección a los menores. Además entre otras funciones tiene la de coordinar las acciones de los establecimientos públicos y privados en lo tocante a salud, educación y rehabilitación de los menores. Art. 50 y 53.</p>	<p>La puesta en marcha de las funciones asignadas al ICBF, debería contar con un rubro presupuestal capaz de dotar de infraestructura material y de recurso humano a la entidad y de coordinar su accionar al de otras instancias públicas, con el compromiso de mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y personas que se vinculaban a su atención. Lo que incluye plenas garantías salariales y de seguridad social para los funcionarios del ICBF. Sin embargo, sólo hasta 1974 (6 años después de creado el ICBF) se define la asignación del 2% del valor de la nómina mensual de salarios de las entidades públicas y privadas; y se</p>



<p>La ley 27 de 1974, da origen a los Centros de Atención Integral al preescolar (CAIP)</p>	<p>normatizan los CAIP. Entonces se encuentra por un lado un periodo de transición para que se ponga en marcha una política de bienestar familiar y por otro lado, un compromiso político en cabeza del Estado que debe garantizar la coordinación de las entidades, pero con responsabilidades centrales en la prestación de los servicios directos a la comunidad.</p> <p>Se encuentra un vacío normativo pues la filiación laboral de quienes atienden tanto los Centros Piloto como los CAIP no está referenciada en la legislación. Se supone la existencia de contratos para trabajadores públicos de la entidad. Es importante tener en cuenta que ya se cuenta con un presupuesto para colocar en marcha los centros y lograr un importante aumento de la</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Ley 7 de 1979 Se pretende la creación de un Sistema Nacional de Bienestar familiar, capaz de brindar servicios más allá de los asistenciales. Es igualmente definido como un servicio a cargo del Estado.</p>	<p>cobertura de atención de los niños, por lo cual se incluyen a los hijos de empleados del sector público y privado, también por presión de este último sector.</p> <p>A pesar de los logros que se puedan evidenciar con la creación de una política más sistemática y estructurada respecto a los servicios de bienestar, fue insuficiente a la hora de garantizar las metas de diversificación de programas, así como de aumento de la cobertura y de mejoramiento de la calidad de los servicios, el presupuesto no se aumentó y lo que antes se destinaba para un sólo programa pasa a ser fuente de financiamiento del conjunto del SNBF.</p> <p>Se fortalece el concepto de impulsar la participación de la comunidad en la</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Ley 28 de 1981. Modifica la legislación hasta ahora existente (Ley 27 de 1974 y ley 7 de 1979). Modifica la composición de los órganos directivos y funciones del ICBF.</p>	<p>prestación de los servicios de los niños.</p> <p>Entre 1982-1986 se presenta la reestructuración de los CAIP, que contaban con una baja cobertura.</p> <p>Esta ley marca un importante giro en la función del Estado en cuanto a la prestación de los servicios de atención a la familia y la niñez, pues del concepto de que el ICBF coordina acciones interinstitucionales pasa a que éstas- particularmente las instituciones y agencias privadas -, hagan parte del SNBF, además de vincular a las autoridades eclesiásticas a la dirección de las Juntas de Bienestar Familiar.</p> <p>Este primer intento de descentralización de responsabilidades se materializa con el fin de los CAIP, y con el surgimiento de las Unidades de Protección y Atención al Niño –UPAN-</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Ley 51 de 1988. Por la cual se aprueba la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”.</p>	<p>entre 1982-1986, sustentadas en el esfuerzo colectivo de la comunidad y dejándole a cargo su administración (bajo postulados de participación comunitaria) y desconociendo el deber administrativo, financiero y humano que se requería por parte del ICBF como institución pública a cargo del Estado.</p> <p>Al tiempo que se están reglamentando los acuerdos internacionales como en el caso de ésta convención, se comienza el debilitamiento financiero de los programas de bienestar y se inicia un aumento de la cobertura de los servicios de atención al niño a costa de dejar en las organizaciones comunitarias de base la responsabilidad de asumir la mayor parte de funcionamiento del servicio. Para lo cual la misma comunidad debe</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Ley 89 de 1988. Define un aumento porcentual en la asignación de recursos al ICBF, con destino al programa de Hogares Comunitarios.</p>	<p>renunciar a derechos como el de tener acceso a servicios públicos de Bienestar y gozar de unas garantías y condiciones laborales dignas para las personas de la comunidad que participan en los programas. Especialmente a las madres comunitarias les son violentados los derechos que contemplan el derecho al trabajo como derecho inalienable<sup>37</sup>.</p> <p>La debilidad financiera del ICBF, espera ser disminuida con el aumento al 3% del valor de la nómina mensual de salarios. Específicamente se busca un fortalecimiento presupuestal de los HOBI's que permita un real aumento de la cobertura. Efectivamente el programa cuenta con una base real para desarrollarse a nivel nacional,</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>37</sup> Parte III, Artículo 11. Ley 51 de 1981, por medio de la cual se aprueba la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979.

	<p>manteniendo el postulado de que descansa en los hombros de las comunidades de base, estimulándolas con la asignación de unas becas para las familias que participen.</p>
<p>La ley 06 de 1992. Establece un rubro denominado IVA SOCIAL, para mejorar las condiciones de las madres que trabajan en el programa Hogares de Bienestar, se trata de un apoyo para el mejoramiento de las becas, de la seguridad social y de subsidios para mejoramiento de las viviendas. Funciona hasta 1997.</p>	<p>El aumento de la cobertura de los hogares que para 1992 atendía a 1'197.060 niños y niñas, con un total de 68.521 madres, además de las presiones porque las madres fueran reconocidas como trabajadoras oficiales con plenos derechos, hace que se destine aproximadamente 15 mil millones de pesos anuales por concepto de IVA social, sin viabilizar las propuestas para la normativización que garantizara el derecho al trabajo de estas mujeres.</p>
<p>Ley 509 de 1999. Define las</p>	<p>Los vacíos que deja el recorte</p>

<p>disposiciones en seguridad social, salud y pensiones para las madres comunitarias, reglamentando un régimen especial.</p>	<p>presupuestal generado por la eliminación del concepto por IVA SOCIAL en 1997, y la imposibilidad de acceder a los servicios del Sistema General de seguridad social en salud - SGSSS- Hacen necesaria una nueva reglamentación en esta materia, sin embargo, aunque es un avance la vinculación de las madres como población contributiva, el hecho de no acceder a los beneficios que como trabajadoras públicas tendrían, hacen cada vez más difícil el acceso familiar y el mejoramiento de sus condiciones de vida, dentro de los cuales está el derecho a pensión. El riesgo de este régimen especial es que con la reestructuración del estado, se están desmontando la mayoría de regímenes especiales por lo cual no es claro el futuro de esta población.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Ley 789 de 2002. Dicta las normas para la protección social así como las reformas del Código Sustantivo del Trabajo.</p>	<p>La reforma laboral así como los procesos de privatización, han colocado a los programas de Bienestar familiar a competir con criterios de eficiencia y efectividad, donde la reducción de gastos es condición necesaria, pero así mismo el aumento de cobertura, para ello se ha dotado el estado de herramientas reglamentarias para colocar en el mercado la venta y prestación de servicios, por lo anterior esta legislación de inicios de milenio, perfila la entrega de las funciones estatales y publicas a terceros, que en su mayoría participan en el negocio, con criterios eficientistas por lo cual se debilita la posibilidad de que aquellos sectores más vulnerables y necesitados accedan al servicio.</p> <p>La definición de una orientación</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



	<p>nacional frente a la atención de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad, así como el apoyo a las madres y padres que trabajaban en entidades públicas y desempleados, es un avance en la concreción de los programas, sin embargo, la falta de cobertura de este sistema ante las grandes demandas de atención hacen que el sistema colapse</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 5. 3 Derechos de las madres con relación a los decretos

POSTULADOS	CONTRADICCIONES
<p>Decreto 398 del 20 de marzo de 1968. Reglamenta la ley 75 de 1968. Hace referencia al capítulo III.</p>	<p>En consonancia con lo dispuesto en la ley 75 de 1968, frente a la creación del ICBF con personería jurídica, rentas y administración autónoma, el decreto permite la definición de una estructura basada más en criterios científico</p>

	<p>técnicos que políticos, lo cual perfila al Instituto como una entidad de investigación e intervención, con grandes posibilidades de integrar a otras dependencias gubernamentales a la ejecución de la política de atención de la niñez y la familia de los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, la puesta en marcha de la política se comienza como tal en el siguiente período y con otros enfoques propios del cambio de intereses políticos y económicos de los gobiernos.</p>
<p>Decreto 2019 de 1989. Reglamenta el parágrafo 2° del artículo primero de la ley 89 de 1988.</p>	<p>Acorde con el parágrafo 2° de la Ley 89 de 1988, este decreto por un lado reafirma que el programa Hogares de Bienestar descansa en hombros de la comunidad, a través de la ejecución del programa por parte de las Asociaciones de Padres, y que en ese sentido no</p>

<p>Decreto 1340 de 1995. Deroga el decreto 2019 de 1989.</p>	<p>existe ningún tipo de vinculación laboral entre las madres comunitarias y el instituto o algún tercero, pues estas participan mediante su trabajo solidario en la satisfacción de los intereses y necesidades de la comunidad en cuanto a la protección, cuidado y nutrición de los niños menores de 7 años. La delegación de la responsabilidad estatal es evidente. El ICBF cumple con la asignación de una beca, que no alcanza a un salario mínimo, y que no es considerado como pago para la madre, sino como apoyo para el buen funcionamiento del hogar.</p> <p>Este decreto deroga al anterior modificando su artículo 2°, anexando un párrafo donde no sólo son las asociaciones de padres las encargadas de la ejecución del programa, sino que</p>
--------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Decreto 047 de 2000. En el capítulo II define el régimen de afiliación de las madres comunitarias y reglamenta el</p>	<p>se plantea la participación de las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y ONG's. Dando paso de esta forma a un proceso de descentralización mucho más acelerado, así como, a que el Estado se desentienda de sus deberes en la atención de los niños menores de 7 años so pretexto de la crisis fiscal y de la disminución de la asignación en el gasto social.</p> <p>También se abre un debate sobre las condiciones de participación de entes privados, pues la apertura del mercado incluye al servicio público de Bienestar como un sector para la competencia y la adquisición de ganancias</p> <p>Reglamenta la ley 509 de 1999, en lo relacionado con los requisitos de vinculación al régimen contributivo,</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>artículo primero de la ley 509 de 1999.</p>	<p>aunque se trata de un régimen especial paliativo al vacío generado por la ley 100 de 1993 y por la ley 89 de 1989, es restrictivo de los beneficios como en el caso de las prestaciones sociales que serán liquidadas con base en el monto de la beca (que como ya mencionamos no alcanza un salario mínimo) y de la imposibilidad de que su grupo familiar pueda ser beneficiario dentro del régimen contributivo. Es evidente que si bien se avanzó en la expedición de la norma, las incoherencias y falencias producto de la no legalización de la función laboral de la educadora comunitaria, la deja en una situación de desventaja para poder mejorar sus condiciones de vida.</p>
------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5. 4 Derechos de las madres comunitarias en relación con las conferencias y acuerdos internacionales suscritos por el gobierno colombiano, en los temas de derechos humanos y derechos de la mujer.

En sentencia C-358 de 1996 de la Corte Constitucional, con ponencia de los Doctores Carlos Gaviria y José Gregorio Hernández, se precisa la relación de prevalencia de los tratados internacionales de DDHH con relación al ordenamiento jurídico enunciando: “la propia corporación tiene establecido dentro de la teoría del bloque de constitucionalidad que junto a las normas propiamente constitucionales, deben considerarse las normas de DDHH consagradas en pactos y tratados internacionales ratificados por Colombia y que según el artículo 96 de la Constitución Política, prevalecen en el orden interno”<sup>38</sup>. Con lo anterior se fija la prioridad que tiene la aplicación de normas de derecho internacional firmadas por el gobierno colombiano y que en relación con los derechos de las madres comunitarias se enuncian a continuación.

POSTULADOS	CONTRADICCIONES
Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea	A pesar de tener incluidos varios de los artículos en la Constitución Política

<sup>38</sup> Citado de Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Presidencia de la República. 2003.

<p>General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Enuncia dentro de los principales el derecho a la igualdad (Art. 1), el derecho a la no discriminación por razones de raza, color o sexo (Art. 2), el rechazo a cualquier forma de esclavitud o servidumbre (Art. 4) y el derecho al trabajo, a su libre elección, a condiciones equitativas y satisfactorias para su realización, y a la protección contra el desempleo (Art. 23) y que toda persona tiene derecho a un nivel adecuado de vida que incluye el acceso a servicios de salud, bienestar, alimentación y demás servicios sociales necesarios (Art. 25).</p>	<p>Nacional hace 13 años y de haber firmado esta declaración hace 56 años, la característica es el no cumplimiento de la norma internacional, aunque se han expedido algunas leyes, la reglamentación de Planes de Desarrollo así como de medidas bajo figuras como la emergencia económica y medidas de excepción como el Estado de Sitio, se restringen los derechos humanos fundamentales.</p> <p>Además tal y como ha venido sucediendo con el debilitamiento de la idea de Estado nación y del Estado Bienestar, los derechos pasan a ser servicios, lo cual significa su libre comercialización y su condicionamiento a las leyes del capital.</p> <p>Tal es el caso de políticas como la reforma laboral, donde pese a que se define el derecho al trabajo, a una remuneración igual por trabajo igual y la libertad de asociación sindical, en la</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>práctica desde la ley 50 de 1990, con la diversificación del tipo de contratación, los contratos temporales a término fijo, la creación de los salarios integrales, se ha desconocido el artículo 23 de la declaración y las diferentes recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, específicamente las relacionadas con la laborización de la educadoras comunitarias.</p> <p>Otro ejemplo de violación del derecho al trabajo como derecho humano fundamental, es lo aprobado en el proyecto de ley No.056 de 2002 “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del código sustantivo del trabajo”, aprobado en segundo debate en sesión extraordinaria de la plenaria de la cámara de</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



	<p>representantes el día martes 17 de diciembre de 2002, según decreto 3075 de diciembre 16 de 2002. Este decreto reglamenta nuevas modificaciones al régimen laboral, suprime garantías luchadas por varias décadas, como el pago de festivos, horas nocturnas, extras, entre otros.</p>
<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados y abiertos para firma y ratificación para los Estados Partes en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) del 16 de diciembre de 1966. Ley aprobatoria: Ley 74 de 1968. Entrada en vigor en Colombia: 3</p>	<p>Estos pactos buscan garantizar los derechos colectivos, por lo cual al firmarlos los Estados partes se ven en la obligación de dar resultados e informes de los avances en materia de estos derechos, sin embargo, en Colombia debido a la grave crisis de derechos individuales y colectivos de la población, se constituyó un comité de seguimiento del PDESC, conformado por representantes de las organizaciones sociales y de abogados, con potestad</p>

<p>de octubre de 1976, 23 de marzo de 1976 y 23 de marzo de 1976 respectivamente.</p>	<p>para elaborar sus informes, los cuales son tenidos en cuenta por la Asamblea de Naciones Unidas a la hora de las recomendaciones que se hacen a los Estados Partes respecto a la necesidad de buscar formas para garantizar los derechos de las educadoras comunitarias, el comité ha venido trabajando varias propuestas y ha evidenciado la repetida negligencia del gobierno colombiano al no tomar medidas que intervengan en la situación de este sector de mujeres.</p>
<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969 (OEA). Ley aprobatoria: Ley 1 ó de 1972.</p>	<p>El contexto internacional de la época producto del álgido estallido de luchas de liberación nacional en Latinoamérica así como el triunfo de la resistencia vietnamita contra el gobierno norteamericano, hizo que la respuesta por parte de este fuera el impulso de la doctrina de seguridad nacional y de la implementación de</p>

<p>Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) mediante Resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979.</p> <p>Ley aprobatoria: Ley 51 de 1981.</p>	<p>regímenes dictatoriales que limitaran el ejercicio de los derechos humanos, principalmente los relacionados con las libertades opinión ideológica y política, pese a la reglamentación internacional la persecución a los procesos organizativos como los sindicatos fue tan dura en estas décadas que para los años 80's muchos sectores aun no se habían recuperado de los procesos de persecución y aniquilamiento aplicados por las dictaduras militares.</p> <p>En su artículo 1º especifica el concepto "discriminación contra la mujer", denotando que es la exclusión o restricción que se basa en el sexo y que tiene por objeto menoscabar o anular el reconocimiento de la mujer.</p> <p>En el artículo 3º define como responsabilidades de los Estados partes,</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Cuarta conferencia de la mujer. Beijing-1995, convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU): Reglamenta la "Plataforma de Acción Mundial", PAM</p>	<p>la definición de medidas legislativas y políticas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos –DDHH- y de las libertades fundamentales para las mujeres,. En igualdad de condiciones con el hombre.</p> <p>En el artículo 11º se llama a los Estados partes a adoptar TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, la remuneración, las prestaciones y el derecho a la salud y a la Seguridad Social.</p> <p>La plataforma se convierte en un instrumento jurídico internacional que incluye los derechos de género y los derechos de la mujer como prioridad de los Estados y naciones que perciben los graves problemas de discriminación de la mujer producto de los grandes</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Beijing + 5: junio de 2000 en Nueva York.</p>	<p>desequilibrios en el orden socio económico, cultural y político. Dentro de los compromisos asumidos por los Estados están: la inserción de la perspectiva de género en la elaboración de los planes de desarrollo, la definición de programas nacionales que den respuesta a necesidades específicas del sector de las mujeres, el desarrollo de normas para garantizar la igualdad de oportunidades para la mujer y la promoción de la participación política de la mujer en los asuntos económicos y en la adopción de decisiones a diferentes niveles del poder político. Otro avance importante fue la definición de los derechos de la mujer como parte de los derechos humanos.</p> <p>Se revisaron los avances y retrocesos en el cumplimiento de la Plataforma de</p>
--------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Acción de Beijing (1995). Ajustando los objetivos estratégicos y las medidas que deben adoptar los gobiernos en aspectos que se identificaron como principales preocupaciones en ésta conferencia: pobreza, educación, salud, violencia, economía, participación, DDHH, medios de comunicación, medio ambiente y niñez.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 6 MARCO PROPOSITIVO

### 6. 1 Propuesta ético-política de educación para las madres comunitarias “tenemos derechos”

#### 6. 1. 1 Objetivos

De acuerdo con la idea de la promoción de conciencia social, una propuesta de educación dirigida a las madres comunitarias que trabajan en el programa Hogares de Bienestar tiene que ver con procesos donde cada mujer y madre comunitaria reconozca, por una parte, los ámbitos de acción en los cuales interactúa con el conjunto de la sociedad, y por otra, que cuente con sus potencialidades, su experiencia directa y sus conocimientos para fortalecer la construcción de un imaginario colectivo que dé cuenta de la riqueza humana y social del trabajo comunitario con los niños y niñas de los sectores más pobres del país.

Es así como proponer una educación desde la dimensión ética y política de las madres comunitarias puede significar de manera primera un suficiente conocimiento sobre el contexto económico, político y social en el cual ellas se desenvuelven, luego un análisis más pormenorizado de los lineamientos que reglamentan no sólo el programa en el cual ellas participan sino también los

derechos que como ciudadanas y como seres humanos tienen y posteriormente una socialización de las propuestas alternativas en cuanto a normatividad a partir de procesos de cohesión organizativa de todas las madres comunitarias.

Los elementos que se exponen a continuación no son mas que insumos de una propuesta que en la medida que se pueda colocar a andar, puede ser sujeto de nuevos aportes y desarrollos conjuntos entre los profesionales de enfermería, los estudiantes, los docentes, otras disciplinas y demás sectores sociales y políticos que quieran aportar a la defensa de los derechos de las madres comunitarias.

#### 6. 1. 2 componente argumentativo sobre el derecho al trabajo y a una vida digna.

En la actualidad se parte de la definición que por ley se consagra (Ley 89 de 1988) respecto a definir en su artículo 1º que “el programa de Hogares de Bienestar se constituye a través de becas del 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 pobres del país” lo que significa que las entidades oficiales encargadas de los servicios públicos de bienestar familiar y social han ido responsabilizando a las comunidades de la gestión y ejecución de los programas.



En coherencia con lo anterior el artículo 4º del decreto 2019 de 1989<sup>39</sup> define que: *“la vinculación de las madres comunitarias constituye la contribución voluntaria de los miembros de la comunidad...y por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones, que para el efecto se organicen, ni con las entidades públicas que participen en el mismo”*.

Es así como las madres comunitarias no gozan de los derechos de los servidores públicos cobijados por la ley 80 de 1993, ni tampoco están amparadas por el Código Sustantivo del Trabajo, que en su artículo 89 plantea que existe contrato de trabajo con la persona que presta habitualmente servicios remunerados en su propio domicilio, sola o con ayuda de miembros de su familia por cuenta de un patrono.

En síntesis la vinculación de las madres comunitarias a los programas que las emplean no tiene marco legal o laboral especial que los regule; las normas que existen se refieren exclusivamente a la organización funcional de estos pero *“guardan silencio sobre los derechos que corresponden a estas mujeres”*<sup>40</sup>.

La ley 89 de 1988 que reglamenta la asignación de recursos al ICBF también es clara en cuanto a reclamar como principios del programa la participación

---

<sup>39</sup> Que reglamenta el parágrafo 2º del Art. 1º de la ley 89 de 1988.

<sup>40</sup> Campaña: TAMBIEN TENEMOS DERECHOS. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales y Alternativos ILSA. 2001.

comunitaria y la autogestión. También especifica que el programa deberá ejecutarse a través de asociaciones conformadas por los padres de familia, para que éstas sean las que celebren los contratos de aporte con el ICBF, a través de los cuales se provee al contratista, mensualmente, de los recursos básicos para la atención de los niños. Esta Asociación, es quien se responsabiliza del contrato de aporte, para lo cual elige unas madres comunitarias, quienes mediante una vinculación de trabajo solidario y de contribución voluntaria participan en el programa, se hacen cargo de la atención de los menores y reciben los aportes para procedimientos técnicos y administrativos, no lo hacen bajo subordinación; *tampoco reciben salario como retribución a su servicio*, sino el valor de una beca por cada niño que atienden para satisfacer las necesidades básicas de dotación, aseo y combustible, de conformidad con normas técnicas y administrativas dictadas por el ICBF.

De lo anterior se coloca claramente la discusión sobre los derechos de las madres en temas como el salario, la salud, la vivienda, pensiones, riesgos profesionales, entre otros. No existía ningún marco legal que garantizará estos derechos y los recursos que el gobierno destinaba no eran suficientes; fue importante dentro de la ley 6ª de 1992 el artículo 19, la destinación de dineros para apoyar la atención en salud de las madres comunitarias durante los años de 1993 a 1997, con el llamado IVA social. Sin embargo, permanecía la filosofía de desconocer que las madres son trabajadoras, tal como plantea el decreto 1340 de 1995, definiendo la función

de las madres como voluntarias y por tanto carentes de relación laboral con asociaciones o entidades públicas.

También se reglamenta la ley 509 de 1999, donde se estableció un régimen especial de afiliación al régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud SGSSS para las madres comunitarias, donde estas deben aportar el 8% del concepto que reciben por bonificación (menor a 1 Salario Mínimo Legal Vigente -SMLV) y el concepto jurídico RAD 63771 de 2001, por el cual los hijos de las madres comunitarias serán atendidos de manera prioritaria en el régimen subsidiado. Estos como solución parcial al acceso a la Seguridad Social por parte de las madres y sus familias.

A partir de esto es que se define como un asunto esencial para las madres comunitarias el lograr ser reconocidas como trabajadoras, es decir, a que inicialmente exista una relación laboral como trabajadoras públicas en el sentido que las funciones del cuidado y educación de los niños de la población pobre de todo el país, son responsabilidad estatal.

En este sentido se han generado propuestas a partir de las recomendaciones del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales- DESC-, como el proyecto de Ley 197 de 2001<sup>41</sup> “ por medio del cual se reorganiza y complementa el programa de hogares comunitarios del ICBF y se dictan otras

disposiciones”, que busca la reglamentación del un Sistema Nacional de Atención a la Infancia, entendido como el conjunto de entidades y procedimientos, tendientes a garantizar la protección de los sectores de la población más vulnerables.

Harán parte del sistema, por ejemplo, las siguientes instancias: inicialmente los hogares comunitarios de bienestar constituidos por becas; las madres comunitarias, que son aquellas personas que prestan sus servicios personales cuidando de miembros de los sectores de la población en los hogares de bienestar bajo la subordinación a una organización comunitaria, que es quien garantiza una remuneración justa, vital y móvil; y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar encargado del desarrollo del servicio prestado por el sistema nacional.

En este proyecto se define a las madres como aquellas que en calidad de prestadoras del servicio tienen los derechos derivados de la celebración de un contrato con la organización comunitaria, allí se incluyen la reglamentación de la relación laboral de éstas y el derecho al pago de salario, prestaciones, atención en salud, y derechos a la capacitación.

6. 1. 3 componente informativo para las madres comunitarias y la sociedad.

#### PROPUESTA DE CARTILLA # 01 Ver Anexo 8

---

<sup>41</sup> Presentada por el senador José Ignacio Mesa, ante la Comisión séptima del Senado, mayo 17 de 2001.

## 7 CONCLUSIONES

El trabajo se desarrolló en tres fases principales, primera la que tenía que ver con la búsqueda de la normatividad, relacionada con las madres comunitarias y en general con la reglamentación de los servicios de bienestar familiar desde sus inicios, contexto en el cual se ubica la necesidad de profundizar en los postulados de política social de los respectivos períodos, un poco buscando más herramientas que permitieran un mejor entendimiento de la dinámica y del proceso de evolución o involución de las políticas de bienestar del menor y la familia.

Segunda la que tenía que ver con el análisis de la situación de las madres comunitarias en relación con la existencia pero clara violación de sus derechos fundamentales y humanos, tras un análisis de la legislación nacional en contraste con otras normas y con las limitaciones para el ejercicio práctico de los derechos en estas contempladas.

Y la tercera, donde se abren las posibilidades de dar bases para una propuesta alternativa de difusión de la grave situación que afrontan las madres comunitarias,

desde las potencialidades de este sector en coordinación con otros, como es el caso de la academia y de la comunidad en general.

De esta manera se logró cumplir con los objetivos trazados, siendo concientes que este ejercicio es en inicio una propuesta que debe ser reproducida por parte de cada uno de los actores que interactúa con las madres comunitarias e interiorizado por ellas, para lograr cambios en estas situaciones de riesgo a través de la creación de propuestas de interés colectivo y de fortalecimiento de procesos organizativos de base, para así lograr realmente una transformación de las causas mismas que generan la inequidad y falta de garantías para el ejercicio de los derechos de la mujer, madre y educadora comunitaria.

## 8. BIBLIOGRAFIA

### BASE DE DATOS DE REGLAMENTACIÓN.

NORMA	FECHA	CONTENIDO
Ley 141, artículo 89	1961	Código Sustantivo del Trabajo CST
Ley 75	30 de diciembre de 1968	Dicta normas sobre filiación y crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF-
Ley 27	20 de diciembre de 1974	normas de creación y sostenimiento para los Centros de Atención Integral al Preescolar
Ley 7	24 de enero de 1979	Dicta normas sobre protección de la niñez, establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y reorganiza el ICBF.
Ley 28	11 de marzo de 1981	Por la cual se modifican las leyes 27 de 1974 y la ley 7 de 1979.
Ley 51	2 de junio de 1981	Por la cual se aprueba la “ Convención sobre la eliminación de

		todas las formas de discriminación contra la mujer”. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
Ley 89	29 de diciembre de 1988	Asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.
Ley 50	28 de diciembre de 1990	Por la cual se
Ley 6	1992	Reforma el estatuto Tributario.
Ley 80	28 de Octubre de 1993	Por la cual se expide el Estatuto general de Contratación de la Administración Pública.
Ley 100	1993	Establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud
Ley 509	30 de Julio de 1999	Por la cual se disponen unos beneficios a favor de las madres comunitarias en materia de Seguridad Social y se otorga un subsidio pensional.



Ley 789	27 de diciembre de 2002	Normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y modificación de algunos artículos del código sustantivo de trabajo.
Ley 823	10 de Julio de 2003	Por la cual se dictan normas sobre la igualdad de oportunidades
Decreto 398	20 de marzo de 1968	Reglamenta la ley 75 de 1968.
Decreto 2019	6 de septiembre de 1989	Reglamenta la ley 89 de 1988.
Decreto 1340	10 de Agosto de 1995	Deroga el decreto 2019 de 1989.
Decreto 806	1998	Cambios en la afiliación de las madres comunitarias al SGSSS.
Decreto 1137	29 de Junio de 1999	Establece la organización interna del ICBF.
Decreto 047	2000	Reglamenta la ley 509 de 1999.

Decreto 003264	30 de diciembre de 2002	Por el cual se establece la estructura del nivel central del ICBF y se determinan las funciones de sus dependencias.
Plan Nacional de Bienestar Familiar	(1974-1977)	Centros comunitarios para la infancia CCI
Acuerdo 17 del Consejo nacional de Seguridad Social	1995	Régimen transitorio par las madres comunitarias.
Acuerdo 021 del ICBF	26 de Abril de 1996	Modalidades de Hogares de Bienestar.
CONPES DNP-2.307-UDS	Febrero 26 de 1987	Hogares populares para la Atención al niño.
CONPES 2722	10 de Agosto de 1994	Crea la Red de solidaridad social.
CONPES 2753 Ministerio de Trabajo.	21 de diciembre de 1994	Fondo de Solidaridad Pensional. Plan de extensión de cobertura para 1995.
CONPES 3188	31 de Julio de 2002	Evaluación de impacto de programas sociales.
Convenio 177 de la	1996	Definición de trabajo a domicilio.

Organización Internacional de Trabajo.		
Concepto Jurídico RAD 63771	31 de Agosto de 2001	Por el cual los hijos de las madres comunitarias serán atendidos de manera prioritaria en el régimen subsidiado
Sentencia de la Corte Constitucional SC-1552	2000	

*PÁGINAS DE INTERNET*

[www.aricaurte.imprenta.gov.co/gaceta/](http://www.aricaurte.imprenta.gov.co/gaceta/)

[www.desdeabajo.org](http://www.desdeabajo.org)

[www.dnp.gov.co/cgi-biblio/conpes.exe](http://www.dnp.gov.co/cgi-biblio/conpes.exe)

[www.encolombia](http://www.encolombia)

[www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)

[www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)

[www.ilsa.org.co/biblioteca/madre.ppt](http://www.ilsa.org.co/biblioteca/madre.ppt)

[www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

[www.planetapaz.org/comunicación/entrevistas](http://www.planetapaz.org/comunicación/entrevistas)

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

## *ARTÍCULOS, LIBROS Y OTROS DOCUMENTOS*

ARANGO, Luz Gabriela. El trabajo femenino en América Latina. El otro derecho. Bogotá, 1995.

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo. Presidencia de la República. Bogotá, 2003.

CONSEJERÍA PARA EL DESARROLLO SOCIAL. Conferencia regional sobre la pobreza absoluta en América Latina y el Caribe. Cartagena, Agosto de 1988.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de economía social: así estamos cumpliendo. Bogotá, agosto de 1987.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Políticas para el cambio económico y social, diciembre 1986-diciembre 1987. Bogotá, 1988.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994: La Revolución pacífica. Bogotá, 1991.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El Salto Social, capítulo 5: El tiempo de la gente. Bogotá, 1994.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Un cambio para construir la paz. Plan de desarrollo 1999-2002. Bogotá, 1999.

DOCUMENTOS CONPES. Las políticas de el salto social Agosto 1994-Junio 1995. Bogotá, 1995.

HERREÑO, Angel Libardo. No hay derecho: las madres comunitarias y jardineras frente al derecho laboral. Edición ILSA. Santafé de Bogotá, Noviembre de 1999.

LOZANO Bautista, Ángela. El papel del programa Madres Comunitarias y de los organismos de apoyo externo en el proceso comunitario. Dpto. de Antropología. Universidad de los Andes. Página 26. Capítulo 4. Origen y desarrollo en los programas de madres comunitarias y jardineras. Bogotá, 1992

MINISTERIO DE JUSTICIA. Diario oficial, República de Colombia. Números: 35721 de 1981, 38635 de 1988, 38969 de 1989, 40490 de 1992, 41094 de 1993, 43653 de 1999, 43882 de 2000, 45046 de 2002, 45245 de 2003.

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA-ICBF, República de Colombia. Ley 75 de 1968- Decreto 398 de 1969. Bogotá D.E. 1969.

MONTENEGRO, Alvaro. Comentarios sobre los planes nacionales de desarrollo y el salto social. Centro de estudios sobre el desarrollo económico CEDE-Universidad de los Andes. Bogotá, 1998.

PUYANA, Yolanda. Artículo: evolución de las políticas sociales en torno a los hogares infantiles. Seminario sobre infancia y familia en sectores marginados. Universidad Nacional. Programa interdisciplinario de asistencia a la comunidad PRIAC. Bogotá, diciembre de 1987

## 9 ANEXOS

- **Anexo 1.** Principales programas del ICBF en el área de prevención y promoción.
- **Anexo 2.** Cuadro de leyes.
- **Anexo 3.** Cuadro de decretos.
- **Anexo 4.** Convenios Internacionales.
- **Anexo 5.** Crónica de un derecho violado.
- **Anexo 6.** Primer encuesta de evaluación de impacto de los Hogares Comunitarios.
- **Anexo 7.** Hogares Populares de atención al niño