

LAS POLITICAS DE ATENCION AL MENOR DE 7 AÑOS Y SUS EFECTOS PARA LA MUJER TRABAJADORA

*Esther Abello Trujillo**

La protección al menor es un asunto que ha preocupado a todos los estratos sociales, estamentos gubernamentales, organizaciones sindicales y de manera especial a las agremiaciones femeninas. Si se examinan los puntos programáticos de estas agremiaciones, no solamente en Colombia y en Latinoamérica, sino también en todos los países del mundo, se observa que una reivindicación fundamental es la protección a la infancia.

Este asunto adquiere mayor trascendencia en la actualidad debido al desarrollo tecnológico y el avance en el conocimiento de las condiciones ideales que deben rodear al niño para que pueda lograr un pleno desarrollo de sus capacidades intelectuales, morales, afectivas y físicas. Diferentes estudios, han demostrado que si el niño recibe una adecuada estimulación temprana incluso desde el vientre materno, su desarrollo posterior será mayor que el de un niño que carezca de este ambiente. Así mismo, se ha comprobado que los niños, que han recibido educación preescolar, posteriormente tienen mejor rendimiento académico y aprenden más rápido que aquellos que no la han recibido.

El haber vinculado a la educación la tecnología de la informática y el manejo de los computadores, ha permitido que los niños amplíen sus habilidades y tengan un mejor razonamiento lógico, lo que indudablemente repercute en el desarrollo de un país.

Si bien es cierto que estas condiciones ideales tienen mayores probabilidades de hacerse efectivas en países desarrollados que en un país como Colombia con grandes desequilibrios sociales, con una producción estancada y con una desmesurada deuda externa, no es menos cierta la responsabilidad que tiene el Estado de procurar una eficaz atención a su población infantil.

* Comisión de Derecho de Familia y Atención al Menor; Asociación Nacional de Mujeres.

La Comisión de Derecho de Familia y Atención al Menor de la Asociación Nacional de Mujeres, ha venido estudiando los programas que el Estado por intermedio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha venido desarrollando para los niños en edad preescolar, es decir, los menores de 7 años.

Hemos escogido este tema para presentarlo a ustedes en este Seminario, por cuanto la atención de la población infantil, es uno de los problemas que más afecta a la mujer, especialmente a la mujer trabajadora. Indiscutiblemente, su progresiva vinculación a la fuerza laboral ha sido positiva, ya que le ha significado un avance en su independencia económica, le ha permitido aportar al sostenimiento del hogar y le ha dado la posibilidad de participar en un mundo diferente al que por años conoció, debido al encierro forzoso que la relegó a labores de segundo orden que constituyen un trabajo invisible y que no representan un ingreso económico.

Sin embargo, las circunstancias que rodean su participación laboral, no le permiten que esta sea estable y eficaz ya que de todas maneras la mujer se ve sometida a la doble jornada y lo que es peor aún al abandono de sus hijos debido a la escasez de guarderías y Jardines Infantiles que la obliga a dejarlos solos o mal atendidos durante la jornada laboral y al término de esta debe continuar atendiendo las labores domésticas, lo que le impide brindarles una verdadera atención afectiva.

Las estadísticas señalan que un poco más del 50% de la población gana el salario mínimo o menos e incluso no percibe ingresos. Si se tiene en cuenta que para adquirir la canasta familiar se requieren dos salarios mínimos, entenderemos la magnitud del problema. Por otra parte, se estima que para 1985, la población preescolar de familias de bajos recursos económicos era de 3'000.000 de niños, de los cuales el 60% presenta desnutrición, circunstancia que repercute posteriormente en el aprendizaje, deserción escolar e incapacidad para el trabajo.

Estos factores, que han sido una constante durante mucho tiempo, llevaron al Gobierno Nacional a revisar la legislación sobre familia y a la creación de una Institución que se ocupara de tales objetivos sociales, creando mediante la Ley 75 de 1968 el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.

Es de todos conocido, que el ICBF debe atender todos los asuntos relacionados con la familia, sin embargo en 1974 con la Ley 27 se definió que el objetivo prioritario era el de la "atención integral al niño menor de 7 años" y a partir de 1975 se inició la construcción y funcionamiento de los Hogares Infantiles llamados CAIP, cuyo objetivo principal era la prestación del servicio a los hijos de las clases trabajadoras. Para ello se estipuló que su

presupuesto lo integraría el 2% del valor de las nóminas mensuales de las Empresas y Entidades Públicas y Privadas del país, proponiéndose en consecuencia resolver la atención de los hijos de trabajadores, cuyas Empresas no cumplieran con la exigencia de la instalación de una Guardería cerca al lugar de trabajo.

La elevación desproporcionada de los gastos, producida entre otras cosas, por los errores de planificación, impidieron que se establecieran Hogares Infantiles en las comunidades socialmente prioritarias y en consecuencia no se obtuvieron los resultados esperados. La realidad es, que de los 3'000.000 de niños que necesitan el servicio, los CAIP solamente atiende 220.000, es decir apenas un 6% de la necesidad planteada.

Como respuesta, el ICBF replanteó la prestación del servicio mediante la implementación de una teoría sustentada en el criterio de que los CAIP negaban la relación de los padres con sus hijos y que además los alejaba de su medio, con el riesgo de que el niño al volver a su hogar lo repudiara. Con el objeto de resolver esto, según el Instituto, se crearon las UPAN y las nuevas modalidades, donde se estipulaba que la Institución debía volcarse a las comunidades para impulsar sus propios procesos y rescatar sus elementos culturales.

En desarrollo de esta nueva política, la Ley 7 de 1979 reorganiza el ICBF dándole un carácter de Organismo Coordinador del Sistema Nacional para el Bienestar de la Familia y determina como estrategia la participación de la comunidad, lo que significa en últimas, descargar en los padres de familia la atención de los menores, pero al mismo tiempo duplicaba el trabajo del personal del Instituto, por cuanto tenían además de atender las modalidades tradicionales, promover voluntarios para que efectuaran una recreación en lugares abiertos, durante dos horas diarias cada tres días, ofreciéndoles un refrigerio simple.

Como la institución de los CAIP, está consagrada por Ley no se podía determinar su cancelación, pero lo cierto es que desde 1982, se presentaron recortes de presupuesto y cierres temporales en algunas zonas al parecer con el propósito de presentar un nuevo proyecto al Congreso que legalizara el cierre definitivo. Esta situación, pretendió materializarla Belisario Betancur durante su gobierno, lo cual produjo las grandes movilizaciones de padres de familia a mediados de 1985 exigiendo el mantenimiento y apertura de nuevos Hogares Infantiles. Dichas movilizaciones fueron exitosas en el sentido de que el Gobierno no logró su propósito a cabalidad, pero de todas maneras se articuló un recorte disfrazado del presupuesto del ICBF, mediante la Ley 55 de 1985 que le asigna funciones complementarias como la construcción de acueductos y alcantarillados en poblaciones menores de 60.000 habitantes, programas de vacunación y prevención, suministro de

suplementos alimenticios a ancianos y comunidades indígenas y programas de salud en general. Es decir, que además de continuar con los servicios que tradicionalmente ha prestado, debe ampliar coberturas y atender nuevos servicios con los mismos recursos económicos, funciones que le competen a otras instituciones del Estado.

Como vemos, periódicamente el Bienestar Familiar ha venido cambiando su orientación y no precisamente en beneficio de la población infantil, sino que por el contrario cada vez más ha venido deteriorando el servicio, circunstancia que no es gratuita, pues obedece a los nuevos lineamientos de la política en América Latina, donde para refinanciar la deuda externa el Fondo Monetario Internacional impuso su modelo de ajuste que consiste fundamentalmente en la reducción del gasto social, por ejemplo mediante la eliminación o revisión de las rentas de destinación específica, lo cual se materializa en Colombia precisamente con la Ley 55 de 1985 que establece que las Entidades con rentas de destinación especial "reassignen recursos dentro de su presupuesto a las actividades complementarias afines que en cada caso se indiquen conforme a la siguiente regla: hasta el 10% en 1985; hasta el 20% en 1986; hasta el 30% en 1987; hasta el 40% en 1988; y hasta el 50% en 1989 y años siguientes".

Se comienza entonces, con un desmonte gradual al asignar más funciones a dos entidades que venían financiándose con este tipo de rentas como son el ICBF y el SENA. Como las rentas de destinación específica han sido el instrumento para el funcionamiento de la política social del país, se concluye como siempre que ante las crisis económicas los sectores populares son los primeros afectados para que los gobiernos puedan pagar los intereses de la deuda externa.

Es en este contexto donde el actual gobierno presenta como su principal bandera, "La lucha contra la pobreza absoluta" que entre otros aspectos, para resolver el problema de la generación de empleo definió como uno de los programas "EL MEJORAMIENTO DEL HOGAR", que se tradujo en el nuevo proyecto del ICBF denominado HOGARES FAMILIARES.

Este programa de Hogares Familiares, consiste teóricamente en el servicio de atención al niño, prestado por una madre o persona de la comunidad, previamente capacitada para propiciar un desarrollo físico y psicosocial. Está dirigido a las zonas marginadas, con un cubrimiento en un período de 6 años de 1'500.000 niños, la creación de 100.000 empleos e igualmente la elevación del nivel de vida de 100.000 hogares mediante préstamos del ICT por valor de \$100.000.00 a las señoras que atienden el hogar para el mejoramiento de sus viviendas, dinero que se pagará en plazos que van de 1 a 5 años y con cuotas mensuales de \$2.000.00 a \$9.100.00.

Cada señora, debe atender 15 niños por lo que recibirá \$12.000.00 a \$15.000.00 de acuerdo al tiempo que asistan los niños durante el día (medio tiempo o tiempo completo). Se define que cada niño debe pagar \$1.000.00 para el pago de la madre jardinera, para lo cual se establece un sistema de becas de \$800.00. Dicho dinero se entrega en su totalidad a la Junta Administradora escogida en la zona y esta se lo entrega a la madre del Jardín.

El Gobierno Nacional por medio del ICBF, con un presupuesto especial, se compromete a financiar la totalidad de la alimentación que corresponde al 70% de los requerimientos nutricionales y que representa un valor de \$50.00 niño día más la Bienestarina, además de la dotación del menaje para cada hogar.

El total del proyecto tiene un costo de \$130.000 millones de pesos para los 6 años de los cuales un porcentaje aproximado del 70% lo aporta el Estado y el resto las comunidades.

Habíamos dicho que en la actualidad, un promedio de 3'000.000 necesita el servicio y que los CAIP atienden tan solo 220.000, por ello la propuesta de ampliar el cubrimiento mediante la nueva modalidad de HOGARES FAMILIARES para atender en 6 años 1'500.000 niños, aparece como una medida social bastante aceptable. No obstante, es preciso analizar las características reales de este programa que sí en teoría muestra elementos inquietantes, hoy en la práctica y con 7 meses de funcionamiento nos lleva al convencimiento de que no resuelve ni siquiera mínimamente los aspectos fundamentales que deben tenerse en cuenta para el cuidado de los menores en el contexto actual y futuro de nuestra sociedad.

Miremos los aspectos formales y reales del proyecto: se ha planteado el mejoramiento de la vivienda mediante un préstamo del ICT y sin embargo, hasta ahora han comenzado a funcionar sin este requisito que trae como consecuencia la permanencia de 15 niños en pésimas condiciones locativas por cuanto su ubicación se encuentra en los estratos económicos más bajos de la población.

El aspecto laboral también es necesario tenerlo en cuenta por cuanto hace parte de la vieja política del ICBF con las jardineras de los CAIP a quienes no se las vincula por contrato sino por intermedio de la comunidad de tal suerte que en épocas de crisis no tienen un patrón a quien acudir y resultan enfrentadas con los padres de familia. De igual forma se pretende ahora vincular a 100.000 mujeres con un plan de becas cuyos dineros son entregados a la comunidad para que esta los administre y así la Entidad se desentiende de la vinculación formal de la trabajadora.

Los funcionarios de los Centros Zonales de Bienestar Familiar, esto es Trabajadoras Sociales Nutricionistas entre otros, que se distribuyen en zonas geográficas muy extensas, han visto triplicado su trabajo ya que además de las funciones tradicionales que tienen que efectuar, se ven presionados constantemente para que a toda costa abran Hogares sin que tengan el tiempo necesario para lograr una buena escogencia de la madre ejecutante y una buena instrucción de los criterios pedagógicos y de salud que se deben observar.

Existen desde luego en nuestro país, muchísimas mujeres con mentalidad de servicio a la comunidad que pueden desarrollar este trabajo en forma cabal, sin embargo tenemos que reconocer que en el conjunto, estas siguen siendo una minoría y que la gran mayoría se vincula por una necesidad económica que no le permite tener la dimensión de lo que representa el trabajo comunitario y que por su misma carencia afectiva, económica y social no está en condiciones de abordar la tarea de convivir en su exigua vivienda con 15 niños que además cada uno trae múltiples problemas.

De otra parte, es necesario precisar que si bien es cierto que por la falta de asistencia del Estado, las mismas comunidades venían desarrollando este tipo de trabajos por su propia cuenta, no por ello creemos que debamos aceptar que sea el mismo Estado quien por afán de mostrar una ampliación de coberturas institucionalice la miseria y socialice la pobreza.

Qué se concluye de este examen:

1. La mujer trabajadora continúa sin resolver el problema de la debida atención de sus hijos para poder vincularse al mercado laboral con la tranquilidad de que en su ausencia quedan bien atendidos, ya que la tendencia es la supresión de los CAIP. Esto significa que por lo menos en lo que se refiere a este aspecto, aún está lejos su conquista del derecho al trabajo.
2. La supresión del carácter de destinación exclusiva de los recursos provenientes del 2% de las nóminas, que se hiciera mediante la Ley 7 de 1979, es un retroceso en las conquistas de la clase trabajadora y en especial de la mujer trabajadora, por cuanto ya el Estado no está obligado a destinar estos dineros en beneficio de sus hijos.
3. El Estado no ha implementado una política clara y unificada en materia de atención al preescolar. Sus constantes recortes al presupuesto y las modificaciones de proyectos han derivado en una significativa desmejora del servicio que no puede justificarse con la falsa ampliación de coberturas.

4. El Estado está descargando sobre los hombros de las empobrecidas comunidades la responsabilidad de proteger en forma adecuada a la población infantil.
5. El aspecto pedagógico debe ser parte fundamental de las políticas dirigidas a los menores en edad preescolar para lograr su desarrollo integral.
6. En necesario que las organizaciones femeninas, sindicales y todos los sectores de la población se unan en la defensa de una verdadera atención a los menores que son la esperanza de un futuro mejor para Colombia.

BIBLIOGRAFIA

Asesoría al Programa de Hogares Comunitarios Infantiles BHCI Ecuador. 1981.

Boletín Estadístico 1984 / ICBF - Bogotá. 1985.

Informe de Actividades, 1982 - 1986 / ICBF - Bogotá: Mayo 1986.

Ley 27 de 1974

Ley 7 de 1979

Ley 55 de 1985