



Revista Colombiana de Antropología

ISSN: 0486-6525

rca.icanh@gmail.com

Instituto Colombiano de Antropología e
Historia
Colombia

Buchely Ibarra, Lina Fernanda

El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar

Revista Colombiana de Antropología, vol. 51, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 137-159
Instituto Colombiano de Antropología e Historia
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105042615006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El activismo burocrático y la vida mundana del estado.

Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar

Bureaucratic Activism and the Worldly Life of the State. Community Mothers as Street-level Bureaucrats and the Childcare program Welfare Homes

Lina Fernanda Buchely Ibarra

Programa de Derecho, Universidad Icesi

lfbuchely@icesi.edu.co

RESUMEN

Este artículo analiza los espacios de la política social tercerizada conocida como Hogares Comunitarios de Bienestar en tanto nuevos escenarios de negociación y producción de lo público. Recogiendo los principales hallazgos del trabajo de campo desarrollado con las madres comunitarias en diferentes ciudades de Colombia, el texto sugiere la existencia de esferas públicas no estatales, producidas de manera discrecional por burocracias callejeras que asumen el principio de legalidad como lenguaje de estado. En este sentido, la producción de lo público tiene una vida más allá del estado, sin dejar de depender de él, en escenarios cotidianos lejanos de una idea institucional, vertical y ritualizada de lo estatal como la que estandariza la lectura weberiana de la administración pública.

Palabras clave: burocracias callejeras, trabajo reproductivo, madres comunitarias, programa Hogares Comunitarios de Bienestar.

ABSTRACT

This article discusses the spaces of the outsourced social policy known as Welfare Homes as new scenarios in which the idea of what is public is produced and negotiated. Gathering up the main findings of the fieldwork developed with community mothers in different Colombian cities, the text suggests that there are public and non-state areas where street-level bureaucracies produce, at its discretion, the rule of law as a language of the state. In this sense, the production of the public in post-neoliberal scenarios has a life beyond the State, without stop depending on it, which takes place in everyday scenarios. That new existence of the public is far from the institutional, vertical and ritualized State idea that has been standardized by Weber's reading of the public administration.

Keywords: Street-level bureaucracies, reproductive work, community mothers, Welfare Homes social program.

Introducción¹

En este artículo, analizo la apropiación que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y su programa Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB)² hicieron de la iniciativa de cuidado infantil autogestionada por mujeres pertenecientes a sectores populares, conocida como *madres comunitarias*. Desde 1986, el servicio voluntario que las madres comunitarias prestaban a las mujeres de su vecindario que trabajan fuera de sus casas se convirtió en pieza fundamental de una de las políticas sociales del ICBF a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de que el programa completa, dentro de un año, tres décadas de historia, los contratos laborales de las madres comunitarias se encuentran tercerizados, en manos de las asociaciones de padres de familia de los sectores barriales de las diferentes regiones del país donde funciona el programa. En consecuencia, las madres comunitarias no detentan la investidura legal de funcionarias públicas, aunque son reconocidas como agentes públicos dentro de las comunidades de base en las que operan.

A partir del análisis de las implicaciones laborales y sociales que esta situación ha generado para las madres comunitarias y para el programa HCB, examinados en la investigación que adelanté como parte de mi tesis doctoral entre 2012 y 2013, y de la observación de las negociaciones e interacciones que las madres comunitarias sostienen con funcionarios de las instituciones del estado y con las directas beneficiarias en el desarrollo de sus actividades, hago una lectura sobre los procesos de formación local del estado y de esferas públicas que se generan cuando sujetos privados resuelven asuntos de interés público. Sugiero que, al negociar y delimitar la distribución social del trabajo de cuidado de niños con las madres de los niños y con las instituciones del estado en el espacio privado de sus hogares, estas madres sustitutas temporales se constituyen en una suerte de *burócratas callejeras* (Lipsky 2010) que producen, de manera

-
- 1 Este artículo se basa en la tesis doctoral en derecho titulada “Activismo burocrático. La construcción cotidiana del principio de legalidad”, presentada en la Universidad de los Andes (2013), que contó con el apoyo de la Dirección de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la misma institución. Dejo constancia de mis agradecimientos a los excelentes evaluadores anónimos de la RCA y a los editores del *dossier* temático sobre los nuevos sentidos de lo público, en especial a Margarita Chaves por su cuidadosa lectura. Cualquier error de interpretación es solo responsabilidad mía.
 - 2 Hogares Comunitarios de Bienestar es una política social del estado colombiano para el cuidado y la atención de la primera infancia. Sus marcos de regulación son el Conpes Social 109 de diciembre de 2007 y el Lineamiento Técnico Administrativo, modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar, en todas sus formas (familiares, grupales, múltiples, múltiples empresariales y jardines sociales), para la atención de niños y niñas hasta los cinco años de edad, emitido por la Dirección de Prevención del ICBF en 2011.

discrecional y sin llegar a ocupar cargos públicos, un principio de legalidad como expresión central de lo público estatal.

La figura de la madre comunitaria condensa, por lo tanto, dos realidades relacionadas con los sentidos contemporáneos de lo público. Por una parte, evidencia aspectos de lo que significamos con la idea de lo público asociada a lo estatal, en un contexto de neoliberalismo económico que ha hecho de la tercerización de servicios una forma privilegiada de la contratación pública estatal. En el caso analizado, la tercerización pone de manifiesto aspectos de la precarización de la asistencia del estado a las familias que requieren de su concurso para asegurar el cuidado de los niños y el derecho al trabajo. Por otra parte, la figura de la madre comunitaria densifica el sentido de lo público al hacer evidente que espacios de lo privado, como suelen ser los hogares y las familias, se convierten a los ojos de los beneficiarios, e incluso de las mismas madres comunitarias, en espacios revestidos de una lógica estatal, por medio de los rituales cotidianos de funcionamiento del programa. Al diligenciar registros poblacionales y brindar atención infantil, las madres comunitarias terminan ejerciendo una función de bisagra entre los órdenes de lo público estatal y lo privado familiar (Gupta y Ferguson 2002). Inmersas, como se encuentran, en una red de lealtades colectivas entretejida por la necesidad personal, y de otras mujeres, de ser enganchadas laboralmente, las madres comunitarias operan un servicio fundamental en los márgenes difusos entre lo público y lo privado. Revelan de este modo parte de la complejidad de las relaciones que soportan la ficción de lo público como algo discreto, unitario y determinado. En el caso del programa HCB, la supuesta definición de lo público como opuesto de manera nítida a lo privado queda, sin embargo, en entredicho una vez se desvelan las negociaciones en las que el género y la fragilidad de los derechos ciudadanos de las mujeres encuentran soluciones, por medio de luchas dentro de estructuras del poder del orden jurídico del estado.

La tercerización del trabajo de cuidado infantil que desarrollan las madres comunitarias del programa HCB, del ICBF, revela también la fuerza de la agencia de estas mujeres como *burócratas callejeras* (Lipsky 2010) involucradas en el doble dilema de luchar contra la precariedad de su conexión laboral con lo “público” legal —u oficial— y la nitidez de su representación como “funcionarias” de una política pública en sus localidades. En este contexto, me interesa destacar cómo la madre comunitaria es, al mismo tiempo, una súbdita del estado y su representante más robusta en las localidades y los escenarios donde opera. En consecuencia, por medio de su figura y del ejercicio de sus funciones, ellas cuestionan directamente la asociación histórica que vincula a lo público con lo legal, y a lo legal con lo estatal (Warner 2008), y la ficción de la unidad entre

lo público y el estado como una de las formas más frecuentes en las que se manifiesta el dominio de este último en nuestras vidas (Mitchell 1991). Con el análisis sobre el entramado de lo público y lo privado, y de lo público y el estado, que se manifiesta en este estudio de caso, busco desestabilizar la manera privilegiada de pensar el estado como exclusivo administrador de asuntos que consideramos públicos.

Mi análisis sobre este espacio público, pero controvertiblemente no estatal, de los HCB se refiere a los escenarios observados en varios de ellos, en sus modalidades *hogar familiar*³ y FAMI⁴, de cuatro localidades de Bogotá (San Cristóbal Sur, Suba, Simón Bolívar y San Cristóbal Norte) y de El Espinal (Tolima), entre agosto de 2012 y febrero de 2013. Las madres comunitarias con quienes tuve la oportunidad de interactuar durante este periodo eran mujeres de los estratos 1 y 2, entre los 26 y los 51 años de edad, todas ellas bachilleres con experiencia de más de 10 años en el cuidado de niños. En términos sociodemográficos, todas presentan antecedentes similares, pues tanto las prestadoras del servicio como las beneficiarias del programa son vecinas en sentido estricto. Esta coincidencia de pertenencia a una clase social es fundamental para interpretar los datos obtenidos en el trabajo de campo⁵.

-
- 3 Los HCBFAMI son los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, Mujer e Infancia. El *Lineamiento técnico administrativo* del ICBF define esta modalidad de atención como una “alternativa que apoya a familias con mujeres gestantes, madres lactantes y con niños menores de dos años que se encuentran en alta vulnerabilidad, en la cualificación de las relaciones intrafamiliares y el fortalecimiento de vínculos afectivos, donde la intervención tiene un efecto de vital importancia para la supervivencia, la salud y las posibilidades de desarrollo de los niños en coordinación con los organismos de salud” (2011, 8). La particularidad de este programa radica en que las madres comunitarias se desplazan a los hogares de las familias seleccionadas con los beneficios definidos por el *Lineamiento técnico administrativo*.
 - 4 El *Lineamiento técnico administrativo* del ICBF define a los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar como un “servicio [que] se presta en las viviendas de los agentes educativos quienes, previamente capacitados, se responsabilizan del cuidado y atención de un grupo conformado por 12 a 14 niños y niñas. En un hogar familiar se podrán atender máximo dos niños/niñas en el rango de edad de seis 6 a 18 meses de edad. Igualmente se podrá atender máximo 1 niño con discapacidad de acuerdo con los criterios de focalización (identificación y priorización de la población), y en este caso solo se podrá atender además un niño/niña menor de dos años” (2011, 18).
 - 5 La investigación combinó cuatro técnicas para la recolección de la información de campo: la observación etnográfica del funcionamiento de los HCB y de las diferentes labores que realizan las madres comunitarias en su gestión cotidiana, que fue consignada en un diario de campo; las entrevistas semiestructuradas a funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); los grupos focales y la recolección de información documental, procedente de formatos que cotidianamente deben diligenciar las madres comunitarias y entregar al ICBF. Las fuentes de información directa, como las entrevistas y las observaciones, se procesaron teniendo en cuenta algunas categorías establecidas —como el nivel de agencia de las madres, la conciencia de la agencia, el empoderamiento y la forma de descripción de su trabajo— y otras emergentes —como el empoderamiento y el enfrentamiento con los niños—.

Apuestas teóricas: las burocracias callejeras y la antropología del estado

En términos generales, la investigación de la que se deriva este artículo buscaba una aproximación a los procesos de formación del estado mediante el análisis de escenarios de negociación entre funcionarios y sujetos del estado que han entrado en configuraciones de ciudadanía, por medio de la demanda y la prestación de servicios públicos contingentes e impredecibles en materia de distribución de recursos (Lipsky y Weatherley 1977). En este sentido, la aproximación antropológica al estudio del estado por medio de las burocracias, entendidas estas últimas como una presencia física y corpórea que le da una expresión concreta al primero (Geertz 1994), resultó de gran utilidad para abordar el programa de HCB y el papel de las madres comunitarias en este. Tal perspectiva implicó hacer un cambio de énfasis, desde los marcos legales a los antropológicos, lo que representó un esfuerzo significativo por ir más allá de las discusiones acerca de la abstracción del estado y por incentivar un análisis del poder gubernamental en términos de las interacciones que ocurren en microniveles que pueden ser objeto de una etnografía (Weller 1999). Esto hizo posible, además, observar a las madres comunitarias como agentes que le daban cuerpo a la idea de estado oculta tras la máscara de su unidad y fortaleza (Abrams 1988), incluso sin contar con el vínculo laboral formal del que gozan los servidores públicos. Si bien su contratación rompe todos los esquemas de la contratación estatal, ellas cumplen con la función de ser estado para las comunidades a las que sirven, pese a que no son el estado para el “Estado” (Martínez 2013). Su presencia regular en la vida de sus comunidades barriales construye al estado como institución por medio de prácticas que, aunque aparentemente banales, son su cara más pública (Gupta y Sharma 2006).

En esta medida, las perspectivas conceptuales antropológicas me llevaron a reflexionar también sobre el carácter público de una actividad que, como el cuidado de los niños, se concibe como parte del ámbito de lo privado. La transición de prácticas “privadas” —por ejemplo el cuidado y la crianza, que son íntimos e individualizados, al igual que la maternidad, el hogar y la familia— a una esfera “pública” condensa relaciones personales y comunitarias complejas que reportan beneficios económicos y simbólicos, y que van más allá del plano individual, pues anidan en transacciones políticas que distribuyen bienes públicos como el bienestar y la seguridad de las madres y los niños (Rabotnikof 1993). En este sentido, las madres comunitarias encarnan lo público cuando redistribuyen tareas relacionadas con el trabajo reproductivo, socializan el trabajo de

cuidado de los hijos, distribuyen el cariño y el afecto materno que se suponían privados —no por nada, una de las sentencias populares más arraigadas en el medio colombiano es la de “madre no hay sino una”—. La maternidad comunitaria, como la que ejercen las madres comunitarias, es por lo tanto una maternidad contrahegemónica que hace de la crianza de los niños una actividad pública por excelencia. Lo interesante del caso es que, una vez la iniciativa privada solidaria fue apropiada por el estado, las agentes del cuidado convirtieron inmediatamente su labor y sus hogares en espacios de reproducción de lo público estatal. Lo “público”, entonces, sustancia y adjetiva, al mismo tiempo, unas relaciones y un espacio hasta antes privados.

El hecho de que los encargados del diseño, la ejecución y la evaluación de la política social de bienestar familiar y de infancia a nivel nacional, así como la jurisprudencia que acompaña a esa política, hayan sido cautos en reconocerles a las madres comunitarias el carácter pleno de funcionarias públicas, cuando ellas desarrollan y protegen los derechos de los niños que llegan a sus hogares y están representando al estado frente a la comunidad y los niños, es una evidencia de esa nueva emergencia en el sentido de lo público. No obstante, el acuerdo legal vigente a nivel nacional ha determinado que esto no es posible porque su trabajo —el de ser madres parciales, temporales— no puede formalizarse. Ante la imposibilidad de integrar a las madres comunitarias a la “función pública”, cuando es el estado quien concibe los requisitos, define las funciones y controla el andamiaje legal que permitiría a una mujer desempeñar la función parcial de una madre, pensar a estas mujeres como burócratas callejeras, en el sentido en que Michel Lipsky (2010) conceptualiza esta categoría, es una solución para analizar su contribución a la formación de lo público estatal y, por lo tanto, a la formación local del estado. Lipsky propone la categoría de *burocracias callejeras* (*street-level beurocracies*) para referirse a las personas que interactúan con otros individuos a nombre del estado, entregando distintas clases de provisiones sociales, lejos de un control que se entiende como centralizado y fuerte. Las burocracias que son callejeras se denominan así no solo porque se encuentran más cerca de las personas que de los centros institucionales de poder, sino porque además tienen vínculos precarios y débiles con la institucionalidad que define el estado en sentido estricto. Son, además, burocracias que, por medio de una autonomía relativa, deciden el contenido de las expresiones de lo público dentro de la interacción con los ciudadanos: maestros de escuela, policías, funcionarios de los departamentos de bienestar, secretarios de las cortes, miembros del servicio legal gratuito, entre otros, son todos burócratas de nivel callejero (Lipsky 2010).

A pesar de que varios planes de desarrollo en Colombia reconocen como prioridad pública el servicio de cuidado de niños, la prestación de este por medio de las madres comunitarias no cuenta con más piso contractual que el de un trabajo tercerizado. Este tipo de contrato no cede la titularidad de los servicios públicos que presta el estado, pero deja el ejercicio de estas actividades en manos de “terceros”, en este caso las madres comunitarias, sin que medie una relación laboral entre la persona que presta el servicio directamente y las instituciones oficiales. De este modo, las madres comunitarias se constituyen en burócratas en el último escalón del ejercicio de la autoridad derivada de un poder que se concibe como *centralizado*, pero se trata de burócratas que, gracias a la informalidad del vínculo con el estado, cuentan con una autonomía relativa para decidir el contenido de las expresiones de lo público en su interacción con los ciudadanos (Lipsky 2010).

El análisis de las madres comunitarias como una burocracia de nivel callejero me permite además, en primer lugar, desestabilizar la idea weberiana de la burocracia como una jerarquía impersonal, pues en este caso se reconoce la agencia de los funcionarios públicos como creadores de política gubernamental; en segundo lugar, demostrar cómo, por medio de las interacciones burocráticas que surgen en relaciones de poder complejas y cuyos resultados son muchas veces contingentes e inestables, también se construye el estado; en tercer lugar, este análisis me permite reconocer el papel significativo del derecho en la construcción de la realidad estatal, pues las reglas legales aparecen como creadoras y diseminadoras de identidades (Jaramillo 2013); por último, hace posible pensar en la agencia de las madres comunitarias por medio de la categoría de *activismo burocrático*, que propongo para describir y analizar las prácticas que concretan nuevas realidades del estado en contextos de privatización de este.

El activismo burocrático, por lo tanto, resulta fundamental en mi interpretación de la construcción de lo público en manos de la burócrata de base o callejera quien, teniendo una agenda política concreta, va más allá de la norma, destruye el mito de la jaula de hierro weberiana que aprisiona a los funcionarios públicos y se posiciona como agente público. Uso el término *activismo* para resaltar el ángulo militante de las madres comunitarias, opuesto al tecnócrata impersonal que domina en el imaginario weberiano del funcionario. En efecto, como lo evidencié en el trabajo de campo, las madres comunitarias como burócratas callejeras son actores políticos con agendas particulares que llevan incluso a la construcción de políticas públicas orgánicas opuestas a las políticas públicas oficiales.

En lo que sigue, analizo escenarios en los que las prácticas de las madres comunitarias articulan campos aparentemente opuestos: lo *público no legal* con

la *legalidad central* o *del estado*, en el sentido más ortodoxo del término⁶, y las construcciones de lo público en esquemas estatales precarios, como el de las madres comunitarias. Si bien es cierto que los diseños institucionales y los marcos normativos del ICBF no contemplan las acciones de las madres comunitarias como parte de la estructura del estado porque no las consideran como trabajadoras públicas o agentes oficiales, los escenarios analizados evidencian lo contrario: los HCB son un referente de lo *público no legal*. En este sentido, las políticas sociales tercerizadas, como la de las madres comunitarias, son lugares fértiles para indagar sobre las nuevas expresiones de lo público, a pesar del estado o más allá de él.

Las madres comunitarias y su relación con el estado

Los HCB hacen parte de las políticas sociales encaminadas a fortalecer el cuidado de la primera infancia a través de la generación de redes sociales de apoyo guiadas por el estado. Cuando se lanzó el programa HCB, en 1986, durante el gobierno de Virgilio Barco, el ICBF sostenía —en perfecta adecuación con los discursos dominantes de la comunidad internacional en materia de desarrollo social y económico— que el cuidado de los niños iba de la mano con el desarrollo comunitario. Sin embargo, el discurso oficial del gobierno respecto a las finalidades del programa cambió hacia finales de los años ochenta, en especial a raíz del paradigma introducido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño. A partir de entonces, el objetivo principal de los programas de bienestar familiar ha sido el de convertir a los niños en los beneficiarios principales de sus políticas. No sin generar tensiones, la profesionalización creciente de las madres comunitarias introducida en 2011 es una consecuencia de este cambio de dirección⁷.

6 La visión de este espacio justifica la utilización de *legalidad central* y *público no legal*. La legalidad central está representada por el principio de legalidad, de modo que reconoce que existen otros escenarios de legalidad en la periferia. Lo público no legal es el borde más allá de la legalidad no central, en donde el derecho ha logrado construir una frontera que expulsa determinados espacios del estado, como los de las madres comunitarias (Castro 2013).

7 Agradezco a los evaluadores de este artículo por insistir en la necesidad de hacer claridad sobre la historia política del programa HCB.

Fue así como el contexto político de los HCB que encontré al iniciar mi investigación estaba caracterizado por el enfrentamiento entre las madres comunitarias y la Dirección General del ICBF, a causa de la demanda de formalización de la relación contractual por parte de las madres comunitarias y la negativa del estado, que ahora aducía un interés en contratar profesionales. La tensión, latente desde la creación del programa, se había agudizado debido, por un parte, al establecimiento de la política conocida como “De cero a siempre”⁸, que buscaba tecnificar el servicio social del cuidado de los niños y niñas mediante la implementación de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) en reemplazo de los antiguos HCB, y por otra, a la sindicalización del grupo de madres comunitarias pioneras. La propuesta de tecnificación del servicio provocó el levantamiento de las más de 77.000 madres comunitarias organizadas en el país, que demandaban, por medio de esquemas de asociación propios del régimen laboral como los sindicatos, que se les regularizara su situación como verdaderas funcionarias del estado. A través de un paro de actividades y de manifestaciones públicas, solicitaban ser contratadas directamente por el ICBF para hacer visible su vinculación como servidoras de la entidad (“1.100.000 de niños” 2012). En contraste, los funcionarios del ICBF, tanto del nivel central como del regional, en el plano directivo y en el de los ejecutores de programas de primera infancia, se referían a las madres comunitarias como “meras voluntarias”, “trabajadoras gratuitas” y “filántropas que la sociedad necesita para vivir” (S. B. Camacho, comunicación personal⁹; R. M. Navarro, comunicación personal¹⁰).

La protesta tuvo eco y la Corte Constitucional le ordenó entonces al ICBF regularizar en un plazo no mayor a seis meses la situación de cada una de las madres comunitarias del país¹¹. Según la sentencia, el ICBF debía coordinar el trabajo interinstitucional para garantizar que todas las mujeres que ejecutaban la labor de cuidado de los infantes devengaran al menos un salario mínimo como compensación

8 “De cero a siempre” es el programa gubernamental de atención integral a la primera infancia. Fue creado en el primer gobierno del presidente Santos y actualmente está a cargo de María Clemencia Rodríguez. Este programa busca articular la ayuda de los sectores públicos, privados, la cooperación internacional y la sociedad civil para el trabajo por la primera infancia. “De cero a siempre” ignora por completo la lucha de las madres comunitarias, la cual no obstante ha sido constante desde la formación de su primera organización sindical en 1989.

9 Esta entrevista se llevó a cabo el 13 de agosto de 2012.

10 Esta entrevista se llevó a cabo en noviembre de 2012.

11 Sentencia T-628 de agosto de 2012, con ponencia del magistrado Humberto Sierra Porto.

por un trabajo que beneficiaba a la comunidad y al estado (Mariana Ardila Trujillo, comunicación personal)¹². El asunto tuvo tal trascendencia que, en noviembre de 2012, durante una de mis últimas visitas de trabajo de campo a uno de los HCB, pude observar cómo las madres comunitarias entrevistadas respondían a los saludos de sus vecinas con actualizaciones informales respecto a la noticia de su presunta contratación. Esta negociación por la formalización de los contratos laborales solo obtuvo un cambio en 2014, cuando el gobierno Santos regularizó la relación con las madres comunitarias por medio de su contratación tercerizada, que quedó en manos de las juntas de padres de familia, medida cuyos efectos reales están en proceso de evaluación. Aunque el debate aún está en desarrollo, los HCB continúan siendo uno de los programas más populares del estado a lo largo y ancho del país. La afirmación “aquí estado no hay, pero están los HCB y el ICBF”, que registré durante una sesión de trabajo con uno de los grupos focales entrevistados, pero que se repite en muchas otras partes, es una clara evidencia de ello (grupo focal San Cristóbal Sur, comunicación personal¹³). Como es bien sabido, el ICBF es una de las instituciones que constituyen la presencia más tangible del estado para muchas comunidades y la figura de la madre comunitaria, en muchos casos, es la única presencia visible en aquellos lugares donde “el estado no llega” (grupo focal El Espinal, comunicación personal). Irónicamente, lo mismo sucede en áreas donde supuestamente el estado tiene mayor presencia: en las localidades de San Cristóbal Sur, San Cristóbal Norte, Suba y Simón Bolívar, en Bogotá, y en El Espinal, Tolima, donde hice trabajo de campo, al ICBF lo conocen por el logo de la camiseta de las madres comunitarias, ya que son ellas la única manifestación pública del estado que llega a muchas personas en sus contextos cotidianos.

Las madres comunitarias: entre lo público y lo privado

A pesar de las tensiones y de sus constantes reclamos por su inscripción formal dentro del estado, las madres comunitarias se benefician de la ambigüedad de pertenecer y no pertenecer al estado al mismo tiempo. Su uso instrumental de la frontera entre lo público y lo privado puede apreciarse en sus propias manifestaciones:

12 Mariana Ardila Trujillo es la magistrada auxiliar de Humberto Sierra Porto y fue la autora de la Sentencia T-628 de agosto de 2012.

13 Esta entrevista se llevó a cabo el 17 de octubre de 2012.

“a veces es bueno estar en el limbo en el que estamos porque usted da palo cuando tiene que dar palo, se hace la pobrecita cuando toca, o se deja felicitar cuando hay cosas buenas que decir” (grupo focal El Espinal, comunicación personal¹⁴). Pese a la ambigüedad de su condición, las madres comunitarias a las que conocí saben perfectamente cuáles son los defectos del régimen que las regula:

La característica del programa nace como una labor social voluntaria, entonces, como nosotras somos voluntarias solidarias, como nosotras somos muy madres, más madres de lo que somos, entonces no tenemos ningún vínculo laboral ni con el instituto ni con la asociación o la entidad contratista. No hay ningún vínculo laboral [...]. Es un contrato de aportes entre el instituto y la entidad contratista, ¿quiénes son las entidades contratistas? [...] O bien la asociación de padres de familia de los niños que están en los hogares o una caja de compensación o una ONG o una cooperativa. La lucha de nosotras sigue siendo que los hogares deben seguir siendo administrados por la comunidad para que no pierdan su trabajo comunitario. (Arango y Molinier 2011)

Las madres comunitarias aprovechan de muchas maneras el carácter de funcionarias flotantes y callejeras que les otorga su contratación. Todas usan la camiseta del ICBF a diario porque el símbolo de la agencia gubernamental las inviste de una autoridad simbólica necesaria para ejercer su labor: “una es como un policía, lo ven con la camiseta y lo respetan” (Arango y Molinier 2011). El símbolo estatal disuade incluso a los atracadores y bandidos, como lo narra una madre comunitaria FAMI (programa Familia, Mujer e Infancia): “varias veces me han intentado atracar y cuando ven la camiseta del ICBF dicen, uy, esta vieja es del Bienestar, dejémosla sana” (grupo focal El Espinal, comunicación personal). Utilizan también su vínculo con los HCB como un mecanismo de empoderamiento. Ser madre comunitaria resalta y potencia sus cualidades de lideresas colectivas y agentes de trámite de los problemas sociales. Ellas son interlocutoras directas de los organismos públicos, aparecen como el centro de la política de primera infancia en el ICBF y son incluidas de diferentes maneras en la planeación de la política pública de la institución, así como en las técnicas y programas que la misma entidad tiene para generar un sentido de identidad. Al respecto, la investigadora Raquel Bernal, del Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE), menciona:

14 Esta entrevista se llevó a cabo el 22 de noviembre de 2012 en El Espinal, Tolima.

Lo impresionante del programa HCB es que las madres están en el centro de todo. Tú vas a reuniones en el ICBF y todo gira en torno a la madre [...] cómo tener contenta a la madre, la madre se está quejando, la madre quiere [...]. De muchas maneras los niños quedan en un segundo plano y el rol de la madre se sobredimensiona en la política pública. (R. Bernal, comunicación personal¹⁵)

Las madres comunitarias también se posicionan como agentes de trámite de los problemas sociales. En una de las observaciones realizadas a las visitas de una madre comunitaria FAMI a familias de escasos recursos que viven a orillas del río Magdalena, vi con sorpresa que la pared de la casa de Ángela¹⁶, una niña de catorce años que cuida a cuatro hermanos menores de seis años y a su propia hija de dos meses, estaba llena de notas de la madre comunitaria. Estas reproducían los requisitos para el registro de la niña recién nacida, las fechas de las citas al médico y de presentación para acceder al programa Más Familias en Acción. Había una cartulina que recordaba no usar pólvora en Navidad para no violar el derecho de los niños, entre otros muchos papeles desordenados también colocados ahí por la madre comunitaria. En su interacción, el discurso de la madre comunitaria hacia Ángela recurría a los marcos de lo “legal”. Le explicaba con mucha claridad que debía presentarse con prontitud a la oficina de registro y llevar allá los documentos que le habían dado en el hospital, qué tenía que responder a las preguntas que le harían y le indicaba cómo debía llevar presentada a la niña. Ángela la escuchaba con mucha atención y respeto. Cuando le pregunté a Ángela por su percepción de la madre comunitaria, me dijo que ella estaba segura de que Ligia era muy importante porque hacía preguntas que nadie hacía, daba recomendaciones esenciales y siempre sabía cómo conseguir las cosas: “por ejemplo, ella me dice qué es lo que tengo que hacer en el pueblo con la niña, cómo puedo estar mejor, cómo cuidar a mis hermanos respetando sus derechos, esas cosas” (Ángela, comunicación personal¹⁷). Esa misma dinámica se replicaba en algunas localidades de Bogotá, donde las usuarias de los hogares comunitarios siempre se referían a las madres comunitarias como “unas verdaderas líderes para la comunidad, unas mujeres trabajadoras que nos ayudan con el cuidado de los niños y nos orientan no solo en la educación sino en los mecanismos para

15 Esta entrevista se llevó a cabo en enero de 2013.

16 Los nombres de las entrevistadas han sido cambiados.

17 Esta entrevista se llevó a cabo el 22 de noviembre de 2012 en El Espinal, Tolima.

ahorrarse trámites y sacarles jugo a algunos beneficios que uno desconoce” (usuaria de San Cristóbal Sur, comunicación personal¹⁸).

En los barrios y en las casas de los beneficiarios, contar con las recomendaciones de las madres comunitarias con respecto a dónde ir o qué hacer frente a determinada circunstancia es el único respaldo para adelantar trámites burocráticos lejanos y confusos (grupo focal El Espinal, comunicación personal). Ese rol de la madre comunitaria como *experta en trámites legales* fue algo que empecé a entender cuando una de las personas del ICBF que estaba gestionando mi acceso a los HCB de Suba en Bogotá me pidió que les hiciera a las madres una capacitación sobre el derecho de petición y los nuevos cambios en la Ley 1437 de 2011, relacionados con lo que anteriormente se llamaba *gubernativa*, o solicitudes de las personas a las oficinas públicas en el primer nivel: “eso a ellas siempre les interesa, así que puede plantearles ese intercambio para que le hablen de lo que les pasa” (S. B. Camacho, comunicación personal¹⁹).

Desde el punto de vista de las relaciones personales dentro de los HCB, las madres comunitarias entrevistadas coinciden en señalar que pertenecer a ellos también ha sido un factor positivo para su autoestima, que les ha permitido ampliar su red de apoyo y esclarecer su proyecto de vida. Con frecuencia, ellas reconocieron en las conversaciones que su papel les había ayudado a mejorar su autopercepción y muchas dijeron haber superado escenarios de violencia intrafamiliar o el abandono de sus parejas gracias al vínculo con el programa. *Ganaron* experiencias que no eran visibles cuando hacían los análisis sobre su lugar social: el afecto de los niños, el apoyo de la red de otras madres comunitarias, la construcción de su propia valía como madres comunitarias, necesitadas y queridas por las comunidades.

De este modo, las madres comunitarias se acercan al estado o se alejan de este para legitimar su posición y acceder a capitales económicos, sociales y simbólicos que solo así están disponibles para ellas. Por ejemplo, se afirman como parte de lo público estatal cuando dan razones para legalizar su contrato laboral. En ese caso, mostrar la subordinación y el control que ejerce el ICBF sobre ellas es conveniente, y lo saben, pero se distancian cuando necesitan legitimar posiciones de reclamo personal como interlocutoras u opositoras del estado.

Sin embargo, este no es el único nivel en el que las madres comunitarias ejercen agencia respecto a su rol. De manera paradójica, el ICBF ha acompañado su discurso de “las madres comunitarias son actores solidarios” con el de “los

18 Esta entrevista se llevó a cabo el 17 de octubre de 2012.

19 Esta entrevista se llevó a cabo el 6 de noviembre de 2012

actos de las madres comunitarias están reglados”. Lo contradictorio de la situación les permite a las madres comunitarias transitar con frecuencia entre narrativas que dan cuenta de lo reglado en la toma de sus decisiones cotidianas frente al programa y la discrecionalidad inmersa en su labor.

La política pública y sus beneficiarios

Los días que pasé en los HCB evidenciaron que la “línea estratégica para la primera infancia” no giraba solo en torno a la primera infancia, como lo mencionaban varios de los funcionarios entrevistados en el ICBF y lo documentan las más de cuatrocientas páginas del lineamiento técnico del programa. Los HCB tienen un beneficiario adicional que no figura en los discursos orales y escritos de mi investigación: las mujeres. Me refiero a las amigas, las familiares y las vecinas de la madre comunitaria que no tienen con quién dejar a sus hijos mientras trabajan, así como la madre comunitaria misma. En este sentido, las madres comunitarias configuran una nueva forma de maternidad que hace pública la experiencia de crianza y colectiviza la experiencia del cuidado de los hijos, y construye así un nuevo sentido de lo público encarnado en espacios que antes considerábamos privados.

Así, entre las preguntas con las que indagaba por el rol público de las madres comunitarias y por los efectos de la posible terminación del programa, ellas siempre respondían aludiendo al espacio común que han construido junto a las demás mujeres a su alrededor: “es claro que las madres comunitarias ayudan a otras mujeres y es claro también que si ellas no existieran las mujeres tendríamos más preocupaciones para poder trabajar y ganarnos la vida” (grupo focal El Espinal, comunicación personal). En este sentido, los HCB les permiten a las madres de los niños beneficiarios del programa ser más competitivas en el mercado laboral y, pese a las directrices del ICBF, hacer uso de su discrecionalidad para extender de manera informal los horarios y permitir que las madres superen las desventajas de no contar con los medios para el cuidado de los niños en los horarios de trabajo. El alcance no documentado de las madres comunitarias para la implementación del programa las posiciona como las verdaderas creadoras de una política pública callejera, pues ellas no aplican exclusivamente los lineamientos de la política social para la infancia, tal y como lo sugiere el análisis *top-down* de la política pública, sino una política de género enfocada en la conciliación del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres mediante sus redes de apoyo. En el sentido anterior, las madres comunitarias cuentan:

[El ICBF no lo reconoce, pero] el programa se creó debido a la necesidad que se vio en las comunidades de que las madres salían a trabajar y no tenían con quién dejar sus hijos. Entonces, todas las mujeres nos organizábamos y las apoyábamos en esta crianza con los niños; de allí nació el programa de hogares comunitarios. (Grupo focal El Espinal, comunicación personal)

Aunque las madres comunitarias reportan más los beneficios que los perjuicios de su actividad, también son claras en señalar que el espacio físico de sus casas y el de su vida familiar se ve afectado por la presencia diaria de un alto número de niños (al menos catorce). Con frecuencia, ellas deben invertir recursos propios para reparar el deterioro del mobiliario y de las habitaciones de sus casas, así como para ayudar económicamente a los niños y a las madres que lo necesitan, y sacrifican horas de su vida privada familiar por la demora de alguna acudiente en recoger a su hijo. A pesar de ello, son más las madres que coinciden en afirmar que el afecto de los niños y la gratitud de los vecinos son “ganancia, pues a la final siempre está uno en su casa, con sus hijos, viendo al marido y con el cariño de los niños” (L. Espinoza, comunicación personal²⁰). La valoración del trabajo que hacen con los niños contiene, en sí, la paradoja de que constantemente genera costos *extra* y al mismo tiempo genera réditos inesperados y satisfactorios.

La investigación también evidenció que las madres comunitarias han creado una política pública orgánica distinta a la prevista por el ICBF, pues en sus manos los resultados del cuidado a la primera infancia son distintos a aquellos que se podrían considerar un producto previsible de las lecturas literales de la política pública²¹, pero no menos importantes. En esta nueva política pública creada desde abajo, el programa HCB no se dirige exclusivamente a la primera infancia, sino también a las mujeres trabajadoras de clases bajas, y en esta medida es una política pública de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo de las mujeres de recursos escasos: a algunas de las madres de los niños les facilita la inserción en el mercado laboral, mientras que a las madres comunitarias les ofrece la posibilidad de amasar un capital social y simbólico por medio del ejercicio colectivo del trabajo de cuidado. La adecuada alimentación y

20 Esta entrevista se llevó a cabo en noviembre de 2012.

21 Las lecturas literales de la política pública HCB concentran sus resultados en los beneficios de la primera infancia. Eso implica que las lógicas causales de lectura de la acción pública no documentan los beneficios imprevistos de esta, como el empoderamiento femenino en el caso estudiado.

educación de los niños que publicita el ICBF como prioridad del programa y del diseño de la política pública del nivel central no es lo que prima en los escenarios cotidianos de la negociación entre las madres comunitarias y el estado. En este sentido, el guión que orienta a las madres comunitarias —“mi trabajo es ser madre”— condensa la tensión entre el trabajo de cuidado como un trabajo no reglado, por hacer parte de un fuero privado, y la regulación pública que quiere ejercer el ICBF.

En la práctica, el reconocimiento público de la labor que desempeñan para el estado y de la búsqueda de la legalidad que las legitima en sus comunidades, así como la defensa de su autonomía para asumir y tomar las decisiones necesarias para el desempeño de las tareas de “madres”, en el fuero privado de sus hogares, compiten permanentemente en las actividades de las madres comunitarias. Pero es precisamente ese carácter contingente del principio de legalidad entre lo público y lo privado lo que permite que esta política pública para la primera infancia tenga más de un beneficiario en los escenarios de su implementación. En este contexto, el principio de legalidad no se percibe como un mecanismo de control de la acción arbitraria del poder central ni como un mecanismo de certeza normativa, pues mientras el poder está disperso y se ejerce de manera descentrada por las madres comunitarias, los cuerpos normativos son indeterminados. Los HCB son, en este sentido, un ejemplo claro de las nuevas realidades de la administración pública y del estado que se soportan en estructuras gaseosas en las que la legalidad que reivindica la intervención del estado está en constante negociación, por cuanto constituyen escenarios que se desenvuelven de manera inestable entre lo público y lo privado.

A manera de conclusión: hacia una fenomenología del activismo burocrático

El programa de las madres comunitarias y los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) cuestionan de diversas maneras cómo pensamos el estado y su estrecha relación con la construcción de los sentidos de *lo público*. Como intenté mostrarlo a lo largo del artículo, lo público y lo estatal están lejos de ser cualidades y entidades claramente delimitadas. Por el contrario, el uso de esas categorías para denotar roles privilegiados está en negociación constante, por la vía de principios de legalidad que tampoco cuentan con una línea nítida de diferenciación asociada a ellos. Las normas nos dan respuestas contradictorias y excluyentes, y estas

alternativas benefician o afectan de manera diferente a los actores sociales en juego. Este es el caso de las madres comunitarias, que nos remiten a un escenario social y legal sui géneris. Su trabajo comunitario, su conexión con la vecindad, su familiaridad con el lenguaje legal, la autocomprensión de su papel en términos colectivos y la manera en la que se relacionan con los organismos del estado que las vigilan no pueden interpretarse fácilmente a través de las teorías que escinden la realidad social entre lo público y lo privado, o entre el estado y la sociedad civil. Contrario a esto, las madres comunitarias pertenecen a una sociedad política (Chatterjee 2004) que surge en un contexto de ciudadanías precarias en las que ellas intentan, mediante reclamos legales, mejorar su posición política y la de sus vecinos. La función pública que ejercen se sale del canon asociado a los patrones oficiales de pertenencia a la burocracia del estado en la que participan: toman decisiones subjetivas, no reportan patrones de actuación, particularizan los conflictos y usan sus roles para desarrollar agendas propias. La flexibilidad de su ejercicio laboral les permite ejercer un *activismo burocrático* propio de las burocracias callejeras que actúan en la frontera entre lo público y lo privado, aplicando de manera discrecional el derecho, por medio de la construcción del principio de legalidad en sus prácticas cotidianas de trabajo. Su activismo burocrático redundará así en una administración pública de la vida familiar y laboral de mujeres insertadas en contextos y dinámicas propios de una sociedad política, que se rige por la construcción de grupos de interés que gestionan beneficios más allá de la oposición estricta entre estado y ciudadanía (Epp 2010).

En efecto, aunque desde la institucionalidad del estado ha sido común que los debates sobre el derecho y los derechos de las madres comunitarias se desenvuelvan en el examen de los litigios y de sus estrategias de movilización, desde la perspectiva de las madres comunitarias, estos debates adquirieron una realidad más mundana, al girar en torno a los dispositivos de la administración pública mediante un activismo relacionado con lo que servía de base para la aplicación de tal administración: oficinas administrativas, comités encargados de la asignación de derechos, oficinas públicas que entregan beneficios o deciden sobre sanciones y las personas que toman esas decisiones. Lo particular de esa fotografía del estado que nos ayudan a construir las madres comunitarias es que, en ella, el estado no limita el comportamiento de los actores inmersos en conflictos particulares en espacios específicos. Ellas nos enseñan que, como burócratas callejeras, detentan un poder diferente del que presentan los documentos oficiales y del que el ICBF dice que tienen. Ellas son conscientes de que hay un plus en su capacidad de actuación que las hace ir más allá del derecho mediante lo que denominamos *activismo burocrático*.

Tal y como lo registré en mi diario de campo, en la fase de la implementación de la política pública, las madres comunitarias habían creado una política social “en acción” distinta a la política pública anunciada “en los libros”. Durante este periodo, documenté cómo, mientras el lineamiento técnico del ICBF se dedicaba a configurar el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar como una política dirigida a la formación de la primera infancia en estratos bajos, las madres comunitarias habían creado una política social en acción que tenía como beneficiarias directas a sus vecinas. Ello implicaba distintos grados de conciencia sobre el objetivo general que se cumplía con el programa y el nivel de maleabilidad que dicho objetivo adquiriría en las manos de sus ejecutoras. Mientras existían madres que eran completamente conscientes de su nivel de agencia sobre los resultados del programa, y lo presentaban como un logro político para desarrollar sus agendas particulares, otras escondían el grado de discrecionalidad que detentaban para tomar decisiones porque temían alguna represalia. Pese a que este grado de conciencia variaba, la verificación de la manera como se toman las decisiones respecto del acceso al HCB y la distribución de los beneficios que allí se entregaban me permite afirmar que el activismo burocrático, en tanto fenómeno social, se compone de acciones que los ejecutores de las políticas públicas negocian en los puntos capitales en donde el estado tiene contacto directo con los ciudadanos, pero donde el principio de legalidad no es una realidad preexistente.

En este universo tan variable, el contenido de las decisiones legales referidas a espacios microsociales y los resultados de las interacciones de lo público con los ciudadanos dependen de variables contingentes que se encuentran en el último nivel de ejecución de las políticas públicas: las amistades de las agentes —en este caso las madres comunitarias—, sus alianzas, sus simpatías, su temperamento. Es por esto que, más allá de los marcos de definición de su legalidad, nos encontramos frente a una política social que, aunque diseñada para el desarrollo de la población infantil, se torna fácilmente en una de conciliación con implicaciones de género. De hecho, la investigación mostró cómo los actores principales del campo —los beneficiarios y las madres comunitarias— experimentaban el “verdadero” sentido de la política social como un medio para estructurar una red cooperativa que distribuía el trabajo de cuidado en espacios con condiciones socioeconómicas de fragilidad. Esto quería decir que el programa de asistencia social permitía también que mujeres de clases sociales menos favorecidas participaran en el mercado laboral, gracias a la ayuda de las madres comunitarias durante la jornada laboral, y a la vez, se traducía en una tensión entre los beneficios que podían recibir las madres usuarias —aumentar sus posibilidades de acceso al trabajo— y los beneficios que podían obtener sus hijos

—contar con un mejor cuidado—, lo que dependía de la perspectiva desde donde se interpretaba la misma política social. La lectura descendiente correspondía a la versión del programa HCB, mientras que la lectura ascendente²² se refería a la versión de la política social construida por las madres comunitarias en su acción cotidiana. La primera fue creada por el gobierno en los documentos Conpes y en el lineamiento técnico que regula los HCB para favorecer a la primera infancia, y se apropia de la vulnerabilidad explotable de las mujeres que ejercen el rol de madres comunitarias. La segunda es una política de conciliación entre trabajo productivo y reproductivo con una clara agenda de género que favorece también a vecinas, hermanas y amigas.

Para las lecturas descendientes, que insisten en resaltar lo que aparece en los informes acerca del fracaso de la política y promueven la tecnocracia para eliminar los programas que proporcionan asistencia comunitaria, los resultados que describen las madres comunitarias son inexistentes. Esto ocurre porque su lectura lineal de las políticas sociales considera los indicadores de desarrollo infantil como el método para controlar el principal objetivo del programa (el objetivo descendiente) y no los objetivos de género (como objetivo ascendente), que no obstante son uno de los efectos más notables de la política social. Al respecto, sería conveniente analizar qué deben medir las políticas sociales ¿los objetivos esperados o los objetivos alcanzados?

Otro resultado visible de mi estudio indica que, mientras para el discurso oficial la madre comunitaria aparecía como un actor periférico, para los beneficiarios y vecinos era un actor central. Si bien la ciudadanía percibía el programa de los HCB como una cooperación independiente de instituciones públicas como el ICBF, los beneficiarios reconocían en la madre comunitaria la única presencia del estado en su vida cotidiana. En el relato de los beneficiarios, ella representaba la voz que orientaba las dinámicas públicas en vecindarios de bajos ingresos: les decía cómo obtener subsidios, cómo registrar los nombres de sus hijos, qué documentos necesitaban para obtener ayuda oficial del gobierno, qué oportunidades tenían para obtener los beneficios de infancia del ICBF y qué otras instituciones podían ayudarles a mejorar su situación económica. Pero, si bien la madre comunitaria desempeñaba un papel crucial en el escenario social, como hemos

22 Utilizo el adjetivo *ascendente* por tres razones. Indica que la legalidad producida por esas burocracias se genera de una perspectiva de abajo arriba, con la cual abandono los esquemas descendentes que ven en el centro de las principales ramas del poder público la producción de lo que percibimos como legal. Señala también que esa perspectiva está en “emergencia”, en contravía de las posturas tradicionales. Por último, tiene implicaciones en términos distributivos: visibiliza el empoderamiento de roles que tradicionalmente no estaban ubicados en posiciones de poder.

visto, su relación con el estado no cumplía con los mínimos requisitos legales: en el momento de la investigación, las madres comunitarias no tenían contrato laboral, ni orden de prestación de servicios, ni vínculo de solidaridad legalmente reconocido. Solo las respaldaba la idea de la *solidaridad privada* que se encuentra en el esquema legal de la política social que ampara los HCB en Colombia. Irónicamente, por medio de conceptos alusivos a la solidaridad, el estado explotaba a mujeres de bajos ingresos que, a través del trabajo social que realizaban, brindaban una asistencia que era responsabilidad del estado a hogares de bajos ingresos. Esta difícil relación se estructuraba por medio de un discurso ideológico que idealizaba el carácter no remunerado del trabajo social, auspiciaba la división entre el estado de derecho y la política social, y promovía la desregulación de servicios sociales estatales y la privatización del cuidado infantil, entre otras acciones.

Si bien la agencia pública percibía a las madres comunitarias como filántropas sin relación formal alguna con el estado, las mujeres que ejercían esta labor continuaron siendo agentes efectivas en la distribución de los recursos públicos que el ICBF, en un esquema de control muy débil, les otorgaba como ayuda para adelantar el cuidado de los niños de su vecindario. Por lo tanto, los ciudadanos reconocían a estas madres como intermediarias cruciales y únicas entre ellos y el estado. Durante la investigación, observé que las madres comunitarias combinaban un verdadero ejercicio de discrecionalidad respecto a los beneficiarios del programa y un rol redistributivo dentro de contextos muy precarios. De acuerdo con los resultados del estudio de caso, las madres comunitarias recibían en su hogar a niños que estaban vinculados a su familia o a su grupo social, pero también a niños que consideraran que necesitaban “ayuda de verdad” (grupo focal San Cristóbal Sur, comunicación personal). Eran dueñas de una discrecionalidad, regida por su subjetividad y motivada por las historias personales de los beneficiarios del programa, que usaban para tomar decisiones autónomas, que variaban en cada HCB, a la hora de admitir a niños de hogares afrocolombianos, adolescentes embarazadas o de tener preferencias regionales y elegir a niños de Boyacá, Santander o Antioquia, por ejemplo.

Dentro de la mirada que propongo, las madres comunitarias ejercían un activismo que era, a la vez, una nueva expresión de *lo público* construida y negociada en el día a día de actividades que muchos consideran banales dentro de una lógica institucional de producción de lo público. Esto implicaba que, como burócratas callejeras, ellas gestionaban lo público en escenarios de alta indeterminación legal, en los cuales, sin embargo, el derecho construía identidades enfrentadas, pero también espacios donde esas identidades se encontraban. Para

mí, como abogada, resultaba muy difícil predecir el resultado de las interacciones burocráticas y, a medida que intentaba trazar la frontera entre lo público y lo privado en las actuaciones de las madres comunitarias, sentía que me alejaba del lecho de certeza que generan las visiones liberales del derecho. La etnografía fue en gran parte la que me permitió captar con claridad lo que estaba en juego cuando ellas aludían a lo público y al estado gestionado desde planos cotidianos de la vida de distintas personas. Ello es así porque las madres comunitarias son una expresión de lo público que existe por fuera de los artefactos culturales que construimos como legales y que está lejos de las imágenes que lo describen como algo unitario, plano y racional porque lo muestran como conflictivo, poco racional y muchas veces caótico. La figura de las madres comunitarias me permitió problematizar las visiones monolíticas de lo público al diluir su sentido en las acciones de mujeres que, a través del trabajo de cuidado, politizaban la familia, la maternidad y el cuidado, lugares sociales vinculados tradicionalmente con lo privado. En esta zona gris ha emergido un nuevo sentido de lo público asociado a un estado que se manifiesta con voz femenina, con relaciones de poder en disputa entre mujeres posicionadas en distintos espacios sociales, en guiones que rompen los imaginarios ortodoxos de las burocracias del estado: las madres comunitarias, que son la cara del estado en la vida cotidiana de comunidades barriales populares, no son burócratas negligentes o tecnócratas indolentes, son militantes de sus propias agendas políticas y, en ese sentido, presentan una visión de lo público mucho más compleja y heterogénea.

Referencias

“1.100.000 de niños, sin clases por paro de madres comunitarias”. 2012. *El Tiempo*, 7 de mayo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11734032>.

Abrams, Philip. 1988. “Notes on the Difficulty of Studying the State”. *Journal of Historical Sociology* 1 (1): 58-89. DOI:10.1111/j.1467-6443.1988.tb00004.x.

Arango, Luz Gabriela y Pascal Moliner. 2011. *El trabajo y la ética del cuidado*.

Bogotá: La Carreta Editores; Universidad Nacional de Colombia.

Bhukuth, Augendra. 2008. “Defining Child Labour: A Controversial Debate”. *Development in Practice* 18 (3): 385-394.

Buchely, Lina. 2014. “Las burocracias: una nueva forma de pensar el estado”. Estudio preliminar de *Las burocracias*, editado por Michael Lipsky, 13-95. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Castro, María Victoria. 2015. “Derecho, espacio y poder. Aproximación a la

- geografía legal desde el análisis distributivo”. Tesis de Doctorado en Derecho en proceso de evaluación, Universidad de los Andes.
- Chatterjee, Partha.** 2004. *The Politics of the Governed. Reflections on Popular Politics in Most of the World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Chevallier, Jacques.** 2011. *El estado posmoderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Epp, Charles R.** 2010. *Making Rights Real: Activists, Bureaucrats, and the Creation of the Legalistic State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Evans, Anthony.** 2010. *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*. Farnham: Ashgate.
- Evans, Tony y John Harris.** 2004. Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work* 34 (6): 871-895.
- Ewick, Patricia y Susan Silbey.** 1998. *The Common Place of Law: Stories from everyday Live*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fraser, Nancy.** 2013. *Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis*. Londres: Verso.
- Frug, Mary Joe.** 2006. “Un manifiesto jurídico feminista posmoderno (versión inconclusa)”. En *Crítica jurídica: teoría y sociología jurídica en los Estados Unidos*, 223-250. Bogotá: Uniandes.
- García Villegas, Mauricio.** 2010. *Los abogados en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Geertz, Clifford.** 1994. *Hecho y ley*. Barcelona: Paidós.
- Gilbert, Joseph y David Nugent.** 2002. *Aspectos cotidianos de la formación local del estado*. México D. F.: Era.
- Gupta, Akhil y James Ferguson.** 2002. “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality”. *American Ethnologist* 29 (4): 981-1002.
- Gupta, Akhil y Aradhana Sharma.** 2006. “Globalization and Postcolonial States”. *Current Anthropology* 47 (2): 277-307.
- Herreño, Ángel Libardo.** 1999. *No hay derecho: las madres comunitarias y jardineras frente al derecho laboral*. Bogotá: ILSA.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).** s. f. “Hogares Comunitarios”. Portal ICBF. “Preguntas frecuentes”. <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Servicios/Preguntas-FrecuentesNew>.
- 1996. *Acuerdo 21*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- 1997. *Bogotá: primera encuesta sistema de evaluación de impacto de Hogares Comunitarios de Bienestar*. Bogotá: Departamento de la Prosperidad Social.
- 2000. *Satisfacción de los beneficiarios de los Hogares Comunitarios del ICBF*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- 2011. *Lineamiento técnico administrativo, modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (familiares, grupales, múltiples, múltiples empresariales y jardines sociales) para la atención a niños y niñas hasta los cinco (5) años de edad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Dirección de Prevención.
- 2012. *Informe de resultados*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- Jaramillo Sierra, Isabel Cristina.** 2013. *Derecho y familia en Colombia. Historias de raza, género y propiedad 1540-1980*. Bogotá: Uniandes.
- Latour, Bruno.** 2010. *The Making of Law*. París: Polilty.

- Lipsky, Michael.** 1984. "Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs". *Social Service Review* 58 (1): 3-27.
- . 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, Michael y Richard Weatherley.** 1977. "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform". *Harvard Educational Review* 47 (2): 171-197.
- Macpherson, C. B.** 2010. *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*. Introducción de Frank Cunningham. Nueva York: Oxford University Press. Consultado el 20 de marzo de 2015. http://books.google.com.co/books?id=eDV_cgAACAAJ.
- Martínez, Sandra.** 2013. "Hacia una etnografía del estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano". *Universitas Humanística* 75: 1-32.
- Maynard-Moody, Steven y Michael Craig Musheno.** 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Consultado el 26 de mayo de 2015. <http://books.google.com.co/books?id=OfisZX7dwEMC>.
- Mitchell, Timothy.** 1991. "The Limits of the State: Beyond Stasis Approaches and their Critics". *American Political Science Review* 85 (1): 77-96.
- . 1999. "Society, Economy and the State Effect". En *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*, editado por George Steinmetz, 76-97. Ithaca: Cornell University Press.
- Nuijten, Monique.** 2003. *Power, Community and the State. The Political Anthropology of Organization in Mexico*. Londres: Pluto Press.
- Pitch, Tamar.** 2003. *Un derecho para dos: la construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*. Madrid: Trotta.
- Portillo, Shannon, Danielle S. Rudes, Jill Viglione y Matthew Nelson.** 2013. "Front-Stage Stars and Backstage Producers: The Role of Judges in Problem-Solving Courts". *Victims & Offenders* 8 (1): 1-22.
- Rabotnikof, Nora.** 1993. "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración". *RIFP* 2: 75-96. Consultado el 5 de abril de 2015. <http://e-spacio.uned.es>.
- Ramírez, María Clemencia.** 2010. "La antropología de la política pública" (presentación a número especial). *Antípoda* 10: 13-17.
- Rodríguez Rodríguez, Libardo.** 2011. *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Sommer, G. y M. Ostergaard.** 2013. "Street-Level and Front-Line Workers in the Context of the European Welfare State". Ponencia presentada en el Law & Society Annual Meeting. Boston, Estados Unidos, 30 de mayo a 2 de junio.
- Warner, Michel.** 2008. *Públicos y contrapúblicos*. Barcelona: Contratextos.
- Watkins-Hayes, Celeste.** 2009. *The New Welfare Bureaucrats: Entanglements of Race, Class, and Policy Reform*. University of Chicago Press. Consultado el 26 de mayo de 2015. <http://books.google.com>.
- Weber, Max.** 1963. *Economy and Society; an Outline of Interpretive Sociology*. Nueva York: Bedminster Press.