

# **ESTRATEGIA SINDICAL HACIA LAS MADRES COMUNITARIAS EN COLOMBIA**

**Ligia Inés Alzate Arias,  
Directora del Departamento de la Mujer de la CUT**

**2010**

**Publicado en el Segundo libro del GTAS, Grupo de Trabajo sobre  
Autorreforma Sindical de CSA, San Pablo**

## **I. Antecedentes generales**

Colombia se caracteriza por todo tipo de violación a los Derechos Humanos, desde el Estado, paramilitares, narcotraficantes, y delincuencia común. Estas formas de violencia han generado migraciones, y las poblaciones desplazadas llegan a las principales ciudades, produciendo un crecimiento sin orden ni planeación, construyendo barrios ilegales, carentes de todo tipo de servicios públicos.

El Estado no ofrece solución a estas comunidades, en las que muchas mujeres que son madres tienen que salir a trabajar, dejando a sus hijos desprotegidos y expuestos a toda clase de peligros: mordedura de ratas, quemaduras, desnutrición, soledad y, en ocasiones, la muerte.

Los efectos psicológicos de la pobreza y la lucha por la supervivencia especialmente en las madres y cabeza de familia, las llevó a organizarse y a plantearse alternativas para el cuidado de sus hijo/as. Es así como, a finales de la década del 70, nacen los jardines infantiles comunitarios, en el marco de la autogestión comunitaria. Al principio funcionaron en las casas de las madres y su sostenimiento dependía de un pequeño aporte que hacían los padres de los pequeños.

En este marco, aquellas mujeres solicitaron ayuda a las entidades encargadas de políticas, planes y programas sociales de atención a la infancia, el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) y, en el caso de Bogotá, al DABS (Departamento Administrativo de Bienestar Social), la que fue negada con disculpas de que esta modalidad de trabajo no cabía dentro de los programas vigentes, limitados a una escasa cobertura vía jardines a mayor costo, atendidos por profesionales de la educación preescolar. De todas formas, el DABS aceptó dar

una pequeña "ayuda" como complemento alimenticio.

En la segunda mitad de los años ochenta, aquellas entidades comenzaron a ser cuestionadas, lo que influyó en que, con base en la experiencia antes mencionada, se convocó entonces a mujeres de barrios humildes como una proyección de la maternidad hacia la comunidad. De ahí que los programas del DABS y el ICBF, Casas Vecinales y Hogares Comunitarios tuvieran como eje a las denominadas, a partir de entonces, las Madres Comunitarias y Jardineras. Estos programas fueron diseñados para atender a la infancia más vulnerable ubicada en la franja de edades de los cero a los seis años, residentes en los sectores urbanos más pobres en el país.

El régimen jurídico de los programas de Hogares Comunitarios del ICBF está representado por la Ley 89 de 1988, por el Decreto 1340 de 1995 y el Acuerdo 021 de 1996 del ICBF que lo desarrolla, y unos "Contratos de Aporte" que firma este Instituto con las Asociaciones de Padres de los niños inscritos a los Hogares.

En su evolución el ICBF ha venido responsabilizando a estas mujeres y a las comunidades en su gestión y ejecución, descargando la responsabilidad de atención a la infancia en las mujeres bajo las categorías de "trabajadoras solidarias y voluntarias" o simplemente "madres".

Actualmente, Colombia cuenta con 85.000 madres comunitarias; 72.000 de ellas están bajo la supervisión y control del ICBF, como programa del Estado con recursos propios. Otras 13000 mujeres trabajan en Bogotá dentro de programas del DABS, con recursos provenientes del presupuesto de la Capital de la República.

## **II. El papel de las Madres en el nuevo régimen**

Dentro de las actividades que les corresponde realizar a las Madres, se encuentran: hacer el aseo de los espacios de su casa que se han destinado para el uso de los menores y adelantar los oficios pertinentes en la cocina para tener oportunamente preparados los alimentos; recibir los niños en las mañanas; hacer la vigilancia nutricional de cada infante, preparar las comidas de acuerdo a la cantidad, variedad y orientaciones nutricionales e higiénicas que mandan los funcionarios del Instituto, llevar el control de peso y talla de los niños, fomentar los hábitos de salud y de comportamiento social, y realizar las actividades pedagógicas de acuerdo a los planes de capacitación y organizar la recreación

Los hogares pueden ser cerrados si las Madres incurren en comportamientos como: incluyendo: la contratación o encargo a terceros para la atención de los niños, la inasistencia sin justa causa a los eventos de capacitación programados o a las reuniones de coordinación convocadas por la Junta Directiva de la Asociación o el

ICBF; el incumplimiento en la planeación y ejecución de actividades pedagógicas, o de nutrición y salud, con los niños y padres de familia, el incumplimiento de la minuta patrón y de valoración nutricional del niño, el abandono temporal o descuido verificado de la Madre en la atención al grupo de niños, o encargo de la misma a un menor de edad, la negativa de la Madre a aceptar las orientaciones de la Junta Directiva de la Asociación de Padres de Familia o del ICBF, para que se cumplan los lineamientos del Programa; entre otras.

La atención de los menores se realiza en el lugar de residencia de cada Madre o en un centro comunal. A cambio de su “servicio social” o “trabajo solidario” (términos que se utilizan reiteradamente en los documentos del programa), reciben del ICBF y DABS una bonificación o beca por cada niño atendido, que en general es de alrededor de 150 dólares mensuales. La duración diaria del trabajo es de 8 horas diarias, aunque el tiempo efectivo se extiende frecuentemente hasta 10 o 12 horas.

A las Madres se les entregan los elementos mínimos para el desarrollo de los programas (un menaje de cocina, una dotación en mercados para fines de nutrición de los menores), se apoyan algunas inversiones en mejoras locativas en la casa de la mujer voluntaria con el fin de habilitar espacios “adecuados” para el cuidado de los niños, y se les ofrece una capacitación básica obligatoria para la voluntaria que desea ingresar al programa.

Estas normas sólo hacen referencia al proceso de constitución de los Hogares Comunitarios pero no a la relación laboral de las madres con la Institución.

La vinculación de las Madres a los programas que las emplean, no tiene marco legal o laboral especial que los regule. Las normas que existen sobre los programas se refieren exclusivamente a la organización funcional de los mismos, pero guardan silencio sobre diversos aspectos del derecho fundamental al trabajo que corresponden a estas mujeres.

No existe un contrato formal de trabajo que indique su relación laboral con las entidades públicas que dirigen los programas de atención a los menores, ni tampoco es clara alguna forma de contrato administrativo, donde pueda ubicarse la actividad de estas trabajadoras.

Estas disposiciones son la mejor prueba de que las Madres se hallan en una situación de subordinación frente al ICBF, dado que éste tiene potestad para mandarles cómo ha de ejecutarse el servicio y además de imponerles sanciones cuando no se lleva a cabo la prestación según sus reglas.

En 1990, la lucha gremial de las Madres obligó al Estado a reconocerlas y afiliarlas al Sistema de Seguridad Social, para “proteger la salud básica a este contingente poblacional y cumplir con ellas la justicia social a la que tienen derecho”, aplicado al seguro de enfermedad general y de maternidad (aunque sin incluir medicina familiar), y al pago de incapacidades y licencias por maternidad. Continuó la desprotección ante accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así de la cobertura de invalidez, vejez y muerte.

En 1993, se las incluye dentro del régimen subsidiado de salud y en el régimen contributivo de pensiones, y en 1995 se garantiza la afiliación de las Madres al Instituto de Seguros Sociales o a una Empresa Promotora de Salud de su libre decisión. Sin embargo, los recursos previstos por esta Ley (vinculados al IVA) no se han destinado a la seguridad social de las Madres Comunitarias.

En 1999, las Madres pasaron del Régimen Subsidiado al Régimen Contributivo, con lo que de no pagar nada quedaron obligadas a contribuir con una suma muy elevada en proporción con sus ingresos. En 2004, esta contribución se redujo a la tercera parte.

En 2005 también se desmontaron los subsidios a los servicios públicos (acueducto y alcantarillado) de que gozaban las Madres, con lo que pasaron a pagar otra vez un fuerte monto.

Con el tiempo estas mujeres insisten en la atención integral de los menores, en defensa de los derechos de la infancia, exigiendo del Estado capacitación para cualificar el trabajo pedagógico, mejora de las minutas o dotación básica en alimentos, construcción de sedes, materiales didácticos, atención en salud y recreación. En ocasiones sus logros han sido el resultado del uso de mecanismos de presión, tales como marchas, tomas y denuncias tanto a nivel nacional como internacional.

En lo internacional, un conjunto de Madres presentó un informe al Comité DESC en 1995, el cual fue bien acogido. Sobre su base, se hicieron algunas recomendaciones al gobierno en materia de cuidado a la infancia y en la regularización del trabajo de las madres comunitarias.

### **III. Organización de las madres comunitarias**

En 1987, la madres comunitarias de Juan Pablo Segundo, un sector de Ciudad Bolívar de Bogotá se reunió para organizarse y hacer valer sus derechos.

En 1988, se eligió por asamblea una junta directiva y se elaboraron los estatutos para pedir el reconocimiento del Ministerio de Trabajo, con el nombre de Sindicato

de Madres Comunitarias. El Ministerio se los negó con el argumento de que no eran trabajadoras, aunque al año siguiente, el ICBF los avaló como “grupo organizado”.

En este período inicial las Madres realizaron una protesta ante el ICBF, por recortes presupuestarios y maltrato verbal de sus funcionarios del ICBF (las llamaban “analfabetas”). Se hizo un pliego de negociación donde se pedía el aumento para la ración, la seguridad social, y una mayor bonificación de la madre comunitaria. La policía las detuvo, hubo heridas y detenidas, pero se logró el compromiso de una investigación sobre la opinión de las Madres y padres de familias sobre el programa.

En 1990 se realizó una asamblea donde participaron Madres comunitarias de Cali, Florencia, Barrancabermeja, Barranquilla y se eligió una junta directiva conformada con Madres de estas regiones. Volvieron a presentarse los estatutos para el reconocimiento con el nombre de Sindicato Nacional de Madres Comunitarias, pero nuevamente fueron devueltos.

A finales de 1991, la estructura recibió el apoyo de la CUT, a través de Patricia Buritica, por entonces directora del Departamento de la Mujer. En este marco, realizaron una asamblea, con participación de varias regiones del país y se decidió la denominación final: Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en Hogares de Bienestar (SINTRACIHOB).

Dado que en 1992 el gobierno emitió una resolución que reconocía el derecho de toda persona a organizarse, se efectuó una tercera presentación, la que ahora fue aceptada, obteniendo el reconocimiento legal.

Con el tiempo, se obtuvo el reconocimiento como organización negociadora nacional con entidades del Estado y no gubernamentales, en 19 departamentos.

#### **IV. Estrategia sindical**

Con el tiempo, se crearon otras organizaciones: la Asociación Nacional de Mujeres por una Colombia Mejor (AMCOLOMBIA), la Comisión Distrital de Madres Comunitarias, Asociaciones de Madres Comunitarias de Bosa, Suba, Kennedy, San Cristóbal, Engativa, Usme y Fontibón, Sindicato de Trabajadoras Comunitarias de Santander, Boyacá, Meta, y Antioquia.

La CUT apoyó desde la Casa de la Mujer Trabajadora de la CUT Sonia Belluci Guzman, y también lo hicieron varias ongs: Servicio Colombiano de

Comunicación Social, ATI, GAP, FUNDAC, Colectivo José Alvear Restrepo.

Las actividades desarrolladas por el Departamento de la Mujer y organizaciones sociales en estos veinte años, permitieron la consolidación del trabajo interinstitucional, la ampliación del trabajo con las asociaciones de madres y jardineras comunitarias en Bogotá y la creación de nuevos espacios de relacionamiento con participación de las organizaciones gremiales de las madres y jardineras comunitarias (Sintracihobi, Amcolombia, Comisión Distrital, ADDHIP), ONG y organizaciones sociales a nivel nacional.

Su participación en las organizaciones les ha permitido a las Madres pasar de la toma de conciencia individual de la necesidad de buscar el reconocimiento por parte del Estado como trabajadoras, a desarrollar estrategias de exigibilidad y justiciabilidad con prácticas sociales colectivas y a constituirse como sujetas de los procesos sociales en la perspectiva de derechos.

El principio fundamental que mueve su lucha reivindicativa como mujeres trabajadoras es que sean reconocidas como mujeres trabajadoras y que se les pague un salario mínimo legal vigente.

Las Madres y niños y niñas atendidos por los programas del ICBF han sido afectadas en diversos derechos fundamentales que el Estado Colombiano se ha comprometido a respetar y garantizar, mediante la suscripción y ratificación de diversos instrumentos internacionales, principalmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que junto con reconocer el derecho al trabajo (Art. 6), en su Artículo 7 establece que: “el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias” (art 7).

El Estado también deja como no prioritario los derechos de la infancia al reducir la cobertura y cerrar hogares, eludiendo sus compromisos al ratificar los Pactos, Convenciones y Declaraciones Internacionales y sus obligaciones. El Estado incumple los principios consagrados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en particular su artículo 11, al mantener a las madres comunitarias sin el reconocimiento del trabajo que realizan.

En sus comunicaciones, el Comité del Pacto de DESC, en 1995 y 2000, consideró que el Estado colombiano en materia de DESC derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tiene obligaciones que debe cumplir

satisfactoriamente, lo que implica que se regularice la situación laboral de las madres, tratándolas a todos los fines como empleados por una tercera persona.

En esta dinámica se han venido articulando estrategias de propuestas reivindicativas que ayuden a esta población a buscar el salario mínimo legal vigente y sean reconocidas como trabajadoras, acompañado de estrategias de Educación y Promoción de Derecho Humanos, Investigación, Gestión e Interlocución, encaminadas a la organización sindical, para ejercer los derechos, fortalecer los procesos organizativos y la participación del movimiento social de mujeres en acciones de incidencia e impacto en Políticas Públicas para los niños.

Campaña “También tenemos derechos”, movilización social, acciones urgentes, cabildeo e interlocución, boletines de prensa.

La CUT ha realizado actividades jurídicas ante la Corte Constitucional, en relación a las normas vigentes, e internacionales, presentando el caso de las Madres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Consejo de Estado: demanda de acción de nulidad contra un decreto del 2000.

En el campo legislativo, se ha presentado un proyecto de ley de reorganización y complementación del Programa del Instituto “Por medio del cual se reconocen derechos al Trabajo y la Seguridad Social y se crea el Sistema Distrital de profesionalización para las educadoras comunitarias de las casas vecinales del Bienestar Social del distrito y se dictan otras disposiciones.

En el área de investigación se avanzó en las reflexiones del impacto de Políticas Públicas, Planes y Programas estatales para la infancia, delegados a las madres y jardineras comunitarias en Colombia. Resultado de esta investigación es el libro No hay derecho. Las Madres y Jardineras Comunitarias frente al derecho laboral, de Libardo Herreño, que aporta a la comprensión de la situación de las mujeres trabajadoras, las posibilidades de acceso a la justicia y el reconocimiento y garantía de sus derechos laborales.

Además se avanzó en la elaboración del documento analítico “Políticas públicas en el Perú, delegadas a las mujeres”, sobre planes y programas sociales para la infancia.

Seguimiento a las Recomendaciones del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

Se han actualizado los informes alternos sobre las recomendaciones hechas por el Comité del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales, 1995 y 2000.

entregaron al Departamento de Equidad para la Mujer, donde hacen un planteamiento integral en materia de infancia y solución a sus necesidades en materia de derechos, tales como salario justo, seguridad social, igual a la que se ofrece al resto de la población colombiana.

Estos mismos espacios han facilitado el nivel de comunicación e intercambio, reflexión y análisis sobre la situación de las trabajadoras comunitarias, así como acciones concretas de movilización social hacia la exigibilidad y justiciabilidad de sus derechos. Un promedio de 20.000 trabajadoras comunitarias participan directamente en el proceso.

Se ha asesorado y acompañado a las educadoras comunitarias en la utilización de mecanismos legales de defensa de los derechos laborales y humanos, como acciones de tutela, derechos de petición y acciones de cumplimiento relacionados con derechos a la seguridad social, derecho al trabajo, derecho a la participación y derechos de la infancia.

Se cuenta para las actividades educativas con modelos de Acción de Tutela, materiales didáctico sobre derechos laborales, cartilla sobre la demanda y acetatos. Se Han efectuado reuniones con representantes del órgano legislativo interesados en el tema de derechos laborales.

Hay un nivel de interlocución con el ICBF, DADS, la Defensoría del Pueblo, instancias no gubernamentales de derechos humanos, derechos de la infancia y derechos de la mujer nacionales e internacionales. Organismos de Naciones Unidas como Unicef, y la Comisión de Derechos Humanos y de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## **Reflexiones finales**

Las Madres son mujeres de sectores populares que en realidades sociales de dominación y exclusión, han venido asumiendo mayor protagonismo y participación en escenarios barriales, municipales, como líderes comunitarias, dirigentes sociales, promotoras de acciones que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores.

En los espacios más cotidianos, la familia, el entorno social y político, Las Madres



han hecho rupturas, no siempre conscientes, de concepciones social e históricamente construidas del deber ser como mujeres, de sus roles, de las maneras de relacionarse, las formas de conducta, los valores aceptados y las expectativas permitidas en una dinámica de subordinación frente al poder del hombre, la realidad social- económica, política y cultural.

El aporte de estas mujeres al país es importante: por una parte cuidando de la infancia que será el futuro de Colombia, y por otra, dando ejemplo de cómo se construye tejido social, ya que su labor la han logrado sacar del ámbito de educadoras, proyectándose a espacios que antes pertenecían a otro tipo de organizaciones.

Las mujeres van descubriéndose con cualidades, actitudes y condiciones para realizar acciones que posibilitan otras acciones, que van tomando sentido y significado, porque se van construyendo con consciencia de lo que se pretende, de lo que se exige.

En estas dinámicas, las mujeres van asumiendo poder desde sus propias opciones.