



**División de Ciencias y Humanidades
Departamento de Política y Cultura
Posgrado de Políticas Públicas**

**ESTUDIO DE CASO: SISTEMA DISTRITAL DE CUIDADO Y LA GARANTÍA
DE DERECHOS DE LAS MUJERES CUIDADORAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C**

Tesis para optar al grado de Maestra en Políticas Públicas

Por:

Alejandra Charry Castro

**Directora: Dra. Abigail Rodríguez Nava
Codirectora: Dra. Ángeles Sánchez Bringas**

Ciudad de México, 2022

Resumen

El texto aborda las complejidades de la desigualdad de género, centrándose en las causas y consecuencias del trabajo no remunerado asumido por las mujeres en los hogares. A nivel mundial, las mujeres llevan una carga desproporcionada en el trabajo de cuidados en los hogares, esencial para la reproducción social. Sin embargo, el reconocimiento de esta problemática ha sido lento y solo recientemente ha sido abordado por los Estados a través de políticas públicas.

América Latina es una expresión de lo anterior y en países como Colombia, las mujeres destinan casi el doble del tiempo a los trabajos de cuidado que los hombres. La pandemia del COVID-19 ha exacerbado esta desigualdad, afectando los derechos y el proyecto de vida autónomo de las mujeres.

En respuesta, los gobiernos han comenzado a diseñar estrategias para trasladar la carga de trabajo de cuidado a actores sociales como el Estado, el mercado y la sociedad civil. Un ejemplo de esto es el Sistema Distrital de Cuidado (SIDICU) en Bogotá, implementado desde 2020 para redistribuir, reconocer y reducir las cargas de trabajo de cuidado para las mujeres.

La investigación se enfocó en analizar las acciones del gobierno de Bogotá para integrar enfoques de derechos y de género en el SIDICU. Utilizando la metodología feminista y el estudio de caso, el documento se estructura en cinco capítulos que abordan el marco teórico, histórico-contextual, metodológico, análisis del caso de estudio (SIDICU) y conclusiones.

Palabras clave

Sistema de cuidado, derechos, mujeres cuidadoras, políticas públicas, Bogotá,

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: TEORÍA FEMINISTA, MARCO DE ANÁLISIS DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	13
1.1 Teoría Feminista.....	14
1.2 El Estado y las políticas públicas desde el feminismo	17
1.3 Economía y género.....	21
1.3.1 Economía feminista: Surgimiento y consolidación	23
1.3.2 Críticas centrales desde la economía feminista	25
1.3.3 Nueva Economía de la Familia, contraste con el feminismo	28
1.4 Trabajo: Análisis desde su división sexual	29
1.5 Políticas públicas y cuidado	34
1.5.1 Políticas Públicas	35
1.5.2 El cuidado	41
1.5.3 Bases para la construcción de políticas públicas de cuidado.....	46
CAPÍTULO II: MARCO HISTÓRICO-CONTEXTUAL: LA RELACIÓN ENTRE GÉNERO Y CUIDADO EN LA AGENDA PÚBLICA.....	54
2.1 El cuidado en la agenda pública.....	54
2.2 El problema de los cuidados.....	55
2.3 Propuestas de política respecto al trabajo de cuidado no remunerado	62
2.3.1 Las tres r's: Redistribuir, reconocer y reducir	62
2.3.2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL	64
2.3.3 ONU MUJERES en Colombia	66
2.4 Experiencias latinoamericanas de políticas públicas de cuidado	70
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	89
3.1 Metodología feminista.....	89
3.2 Método: Estudio de caso	91
CAPÍTULO IV: SISTEMA DE CUIDADO DE BÓGOTA: ESTUDIO DE CASO EVALUATIVO	101
4.1 Concepto de política pública para la administración pública bogotana	103

4.2 Características generales del SIDICU	107
4.2.1 Normatividad Internacional y Nacional	115
4.2.2 Normativa bogotana	119
4.3 Análisis del enfoque de derechos	124
4.4 Análisis del enfoque de género	138
4.4.1 Fase de Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política:	140
4.4.2 Formulación y diseño	145
CONCLUSIONES.....	152
BIBLIOGRAFÍA.....	157

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Diamante del cuidado	51
Gráfico 2. Propuesta de Elson (2017)	64
Gráfico 3. Propuesta CEPAL (2016)	66
Gráfico 4. Propuesta de ONU-Mujeres.....	69
Gráfico 5. Operación del Sistema Distrital de Cuidado.....	110
Gráfico 6. Representación Índice de Priorización de las Manzanas de Cuidado por localidades	112

Índice de Tablas

Tabla 1. Preguntas enfoque de derechos	94
Tabla 2. Número de preguntas en enfoque de género.....	96
Tabla 3. Preguntas enfoque de género.	98

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Manzana de cuidado.....	109
---	-----

INTRODUCCIÓN

La desigualdad es un problema con múltiples expresiones que se interceptan permanentemente y evidencian el origen multicausal y complejo de dicha situación, lo cual, genera grandes dificultades para encontrar soluciones a este problema público. Tal es el caso de los problemas asociados a las desigualdades basadas en el género, los cuales encuentran sus raíces en estructuras que emanan de la configuración capitalista y patriarcal de la sociedad. En ese sentido, la negación sistemática de los derechos y libertades de las personas, pero sobre todo de las mujeres, se asocia con instituciones y contextos que no pueden ser aislados para su análisis, sino que deben estudiarse de forma conjunta.

Teniendo en cuenta lo anterior, el estudio de las desigualdades basadas en género requiere un entendimiento de la complejidad de dicha problemática, por lo que en esta investigación fue necesario analizar sólo alguna o algunas de sus manifestaciones sin descuidar las intersecciones que esta problemática pueda presentar. Tomando esto como referencia, la presente investigación se enmarca en el análisis de una de las expresiones de esta desigualdad, la enorme carga de trabajos de cuidados no remunerados que se origina como resultado de la división sexual del trabajo.

En el mundo, las niñas y las mujeres son las principales víctimas de las violencias y de las consecuencias de fenómenos como la pobreza, la guerra, los desplazamientos forzados, entre otros. Pero, además, soportan una gran carga de trabajo que en general no se paga y se desarrolla en condiciones precarias, el trabajo de cuidados. Al respecto, la Organización Internacional de Trabajo – OIT señala que:

“A escala mundial, sin excepción, las mujeres realizan el grueso del trabajo de cuidados no remunerado, a saber, el 76,2 por ciento del total de horas dedicadas al mismo.

Ningún país del mundo registra una prestación de cuidados no remunerada igualitaria entre hombres y mujeres” (Organización Internacional del Trabajo, 2019, pág. XXIX)

Como sucede generalmente en relación con todos problemas públicos, esta situación que es ya bastante preocupante se radicaliza en territorios que han sido considerados como las periferias del mundo, entre ellas Latinoamérica. La región presenta indicadores alarmantes sobre las tasas de ocupación de las mujeres, la autonomía económica y política, violencias basadas en género y, sobre todo, la excesiva carga de trabajo de cuidados no remunerado. Respecto a esta última, las Encuestas sobre el Uso del Tiempo se vienen configurando como instrumentos de medición que aportan algunas evidencias sobre la problemática, al respecto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2019) señala:

La información de las encuestas de uso del tiempo de la región, pese a que sus metodologías no son comparables, ofrecen un panorama muy claro. Cada día, las mujeres de la región dedican el triple del tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en comparación con el que dedican los hombres a las mismas tareas. (pág. 145)

Un proceso de análisis realizado por parte de la CEPAL en relación con el tiempo dedicado al trabajo demostraba, que las mujeres latinoamericanas dedican más tiempo a trabajar de forma no remunerada en comparación con los hombres de la región:

“(…) pese a la fuerte inserción de la mujer en el mercado laboral de los últimos años (cuando analizamos para la sociedad en su conjunto y no únicamente para quienes reportaban haber realizado alguna actividad) persiste su baja participación en cantidad de horas remuneradas en el día (significándoles el 40% de un día típico laboral) y una gran carga de actividades domésticas y de cuidados, la que ocupa aproximadamente el otro 60%.

Cuando repetimos el análisis, para el caso de los hombres, el ejercicio nos muestra la fuerte división sexual del trabajo para actividades domésticas y de cuidado. Los varones, en un día típico laboral, destinan en promedio menos del 10% en este tipo de actividades” (Espejo y otros, 2010, pág. 21)

Debido a los efectos de la pandemia originada por el COVID-19, estas cifras han cambiado significativamente, evidenciando nuevamente que han sido las mujeres quienes han soportado más cargas de trabajos, principalmente no remunerados, con ocasión a los problemas sociales, económicos y de salud pública que se vienen presentando de forma más radical a partir del año 2020. Por ejemplo, en Colombia, la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo – ENUT, que analiza la cantidad de horas destinadas por los colombianos para el desarrollo de distintas actividades, entre ellas el trabajo de cuidados no remunerado, evidenció con los resultados de su última aplicación en el periodo entre septiembre 2020 y agosto de 2021, un aumento en la cantidad de tiempo destinado por las mujeres a estas actividades.

Respecto a lo anterior, la encuesta señala que, a nivel nacional, en las actividades relacionadas con servicio doméstico y de cuidados no remunerados al propio hogar, los hombres registraron una participación de 61,3% y las mujeres, una participación de 88,9% siendo estas últimas las que ocupan cerca de 2,6 veces más tiempo que los hombres en el desarrollo de estas actividades (mujeres: 8 horas diarias vs. Hombres: 3,07 horas diarias). Esta tendencia se invierte frente al trabajo remunerado, en donde la participación de los hombres es del 52,6% y solo el 29,3% de las mujeres. Inclusive, aunque la ENUT toma principalmente datos de las cabeceras municipales, frente a la población que se identifica como campesina, las cifras son aún más críticas. Esto último debido a que el 93,2% de las mujeres campesinas realiza actividades relacionadas con el trabajo de cuidados no remunerados, mientras que solo el 27,6% participa en actividades

remuneradas, en el caso de los hombres, el 57,9% realiza actividades de trabajo no remunerado y el 65,1% de trabajo remunerado.

Los resultados de la encuesta muestran también este incremento de la carga de trabajo de cuidados no remunerados realizado por las mujeres en el ámbito local. En el caso de la ciudad capital, Bogotá D.C., las mujeres ocupan actualmente cerca de 6 horas y 47 minutos diarios en el desarrollo de actividades asociadas al trabajo de cuidados no remunerado, mientras que en los resultados de la ENUT para el período 2016-2017, se establecía que las bogotanas destinaban en promedio 5 horas y 11 minutos al mismo tipo de trabajo. Por su parte, los hombres incrementaron poco su carga con relación a los cuidados, ya que en 2016-2017 ocupaban cerca de 2 horas y 24 minutos y, para 2020-2021, el tiempo aumentó a 2 horas y 36 minutos.

Ahora bien, además de ser de suma importancia considerar las cifras en relación con la cantidad de tiempo destinado al trabajo de cuidados no remunerado, resulta relevante comentar otras estadísticas que inciden profundamente en el incremento o reducción de las cargas descritas, por ejemplo, las tasas de fecundidad y las cifras asociadas al envejecimiento de la población colombiana. Al respecto, es importante añadir que, de acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda desarrollado en el año 2018, las mujeres colombianas tienen en promedio 1,95 hijos, dato significativamente menor para la ciudad de Bogotá D.C con una Tasa Global de Fecundidad por mujer de 1,4 hijos¹. Aunado a esto, los hogares en el país tienen un tamaño promedio de 3,1 personas y cerca del 42% tienen una estructura nuclear biparental, es decir que están conformados por madres/mujeres, padres/hombres con o sin hijos, tipología familiar en la

¹ El Departamento Nacional de Estadísticas Nacionales (DANE) señala que, para el año 1993, la Tasa Global de Fecundidad por mujer a nivel nacional era de 3.36 hijos. Poco más de una década después, en el año 2005, la misma medición reflejaba un descenso hasta llegar a una Tasa de 2.33 hijos por cada mujer.

que las mujeres cuentan con la mayor carga de cuidados dedicando a este trabajo cerca de 9 horas en hogares con hijos y 4 horas 59 minutos en hogares sin hijos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2022).

Así mismo, las estadísticas señalan que las mujeres en Colombia tienen hijos principalmente entre los 20 y 29 años, etapa del ciclo vital en el cual aumenta también la carga de cuidados que seguirá creciendo durante la etapa de adultez y será sólo hasta después de los 50 años cuando las cargas empezarán a reducirse (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2021).

De otra parte, la composición de la población colombiana ha cambiado en las últimas décadas, llevando a que se inicie un proceso de envejecimiento de esta, soportado en la reducción de la natalidad y la imposibilidad de que esta sea equivalente a la tasa de remplazo poblacional. En el país, para el año 2005, la proporción de la población que se caracterizaba como adulta mayor, era equivalente al 6,3% mientras que para el año 2018 en donde se realizó el último Censo Nacional, resultaba ser del 9,1%. Por el contrario, la cifra de menores entre los 0 y 14 años se redujo del 30,7% hasta el 22,6%. Para el caso de Bogotá, los indicadores demuestran la misma tendencia; los menores de 0 a 14 años pasaron de representar el 26,5% en 2005 a ser el 18,6% de la población y, los adultos de más de 59 años que eran el 8,3% llegaron hasta el 13,2%. Estas cifras son especialmente importantes, ya que evidencian la necesidad de tomar acción frente a las presentes y futuras necesidades que se generen en torno al cuidado tanto de las niñas y niños como de los adultos mayores.

Teniendo en cuenta este panorama, las administraciones distritales de la ciudad de Bogotá D.C. han adelantado algunas acciones que buscan atender las consecuencias que se derivan de las

cargas excesivas de trabajo que tienen las mujeres. Específicamente, para el período 2020-2023 se define en el marco del Plan de Desarrollo Distrital de la Dra. Claudia López Hernández, una propuesta denominada “Sistema Distrital de Cuidado”, la cual inició su diseño durante el primer semestre del 2020 y ese mismo año empezó la implementación de algunas de sus estrategias. Esta política centra su atención en tres objetivos; la reducción del tiempo de trabajo de cuidados no remunerado desarrollado por mujeres, la redistribución de este tipo de trabajo y reconocimiento el mismo.

En ese sentido, a través de la presente investigación se busca indagar ¿Qué tipo de acciones han sido incluidas por parte del gobierno de la ciudad de Bogotá en el Sistema Distrital de Cuidado para lograr la transversalización de los enfoques de derechos y de género en dicho programa? Esto, teniendo en cuenta que, a pesar de contar con algunas estrategias definidas, la política se encuentra aún en proceso de diseño y la implementación llevada a cabo hasta el momento sirve como referente para determinar si esta propuesta de política está procurando la solución del problema público identificado a través de la adopción de los enfoques mencionados.

Entonces, buscando dar respuesta a la pregunta planteada, se establece como objetivo principal de la investigación, analizar el conjunto de acciones que han sido incluidas en el marco del proceso de diseño del Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá, en relación con la transversalización de los enfoques de derechos y de género que dicho programa manifiesta estar desarrollando. Así mismo, como objetivos específicos de la investigación se tiene; en primer lugar, describir el contexto en el que se inicia el proceso de diseño del Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá. En segundo lugar, se busca identificar las acciones que han permitido adoptar un enfoque de derechos en la fase de diseño del Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá. Por último, se pretende indagar respecto a la presencia de acciones que permitan la

transversalización del género en el marco de las estrategias que constituyen el Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá D.C.

Para ello, se pretende abordar la investigación a través de la metodología feminista y principalmente desde el estudio de caso como método de investigación. Así mismo se parte de la premisa de que el caso seleccionado, resulta ser la primera política pública construida e implementada que atiende la situación descrita en relación con el trabajo de cuidados no remunerado en Colombia. Por tanto, se precisa un estudio de caso intrínseco, al ser el Sistema, la única unidad de análisis disponible para ser estudiada hasta el momento.

Teniendo en cuenta lo anterior, se cuenta con la hipótesis de que a pesar de haber iniciado un proceso a partir del cual se busca reducir las brechas en términos de la desigualdad entre hombres y mujeres en materia de cuidados, el gobierno de la ciudad de Bogotá aparentemente no ha logrado el diseño de una política pública que pueda ayudar a la garantía de los derechos de las mujeres cuidadoras de la ciudad. Sobre todo, porque se presentan falencias en relación con la transversalización de los enfoques de derechos y de género, elementos esenciales para el cumplimiento de este propósito. Aclarando como al principio, que un problema estructural como este, que se encuentra enmarcado en la división sexual del trabajo, no podrá resolverse de fondo a través únicamente de la intervención mediante de políticas públicas, sino que implica una serie de transformaciones sociales que posiblemente solo puedan ser impulsadas desde sectores como el movimiento feminista.

La verificación de esta hipótesis se realizará a través de análisis documental, permitiendo así realizar el análisis de la adopción de los enfoques de derechos y de género en el diseño de las estrategias incluidas en el Sistema Distrital de Cuidados de la ciudad de Bogotá. Dicho análisis

contará con tres momentos; el primero, descripción del concepto de política pública, el segundo hará referencia a las características del Sistema y, en un tercer momento, se analizarán los mencionados enfoques mediante el uso de preguntas orientadoras.

Ahora bien, el documento en su conjunto contiene cinco capítulos; el primero de ellos es el marco teórico a través del cual se abordarán los principales conceptos asociados a la investigación como la teoría feminista, la economía feminista, los trabajos de cuidados y el cuidado como un derecho. El segundo capítulo abarca el marco histórico-contextual mediante el cual se ponen en evidencia las principales propuestas que abordan el asunto de los cuidados y sobre todo el posicionamiento del cuidado como un problema público sujeto de intervención en el mundo y de forma concreta en América Latina. El tercer capítulo describe el proceso metodológico que se sigue en la investigación, que como se mencionó, se trata de un estudio de caso intrínseco que por su carácter se enmarca dentro de la tipología de evaluativo. El cuarto capítulo presenta y analiza el caso de estudio mediante la descripción del Sistema y el desarrollo del análisis mencionado anteriormente para contar con los criterios necesarios que permitan responder a la pregunta de investigación y confirmar o negar la hipótesis propuesta. Por último, se presentarán algunas conclusiones tomando como referencia el capítulo anterior.

CAPÍTULO I: TEORÍA FEMINISTA, MARCO DE ANÁLISIS DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El feminismo es un movimiento que ha planteado desde su origen no solo una plataforma política y de lucha, sino que además ha ido constituyéndose en una teoría crítica, situación que ha permitido una retroalimentación de forma bidireccional que nutre el campo teórico-político, así como el quehacer de las organizaciones feministas (Amorós, 2014). Con más de tres siglos de tradición que se han intentado recopilar o enmarcar en cuatro grandes “olas”, el feminismo ha ido cuestionando desde asuntos relativos a los derechos de las mujeres hasta las formas mismas en las que se ha ido construyendo el conocimiento y las instituciones.

Frente a esto último, el conocimiento respecto a una de las principales instituciones de la modernidad, el Estado, es cuestionado y reconstruido. Algunas feministas han venido abordando discusiones respecto al Estado y la forma en la que se atienden los problemas públicos, es decir, las políticas públicas, planteando alternativas a través de las cuales se incluya la perspectiva de género en las mismas. Tal como lo plantea Diana Maffía en el Prólogo del libro “Mujeres en la trama del Estado” escrito por Claudia Anzorena (2013), la participación de las mujeres en el espacio público, que les había o les ha sido vedada históricamente, permitió pensar lo público desde otra perspectiva, así: “Comenzamos entonces a pensar en términos de normas, pero también en responsabilidades del Estado bajo la forma de políticas públicas dirigidas a las mujeres” (pág. xiii).

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente apartado busca abordar de manera general la Teoría Feminista como el marco de análisis que guía este proceso de investigación y que ha servido como lente para el estudio de las políticas públicas, principalmente las que pretenden atender los problemas públicos que aquejan a las mujeres. Para cumplir con dicho propósito, en un primer

apartado se expondrán algunas consideraciones generales en relación con la Teoría Feminista. Posteriormente, se avanzará en la segunda sección, en un análisis de la relación entre dicha Teoría y nuevas formas de abordar el concepto de Estado y las obligaciones atribuidas a este, las cuales se cumplen a través del desarrollo de políticas públicas.

1.1 Teoría Feminista

Antes de intentar describir qué es y cómo se ha desarrollado la Teoría Feminista, hay que partir del hecho de que dicha teoría no es un conjunto uniforme de propuestas o planteamientos teóricos en relación con un asunto en particular, sino que se refiere a diversas aproximaciones teóricas y metodológicas elaboradas desde distintas disciplinas. Por ello, a pesar de que se expongan algunos asuntos generales, el interés se centrará principalmente en los aportes que desde la Teoría Feminista se han hecho a los campos de la ciencia Política, administración pública y de forma mucho más específica, al de las políticas públicas, lo cual se expondrá en los siguientes apartados.

Ahora bien, como se mencionó antes, los feminismos se han configurado como un movimiento y una teoría crítica que además de abanderar ciertas luchas respecto a los derechos de las mujeres, también cuestionan las estructuras que perpetúan los patrones de subordinación y dominación presentes en el marco de las sociedades patriarcales. Este cuestionamiento llevó a que desde el movimiento feminista se profundizara en discusiones que van más allá de las estructuras económicas o sociales que mantienen a las mujeres en una amplia desventaja respecto a los hombres, esto, para hacer frente a otras cuestiones estructurales como la construcción del conocimiento. Al respecto, Anzorena (2014) señala:

Los feminismos, han cuestionado las formas habituales de construir conocimiento como un campo donde las mujeres son invisibilizadas, discriminadas y excluidas. Sin embargo

la crítica feminista no sólo ha elaborado perspectivas de desmantelamiento de la ciencia hecha sino que, desde hace ya más de 40 años, se constituye en un espacio de producción de saberes y reflexiones en torno a la construcción de conocimiento desde la experiencia de las mujeres, con recursos teóricos y empíricos propios – creados o resignificados - como herramientas fundamentales para desenmascarar tanto las justificaciones de la exclusión de las experiencias de las mujeres como su subordinación en todos los ámbitos de la vida. (pág. 21)

En ese sentido, Amorós (2014) menciona que la Teoría Feminista se ha consolidado como un “paradigma” que busca modificar las condiciones en las que se construye el conocimiento. Así, hablar de Teoría Feminista es en términos generales hablar de los feminismos y de una “nueva” epistemología que surge como respuesta a una inconformidad presentada desde el movimiento feminista: el hecho de que el conocimiento y la forma en la que se construye el mismo, se encuentren atravesados por la exclusión de voces distintas a las que tradicionalmente hacen parte de los espacios académicos, políticos, científicos, etc., por ejemplo, las de las mujeres.

Teniendo en cuenta lo anterior, los esfuerzos por avanzar en la deconstrucción de los conocimientos que discriminan o desconocen el trabajo y participación de las mujeres y la producción de nuevos saberes que las incluyan, pueden rastrearse a lo largo de la historia del feminismo, frente a lo cual Amorós (2014) indica:

El feminismo es una teoría crítica de la sociedad y es también un movimiento organizado de mujeres, un movimiento social. Esta Historia de la Teoría Feminista comienza con la Ilustración, el primer momento histórico en que, al hilo del desarrollo de una teoría crítica, capaz de deslegitimar el discurso dominante sobre la condición femenina, se forjó un

movimiento activista capaz de desencadenar la lógica de las vindicaciones en el espacio público. (pág. 55)

Las vindicaciones realizadas por las mujeres en el marco de la Revolución Francesa constituyeron los primeros avances de una propuesta teórico-política en la que se cuestionaron, discutieron y buscaron transformar las condiciones de explotación y subordinación de las mujeres. La crítica feminista a la concepción del Estado tiene sus raíces en la Ilustración, cuando autoras como Mary Wollstonecraft u Olympe de Gouges exigían una participación mucho más relevante de las mujeres y la inclusión de las mismas en categorías como la de “ciudadano”. Se presentaba entonces una lucha por la igualdad de derechos para hombres y mujeres, basadas en los principios de las revoluciones del siglo XVIII y en el marco de los procesos de configuración de los Estados modernos (de las Heras, 2009; Garay, 2013).

La evolución de la Teoría Feminista refleja a su vez las transformaciones y transiciones que desde el movimiento feminista se han vivido. Por ello, luego de la Ilustración y los enormes aportes teórico-políticos realizados por las teóricas feministas de la época, se puede también evidenciar un avance importante en relación con el proceso llevado a cabo por las sufragistas y demás feministas decimonónicas. En dicha época, las mujeres no solo conquistaron derechos, sino que, además llevaron asuntos que habían sido reclusos en los espacios privados para ser abordados a través del debate público (de las Heras, 2009).

Posteriormente, con la entrada del siglo XX se presentan nuevas discusiones en el marco del movimiento feminista, producto también de las agitaciones propias de dicho siglo; revoluciones, guerras, muros y profundas transformaciones geopolíticas y económicas, llevaron a la generación de nuevas reivindicaciones y premisas de análisis para la comprensión de la situación

de la mujer. Con la publicación de obras como el Segundo Sexo de Simone de Beauvoir o Política Sexual de Kate Millet, se fueron consolidando no solo lo que Amorós (2014) denominó un “desmantelamiento de la ciencia” sino que se avanzó de forma más contundente en la construcción y divulgación de estos nuevos saberes. A partir de entonces, la mirada feminista ha desarrollado análisis teórico-políticos en distintos ámbitos de la existencia de las mujeres, como el cuerpo, la reproducción, la subjetividad, su participación pública en la economía, la vida social y la política; desarrollo que ha cuestionado la producción en cada rama de la ciencia y en distintas disciplinas².

Como es evidente, resulta particularmente difícil desarticular algunas corrientes de la teoría Feminista de su relación con el Estado y las políticas públicas, sobre todo porque la base de dichas teorías es profundamente política. En ese sentido, y teniendo en cuenta el propósito del presente documento, es importante señalar que la Teoría Feminista del Estado cuestiona, critica, deconstruye y realiza propuestas en materia del conocimiento asociado a las políticas públicas. Parte de la premisa de que el Estado no es una institución neutral en términos sexuales y, por lo tanto, las políticas que materializan las acciones dirigidas a resolver los problemas públicos tampoco lo son, principalmente cuando abordan asuntos relacionados con la categoría de género, asunto que será ampliado en el próximo apartado.

1.2 El Estado y las políticas públicas desde el feminismo

Podrían retomarse las discusiones planteadas por Wollstonecraft y De Gouges para establecer el inicio de la relación entre el feminismo y las teorías asociadas al concepto de Estado, pues, ambas autoras son precursoras de una de las vertientes de la Teoría Feminista, el Constitucionalismo

² Anzorera (2014) señala, respecto a este punto, la relevancia que tiene el ingreso masivo de las mujeres a la universidad en la década de los sesenta frente a la posibilidad de hacer parte de los espacios en los que se “teorizaba” y accedía de forma privilegiada al conocimiento.

Feminista. Sin embargo, a pesar de que son enormes sus aportes y los de sus sucesoras en las denominadas “Olas del Feminismo”, los avances de las primeras se han denominado por Celia Amorós (2014) como “memoriales de agravios” que fueron definidos como “relatos que recogen las protestas de mujeres ante su situación pero que no cuestionan las relaciones de poder entre mujeres y hombres” por (de las Heras, 2009, pág. 47). Por esta razón, lo planteado por autoras más contemporáneas, conocido como “discurso de la vindicación” resulta ser de más interés para el presente trabajo y será desde allí, que se abordarán los aportes de la Teoría Feminista al campo de las políticas públicas como acciones de los Estados para el cumplimiento de sus fines esenciales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso señalar que el análisis del Estado y de las políticas públicas desde la Teoría Feminista se vuelve relevante en palabras de Anzorena (2013) debido a que:

(...) la lectura de estos procesos facilita analizar cómo se juegan las relaciones de género en las políticas sociales, a pesar de que el Estado se pretenda sexualmente neutro, y la articulación de las políticas de género con el conjunto de la intervención estatal. Esta perspectiva (...) nos permite llenar un vacío de conocimiento respecto de la intervención estatal y a la vez iluminar las relaciones de género sexuales en lugares donde son menos transparentes. (pág. xxi)

Cuestionar la supuesta neutralidad del Estado no ha sido tarea solamente de la Teoría Feminista, aunque ciertamente han sido principalmente teóricas feministas, a través de la crítica política, las que han evidenciado las determinaciones sexuales y de género que se presentan en las intervenciones de esta institución, como se menciona a continuación:

Es preciso realizar una labor crítica para advertir que el Estado gobierna sobre sujetos/as/xs sexuados/as/xs, engenerizados/as/xs, y que el sujeto que funciona como estándar, como abstracción del ciudadano, es en realidad un sujeto adulto, masculino, habitualmente blanco, letrado, burgués, sexuado. (Anzorena, 2014, pág. 20)

Esta asociación de la masculinidad con la neutralidad del Estado moderno y por consiguiente a lo “público”, llevó a que el vínculo de las mujeres con estos campos fuese bastante limitado. El espacio privado/doméstico se convirtió en el único campo de acción posible en el que las mujeres deberían cumplir roles de madres, esposas, hijas, hermanas, abuelas y viudas en cumplimiento de lo que se ha denominado por autoras como Paterman (1995) y Federici (2014) como el “contrato sexual”. Este es definido en palabras de Anzorena (2014) como un proceso de institucionalización a través del que se estipula que: “lo masculino es lo neutral, lo femenino es lo diferente, a lo que se suma una desigual distribución del poder y por ende de jerarquías entre lo neutral y lo diferente, siendo lo diferente finalmente inferior” (pág. 20)

Entender que el nacimiento del Estado moderno es también la génesis de un contrato sexual en el que se profundizan los patrones de dominación de los hombres sobre las mujeres, ha sido uno de los elementos esenciales de la Teoría Feminista. Por tanto, valores como la igualdad o la libertad, sobre los que se sustenta el contrato social³, evidencian las primeras contradicciones de este, toda vez que:

³ Este pacto o contrato social, se construye con el propósito de atender las necesidades o problemáticas que aquejan a quienes ceden ante este “Gran Leviatán” el derecho a gobernarse a sí mismos. Dicha acción es descrita por Hobbes mencionando que es equivalente a “elegir un hombre a una asamblea de hombres que represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquiera cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes” (Hobbes, ca 1651/1984).

La libertad de los varones y la sujeción de las mujeres se crea a través del contrato original, y el carácter de la libertad civil no se puede entender sin la mitad despreciada de la historia la cual revela cómo el derecho patriarcal de los hombres sobre las mujeres se establece a partir del contrato (Pateman, 1995, p. 11).

Así las cosas, el contrato social es también un contrato sexual en el que las libertades y derechos se encuentran restringidos para las mujeres, pero además de ello, se garantiza la dominación de los hombres sobre estas y sus cuerpos. Con base en lo cual, se hace más evidente que las decisiones que se toman en el marco del cumplimiento de las obligaciones estatales y que se materializan en políticas públicas, cuentan también con estas características. Principalmente, si se tiene en cuenta que dichas políticas “son el resultado de la configuración de las relaciones de fuerza existentes en cada momento, pero en definitiva son elaboradas, diseñadas y ejecutadas por quienes detentan el poder en el Estado” (Anzorena, 2014, pág. 32).

En ese sentido, la Teoría Feminista discute sobre el Estado y las políticas públicas teniendo en cuenta que:

Cuando la historia reprimida de la génesis política se trae a la superficie, el paisaje político no puede ser ya el mismo. La naturaleza, el sexo, la masculinidad y la feminidad, lo privado, el matrimonio y la prostitución se tornarán problemas políticos, así como la comprensión patriarcal familiar del trabajo y de la ciudadanía. (Pateman, 1995, pág. 317)

Así, la crítica de estos elementos desde los feminismos ha permitido la construcción de nuevas categorías, como el ya mencionado “contrato sexual”, facilitando a través de ello el diseño de políticas que reconozcan la ausencia de neutralidad de los Estados y que, teniendo en cuenta esto, busquen saldar las desigualdades existentes. Esto último se ha procurado a partir de la

implementación de los que se han denominado “enfoque de género” y “perspectiva de género” en las políticas públicas, los cuales han ido cobrando mayor relevancia a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, suceso que será abordado en secciones posteriores del presente documento.

Ahora bien, la Teoría Feminista no solo ha abordado asuntos asociados al Estado y las instituciones públicas, como ya se mencionó, sino que contiene una serie de propuestas respecto a múltiples disciplinas, dentro de las cuales se encuentra la economía, de la que se hablará a continuación.

1.3 Economía y género

En el marco del desarrollo de los feminismos como teoría crítica se entiende que “La teoría y la realidad se van construyendo simultáneamente. No son procesos ni inocentes, ni neutros” (Pérez Orozco, 2014, pág. 53). Ello implica la generación de grandes cambios en diversas disciplinas (Benería, 1999), además de la construcción de nuevos conceptos y enfoques que den cuenta de las necesarias transformaciones de los conocimientos y saberes. En este contexto se sitúa la generación de una serie de críticas y propuestas epistemológicas asociadas a la economía que se realizan desde los feminismos y que van a transformar la forma en la que se realizan los análisis económicos.

Como herencia de la segunda ola del movimiento feminista, la economía adopta algunas críticas en clave de incluir la categoría de género dentro de sus análisis y se desarrolla una serie de debates en las distintas escuelas de pensamiento económico; ortodoxa, keynesiana, marxista, entre otras. Como resultado de ello, se van consolidando algunas corrientes que analizan las formas en las que el género determina los asuntos que se estudian dentro de la disciplina; economía del

género, la economía de la conciliación o integradora y la economía feminista de la ruptura (Pérez Orozco, 2005).

Las autoras de la economía ortodoxa, más conocida como economía del género, a pesar de plantear fuertes críticas al rol de la mujer plasmado por las distintas escuelas de pensamiento, se caracterizan por abordar aspectos relacionados con el hogar, la propiedad de la tierra, la discriminación para ocupar ciertos empleos o para ingresar al sistema educativo (Esquivel, 2016). Esta corriente se basa principalmente en la inclusión de las mujeres como objetos y sujetos de estudio, planteando como señala Pérez Orozco (2014) que “es posible erradicar los sesgos androcéntricos del discurso económico neoclásico manteniendo incólume el grueso del mismo” (pág. 56). Esto significa que, desde la perspectiva ortodoxa de la economía, no resulta necesario cuestionar las estructuras que sustentan a la economía neoclásica y el sistema capitalista, basta con incluir a las mujeres en el marco de los debates y como sujetas económicas, eliminando además los planteamientos teóricos machistas que no permiten un “conocimiento científico objetivo”.

Frente a esto último, la corriente denominada economía feminista de la conciliación o integradora incorpora conceptos y discusiones propias del feminismo sin eliminar dentro de sus postulados planteamientos relacionados con los mercados (Pérez Orozco, 2014). Por su parte, la economía feminista de la ruptura cuestiona los discursos androcéntricos de forma más contundente, buscando la eliminación de estos y la construcción de nuevos conceptos y los métodos de estudio (Pérez Orozco, 2005).

El enfoque feminista de la economía surge entonces con el propósito de subsanar la imposibilidad que presenta la economía neoclásica para explicar y abordar algunas categorías que nacen como parte de los debates sobre la participación de la mujer en la economía y los roles que

asume socialmente. Si bien la economía neoclásica había incluido desde la década de 1970 algunos conceptos relacionados con la división sexual del trabajo, como trabajo no remunerado o uso del tiempo en labores domésticas, lo cierto es que no había abordado aspectos más estructurales como las relaciones sociales de subordinación y dominación (Benería, 1999).

Así las cosas, la economía feminista, presenta una crítica a las relaciones existentes en el marco de diferentes instituciones que reproducen un sistema económico capitalista y patriarcal. Una de estas instituciones es la familia, la cual se encuentra presente en los estudios económicos feministas en donde más allá de un análisis sociológico, lo que se aborda son las condiciones de subordinación y explotación en las que se encuentran inmersas las mujeres en términos económicos.

Teniendo en cuenta lo anterior y bajo la idea de que son múltiples las corrientes que retoman el concepto de género al interior del debate económico, el presente documento pretende centrar su atención en la economía feminista, teniendo en cuenta su carácter transformador. En ese sentido, en esta sección se realizará una breve descripción de la economía feminista, para lo cual, se abordará en primer lugar, el proceso de consolidación de esta, posteriormente, se enunciarán algunos de sus planteamientos generales y por último se abordará otro enfoque que, aunque reconoce las diferencias entre hombres y mujeres, no propone transformar estas condiciones, sino que las considera ventajosas.

1.3.1 Economía feminista: Surgimiento y consolidación

La corriente feminista de la economía surge hacia la década de 1970, principalmente en Estados Unidos y Europa, como resultado de lo que se denomina “segunda ola del movimiento feminista”. Esta “ola” estuvo caracterizada por el desarrollo de teoría y por un acercamiento a la comprensión

de que el feminismo no es un movimiento homogéneo sino profundamente heterogéneo y que además se transforma de acuerdo con las condiciones sociales y políticas de la época. Nacen allí los feminismos vinculados a distintas corrientes ideológicas; marxistas, anarquistas, entre otros.

A partir de allí, se configuró no solamente como una propuesta dirigida a la corrección de los impactos negativos generados a las mujeres por la implementación de las políticas adoptadas en los Estados, sino más bien, como una extensión de la agenda política planteada por los feminismos a las ciencias sociales, en este caso, la economía (Esquivel, 2016). La economía feminista parte de la premisa de que las mujeres quedaron fuera de la construcción, estudio y definición de los intereses de las escuelas de pensamiento económico tradicionalmente estudiadas, por lo cual se requiere transformar esta disciplina para superar esta condición de desigualdad (Espino, 2010).

En ese sentido, plantea una crítica a los enfoques androcéntricos que ha asumido la economía y que en palabras de Pérez Orozco (2005) se caracterizan por:

establecer una férrea distinción entre lo económico / lo no-económico, trabajo / no-trabajo, que equipara lo económico con los mercados; considerando que la producción de valores de cambio es la única o principal actividad económica y que trabajo es el trabajo remunerado. (pág. 46)

Partiendo de estas críticas, el concepto “Economía Feminista” cobra mayor relevancia en la década de 1990 y durante la denominada “tercera ola del feminismo”, permitiendo así que en 1992 se funde la Asociación Internacional para la Economía Feminista – IAFFE, por sus siglas en inglés. Dicha organización se concibe como un espacio dedicado a “ampliar la comprensión de problemas económicos importantes para el bienestar y el empoderamiento de mujeres y hombres,

niñas y niños en todo el mundo” (International Association for Feminist Economics, s.f.). Actualmente, la IAFFE cuenta con aproximadamente 600 asociadas de 43 países y hace parte de los muchos espacios de debate respecto a asuntos económicos y sociales desde una perspectiva feminista que se han construido en las últimas cinco décadas.

En el marco de esta organización, pero también de la academia y del movimiento feminista, se ha ido avanzando en la estructuración de postulados que permitan ir construyendo una o muchas propuestas feministas de la economía. La confluencia de múltiples enfoques derivados de las también diversas posturas asumidas por las economistas, ha llevado a cierta confrontación entre las mismas, sin embargo, existen aspectos comunes que deben ser tomados en consideración para tener una idea general sobre los grandes cambios que se proponen para y desde la disciplina económica. Dentro de estas propuestas se encuentran algunas de las que se mencionan a continuación.

1.3.2 Críticas centrales desde la economía feminista

A pesar de las diferencias presentes en los enfoques, es importante mencionar en primer lugar, que la economía feminista es necesariamente un enfoque crítico a través del cual se cuestionan los “sesgos androcéntricos” existentes en el desarrollo económico moderno. Inclusive, aunque la teoría marxista logra plantear debates sobre las relaciones sociales de subordinación y dominación, no se hace desde una perspectiva en la que se analice el género como un factor determinante en dichas relaciones. Entonces, la economía feminista plantea una crítica transversal tanto a la economía neoclásica como a las posturas marxistas más tradicionales (Espino, 2010).

Así mismo, es importante señalar algunos elementos comunes de los textos sobre economía feminista. Uno de los principales, y que podría enunciarse como “fundacional” es el

reconocimiento de la ausencia de neutralidad de género en la economía, expresado por Pérez Orozco (2014) como una *constatación básica* de que “la ausencia de las mujeres de la teoría no ha sido casual, sino la forma de crear un conocimiento que legitima la desigualdad” (pág. 59). Otros elementos comunes son mencionados por Esquivel (2016) de la siguiente forma:

la incorporación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al análisis económico como pieza fundamental de tal análisis;

- la identificación del bienestar como la vara mediante la cual medir el éxito del funcionamiento económico (por oposición a los indicadores de desempeño económico tradicionales, como el crecimiento del PIB);

- la incorporación del análisis de las relaciones de poder como parte ineludible del análisis económico, entendiendo que las instituciones, regulaciones y políticas nunca son neutrales en términos de género;

- la constatación de que los juicios éticos son válidos, inevitables e incluso deseables en el análisis económico; y

- la identificación de las múltiples dimensiones de desigualdad social –clase, etnia, generación– que interactúan con el género, reconociendo con ello que mujeres y varones no son grupos homogéneos y que las distintas dimensiones de la desigualdad se sobreimprimen y refuerzan entre sí (lo que en la literatura se llama también la interseccionalidad de la desigualdad de género). (pág. 108)

Estos puntos comunes representan el esfuerzo realizado por las economistas feministas para avanzar en el proceso de ruptura con los conceptos que cuentan con un fuerte sesgo

androcéntrico y patriarcal, y avanzar hacia la reconceptualización de términos como trabajo, dependencia, bienestar, reproducción, entre otros (Carrasco, 2017). Es evidente que es una corriente de pensamiento en construcción y que sus retos no solamente se encuentran determinados por los aportes académicos que pudiese llegar a hacer, sino más bien por los impactos de dichos aportes.

Esto último, aclarando que una crítica recurrente a la economía feminista se relaciona con la casi nula aplicación de sus postulados, más allá de la adopción de algunos conceptos que han sido abanderados por la economía de género como trabajo no remunerado o uso del tiempo en labores domésticas, asumiendo en muchos casos que las desigualdades y problemáticas padecidas por las mujeres se limitan a sus experiencias en el entorno familiar o laboral. Por lo cual pareciera que las políticas y apuestas de transformación se encuentran dirigidas de forma exclusiva a mitigar los efectos que tiene para las mujeres, el trabajo no remunerado o la discriminación para el acceso a ciertos sectores laborales o educativos.

Ahora bien, lo cierto es que la economía feminista al igual que la Teoría Feminista, en la cual se encuentra enmarcada, parte de un análisis de lo que parecía encontrarse oculto o ser invisible; los espacios de reproducción, trabajos de cuidado no remunerado y la participación de las mujeres en estos, evidenciando que su incidencia en la economía no se restringe a los sectores denominados “productivos”. Así mismo, con la identificación de las desigualdades económicas asociadas al género y los roles que asumen hombres y mujeres en el marco de las actividades productivas y reproductivas, se incorpora un concepto que se vuelve esencial para el debate económico feminista, la división sexual del trabajo, sobre el cual se profundizará en un próximo apartado.

1.3.3 Nueva Economía de la Familia, contraste con el feminismo

Se ha mencionado que la economía feminista incorpora debates asociados al género en el marco de la disciplina económica, sin embargo, como también se indicó, no resulta ser una vertiente uniforme de la economía. Incluso, otros enfoques que no forman parte de la economía feminista han hecho propuestas para incluir categorías y conceptos asociados a los “asuntos de género” o “de la mujer” en el análisis económico como, las mencionadas economías de género y de la conciliación.

Sin embargo, dentro de otras escuelas de pensamiento se han abordado los asuntos asociados a las diferencias entre hombre y mujeres sin considerar las desigualdades en las relaciones de género o incluso planteando que son legítimas, una de estas propuestas es la denominada “Nueva Economía de la Familia” (Pérez Orozco, 2005).

La Nueva Economía de la Familia, surge durante la década de 1960 y su máximo exponente es Gary Becker, un economista estadounidense formado en la Universidad de Chicago, en donde recibió una fuerte influencia del pensamiento de Milton Friedman. Becker estudió asuntos relacionados con el comportamiento humano, la familia, la discriminación, entre otros. Esta segunda temática lo llevó precisamente a presentar una propuesta para el análisis de la economía del hogar desde una perspectiva neoclásica.

Aunque los antecedentes teóricos de esta propuesta neoclásica los presenta la economista Margaret Gilpin Reid, con sus análisis sobre la distribución del tiempo en las familias y el reconocimiento de la actividad doméstica, Becker ha sido reconocido como el máximo representante de este enfoque al describir a las familias como estructuras armónicas en las que los “jefes del hogar” incorporan una función de utilidad familiar. Propone también que la distribución

de los tiempos destinados a la ejecución de actividades por parte de los miembros del hogar está determinada por las “ventajas comparativas” según lo cual, las mujeres poseen más aptitudes para el desarrollo de actividades relacionadas con el trabajo doméstico (Carrasco, 2006).

En ese sentido, aunque se aborda el reconocimiento del trabajo doméstico que no es remunerado, se propone que este sea inicialmente incluido dentro de los sistemas de cuentas nacionales de cada país, más allá de un análisis crítico de la distribución de los tiempos en las familias o de las relaciones existentes al interior de estas. Por lo cual, este enfoque cuenta con grandes críticas desde la economía feminista.

Frente a esta última, se abordará en el siguiente apartado como se señaló anteriormente, un concepto central, el de división sexual del trabajo.

1.4 Trabajo: Análisis desde su división sexual

La economía ha abordado múltiples conceptos asociados a la generación de riqueza dentro de los cuales se encuentra el de trabajo. Adam Smith (1776), denominado el “padre de la economía” señala en su obra más destacada *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, que el trabajo de las naciones “las provee de todas las cosas necesarias y conveniente para la vida” (Smith, 1776/2008, pág. 3)

Más adelante, Marx definió al trabajo señalando que:

El trabajo es, en primer lugar, un proceso entre el hombre y la naturaleza, un proceso en el que el hombre media, regula y controla su metabolismo con la naturaleza. El hombre se enfrenta a la materia natural misma como un poder natural. Pone en movimiento las fuerzas naturales que pertenecen a su corporeidad, brazos y piernas, cabeza y manos, a fin de

apoderarse de los materiales de la naturaleza bajo una forma útil para su propia vida. Al operar por medio de ese movimiento sobre la naturaleza exterior a él y transformarla, transforma a la vez su propia naturaleza. (Marx, 1876/2017, págs. 215-216)

Así, Marx asocia el trabajo con la naturaleza del ser humano, planteando también que “concebimos el trabajo bajo una forma en la cual pertenece exclusivamente al hombre” (pág. 216) (p. 21), idea que reafirma Engels (1876/2010) mencionando que el trabajo es una condicional básica y fundamental para la vida humana hasta el punto de poder señalar que ha creado al propio hombre. Partiendo de ello, Marcela Lagarde (1990) plantea que siendo el trabajo un “espacio vital”, se encuentra diferenciado por género y que dicha diferenciación se deriva de las características sexuales de los sujetos, indicando que “lo más importante radica en el hecho de que hombres y mujeres se definen de manera decisiva frente al trabajo” (pág. 111).

De lo anterior se desprende que dado el trabajo determina a los seres humanos y permite obtener de allí los medios para la preservación o reproducción de la vida, es un espacio en el que se genera una división de los roles asumidos en el marco de este, cuyo sustento son características sexuales de las personas. El fenómeno descrito ha sido denominado división sexual del trabajo. Frente a este concepto asociado con la “gran derrota histórica de sexo femenino” mencionada por Engels (1884/2010) y estudiada a fondo por las economistas feministas, el presente apartado pretende plantear algunas cuestiones generales del mismo; características y discusiones que se presentan desde el feminismo partiendo de la evidencia sobre la imposición a las mujeres de ciertos roles asociados al cuidado como madres, esposas, hijas, etc.

En primer lugar, y aunque es bastante difícil rastrear el origen del concepto de división sexual del trabajo, podría señalarse que uno de los textos en los que se plantea, sin que

necesariamente se le critique, es el “*El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*”, escrito por Federico Engels y publicado en 1884. Allí Engels describe las transformaciones de estas tres instituciones y sus implicaciones en la división social del trabajo. El autor expone dicha división en el ámbito familiar, evidenciando así – sin que necesariamente sea su propósito - las desigualdades existentes entre hombre y mujeres en términos del trabajo desarrollado en los hogares e incluso en espacios caracterizados como “productivos” en dicha época. Junto con Marx, Engels define esta división como la “división natural del trabajo” (Lagarde y de los Ríos, 1990, pág. 111).

En sintonía con lo planteado, la teoría económica ha venido abordando la división sexual del trabajo como el resultado de las condiciones físicas de hombres y mujeres, por lo cual, los roles asumidos por unos y otros se materializan en los espacios de trabajo productivo, así como en el trabajo reproductivo. En el caso de las mujeres, las investigaciones relacionadas con los roles tradicionales en donde se prolonga la idea de cuidado en la esfera laboral señalan algunas características sobre los empleos desempeñados por estas; principalmente en áreas de la salud o educación (Espino, 2010). Por otro lado, en el ámbito reproductivo, se abordan las relaciones existentes entre la reproducción de seres humanos y fuerza de trabajo, el mantenimiento del bienestar de estos a través de una serie de cuidado y la reposición cotidiana (Lagarde y de los Ríos, 1990).

La división sexual del trabajo se encuentra caracterizada por tres planteamientos; el primero de ellos es el reparto sistemático de los trabajos o tareas, se trata de una distribución que no se origina del azar sino de estructuras socioeconómicas y políticas. El segundo planteamiento, hace referencia a que es el sexo la condición que funciona como criterio para realizar el reparto de los trabajos/tareas y, el tercer planteamiento, indica que existe una asociación de la feminidad con

trabajos que se denominan “invisibles” y que otorgan a quienes los desarrollan un menor poder socioeconómico (Pérez Orozco, 2014).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible empezar a vislumbrar los efectos de la división sexual del trabajo. Es a través de esta última que se ha configurado una relación entre las características físicas de las personas y las labores que cada una deberá desarrollar en los entornos productivo y reproductivo, estableciendo también que las actividades realizadas por parte de las mujeres tienen un valor comparativamente más bajo que el de las realizadas por los hombres, lo que inclusive lleva a que se decida asumir que no hacen parte de lo que puede denominarse trabajo e incluso que, en los escenarios en los que se las considera como tal, se presenten mínimas retribuciones.

Teniendo en cuenta estos efectos, el estudio del impacto de las desigualdades para la calidad de vida de las mujeres es un elemento común en los textos sobre división sexual del trabajo. Sin embargo, existen también algunos estudios que van más allá y pretenden evidenciar cómo ha sido el manejo por parte de las instituciones en torno a las consecuencias derivadas de las referidas desigualdades. A través de estos estudios se busca, por ejemplo, describir cómo se han venido empleando los indicadores sobre el uso del tiempo en el desarrollo de trabajos remunerados y no remunerados (Aguirre & Ferrari, 2014).

Existe una relación determinante entre sexo y trabajo respecto al tipo de trabajo, el valor del trabajo y la relevancia otorgada socialmente a este, pero también es posible vincularlo con el uso del tiempo. La forma en la que las personas distribuyen el tiempo para el desarrollo de sus actividades y las cargas que les implican estas, varían dependiendo del trabajo desarrollado. Una

evidencia de esto se encuentra en las dobles jornadas que tienen las mujeres quienes realizan trabajos productivos y reproductivos, al respecto Lagarde (1990) señala:

La doble jornada de trabajo se constituye por la jornada pública de trabajo productivo, asalariado, bajo contrato, y por la jornada privada de trabajo reproductivo. Se distingue también, por el espacio en el que la producción, al trabajo (como la fábrica, la milpa, el comercio, la oficina) y la jornada reproductiva es doméstica, se lleva a cabo en la casa”.
(pág. 121)

Frente a lo anterior, se precisa que existen grandes debates sobre las condiciones en las que las mujeres desarrollan trabajos asalariados/remunerados, así como las cargas que implica el desarrollo de dobles e incluso triples jornadas de trabajo. Sin embargo, toda vez que el propósito del presente documento se asocia a un estudio de caso que se centra en la atención a mujeres que se dedican principalmente al trabajo de cuidados no remunerado, resulta relevante para la presente investigación centrar su atención en este tipo de actividades. En ese sentido, la precitada autora señala respecto a la jornada doméstica, que esta se caracteriza por evidenciar un trabajo que es casi exclusivamente realizado por mujeres, impago e invisibilizado en caso de que se realice en función del bienestar de lo que denomina como “grupo de adscripción”, por ejemplo, la familia, en la que los hijos, esposos, padres, hermanos, entre otros, se benefician de este.

Teniendo en cuenta entonces que este tipo de trabajo (de cuidados no remunerados) es el eje central de la presente investigación y que ha sido ampliamente abordado por la economía feminista desde donde han emergido no sólo fuertes críticas sino también propuestas sobre lo que los Estados deben hacer para reducir sino eliminar las consecuencias que sufren las mujeres a causa

de esta problemática, se abordará a continuación la discusión entre las políticas públicas y el cuidado.

1.5 Políticas públicas y cuidado

Hace ya varias décadas el asunto del cuidado se ha puesto en las agendas públicas como un aspecto que debe ser atendido. Los avances en ese sentido se han alcanzado gracias a la permanente lucha del movimiento feminista que, desde las calles y la construcción de una teoría crítica, ha logrado que los procesos de reproducción social se discutan y consideren relevantes para los Estados. Son dos los enfoques desde los que se ha abordado el cuidado, como derecho y desde el análisis de las cargas asumidas por las mujeres en los hogares, es decir, como trabajo, el cual es generalmente no remunerado.

En relación con esta inclusión del cuidado dentro de la agenda pública de Latinoamérica, Batthyány (2015) señala:

Los gobiernos de los países se encuentran desarrollando diversas políticas orientadas a la organización social del cuidado. Se destacan, entre otras, el desarrollo de servicios de cuidado, las licencias y permisos parentales para ejercer el cuidado, medidas enmarcadas en propuestas de conciliación entre vida laboral y familiar, bonos para ejercer el cuidado y la organización de sistemas de cuidado (pág. 14).

Teniendo en cuenta lo anterior y con el propósito de entender la forma en la que los Estados y Gobiernos han incluido la cuestión del cuidado dentro de su accionar, esta sección se dividirá en tres partes; la primera, en la que se describe el concepto de políticas públicas, una segunda sección en la que se abordará el concepto de cuidado. Por último, en la tercera parte, se hará un breve

recuento de las políticas públicas de cuidado o propuestas de política que se han desarrollado. Lo anterior, permitirá contar con un referente o noción respecto a cómo los países o territorios definen las acciones a seguir para atender los problemas públicos asociados al cuidado y el trabajo no remunerado realizado por las mujeres.

1.5.1 Políticas Públicas

El Estado Moderno es el resultado de la consolidación de un pacto entre hombres y mujeres que buscan superar el “estado de naturaleza” para poder así generar las condiciones materiales que garanticen su subsistencia. Se parte entonces de un aspecto esencial, el que las necesidades de los sujetos son un elemento fundamental de la construcción de los Estados-Nación, por lo cual, estas son un eje principal sobre el cual debe centrarse el quehacer de estas estructuras. Aclarando, por supuesto, que más allá de las necesidades individuales, los Estados están llamados a resolver o aminorar los efectos de los denominados “problemas públicos”, es decir, de este conjunto de situaciones o condiciones que son indeseables o que generan malestar en las poblaciones que las sufren.

La forma que encuentran los Estados para atender los problemas públicos son precisamente las políticas públicas. La discusión sobre qué son, cuáles son algunos de los elementos que las caracterizan y también cuales han sido algunas de las tipologías que se han construido mediante el análisis de las políticas públicas aplicadas o estudiadas hasta el momento, son el objeto del presente apartado.

Empezamos entonces discutiendo sobre el concepto de *políticas públicas*, lo cual no resulta sencillo teniendo en cuenta que gran parte de los escritos clásicos y no tan clásicos en la disciplina, tienen definición propia. Por lo que, se ha decidido seleccionar una serie de autores que no solo

proponen una definición propia del concepto, sino que parten para ello de un análisis crítico de definiciones anteriormente propuestas, lo que nos otorga una perspectiva mucho más “decantada”.

Los primeros autores que se abordarán serán Ives Meny y Jean-Claude Thoenig (1992), quienes a través del texto *Las Políticas Públicas*, describen a su objeto de estudio como un “Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (pág. 90). El abordaje teórico propuesto por los autores parte de tres elementos principales; el primero, la articulación entre el pluralismo, la racionalidad y las políticas públicas, el segundo elemento aborda la autonomía relativa del Estado a partir de algunos desarrollos teóricos que cuestionan el papel de los expertos o burócratas y la relación del Estado y el capital. Como último elemento, se indica que las acciones de individuos o grupos explican las políticas de los poderes públicos como resultado de las primeras.

Por otra parte, para Andre-Noel Roth, las políticas públicas son:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución y organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2002, pág. 27)

Roth (2002) inicia su análisis abordando las diferencias entre polity, politics y policy que existen en el idioma inglés y que no se presentan en español, para luego plantear que es posible encontrar diversas definiciones de políticas públicas que tienen en común cuatro características; la implicación del gobierno o autoridad pública, la percepción de problemas o expresión de insatisfacciones, la definición de objetivos y de procesos. Posteriormente, agrega dos elementos

más que son la necesidad de que la política defina su campo de acción y que se entienda la misma como una construcción social que genera controversias, disputas y lucha política.

Luis Aguilar Villanueva, uno de los referentes académicos en México y Latinoamérica respecto a la disciplina de políticas públicas, las describe como un “conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar, 2010, pág. 29).

Por último, se presenta una definición que, aunque como las anteriores, parte de las discusiones entre otros autores, pareciera a juicio de quien escribe, una de las más completas. En ella, Raúl Velázquez (2009) define a las políticas públicas como:

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (pág. 156)

Para fines del presente documento, se tomará como referencia la definición propuesta por Velázquez, teniendo en cuenta que permite abordar los elementos del concepto de las políticas públicas, Esto, debido a que parte de una revisión bibliográfica de diversos autores (contemporáneos o clásicos) y sugiere un análisis de las ventajas y desventajas de incluir dichos elementos en la construcción de una definición descriptiva.

Las secciones a través de las cuales Velázquez (2009) busca construir una definición de políticas públicas son; primero, proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos. Segundo, proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares. Tercero, proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática y, por último, la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Dichas secciones se definen a través de la revisión bibliográfica en donde se identifican elementos comunes entre los autores y se corrigen lo que parecen ser fallas en la construcción de las definiciones contenidas en dichos textos. Esto representa una ventaja esencial en la propuesta de Velázquez, quien parte justamente de reconocer que es necesaria una nueva definición de políticas públicas, teniendo en cuenta que muchas carecen de elementos que si se presentan en otras.

Ahora bien, aunque se pretenda por parte de múltiples autores definir el concepto de políticas públicas, lo cierto es que como disciplina y como proceso, se encuentra en permanente construcción, redefinición y delimitación. Esto se evidencia también en la variedad de categorías de políticas públicas que se han identificado por los autores que han realizado un intento por generar una definición y una clasificación de estas. A continuación, se presenta un breve recuento de los tipos de políticas públicas que han sido identificados por varios autores.

Clasificación de las políticas públicas

Respecto a la clasificación de las tipologías de políticas públicas, se podría señalar que existen tantas formas de realizarla como definiciones de política hay. Esto tiene que ver con que resulta

más sencillo para el analista de políticas públicas acudir a una clasificación de las acciones o políticas dada la heterogeneidad de estas, como lo manifiesta Roth (2002):

La inmensa heterogeneidad de las políticas y acciones públicas constituye un problema serio para el analista de política pública. Las tipologías buscan organizar las acciones públicas para facilitar su análisis y su comparación nacional o internacional. (pág. 42)

Así mismo, se señala por parte del autor que la forma en la que se logra realizar una clasificación es a través de la identificación de “criterios objetivos” que permitan al analista enmarcar las acciones en alguno de los tipos. Propone retomar la clasificación establecida por Lowi a través de la cual se identifica como criterio el “modo de coerción utilizado” derivando así en cuatro tipos de políticas; las políticas distributivas, las reglamentarias, las redistributivas y las constitutivas (Roth, 2002).

Sin embargo, es claro para Roth (2002) que dicha clasificación no es la única y en ese sentido menciona algunos criterios adicionales presentes en la literatura de políticas públicas; la integración del sistema de decisiones, los modos de conducción política, los instrumentos administrativos, entre otros.

Por su parte, Velázquez (2009) intenta agrupar múltiples clasificaciones presentes en la literatura de políticas públicas y los criterios que permiten generar las categorías. El primero de los criterios es el enfoque, en donde se generan políticas estructuralistas y las políticas neomarxistas. El segundo criterio es el campo de acción, donde encontramos las políticas sociales y económicas, aunque ante el reconocimiento de los límites borrosos entre ambos campos, este criterio se encuentra en cuestionamiento. El tercer criterio es la finalidad, que puede buscar consolidar un sector a través de las políticas promocionales o realizar alguna corrección o

compensación a través de las políticas con estos mismos nombres. El cuarto criterio es la procedencia en donde se encuentran las políticas endógenas y exógenas. El quinto criterio es la formación que permite identificar políticas explícitas o implícitas. El sexto criterio es el ámbito de actuación que puede ser local, regional, nacional o supranacional. El séptimo criterio se refiere al carácter de las políticas que puede ser cualitativo o cuantitativo. Un octavo criterio es el propuesto por Lowi y señalado anteriormente.

A pesar de que bien podría enmarcarse a las políticas públicas de cuidado en alguna o varias de las categorías antes mencionadas, se ha avanzado en el desarrollo de una clasificación específica para las mismas desde la perspectiva de Batthyány (2015) quien, partiendo de los estudios realizados en la División de Asuntos de Género de la CEPAL, señala que existen tres tipos de políticas públicas de cuidado:

- Políticas de corto plazo: que tienden al asistencialismo, carecen de procesos de evaluación de calidad.
- Políticas sistémicas e integrales, orientadas a la redistribución y a promover un papel activo del Estado, involucran un proceso de reconocimiento del trabajo no remunerado. Son políticas que se vinculan con los sectores de educación y trabajo.
- Políticas para un nuevo pacto social: orientadas a cuestionar la división sexual del trabajo y a promover el desarrollo sostenible, donde el eje del cuidado es central para el desarrollo. (pág. 23)

En relación con esta propuesta, aunque la autora no menciona de forma explícita el criterio que permite la clasificación realizada, pareciera que se genera una intersección entre el criterio de grado/modos de coerción y el de finalidad.

Hasta el momento se ha realizado una recopilación de propuestas teóricas y metodológicas para entender qué tipo de acciones públicas se realizan para la atención de los problemas públicos, las políticas públicas. Por lo cual, para plantear la relación entre las políticas públicas y el cuidado es preciso discutir sobre qué significa este último y por qué resulta un problema público que afecta principalmente a las mujeres, lo que precisamente se aborda en el siguiente apartado.

1.5.2 El cuidado

La definición del concepto de cuidado no es única e inequívoca, existen múltiples disciplinas que abordan este asunto y de formas relativamente distintas. En principio, el término cuidado es definido por la Real Academia Española, quien señala que este es la “acción de cuidar” y respecto a esto último, indica que se trata de “asistir, guardar, conservar”. La evidente ambigüedad en el concepto y su abordaje por parte de distintas disciplinas como la medicina o la economía feminista, son también planteadas por Batthyány (2015) así:

Se trata de un concepto sobre el que existen varias definiciones y está aún lejos de ser una noción de consenso. Por su riqueza y densidad teórica, el cuidado es, tanto en la academia como en la política, un concepto potente y estratégico, capaz de articular debates y agendas antes dispersas, de generar consensos básicos y de avanzar en una agenda de equidad de género en la región. (pág. 10)

Sin embargo, Batthyány (2015) señala también que, aunque no pretende realizar una definición exhaustiva, el cuidado podría entenderse cómo “la acción de ayudar a un niño, niña o a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana” (pág. 10).

Por parte de Jain (2013), se define al cuidado como:

El cuidado hace referencia fundamentalmente al que se brinda a los niños, las personas de edad, los enfermos, las personas con discapacidad y otros miembros de la sociedad, y abarca la prestación de servicios de salud, nutrición y educación, así como actividades tales como cocinar, lavar, limpiar y el mantenimiento general del hogar. (pág. 40)

Así mismo López Estrada (2017) indica que los cuidados son:

Actividades que comprenden la atención física y social de las personas dependientes (niñas/os, adultos mayores y personas discapacitadas), y también de las que no lo son en distintas etapas de la vida que demandan tiempo e involucran aspectos materiales y afectivos entre quien cuida y quien recibe cuidados. (pág. 27)

Existen elementos comunes entre las definiciones propuestas por las autoras, el principal es la población que demanda cuidados. En todos los casos se menciona a los niños como sujetos que requieren cuidado, así como las personas dependientes que podrían relacionarse con la presencia de discapacidades o enfermedades. Así mismo, se menciona al menos en las definiciones de Jain y López a los adultos mayores, aunque esta última autora va un poco más allá, indicando que el cuidado puede extenderse más allá de estas poblaciones, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones la presencia de otros adultos, como los esposos o parejas de las mujeres, generan que estas tengan cargas más altas de trabajo.

Otro aspecto importante es la relación con el desarrollo de “acciones” o “actividades” que procuran el bienestar de las personas que reciben los cuidados. Por lo que podría sugerirse que el cuidado es ese conjunto de actividades realizadas con el propósito de atender las necesidades físicas y psicológicas de los seres humanos a lo largo de su ciclo de vida y que garantizan tanto su bienestar como la posibilidad de que existan las condiciones necesarias para la reproducción social.

Como se mencionó anteriormente, el cuidado ha sido abordado más recientemente desde la disciplina de las políticas públicas a partir de dos perspectivas; como derecho y como un trabajo invisibilizado y feminizado. Resulta relevante para esta investigación abordar ambas perspectivas, pero además entender que se encuentran profundamente articuladas y que necesariamente deben considerarse de forma conjunta para cualquier política que pretenda ser transformadora. Por lo anterior, se analiza a continuación el concepto de cuidado como derecho, indicando también que el correspondiente análisis de la relación entre cuidado y trabajo se abordó en la sección de Trabajo: Análisis desde su división sexual.

Cuidados como un derecho

A pesar de que las políticas públicas tienen el propósito de atender los problemas públicos, ha sido necesario profundizar en el desarrollo de un enfoque que analice cómo los programas implementados pueden conllevar la garantía de derechos de los ciudadanos. En ese sentido, este apartado busca abordar el enfoque de derechos en diálogo con las políticas públicas y luego aterrizarlo al asunto el cuidado.

En relación con lo anterior, Pérez (2012) señala frente a la relación entre la garantía de derechos y las políticas públicas que:

No obstante el deber de los Estados de poner en marcha políticas respetuosas y garantes de los derechos humanos, se advierte un divorcio entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas. (...) Dicho divorcio se refuerza con la costumbre de poner las políticas públicas en el ámbito de lo técnico y lo rigurosamente planificado, y los derechos humanos en el ámbito de lo retórico y lo meramente discursivo. (pág. 55)

Ante esta situación, Pérez (2012) señala también que una política que se encuentre enfocada en la garantía de derechos es:

aquella que se diseña con fundamento en los contenidos de los derechos y que dispone de planes, programas, proyectos y recursos para implementar acciones concretas para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en la materia. (págs. 58-59)

Se trata entonces de políticas públicas que superen la mera enunciación de los derechos para avanzar hacia una articulación entre las acciones propuestas como herramientas para la protección y garantía efectiva de los derechos de las poblaciones objeto de dicha intervención.

Las condiciones para que una política pública se enfoque en la garantía de derechos son:

1. ser plenamente coherente con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos asumidos conforme con los principios de universalidad, interdependencia y no discriminación;
2. formular estrategias técnicamente posibles de implementar; y

3. ser factible y sostenible desde el punto de vista financiero. (Pérez, 2012, pág. 59)

Estos tres elementos deberán ser transversales a cualquier propuesta de política pública que pretenda garantizar derechos de una población determinada, en este caso, para las personas que reciben servicios de cuidado y quienes los prestan. Una política pública cuyo enfoque procure la garantía de los derechos de las personas que reciben y proveen los cuidados resulta ser un reto para los gobiernos que tradicionalmente han realizado una atención segmentada de estas poblaciones, Pautassi (2018) evidencia la relevancia y el desafío al que se enfrenta un Estado cuando reconoce el derecho al cuidado:

el reconocimiento del cuidado como derecho implica incorporar estándares y principios a la actuación de los Estados en las situaciones concretas en base a principios de derechos humanos como los señalados (universalidad, indivisibilidad e interdependientes) por lo que Estado debe garantizar todos los derechos: civiles, políticos (DCP) y económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), al mismo tiempo que rige la extraterritorialidad, con lo cual la condición de sujeto portador de derechos se aplica a cualquier contexto y jurisdicción, entre otros principios. (pág. 731)

A pesar de las posibles dificultades que se puedan presentar en este proceso de reconocimiento, lo cierto es que entender el cuidado como un derecho permite desvincularlo de cualquier condición que pudiese restringir su acceso (Pautassi, 2020). Lo anterior, ya que los sistemas de seguridad social que realizan alguna provisión de ser (Provoste, 2013) vicios de cuidado (guarderías, centros de atención a población adulta, etc.) además de “permitir” la prestación de estos servicios por parte de los miembros de las familias (pago de licencias), se

encuentran determinados, por ejemplo, por la existencia de un vínculo laboral en un trabajo asalariado formal. Por ello, toda persona que no cuente con dicho vínculo o cuyo núcleo familiar no se encuentre incluido dentro de estos sistemas, pierde la posibilidad de recibir o proveer cuidados de forma digna. Esta es por supuesto una de las razones por las cuales los Estados deben intervenir en los procesos de provisión de servicios de cuidado, además de construir políticas públicas que permitan la participación de otros sectores de la sociedad en las labores de cuidado, algunas propuestas sobre cómo llevar a cabo este proceso se encuentran a continuación.

1.5.3 Bases para la construcción de políticas públicas de cuidado

Como parte de las luchas del movimiento feminista y el desarrollo teórico realizado por el mismo, se ha logrado la consolidación de una serie de propuestas que permiten atender el “problema del cuidado” de diversas formas y procurando que se transversalicen los enfoques de derechos humanos y de género. La tarea no es sencilla porque en gran medida las propuestas que centran su atención en las personas que reciben los servicios de cuidado, tienden a no considerar dentro de sus medidas las necesidades de las personas que se desempeñan como cuidadoras remuneradas o no.

Partiendo de esta dificultad, las diferentes autoras que abordan el asunto del cuidado han planteado la necesidad de transformar la manera en la que se ejercen los cuidados e incluir dentro de este proceso a muchos otros actores de la sociedad que permitan aliviar la gran carga que tienen las mujeres en este ámbito. Dentro de las transformaciones necesarias se encuentran las relacionadas con el *reconocimiento*, la *redistribución*, la *reducción*, la *representación* de las cuidadoras y la posibilidad de *recompensar* los trabajos de cuidados que no son remunerados. Por sí mismas, cada una de estas propuestas cuenta con un abordaje teórico independiente que se deriva

de la forma en la que se analiza el concepto de cuidado y cómo se problematiza en torno a él. Sin embargo, en los procesos de diseño de políticas públicas, las fronteras entre los conceptos suelen ser mucho menos claras y en general se articulan varias de ellas para lograr una atención integral.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente apartado describirá algunas de las características y propuestas asociadas a los conceptos de reconocimiento, redistribución, reducción, representación y recompensa enmarcados en el asunto del cuidado y vistos desde una perspectiva de género.

Reconocer

La feminización de los procesos de reproducción social y dentro de estos, de los trabajos de cuidados no remunerados, ha llevado a que se normalicen las condiciones y las cargas que soportan las mujeres respecto a estas actividades. Las discusiones sobre estos asuntos representan ya un avance en relación con el reconocimiento de los trabajos, ya que buscan cuestionar las relaciones de género que se presentan al interior de los hogares y en general, de las sociedades en las que la responsabilidad sobre los cuidados recae fundamentalmente sobre las mujeres.

En ese sentido, dar importancia a los trabajos de cuidados no remunerados resulta ser un elemento clave en relación con el reconocimiento y también relevante para avanzar hacia otras medidas relacionadas con la redistribución, reducción, recompensa o representación. Reconocer implica, en primer lugar, identificar cuánto y qué trabajos se realizan, labor que se lleva a cabo en muchos países a través de herramientas como las Encuestas de Uso del Tiempo. Estas encuestas que han permitido no solo determinar cuántas horas se gastan en el desarrollo de actividades asociadas a los trabajos de cuidado no remunerados, sino que además han facilitado la identificación de quienes ejecutan ese trabajo, las mujeres. Así mismo, han permitido avanzar

hacia un cálculo de los valores de los trabajos efectuados y en algunos casos, la inclusión de estos en el marco de los sistemas de cuentas nacionales para medir el aporte real de las mujeres cuidadoras a las economías nacionales y locales.

Partiendo del diagnóstico que permiten medidas como las descritas, resulta más sencillo determinar cuánto trabajo se realiza, quienes lo realizan y así identificar las necesidades en materia de políticas públicas para su redistribución, la reducción de sus cargas, la recompensa de este teniendo en cuenta su gran aporte y la facilitación de espacios de representación para quienes realizan estos trabajos. Por supuesto, el reconocimiento de los trabajos de cuidado en relación con cuánto es y quiénes se encargan de él es un primer paso, pero no resulta suficiente si se piensa en que este tipo de medidas por sí solas no transforman la vida de las mujeres que sostienen las sociedades a través de un trabajo invisibilizado e infravalorado.

En ese sentido, algunas propuestas sobre el reconocimiento de los trabajos de cuidado no remunerado han planteado también que reconocer implica identificar y atender las consecuencias que se generan en las vidas de quienes asumen las cargas de los cuidados. Por ejemplo, a través de la construcción de sistemas de seguridad social (pensiones, servicios de salud, etc.) que no se vinculen únicamente al ejercicio de trabajos remunerados, sino que atiendan también a quienes dedican su vida a garantizar la reproducción de la vida a través de los cuidados (Elson, 2017).

Redistribuir

Uno de los conceptos que más se mencionan en el marco de las discusiones sobre el trabajo de cuidados no remunerado es el de distribución, las cargas que asumen las mujeres respecto a este tipo de actividades son excesivas y desiguales en comparación con los demás sectores de la población y, por tanto, una de las medidas necesarias hace referencia a la necesidad de redistribuir

las mismas. Por supuesto, cuando se habla de redistribución, se habla de uno de los factores más relevantes para la vida humana, el tiempo. Al respecto, Provoste (2013) señala:

Se trata de una necesidad que puede considerarse urgente, que surge no solo de las tendencias políticas y culturales hacia la igualdad de género en los ámbitos público y privado, sino también de las profundas transformaciones de la sociedad (envejecimiento, incremento de los niveles de educación y del trabajo remunerado femenino, nuevos perfiles de morbilidad, entre otras) que hacen obsoletos e ineficaces los arreglos sociales, los servicios y las normas tradicionales de cuidado. (pág. 129)

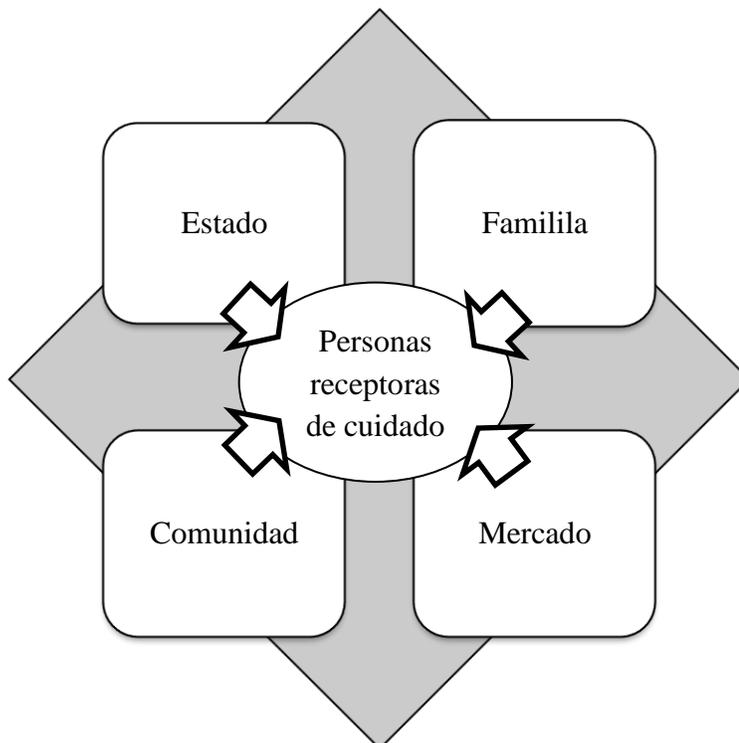
Entendiendo esta necesidad, la redistribución de las cargas asociadas al cuidado ha sido uno de los enfoques más desarrollados en relación con las políticas públicas de cuidado que buscan incluir una perspectiva de género. Este proceso implica no solo una “reasignación” de las labores de cuidado entre otros sectores y personas, sino también una redefinición de los roles y vínculos asumidos por el Estado, el mercado, la familia y la sociedad civil y un análisis sobre el uso del tiempo (Provoste, 2013).

Las propuestas o alternativas que desde la teoría feminista han ido emergiendo, se han decantado hacia la construcción de algunos tipos de medidas que propenden por generar cierto alivio para las mujeres que llevan a cabo la mayor parte de las actividades de cuidado de personas dependientes. Dichas medidas, se asocian principalmente con el fortalecimiento de los sistemas de protección social y de transformación de los imaginarios colectivos. Las propuestas incluyen la redistribución al interior del hogar, es decir, entre los hombres y mujeres que hacen parte de los núcleos familiares y se materializarían a través de la creación de permisos parentales remunerados

y de programas de educación que permitan la transformación de los imaginarios en relación con los roles de género (Elson, 2017).

Por otra parte, también se plantea la necesidad de redistribuir fuera del hogar, es decir, tener en cuenta la corresponsabilidad de otros agentes en los procesos de reproducción social como el Estado, el mercado y las comunidades. Esto se llevaría a cabo a través de la ampliación de la oferta de servicios asociados al cuidado en el ámbito público y privado y, la promoción de las redes comunitarias de cuidado. Un esquema que ha permitido exponer estas propuestas es el denominado Diamante del cuidado.

Gráfico 1. Diamante del cuidado



Fuente: (Aguirre, 2005)

Tomando como referencia el trabajo realizado por Esping-Anderson en relación con el *Triángulo del bienestar* y los aportes realizados por autoras feministas, Aguirre (2005) aborda el asunto del cuidado y la división de la responsabilidad, los costos y el trabajo de cuidados a través de lo que denomina el “diamante del bienestar” y que será posteriormente conocido como el “diamante del cuidado”. Esta representación gráfica permite poner en evidencia los distintos actores que deben intervenir en el desarrollo de actividades asociadas al trabajo de cuidados no remunerado, pero, sobre todo, permite reconocer entre quienes se debe redistribuir dicho trabajo.

Reducir

Como se ha mencionado anteriormente, las mujeres asumen excesivas cargas de los trabajos de cuidados no remunerados, por lo cual, una de las apuestas desde las propuestas feministas se encamina a la reducción de la cantidad de trabajo realizada por las mujeres. Esta reducción, se relaciona con la redistribución abordada en el punto anterior pero también con cierto nivel de tecnificación de las actividades de cuidados y la prestación de servicios básicos.

Esto último, partiendo de la idea de que las mujeres empobrecidas ocupan más tiempo en el desarrollo de actividades de cuidados no remunerados debido a la baja o nula oferta de servicios públicos básicos que hay en sus hogares, por ejemplo, el traslado de agua para realizar actividades de limpieza o preparación de alimentos en comunidades que no cuentan con acueductos. Por tanto, las propuestas en torno al cuidado se deben acompañar con la construcción de infraestructura que permita la reducción de los tiempos adicionales que se dedican por parte de las mujeres a suplir las deficiencias de que presentan los servicios públicos básicos.

Por otra parte, las medidas en torno a la reducción se centran también en la construcción de infraestructura que facilite la prestación de servicios de cuidado e incluso la provisión de herramientas a los hogares para facilitar los trabajos de cuidados (Elson, 2017).

Representación y Recompensa

Los anteriores elementos hacen parte del marco denominado las “tres R’s” o la “triple r” que surge desde el feminismo y se empieza a incluir en espacios como la Plataforma de Acción de Beijing permitiendo así que en la última década los países hayan ido incorporando políticas de reconocimiento, redistribución y reducción del trabajo de cuidados no remunerado. Sin embargo, una revisión de estos tres conceptos evidenció la necesidad de ampliar el marco e incluir dos

nuevas dimensiones; la representación y la recompensa (Organización Internacional del Trabajo, 2019).

En primer lugar, la representación hace referencia a la participación en el diálogo que se genera en torno a las políticas de cuidados y que debe necesariamente incluir a quienes reciben estos cuidados, quienes los proveen sin remuneración y quienes cuentan con los trabajos asalariados vinculados a este sector. Se trata de escuchar las opiniones y necesidades de quienes se vinculan de forma directa con el asunto de los cuidados (Organización Internacional del Trabajo, 2019). Por otro lado, un concepto mucho menos desarrollado es el de recompensa, que se asocia con la necesidad de compensar a las mujeres que desarrollan los trabajos de cuidado no remunerado por los efectos que esta actividad produce a lo largo de sus ciclos de vida.

Estos dos últimos conceptos son incluidos a partir del año 2017 con ocasión a las recomendaciones realizadas por el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Empoderamiento Económico de las Mujeres en torno al trabajo de cuidados no remunerado y bajo la premisa de convertir estos trabajos en lo que la OIT ha denominado como “trabajo decente”. Justamente este proceso evidencia cómo se han ido incluyendo estas discusiones al campo de las políticas públicas, iniciando por supuesto por la inclusión de las preocupaciones expuestas dentro de las agendas públicas de los gobiernos. Sobre esto se ahondará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II: MARCO HISTÓRICO-CONTEXTUAL: LA RELACIÓN ENTRE GÉNERO Y CUIDADO EN LA AGENDA PÚBLICA

2.1 El cuidado en la agenda pública

El cuidado es indispensable en cada una de las etapas de la vida de los seres humanos y sin este resulta imposible la subsistencia de las personas. Desde la primera infancia hasta la vejez se requiere de la provisión de cuidados que se incrementan y reducen a lo largo del ciclo vital dependiendo del nivel de autonomía con el que cuente cada persona. Sin embargo, a pesar de la relevancia que tiene el cuidado, el abordaje de este asunto desde la academia y la política pública no es de larga data.

La naturalización del cuidado como una responsabilidad de las mujeres al interior de los hogares y como un asunto que debe ser resuelto de forma individual y privada ha restringido la posibilidad de entender que se asocia de forma estructural con a la reproducción social. Al respecto, Aguirre (2005) ha descrito las razones por la cuales los cuidados deben ser considerados un problema público sujeto de atención; la primera es que los hechos relativos a cuidado de las personas dependientes no pueden hacer parte de la esfera privada, sino formar parte del debate de los derechos de los ciudadanos y de la democracia, la segunda razón es que se debe cuestionar los planteamientos sobre la autonomía y autosuficiencia de los ciudadanos, ya que en realidad hay un importante grado de dependencia de las personas que se incrementa en ciertos períodos de la vida.

La tercera razón es que la dependencia pone en evidencia la necesidad de los ciudadanos de contar con una estructura social y comunitaria que le proporcione cuidado. Por último, la autora señala que partiendo del hecho de que las mujeres tienen una sobrecarga de trabajos de cuidados,

es justo que se incrementen los presupuestos que se destinan de forma directa a las mujeres para la provisión de cuidados de personas dependientes.

Estos elementos sirven como referencia para entender el por qué los cuidados se han ido incorporando a las agendas de los gobiernos para así ir avanzando en la construcción de propuestas de política pública que atiendan los problemas públicos que se asocian con este asunto y que afectan gravemente a las mujeres. El problema de los cuidados, como se han denominado, ha sido abordado desde distintas perspectivas y ha llevado a múltiples propuestas, el presente apartado busca describir estos procesos. Para ello, se abordarán algunas formas en las que se han ido desarrollando los procesos de reproducción y la atención de los cuidados por los Estados y, posteriormente, se hará una descripción de algunas propuestas que desde la academia y organismos internacionales han surgido en relación con los cuidados y en particular, la atención de los trabajos de cuidados no remunerados.

2.2 El problema de los cuidados

A diferencia de múltiples problemas públicos, la reproducción social no es un asunto que se haya generado de forma reciente ni puede establecerse una fecha concreta sobre su inicio. Existe una propensión natural hacia la preservación de la especie humana, aunque pueda ser puesta en cuestión cuando se evidencian las múltiples crisis que se enfrentan en la actualidad y que de forma inmediata o progresiva llevan a que las condiciones para la vida y, sobre todo, para una vida digna, se reduzcan significativamente, Fraser (2020) logra expresar esta situación mencionando:

Ninguna sociedad que sistemáticamente debilite su reproducción social logra perdurar mucho. Hoy en día, sin embargo, una nueva forma de sociedad capitalista está haciendo

exactamente eso. El resultado es una enorme crisis no solo de los cuidados, sino también de la reproducción social en su sentido más amplio. (pág. 73)

A pesar de la trascendencia de este asunto, la academia y la política no hicieron un abordaje profundo hasta hace algunas décadas. El feminismo como movimiento político y como teoría ha ido ocupándose no sólo de explicar la relevancia de este tema a través de una descripción crítica de los procesos de reproducción social en el marco de las sociedades capitalistas, sino que también ha procurado plantear propuestas que surgen desde la construcción teórica de múltiples autoras y también de las organizaciones sociales y comunitarias.

Un ejemplo de este primer proceso, el de descripción crítica, ha sido llevado a cabo por Fraser (2020) quien en una de sus obras más recientes relata las formas en las que se ha desarrollado la reproducción social, y por ende los cuidados, a lo largo de la historia del capitalismo. Para ello parte de varios elementos, el primero de ellos son las contradicciones que son inherentes al capitalismo, las cuales se expresan también en los cuidados debido a que estos, como parte de la reproducción social, son condiciones para que se presenten acumulaciones sostenidas de capital. Sin embargo, debido a que el sistema tiene una orientación hacia una acumulación ilimitada, lo que termina generándose es una desestabilización de los procesos de reproducción que le sirven como base.

Así mismo, la precitada autora señala que el capitalismo existe “en formas históricas o regímenes de acumulación específicos” (Fraser, 2020, pág. 77), por lo cual, resulta relevante presentar un análisis de estos regímenes de reproducción social para entender las formas en las que se ha ido abordando el asunto de los cuidados.

El primer régimen descrito por la autora es el capitalismo competitivo del siglo XIX, en el cual, a partir de la construcción de los centros fabriles, se incorporaba a mujeres y niños como trabajadores que tenían salarios extremadamente bajos, condiciones insalubres y largas y extenuantes jornadas de trabajo. Como resultado de lo anterior, se generaron dos crisis; una de reproducción en las clases pobres que, con las pésimas condiciones, no llegaban a tener la capacidad de sostenerse o de “reponer” la mano de obra y, la segunda crisis, en las clases medias, quienes consideraban que la inclusión de mujeres y niños en las fábricas llevaba a una destrucción de las familias.

Esta misma situación es descrita por Federici (2018) señalando que:

Sólo después de que las pandemias y el trabajo excesivo diezmasen la mano de obra disponible y, aún más importante, después de que diferentes oleadas de luchas obreras entre 1830 y 1840 estuviesen a punto de llevar a Gran Bretaña a una revolución, la necesidad de tener una mano de obra más estable y disciplinada forzó al capital a organizar a la familia nuclear como base para la reproducción de la fuerza de trabajo. (pág. 38)

Así, tanto la legislación que restringía la explotación de mujeres y niños en las fábricas, como la configuración de una nueva forma de familia, la nuclear, fueron las salidas se adoptaron en Europa para la solución de las mencionadas crisis. Estas medidas llevaron a que se relegara a las mujeres a los hogares sin que ello implicara otras medidas relacionadas con el aumento significativo de los salarios para los hombres o alguna suerte de derechos para las mujeres que perdieron los pocos ingresos que tenían. Este intento de proteger no solo no fue suficiente y eficiente, sino que además no se extendió en todos los territorios, ya que en las periferias de la época no se intentó proteger los procesos de reproducción social.

Fraser (2020) marca el final de esta etapa con las guerras interimperialistas y las depresiones económicas, las cuales llevan a que se avance hacia un capitalismo gestionado por el Estado. En esta nueva etapa se plantea la necesidad de contar con trabajadores que, en lugar de buscar llevar a cabo procesos revolucionarios, debido a las precarias condiciones de vida que tenían, se encontraran interesados en la preservación del sistema, ya que ello implicaba la generación de ciertos niveles de bienestar que estabilizarían a su vez los procesos de reproducción.

La mejora en los salarios y las condiciones laborales llevó a que los hogares se fueran convirtiendo paulatinamente en espacios de consumo doméstico en los cuales se adquirían los objetos que se producían de forma masiva en las fábricas bajo un modelo fordista. Claramente, los hogares a los que se hace referencia son nuevamente los pertenecientes a los centros urbanos, ya que en las periferias no se implementaban las mismas medidas. Fraser (2020) señala que “los regímenes fordistas financiaban en parte los derechos sociales mediante la continua expropiación de la periferia –incluida la «periferia dentro del centro»–, que persistió en formas viejas y nuevas después de la descolonización” (pág. 84).

Este segundo régimen fue reemplazado por el que Fraser (2020) denomina “familia de dos proveedores”, a diferencia del anterior en donde se había configurado un salario familiar, este nuevo régimen promueve la reducción del gasto público y la inversión empresarial en el bienestar social. Otra diferencia con el régimen anterior se encuentra en que se busca nuevamente la inclusión de las mujeres a la fuerza laboral remunerada, lo que deriva en que existan dos figuras proveedoras en las familias, pero sin un aumento de los salarios reales y con enormes consecuencias. Dentro de los efectos se encuentran el aumento de las horas de trabajo para las mujeres, que realizan trabajos remunerados y no remunerados, y la transferencia de la carga de

cuidados a otras personas, principalmente mujeres inmigrantes racializadas que hacen parte de las cadenas de cuidado globales.

Respecto a esto último, Sassen (2003) señala que las cadenas de cuidado globales corresponden con esta nueva etapa del capitalismo en el que se desarrolla la globalización y en donde los territorios deconstruyen los límites de los Estados-Nación, generando configuraciones como la “ciudad global”. En consecuencia, la autora hace un llamado a un análisis crítico de la soberanía y de los efectos que tienen los procesos globalizadores en la vida de las mujeres, principalmente, porque se ha generado una reorganización geográfica de las economías y del poder político. En este proceso, se ha ido precarizando aún más la vida de las mujeres y, sobre todo, de quienes se ven obligadas a migrar de sus territorios, siendo estos grupos los que, en esta nueva fase, se consideren como equivalentes sistémicos del proletariado periférico.

Este último régimen, como lo denomina Fraser (2020), o fase actual como lo denomina Sassen (2003), es el neoliberalismo, forma en la que se ha estructurado el capitalismo desde finales de la década de 1970 hasta la actualidad. Resulta relevante enunciar la manera en la que en el marco de este régimen se ha abordado el asunto de los cuidados debido a que es justamente el momento histórico en el que se desempeñan, no sólo la mayor parte de las políticas públicas que se describen en los siguientes apartados, sino también el Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá.

De igual forma, estas políticas responden a unas restricciones específicas que plantea el neoliberalismo; la reducción del Estado, el bajo gasto público y el crecimiento de fenómenos como la informalidad en los que las víctimas son mayoritariamente mujeres, son consecuencias de este modelo económico y por ende no pueden desvincularse.

Frente a esto último, es necesario señalar que, para el caso colombiano, el proceso de tránsito hacia la adopción de políticas neoliberales inició incluso antes del final de la década de 1970. Con la crisis del modelo del Estado benefactor, los gobiernos colombianos de finales de los años setenta llevaron a cabo una serie de reformas que redujeron el gasto público, las cuales, a pesar de no ser catalogadas como neoliberales, no tenían grandes diferencias con las propuestas por los economistas defensores de lo señalado desde el Consenso de Washington. A pesar de esto, los indicadores sociales y económicos no sufrieron mayor afectación y, por el contrario, se presentaron mejorías respecto a las tasas de analfabetismo, acceso a servicios públicos, crecimiento del PIB, entre otros (López Montaña & Pachón Baena, 2022).

Esta situación no impidió que, hacia finales de la década de 1980, al igual que los otros países latinoamericanos, Colombia adelantara importantes cambios en función de acoger lo dictaminado desde los organismos financieros internacionales. Durante los gobiernos de los presidentes Belisario Betancourt (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990) se produjeron reformas constitucionales que llevaron hacia la descentralización territorial y administrativa. Estas reformas facilitaron la privatización de empresas públicas, el desmonte del aparato productivo nacional y un desarrollo desigual en los territorios como lo señala Moncayo (2004):

la respuesta inicial de reforma del Estado frente a las exigencias de la nueva fase del capitalismo se produjo a partir de un cambio de estrategia en el manejo del desarrollo espacial desigual y en el régimen de ordenamiento territorial y de finanzas públicas, que desembocó en la política de descentralización y participación comunitaria. (pág. 255)

Este proceso fue continuado y profundizado por parte del presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994). Sin embargo, el crecimiento que de acuerdo con los teóricos neoliberales debía tener

la economía, se volvió inestable en detrimento del patrón que había tenido la economía colombiana en las décadas precedentes (Ocampo Gaviria, 2007). Estos cambios se acompañaron de la transformación demográfica que se sigue desarrollando cerca de tres décadas después de iniciada y que está caracterizada por “cambios significativos en el papel de la mujer en la sociedad colombiana, que incluyeron el aumento en sus niveles educativos, su entrada masiva al mercado de trabajo y cambios en las estructuras familiares” (Ocampo Gaviria, 2007, pág. 351).

Lo anterior, se vincula profundamente con lo descrito en relación con la conformación de las familias de dos proveedores en donde además de las jornadas laborales remuneradas, las mujeres deben desarrollar los trabajos de cuidados no remunerados en sus hogares. Así mismo, de cara a la escalada del conflicto armado colombiano y a las recurrentes crisis que trajo la implementación del neoliberalismo en el país, se produjo un incremento del flujo migratorio en búsqueda de oportunidades laborales en países como Estados Unidos y España, siendo este último país el que recibió mayor cantidad de mujeres con nivel educativo medio y de clase baja y media (Ministerio de relaciones exteriores de Colombia, s.f).

Teniendo en cuenta todo lo planteado, se hará en los siguientes apartados una descripción de las propuestas de políticas públicas que, desde la academia, el movimiento feminista y las organizaciones internacionales, se han ido construyendo para atender la actual crisis de los cuidados. En principio las propuestas tienen un carácter más genérico y en un segundo momento se describirán los casos de algunos países latinoamericanos, los cuales resulta relevante analizar porque comparten algunas características (históricas, políticas, poblacionales, entre otras) con el caso colombiano y particularmente el bogotano.

2.3 Propuestas de política respecto al trabajo de cuidado no remunerado

Este apartado aborda en primer lugar algunas propuestas que se realizan desde distintas autoras respecto a las medidas que deben tomarse en cuenta en relación con el trabajo de cuidado no remunerado realizado por las mujeres. Claramente, al ser una categoría construida y definida desde el movimiento y teoría feminista, múltiples autoras hacen parte de esta corriente y particularmente de la economía feminista en la que se discuten asuntos relacionados con el trabajo. Así mismo, al haber sido incluido este asunto dentro de las agendas públicas desde los años 1970, existen ya propuestas por parte de organizaciones como Naciones Unidas o la CEPAL las cuales se presentarán también.

2.3.1 Las tres r's: *Redistribuir, reconocer y reducir*

Las principales propuestas relacionadas con el trabajo no remunerado en el mundo se dirigen a la necesidad de que este deje de ser una actividad (o conjunto de actividades) que se considere como “natural” para las mujeres⁴ y bajo este supuesto, no se desarrolle por parte de otros miembros de los hogares o se asuman por parte de otros sectores de la sociedad, no se remuneren o reconozcan como trabajo y tampoco se busque reducir la carga de las mujeres en este sentido.

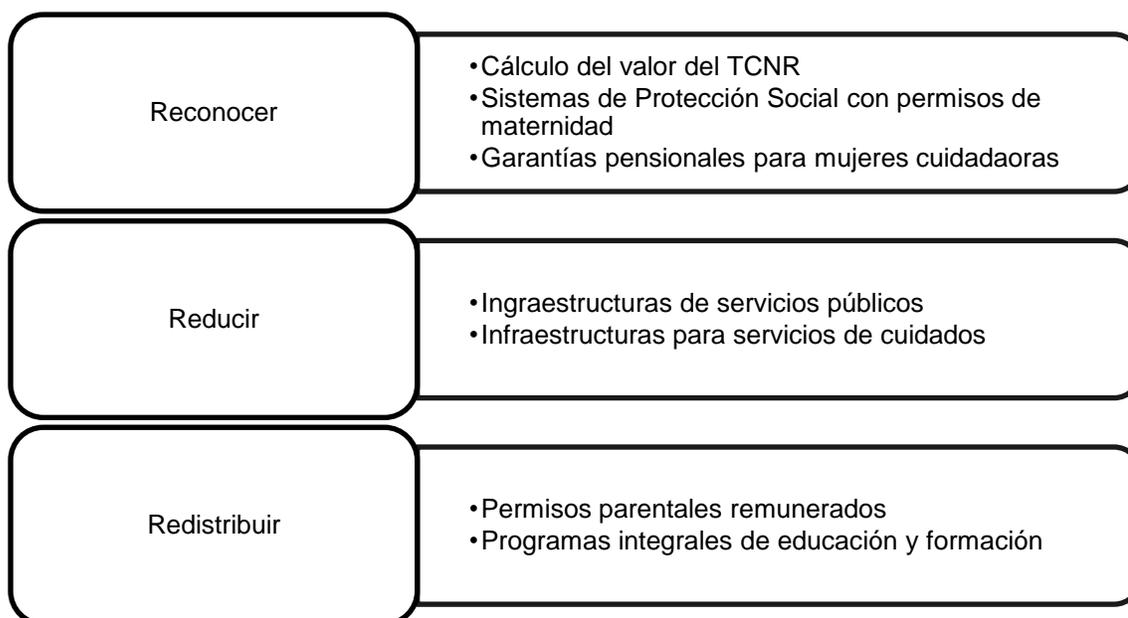
⁴ Al respecto, Cristina Morini (2014) critica la feminización del trabajo en el capitalismo que desde hace algunas décadas ha radicalizado la apropiación del trabajo y cuerpo femeninos bajo la idea de que lo desarrollado en el marco del trabajo doméstico son mercancías “naturales”. Silvia Federici ha puesto en evidencia las enormes brechas existentes derivadas de lo que se ha denominado “contrato sexual” en el que las mujeres ocuparon los roles de madres, esposas, hijas y viudas, ocultando así otros como el de trabajadoras, particularmente en textos como “El Calibán y la Bruja”, “Patriarcado del salario” o “Salario para el Trabajo doméstico” hace esta crítica a los trabajos invisibilizados y no remunerados/reconocidos. Espino (2010) establece que las instituciones económicas y las relaciones sociales de género garantizan y moldean las desigualdades entre hombres y mujeres, planteando que existen características naturales para las mujeres asociadas no solo a la femineidad sino también al cuidado.

En el marco de un análisis respecto al efecto que tiene el desarrollo de trabajo de cuidados no remunerado en las brechas salariales existentes en el trabajo remunerado, Diane Elson (2017) propone algunas medidas con relación a tres propósitos; reconocer, reducir y redistribuir.

Frente al reconocimiento del trabajo, la autora señala que las estrategias deben ser: el cálculo del valor económico del trabajo de cuidado, la construcción de sistemas de protección social que incluyan permisos de maternidad financiados por fondos públicos y la garantía de pensiones para mujeres a través de créditos de pensiones o pensiones universales.

Respecto a la reducción del trabajo de cuidados, propone la creación de infraestructuras físicas para la prestación de servicios públicos como saneamiento, agua potable, energía, transporte y de infraestructura social para la prestación de servicios de cuidado como escuelas y hospitales. Por otro lado, para la redistribución del trabajo, indica que son necesarios permisos parentales remunerados y programas integrales de educación y formación respecto la distribución de los cuidados.

Gráfico 2. Propuesta de Elson (2017)



Fuente: Elaboración propia con base en Elton (2017)

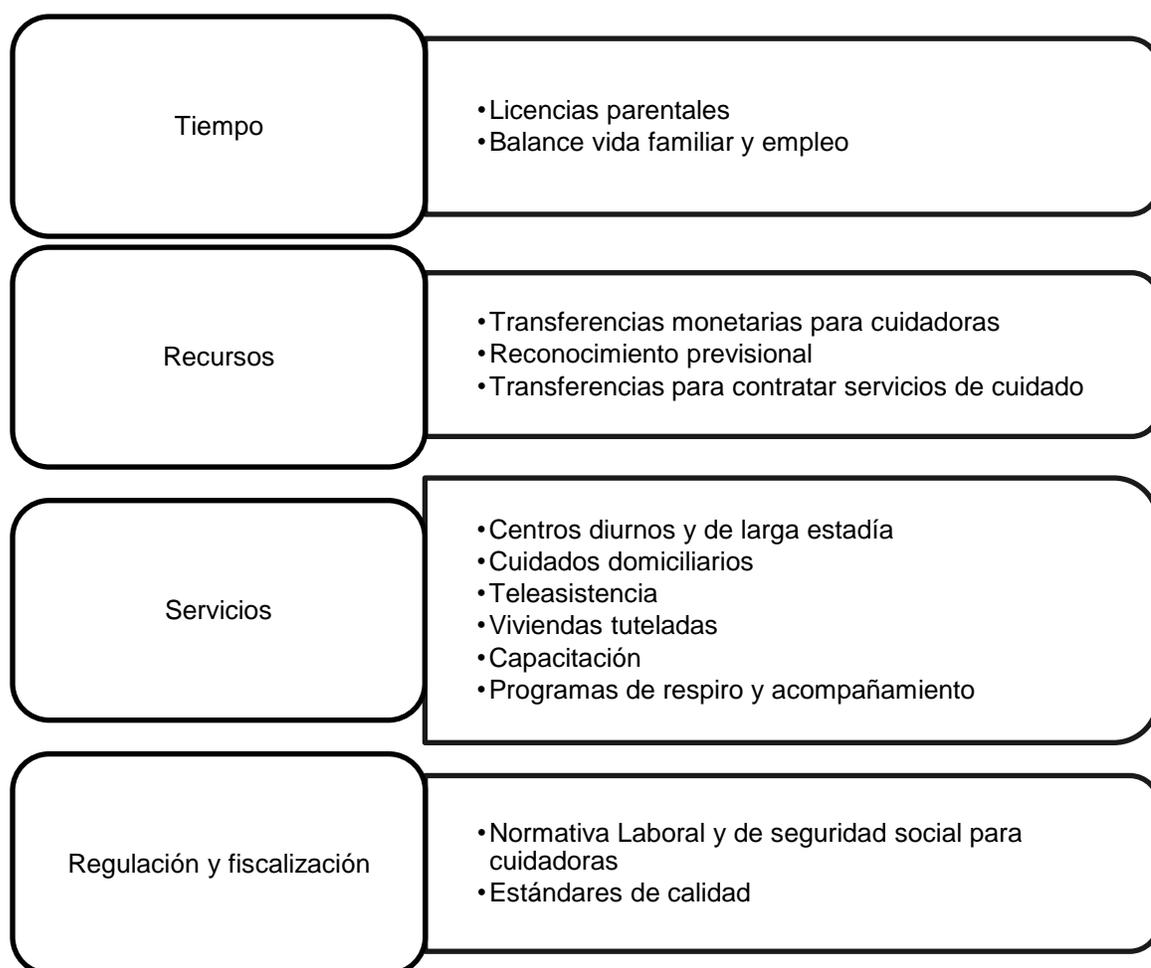
Sin embargo, los componentes de reconocimiento, reducción y redistribución no sólo se repiten en múltiples autoras o instituciones, sino que además son complementados a través de la inclusión de nuevos elementos como la recompensa y la representación.

2.3.2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL

La CEPAL ha sido uno de los espacios de divulgación más comunes en relación con las propuestas en materia de políticas de cuidado, varios textos incluyen caracterizaciones de las condiciones de las mujeres con relación al trabajo de cuidado no remunerado en la región. Incluso, más allá de la descripción de la situación, se ha procurado plantear una propuesta para el análisis de las políticas públicas de cuidado que está contenida en el documento *Políticas Públicas de Cuidado en América Latina: Forjando la Igualdad*, preparado por María Nieves Rico y Claudia

Robles en el año 2016. En ese sentido, para el análisis de las políticas, se proponen algunos componentes y atributos de estos, como se observa en el Esquema Nro. 3.

La propuesta señala que existen cuatro componentes de las políticas públicas; el tiempo, los recursos, los servicios y la regularización y fiscalización. En relación con el componente de tiempo, las autoras indica que este hace referencia a las acciones que se relacionan con licencias maternales, paternales, parentales y de cuidados, así como a las políticas para el balance de la vida familiar y el empleo. El componente de recursos hace referencia a las transferencias monetarias para cuidadoras, el reconocimiento previsional y las transferencias monetarias para la contratación de servicios de cuidado. El componente de servicios se relaciona con la existencia de centros diurnos y de larga estadía, los cuidados domiciliados, la teleasistencia, las viviendas tuteladas, la capacitación y los programas de respiro y acompañamiento. Por último, el componente de regulación y fiscalización enmarca la normativa laboral y de seguridad social para cuidadoras remuneradas y servicios de calidad, así como la fijación de estándares de calidad para los servicios de cuidado.

Gráfico 3. Propuesta CEPAL (2016)

Fuente: CEPAL (2016)

2.3.3 ONU MUJERES en Colombia

Teniendo como referencia la información presentada por el Departamento Nacional de Estadística - DANE en el marco de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo - ENUT, la sección de ONU Mujeres en Colombia presentó un análisis de dichas cifras en un documento titulado “*Tiempo de cuidados: las cifras de la desigualdad*” en el cual además de una caracterización de la situación presentada en Colombia en relación con los trabajos de cuidado no remunerados, se

realizan algunas recomendaciones de política pública para la atención de las consecuencias negativas derivadas de los trabajos de cuidado.

Las recomendaciones señaladas por ONU Mujeres plantean en primer lugar la necesidad de que las políticas públicas de cuidado busquen la atención de las necesidades de las personas que reciben los servicios de cuidado, como de quienes se desempeñan como cuidadoras (mayoritariamente mujeres), lo que denominan “intervenciones de doble propósito” (ONU Mujeres Colombia, 2020). Además de plantear la necesidad de avanzar hacia la construcción de un Sistema de Cuidados.

Respecto a este último, el documento plantea:

Avanzar hacia un Sistema de Cuidados requiere políticas intersectoriales y de mediano aliento. La institucionalidad a partir de la cual se prevé organizar un sistema de este tipo y la disponibilidad presupuestal son centrales para determinar su alcance y organización. (ONU Mujeres Colombia, 2020, pág. 50)

Justamente uno de los primeros factores a considerar es el de la creación de unas condiciones institucionales que permitan la provisión de servicios básicos para avanzar en la redistribución de las cargas que tienen los hogares y particularmente las mujeres en relación con el trabajo no remunerado. En ese sentido, se proponen medidas como la creación de instituciones/ministerios involucrados en las fases de diseño, operación, monitoreo y evaluación y, la adecuación de marcos normativos para el acceso a servicios de cuidados.

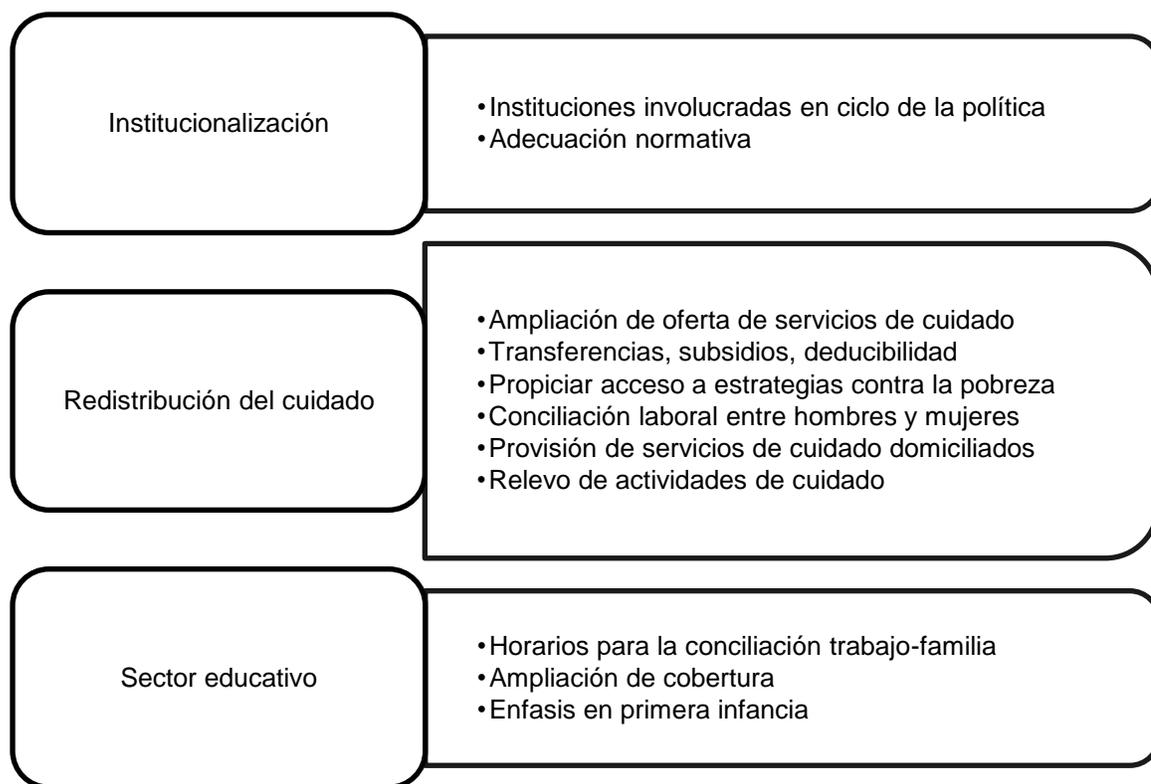
En relación con la redistribución de los cuidados entre los hogares, el Estado y el mercado, ONU Mujeres plantea estrategias como; la ampliación de la oferta pública y privada de servicios

de cuidados, transferencias, subsidios, deducibilidad, propiciar el acceso de las poblaciones más vulnerables y particularmente de las mujeres a estrategias de eliminación de la pobreza, la conciliación laboral entre hombres y mujeres que habilite posibilidad de que los hombres se involucren en los cuidados, provisión de servicios de cuidados domiciliarios, particularmente relevantes para la población que requiere cuidados a la salud y tiene problemas serios de movilidad y el relevo de actividades de cuidado.

Incluso respecto a los retos para el Estado con relación a otros sectores históricamente relacionados con el cuidado y la reproducción social como el educativo, se plantea la necesidad de contar con horarios compatibles a las medidas de conciliación trabajo-familia, incluida la jornada única, en la educación inicial, primaria y secundaria, así como definir prioridades de ampliación de la cobertura, con visión interseccional para sectores en condiciones de pobreza y población indígena, afrocolombiana, migrante, entre otras. Adicionalmente, señalan que se deben realizar planes de construcción y adecuación de instalaciones educativas, tanto para ampliar la cobertura, como los horarios de atención y poner especial énfasis en la atención de la primera infancia, que presenta los mayores retos de cobertura.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pone el siguiente esquema para presentar de forma sintética las propuestas hechas por parte de la ONU-Mujeres Colombia respecto a políticas relacionadas con el trabajo de cuidados no remunerado:

Gráfico 4. Propuesta de ONU-Mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en ONU Mujeres Colombia (2020)

Como se comentó anteriormente, las propuestas en materia de políticas públicas en materia de cuidados son un avance en relación con la transformación de las condiciones materiales de las mujeres que se desempeñan como cuidadoras. Sin embargo, al encontrarse enmarcadas en el desarrollo de Estados neoliberales que a su vez se encuentran estructurados al interior del sistema patriarcal, la incidencia de estas no será suficientemente estructural como para modificar de forma radical dichas condiciones y la eliminar o reducir significativamente los efectos de la división sexual del trabajo.

Un ejemplo práctico de esto último se evidencia en el proceso de simulaciones realizado por la Quanta (2022)⁵, en el cual se mide el impacto que ciertas acciones de política pública tendrían en la vida de las mujeres cuidadoras. Para el caso de las transferencias para fomentar la contratación de mujeres, los resultados indican que a pesar de que esto puede aumentar el porcentaje de mujeres que cuentan con empleos remunerados, a la vez reduce su tiempo de ocio y lleva a que otras mujeres, posiblemente provenientes de las periferias como señala Sassen (2003), asuman estas cargas de forma remunerada.

2.4 Experiencias latinoamericanas de políticas públicas de cuidado

Teniendo en cuenta que la “cuestión del cuidado” ha sido incluida en las agendas públicas de los países, este apartado busca presentar algunas de las experiencias latinoamericanas en materia de políticas públicas asociadas al cuidado. Esto incluye algunos procesos a través de los que se ha entendido que se requieren intervenciones que entiendan al cuidado como un derecho, pero que también respeten y garanticen los derechos de quienes asumen las cargas como “cuidadoras”, que son principalmente mujeres.

A pesar de que existen múltiples experiencias de procesos comunitarios y locales a través de los cuales se proponen formas de entender y llevar a cabo la reproducción social, se describirán en esta sección las experiencias nacionales de Uruguay, Chile, Costa Rica y Colombia. Solo es este último caso, se mencionarán brevemente algunas experiencias territoriales; Medellín, Nariño y por supuesto, Bogotá. Para ello, se plantearán en cada caso algunos antecedentes en materia de políticas de bienestar social asociadas al cuidado y algunos elementos del contexto en el que se

⁵ Quanta – Cuidado y Género, es un proyecto conformado por profesionales que se ocupan del estudio de la economía del cuidado en Colombia.

desarrollan. Posteriormente, se abordarán aspectos generales respecto a las políticas públicas vigentes o en construcción de cada caso y por último se mencionarán los avances de cada programa o sistema en materia de transversalización del enfoque de género.

Resulta importante resaltar que buena parte de las experiencias se enfocan principalmente en los cuidados para la niñez, sin embargo, se mencionan algunas políticas que inciden en otras poblaciones que son beneficiarias de los servicios de cuidado.

Uruguay

El Sistema Nacional de Cuidados uruguayo representa uno de los mayores avances en materia de políticas públicas de cuidado en Latinoamérica, por esto, resulta necesario enunciarlo cuando se aborda este tipo de políticas. Las características sociales, económicas, históricas y demográficas del país suramericano lo separan en muchos aspectos de la región y es este contexto el que le permite ir avanzando en la inclusión de ciertos asuntos dentro de su agenda pública que solo serán discutidos en otros países algunos años después.

Contrario a sus vecinos del cono sur, durante la dictadura uruguaya las condiciones del bienestar social y los niveles de este que se habían alcanzado previamente no disminuyeron de forma significativa. Debido a esto, se consolidaron unas bases fuertes en términos de la política social que permitió para finales del siglo XX y principios del XXI que algunos sectores de la sociedad empezaran a reclamar del Estado algunos derechos que se encuentran profundamente articulados con los sistemas de seguridad social. (Aguirre & Ferrari, 2014)

Los niveles previos de bienestar alcanzados y la implementación de políticas públicas de focalización de los servicios fueron las bases para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados. A pesar de que al igual que otros países del Cono Sur, Uruguay pasó por una dictadura

militar, los programas asociados a la protección social no fueron modificados significativamente por lo que una vez se adopta un régimen democrático, las nuevas políticas avanzan en función de garantizar los derechos de los ciudadanos.

Con el inicio del siglo XXI se plantean algunas cuestiones dentro de la agenda pública uruguaya dentro de las que se encuentra el asunto de los cuidados, en el marco del gobierno del presidente Tabaré Vázquez se inician algunas reformas en materia de bienestar social como la reforma a la salud o el aumento a los presupuestos de educación. Posteriormente, bajo el gobierno de José Mujica, se da una ampliación de los programas que focalizaban su atención a las poblaciones más vulnerables y aparecen las políticas de cuidado como parte del sistema de seguridad social, buscando la corresponsabilidad entre Estado, mercado y familias para la atención de las poblaciones que requerían los cuidados, así como de quienes hacían la provisión de estos. De esta forma, se pone en marcha el proceso de construcción del Sistema Nacional Integrado de Cuidados – SNIC.

El SNIC se construye a partir de algunas etapas. En la primera de ellas, se conforma un Grupo Interinstitucional que a partir del año 2011 diseña e implementa un proceso de debates a través de los cuales se van a ir consolidando los aportes de distintos actores asociados al cuidado en relación con lo que deberá ser el SNIC. Luego de más de veinte debates, el Grupo Interinstitucional diseña en el año 2012 un documento en donde se sintetiza los insumos que se obtuvieron y que serán las bases para la construcción del Sistema. Dicho documento es aprobado en septiembre de ese mismo año por parte del Consejo Nacional de Políticas Sociales y a través de él se definen los principios orientadores, el marco teórico/conceptual de la política, las poblaciones a las cuales se encuentra dirigido, las estrategias a implementar, así como algunas menciones sobre

la focalización de los servicios, su financiamiento y las necesidades respecto a formación en materia de cuidados.

Sin embargo, no es sino hasta el año 2015 cuando se reglamenta el SNIC mediante la Ley 19353 del 27 de noviembre. La Ley señala como su propósito “la promoción del desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y asistencia” (Legislativo, 2015), y cuenta además con algunas definiciones sobre categorías fundamentales como cuidados, sistema de cuidados, autonomía y dependencia, así mismo, señala los principios y directrices que tendrá el SNIC, los derechos y obligaciones de las personas usuarias del Sistema, quienes son también establecidos como sujetos de aplicación del SNIC. Por último, la norma señala los objetivos que persigue el Sistema y cuáles serán los integrantes que lo conformarán, así como la estructura con la que contará.

Actualmente, el SNIC contiene programas dirigidos principalmente a tres tipos de población; las personas en situación de dependencia, la primera infancia y las personas cuidadoras. Frente a las personas en situación de dependencia se ofrecen tres servicios; el primero de ellos es la disposición de Centros de Día, en donde adultos mayores de 65 años con dependencia leve o moderada que habitan en sus casas, pueden ir a desarrollar actividades culturales, recreativas y de estimulación física y cognitiva con el acompañamiento de profesionales durante 2 a 5 días por semana. El segundo servicio es el Programa de Apoyo al Cuidado Permanente que consiste en un apoyo económico que reciben las familias para poder pagar los Establecimientos de Larga Estadía en los que habitan los adultos mayores. Por último, se ofrece un programa de teleasistencia en casa en el que se entrega un dispositivo en forma de pulsera o collar que, al ser pulsado, permite a los adultos mayores contactarse con un centro de atención en el que se atiende la situación que sea reportada o se alerta a un familiar o vecino.

La segunda población, la primera infancia, recibe cuatro servicios; el primero de ellos son becas a través de las que se brindan servicios de cuidado y educación a niñas y niños entre 0 y 2 años que habiten en territorios con baja oferta de servicios de cuidados. El segundo servicio son los Centros de Educación y Cuidados, espacios en los que se da una articulación entre todos los actores del diamante de los cuidados para la provisión de servicios de cuidado para niñas y niños por hasta 8 horas diarias. En tercer lugar, se presentan servicios de cuidado para primero infantes de edades entre 45 días y 2 años, quienes pueden recibir estos cuidados en sus hogares o en espacios físicos comunitarios que se encuentren acreditados. Por último, se dispone de Centros de Atención a la Infancia y la Familia, en donde se cuenta con programas de alimentación y de cuidado de la salud para menores entre 0 y 2 años.

La última población son las personas cuidadoras, quienes reciben tipos de servicios; el primero de ellos se vincula a la formación en cuidados para lograr certificación de competencias como cuidadoras. En segundo lugar, se ofrecen servicios de asistencia personal para personas en situación de dependencia de 0 a 29 años o mayores de 80 años, a través de los cuales el personal que se desempeña como asistente ayuda en actividades asociadas a necesidades básicas como alimentación, vestido, estudio, trabajo, entre otras, con el fin de liberar el tiempo de quienes se desempeñan como cuidadoras.

Dentro de las directrices del SNIC se encuentra la inclusión de la perspectiva de género que se realiza “teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres, hombres y grupos etarios, promoviendo la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de las tareas de cuidados entre todos los actores de la sociedad” (Legislativo, 2015). Así mismo, dentro de las personas a quienes va dirigida la política pública se encuentran quienes prestan servicios de cuidado, que son mayoritariamente mujeres. Estos dos aspectos son la base de los aportes que hace

esta política pública del gobierno uruguayo en relación con la transformación de las condiciones de vida de las mujeres en dicho país y principalmente quienes desarrollan actividades asociadas al cuidado.

Chile

La política social en Chile ha sido un referente para los países latinoamericanos desde principios del siglo XX, sin embargo, ha presentado al igual que en demás países de la región varios cambios de acuerdo con las condiciones geopolíticas. Al respecto, Arriagada (2021) señala tres períodos que han marcado los cambios en la orientación de la política; el primero corresponde a los años 1924-1973, en el marco de los cuales se desarrolló una política asociada a la intervención de un Estado benefactor que generó una serie de servicios sociales para los trabajadores chilenos y sus familias.

El segundo periodo es en el cual que se desarrolló la dictadura, es decir entre 1973-1990, lapso que estuvo marcado por importantes cambios en relación con la política social y el desmonte de los servicios asociados a la seguridad social de los trabajadores y de la asistencia social dirigida a hogares que no tenían ingresos básicos, medidas que estuvieron soportadas por reformas económicas de corte neoliberal. El último período se refiere al regreso a la democracia en Chile que se produce en 1990 y se extiende hasta la fecha, tiempo en el que se ha generado una ampliación de la oferta de servicios por parte del Estado y se ha empezado a atender otras demandas entre las cuales está el asunto del cuidado.

Actualmente, el Sistema de Protección Social chileno, se encuentra encabezado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, quien avanza en la implementación de lo que han denominado “subsistemas” y que representan distintas políticas públicas que atienden distintos

problemas públicos, algunos de ellos, relacionados directamente con el cuidado y la reproducción de la sociedad. En general, uno de los elementos que diferencian a los subsistemas es la población a la que están dirigidos sus servicios. Lo anterior debido a que existe un enfoque en el ciclo de vida que se ha materializado a través de la creación de subsistemas que se especialicen en cada etapa en la que se requiere cuidado, ejemplo de ello son los Subsistemas Chile Crece Contigo y Chile Cuida que atienden a niños y personas dependientes y adultos mayores, respectivamente.

Chile Crece Contigo, ha sido definido por Bedregal, Carvallo y Torres (2014) como: “la primera política intersectorial en Chile que aborda la problemática del desarrollo infantil temprano” (pág. 1). Este se crea en el año 2002, pero tiene mayor incidencia a partir del año 2006, configurándose con el tiempo⁶ como subsistema perteneciente del Sistema de Protección Social. Particularmente, este Subsistema aborda tres componentes principales; salud, educación y red social.

En relación con el primero de los componentes, ChCC permite una prestación integral y sistemática de los servicios de salud a la población objeto bajo la integración de instituciones y la focalización en niños con mayor grado de vulnerabilidad o riesgo de rezago. El segundo componente hace referencia al acceso a salas cunas y jardines infantiles. El último componente hace referencia a los programas complementarios que pueden ser subsidios de vivienda, ayudas en caso de discapacidad, asistencia judicial, entre otros. Estos componentes son presentados por el Gobierno de Chile como parte de la oferta de servicios del Subsistema ChCC a través de cuatro etapas; la gestación, el primer año, de los dos a los tres años y, por último, de cuatro a nueve años.

⁶ De acuerdo con López (2017), Chile Crece Contigo se fortalece en el marco del gobierno de Michele Bachelet y con ello se va configurando como un subsistema que se denominó con la Ley 20.379 de 2009, Subsistema de Protección Integral a la Infancia.

A pesar de que el Subsistema Chile Crece Contigo realiza una intervención integral en el proceso de desarrollo de los menores de 0 a 4 años, una de las falencias iniciales del mismo se relacionaba con el hecho de que este no se cuestionaba “el tiempo que invierten las mujeres en los cuidados, ni la desigual división sexual del trabajo” (López Estrada, 2017, pág. 31). Sin embargo, de forma progresiva ha venido planteando la necesidad de que al interior de los hogares también se genere una redistribución de las actividades asociadas al trabajo de cuidados no remunerados, evidenciándose este propósito a través de la formación y promoción de una “paternidad activa”⁷.

Chile Crece Contigo es el conjunto de programas más estudiados con relación a las políticas públicas de cuidado en dicho país. Sin embargo, se han diseñado otros como el subsistema “Chile Cuida” que se propone “acompañar y apoyar, a través de diferentes servicios, a las personas en situación dependencia, sus cuidadores y cuidadoras, sus hogares y su red de apoyo” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, s.f.). Para lo cual, se realiza la provisión de servicios como cuidados domiciliarios, ayudas técnicas para personas en condición de discapacidad, entre otros, a los que se tiene acceso a través de las municipalidades.

Chile Cuida inició en 2015, año en el que se desarrollan algunas pruebas piloto en las que participaron familias pertenecientes al 60% de los hogares más vulnerables del país, que además contaran dentro de sus miembros con un adulto de más de 60 años con un grado de dependencia moderada o severa (Arriagada, 2021). A pesar de ello, no fue sino hasta el año 2017 que se lanzó como programa y posteriormente, se constituyó como un subsistema. La atención de este

⁷ El sitio web de Chile Crece Contigo señala como uno de sus Seminarios el de “Masculinidad y paternidad: avances y desafíos”.

subsistema se da en dos sentidos, a través de la prestación de servicios de cuidado a población que requiere de los mismos y, mediante el apoyo a quienes se desempeñan como cuidadoras.

Respecto a este segundo grupo, Chile Cuida planteó desde el principio la necesidad de discutir sobre la corresponsabilidad de los cuidados entre Estado, familias, mercado y sociedad civil. Así mismo, buscó intervenir el problema de forma inmediata a través de espacios de “respiro” en los que las cuidadoras pudiesen destinar el tiempo liberado a actividades que se relacionaran con la construcción de un proyecto de vida autónomo.

En relación con la implementación o transversalización de un enfoque de género en los programas, es preciso señalar que, más allá de los diagnósticos presentados en relación con las cargas de trabajos de cuidado no remunerado realizado por las mujeres chilenas, los subprogramas Chile Crece Contigo y Chile Cuida no incluyeron inicialmente objetivos que implicaran la transformación de las condiciones de vida de las mujeres cuidadoras. Sin embargo, sobre todo a través de Chile Cuida, se ha avanzado en el reconocimiento y redistribución del trabajo de cuidado no remunerado realizado por las chilenas y la atención de las consecuencias que tiene el desarrollo de este trabajo en sus proyectos de vida.

Costa Rica

Al igual que Chile, Costa Rica cuenta actualmente con dos grandes políticas públicas dirigidas a la atención del asunto del cuidado; la primera de ellas es la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil – REDCUDI y la segunda, es la Política Nacional de Cuidados que atiende población que tenga dependencia y adultos mayores, esta última de reciente creación.

La REDCUDI se ha consolidado como un sistema en el que se enmarcan los servicios que la institucionalidad costarricense presta en relación con los cuidados necesarios para el desarrollo

integral de los niños. Esta Red se propone desde el Plan Nacional de Desarrollo del período 2011-2014, durante la presidencia de Laura Chinchilla, quien desde el proceso preelectoral planteó dentro de sus propuestas, la consolidación de una oferta servicios asociados al ejercicio de actividades de cuidado enfocados principalmente en primera infancia. Sin embargo, la Red no es el único antecedente respecto a política pública asociada al cuidado en Costa Rica, en 1930 se crea el Patronato Nacional de Infancia – PANI, la primera entidad pública encargada de atender asuntos relacionados con la niñez (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014).

Con el PANI se inicia por parte del Estado costarricense la prestación de servicios relacionados con las labores de cuidado y a lo largo de la segunda mitad del siglo XX se crean también otros programas; Centros de nutrición en 1951, Centros de Educación y Nutrición en 1971, Centros Infantiles de Atención Integral en 1972, las Guarderías Infantiles y Previsión Social en 1989 y los Hogares Comunitarios en 1992. Para el año 2000 se crearon los Centros de Atención Integral – CAI. En el año 2010, luego de la elección de Chinchilla, la presidenta expide el Decreto Nro. 36020 a través del cual se declara de interés público a la REDCUDI y dos años más tarde sentarán las bases operativas de la Red, luego, en el año 2014 firmará la Ley Nro. 9220 a través de la cual se institucionaliza la misma (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014).

La REDCUDI se constituye como un sistema que integra las distintas ofertas de cuidado para mejorar la calidad de vida de los niños y niñas, pero además da un soporte a las familias y principalmente a las mujeres que se desempeñan como cuidadoras. El programa parte de la premisa de que la liberación del tiempo que ocupan las mujeres en actividades asociadas al cuidado permitiría la vinculación de estas a trabajos remunerados o, en otros casos, la reducción su doble jornada de trabajo. La Red se define como:

“sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral” (Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, s.f.)

Para cumplir con este propósito, la Red articula los distintos servicios prestados por parte de instituciones públicas y privadas; hogares comunitarios, Centros de Educación y Nutrición, Centros de Nutrición y Atención Integral (articulados como CEN-CINAI) y los Centros de Atención Integran que ofrecen servicios de atención diurna, nocturna y residencias transitorias. Toda la oferta se concentra principalmente en los niños y niñas entre 0 y 7 años, rango etario que permite una transición entre los servicios de la Red y los prestados por otros programas de protección como el sistema educativo. Sin perjuicio de lo anterior, la Red atiende en algunos espacios a población hasta los 12 o 13 años de edad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014).

Por su parte, la Política Nacional de Cuidados 2021-2031 inicia su diagnóstico y proceso de diseño en el año 2017 con la construcción de unas bases que permitiesen la articulación de las distintas instituciones y programas en una política de cuidados de orden nacional. Para el mismo año, se ponen en marcha los denominados “círculos de diálogo” en donde las poblaciones discutían respecto a las necesidades de cuidado existentes. En los años 2018 y 2019, se realizaron los análisis de costos y estudios base para caracterizar y definir las necesidades asociadas a la dependencia y el cuidado en el país.

La construcción de la política pública y el plan de acción asociado a la misma se llevó a cabo entre agosto de 2019 y octubre de 2020, documentos que fueron sometidos a consulta pública en diciembre de este último año. En 2021 se lanza la Política Nacional de Cuidados que tendrá una vigencia de 10 años y que propende por la progresiva implementación del Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia.

La Política no ha sido implementada aún, sin embargo, los ejes que la componen evidencian los elementos que se incorporan para dar respuesta a los problemas públicos asociados al cuidado. Los cinco ejes son: 1. Gobernanza del Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia; 2. Inteligencia de datos para la articulación y ajuste del Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia; 3. Fortalecimiento de la oferta de servicios y prestaciones de atención a la dependencia; 4. Generación de condiciones para el cierre de brechas de género en materia laboral; 5. Sistema de aseguramiento de la calidad del Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia.

En el marco de la política, se propone la prestación de servicios de asistencia en domicilio, centros de día, teleasistencia y residencias de larga estancia. El servicio de asistencia en domicilio se señala como el principal y consiste en la atención en los hogares por aproximadamente 80 horas mensuales por parte de personal que atendería necesidades de personas con dependencia grave, quienes de acuerdo con las estimaciones de la política serían aproximadamente 38 mil. Los centros de día están dirigidos a población con dependencia grave o moderada, aunque no se especifica qué tipo de actividades se desarrollarían en estos. La teleasistencia consiste en un sistema de monitoreo y de prevención de accidentes a través del cual la persona dependiente reporta situaciones en las que requiera apoyo. Por último, frente a las residencias de larga estadía, la Política propone la extensión de la cobertura y el mejoramiento de las infraestructuras ya existentes.

A diferencia de la REDCUDI, la Política señala explícitamente como parte de sus enfoques al de igualdad de género y de derechos humanos, pilares para la construcción del Sistema de Cuidados que pretenden y sobre los cuales se sustenta la corresponsabilidad en la provisión de servicios de cuidado entre los distintos actores (familia, Estado, mercado). Ambos enfoques permiten un análisis de las condiciones estructurales que generan las desigualdades en materia de garantía de derechos y de género, esta última, evidenciada en una marcada división sexual del trabajo en la que las mujeres asumen los roles de cuidadoras, pero también sufren más consecuencias debido a las cargas de trabajo que tienen en su vida.

En relación con las consecuencias para las mujeres cuidadoras, la Política menciona en el Eje Nro. 4 que tiene como propósito:

“Redistribuir socialmente las tareas de cuidado, integrando los derechos de las personas cuidadoras y de las personas que reciben cuidados y apoyos con el fin de reducir la brecha de género en materia laboral, facilitando la creación de nuevas alternativas de apoyo a los cuidados que permitan a las mujeres vincularse al empleo formal y, a la vez, aumentar el aseguramiento en la seguridad social de las personas que llevan a cabo cuidados y apoyos para personas dependientes” (Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, 2020)

En ese sentido, la Política pretende la redistribución de las tareas de cuidado entre el Estado y las familias para que así, quienes prestan estos servicios de forma no remunerada, es decir, las mujeres, puedan participar en espacios que son considerados “productivos” o que puedan hacer uso de este tiempo en otro tipo de actividades como educación. Incluso, se menciona que, en los casos de situación de extrema pobreza, en donde las mujeres no puedan vincularse laboralmente,

se realizarían transferencias monetarias con el propósito de reconocer el valor del trabajo de cuidados realizado por estas.

Colombia

A diferencia de Uruguay, Chile y Costa Rica, en el caso colombiano no existe actualmente una política pública nacional dedicada a la atención del asunto de los cuidados. Sin embargo, no solo existen antecedentes sobre la inclusión de este asunto en la agenda pública a partir de la implementación de políticas asociadas a la seguridad social, sino que además a partir de la promulgación de la Ley 1413 de 2010 se ha empezado a incluir al cuidado de forma más directa en el debate público y en las decisiones de las distintas instituciones nacionales y locales.

Al igual que en otros países, en Colombia la reproducción social se intentó proteger a partir del siglo XX mediante los sistemas de seguridad social que, de manera fragmentada, atendían a ciertas poblaciones, principalmente aquellas asociadas con los sectores denominados productivos como los trabajadores y sus familias. Acevedo (2010) señala dos cuestiones importantes sobre la seguridad social en Colombia; la primera es que es un concepto que no había sido incluido en la Constitución hasta 1991 y, la segunda es que antes de la promulgación de la Ley 100 de 1993, la seguridad social había sido implementada a través de seis subsistemas que son el de Asistencia Pública, el Seguro Social, la Previsión Social, el Subsidio Familiar, las Cajas de Compensación y la Asistencia Social.

Respecto a estos últimos, es preciso reiterar que en su mayoría se encuentran relacionados con la prestación de servicios para los trabajadores y sus familias, aunque algunos, como el de Seguro Social y el de Asistencia Social, cuentan con cierta extensión hacia otros sectores de la población considerada como la más vulnerable.

La protección del bienestar de las familias fue también parte de las responsabilidades de instituciones públicas que fueron creadas desde mitad del siglo XX como el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia, creado en 1964 y reemplazado en 1968 por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Este último asumió funciones asociadas a la protección principalmente de las infancias a través de diversos programas de nutrición, educación, rehabilitación de los menores, administración de centros de adopción, entre otros. En 1979 se creó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, encargado de:

- a) Promover la integración y realización armónica de la familia, b) Proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez; c) Vincular el mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y del menor, al propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad. (Congreso de Colombia, 1979)

Como es evidente, tanto el Sistema como el Instituto que hace parte de este, se enfocaron en las infancias y desde allí se buscaba extender la protección a toda la familia, situación que persiste.

Más adelante, con la Ley 100 de 1993 se modifican los subsistemas de seguridad social antes mencionados y, al igual que en buena parte del mundo, se van desmontando gradualmente los servicios asociados a los Estados de Bienestar que se habían estructurado por cerca de tres décadas. Dichos servicios empiezan a ser privatizados, como ocurrió, por ejemplo, con los servicios de salud y la administración de las pensiones de los trabajadores colombianos. Esto, aunado a las particularidades del contexto colombiano, marcado por un conflicto armado interno, por el cual los presupuestos públicos estuvieron en gran medida destinados hacia el financiamiento

de la lucha contrainsurgente y posteriormente a las estrategias de combate a las organizaciones de narcotráfico.

Esta situación persiste, sin embargo, el fortalecimiento de ciertos movimientos como el feminista han obligado a que se discutan asuntos como la división sexual del trabajo y derivado de ello, el asunto de los cuidados. Por lo cual, aunque este asunto no había sido ampliamente abordado por los gobiernos en el país, en el año 2014, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo – PND, la instrucción de avanzar en la construcción de las bases de un Sistema Nacional de Cuidados. Dicho Sistema partía de los insumos aportados por la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo creada a través de la Ley 1413 de 2010, a través de la cual también se incluía a la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales.

El PND 2014-2018 llevó a la inclusión formal del asunto de los cuidados en la agenda pública, siendo el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el encargado de atender las órdenes establecidas en el Plan y de estructurar las bases de la Política Pública de Cuidados que se encuentra actualmente en construcción. Posteriormente, con el cambio de gobierno, el PND del período 2018-2022 denominado “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, fijó nuevas metas dentro del “Pacto de Equidad para las mujeres” como el desarrollo de una política pública de cuidado que “contemple la articulación y coordinación de sistemas e instancias interinstitucionales que atiendan poblaciones sujetas de cuidado y de las personas dedicadas al TDCNR” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 1153).

Teniendo en cuenta lo anterior, las distintas instituciones encargadas han procurado avanzar en la construcción de una Política Pública de Cuidado, sin embargo, no se ha logrado culminar dicho trabajo. Inclusive, a pesar de que existía ya un sólido diagnóstico derivado de las

Encuestas de Uso del Tiempo, además de experiencias territoriales como las de Medellín, Nariño o Bogotá, en donde se ha empezado ya la implementación o diseño de sistemas de cuidados.

Respecto a las experiencias territoriales, es preciso señalar algunas características que han venido adoptando las políticas públicas de cuidado de Medellín, Nariño y Bogotá. En primer lugar, frente al caso de Medellín, a partir del Plan de Desarrollo Municipal – PDM para el periodo 2020-2023 se crea la estrategia “Medellín me cuida” que surge de una reflexión sobre las consecuencias de la pandemia originada por el COVID-19 y la relevancia del cuidado en el desarrollo de la vida. En este sentido, el Plan señala que la estrategia es una “una apuesta de transformación social para llevar a cabo acciones protectoras de la vida y de la integridad de las personas y donde el cuidado es considerado una actividad esencial y valiosa para la supervivencia humana” (Concejo Municipal de Medellín, 2020).

La estrategia se orienta hacia el desarrollo de un Sistema Municipal de Cuidado que incluya una serie de políticas y proyectos que pongan el asunto de los cuidados en el centro y que adopten ciertas características y principios. Se plantea desde el PDM la necesidad de que el Sistema tenga varios enfoques; el de ciclo de vida, partiendo de la premisa de que el cuidado es necesario a lo largo de la vida de todas las personas, la perspectiva de género, ya que se reconoce que quienes asumen de forma mayoritaria las cargas de cuidados son las mujeres y con ello se generan consecuencias en sus proyectos de vida, el de derechos, teniendo en cuenta que los cuidados son necesarios para todas las personas.

Por otro lado, dentro de las medidas iniciales, se encontrarían la entrega de apoyos económicos a las familias, así como programas para el aseguramiento alimentario y nutritivo al interior de las familias del municipio. Esto se enmarca principalmente en un intento por superar la

crisis originada por la pandemia, sin embargo, no se descarta la generación de otras propuestas que complementen los servicios que preste el Sistema que se encuentra en etapa de diseño por parte de la Secretaría de la Mujer de Medellín y de la Universidad Nacional de Colombia.

En el segundo caso, el del Departamento de Nariño, también se ha definido una estrategia dentro del Plan de Desarrollo Departamental – PDD para el período 2020-2023, en el marco de la cual se plantea como objetivo la creación de la “estrategia integral de reconocimiento, reducción y redistribución de las actividades de cuidado que involucren a la familia, la sociedad y al Estado” (Asamblea Departamental de Nariño, 2020). Aunque no se desarrolla a profundidad cuáles serían los enfoques o mecanismos que se utilizarían para el diseño de la estrategia, existen algunos insumos construidos desde espacios como el Observatorio de Género de Nariño y la Mesa Interseccional de la Economía del Cuidado, a través de los cuales es posible evidenciar cuál es el diagnóstico respecto a la afectación a la autonomía económica de las mujeres generada por el trabajo de cuidados no remunerado en el departamento.

Por último, el caso de Bogotá, que es objeto de estudio en la presente Idónea Comunicación de Resultados, aunque será descrito a profundidad en otro capítulo, es conveniente resaltar que es una política pública que empezó su diseño en el año 2019 en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo Distrital para la vigencia 2020-2023 en el que se estableció como uno de los ejes rectores, el cuidado, bajo el lema “Bogotá Cuidadora”. Con lo anterior, se inició un proceso que ha sido acompañado por organizaciones feministas, instituciones públicas de orden nacional y territorial y la academia, en el que se ha avanzado en la construcción del primer sistema de cuidado del país, denominado Sistema Distrital de Cuidado o SIDICU por sus siglas.

Luego de cerca de un año de iniciado su diseño, en el 2020 se empiezan a implementar algunas medidas como las “Manzanas de cuidado”, iniciativa que buscaba concentrar toda la oferta de servicios que existían en la alcaldía distrital en materia de cuidados, priorizando para este inicio, los territorios periféricos de la capital colombiana. Adicionalmente, el Sistema contempla nuevas ofertas de “cuidados para cuidadoras” que se relacionan con procesos de formación, espacios de “respiro”, promoción del emprendimiento y la empleabilidad y, la reducción de la pobreza de tiempo por medio de relevos domiciliarios de cuidado. Estas iniciativas se encuentran siendo implementadas actualmente, por lo cual resulta relevante un análisis de estas para determinar si a se han transversalizado en ellas los enfoques de género y de derechos como insumo para la garantía los derechos de las mujeres bogotanas que se desempeñan como cuidadoras.

Como se ha evidenciado a lo largo del apartado, las medidas adoptadas por los países y territorios toman forma de acuerdo con lo ya dispuesto por parte de la academia y los organismos internacionales frente al asunto de los cuidados. Esto deriva necesariamente en que las políticas construidas no aborden a profundidad los problemas asociados a las cargas de cuidados que asumen las mujeres o los roles de género originados en la división sexual del trabajo.

Inclusive, como se mencionó para el caso chileno, pero que se reproduce en prácticamente todas las experiencias descritas, los diseños iniciales no abordan necesariamente discusiones sobre los tiempos de trabajo de cuidados no remunerados realizado por las mujeres ni las consecuencias de los mismo, salvo las experiencias más recientes. Así, se deja de lado la garantía de los derechos de las mujeres, principales proveedoras de los cuidados y, se mantienen intactas las premisas que sostienen no sólo la división sexual del trabajo sino también la explotación de esta importante porción de la población, que ejerce un trabajo infravalorado y no reconocido bajo la excusa del amor filial y/o romántico.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

El presente apartado busca describir el proceso metodológico que se seguirá en la investigación en función del cumplimiento del objetivo de esta. En primer lugar, es preciso señalar que debido al objeto de estudio y a la revisión bibliográfica realizada previamente, la adopción de una metodología que garantice una transversalidad de la perspectiva de género y que se desprenda del enorme aporte realizado por el movimiento feminista a todos los campos del conocimiento, resulta ser el camino lógico para el análisis de un programa que busca mejorar las condiciones de vida de las mujeres bogotanas, por lo cual se adopta la metodología feminista.

En el marco de esta metodología, se hará uso de un método que es aplicado principalmente en análisis cualitativos, el estudio de caso, el cual será abordado en el segundo apartado del presente capítulo. Como parte de dicho estudio se analizan algunos documentos generados por las instituciones públicas encargadas de adelantar el diseño e implementación del SIDICU, algunos de ellos publicados y otros solicitados a través de derechos de petición⁸. Lo anterior, procurando partir tanto de una metodología como una técnica, que permitan el análisis del proceso de transversalización de los enfoques de género y de derechos.

3.1 Metodología feminista

El presente documento se enmarca en un proceso de investigación que tiene como eje estructurador a la teoría feminista y, por tanto, es preciso reconocer que parte del cuestionamiento asociado a la construcción de conocimiento se relaciona también con las metodologías, métodos y

⁸ La constitución política de Colombia prevé como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos el derecho de petición que se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, así “Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”

técnicas que se utilizan desde la investigación para el análisis o descripción de los fenómenos. Así como Bustelo y Lombardo (s.f) se preguntan si “¿Son las políticas de igualdad de género por definición siempre transformadoras de las jerarquías de poder existentes entre mujeres y hombres?” (págs. 2-3), desde el campo de investigación es preciso cuestionarse si la inclusión de las mujeres como sujeto de investigación garantiza la adopción de la perspectiva de género en las mismas. De manera anticipada se indica que para el desarrollo de esta investigación se considera que la simple mención o denuncia de las condiciones de desigualdad a la que se enfrentan las mujeres, no resulta suficiente para considerar que se ha implementado la perspectiva de género.

Teniendo en cuenta que los estudios dedicados a la condición de la mujer no bastan si no tienen una vocación transformadora, Bartra (2010) señala que una investigación feminista se caracteriza por varios elementos: no puede ser sexista ni androcéntrica, evidencia la relación entre la política y la ciencia, se encuentra comprometida con mejorar las condiciones de vida de las mujeres, adopta ciertas categorías y conceptos (patriarcado, opresión y/o explotación de las mujeres, trabajo doméstico invisible, modo de producción patriarcal, género, relaciones entre los géneros, entre otros), busca la deconstrucción de los sesgos sexistas presentes en las distintas disciplinas y considera la división social por géneros y la jerarquía presente en la misma.

Partiendo de las características descritas, la metodología feminista permitirá el desarrollo de un análisis que logre identificar si se llevó a cabo la transversalización de los enfoques de género y de derechos en el marco del SIDICU. Esto, con el fin de que a través de este proceso se aporte en la erradicación o reducción de las desigualdades derivadas de la división sexual del trabajo en relación con el desarrollo de actividades de cuidado no remunerado en la ciudad de Bogotá.

Para lo anterior, se contará con un método y técnicas que permitan llegar al cumplimiento del objetivo planteado, como se describe en los siguientes apartados.

3.2 Método: Estudio de caso

Los estudios de caso son métodos que permiten realizar un acercamiento a fenómenos de forma detallada, Simons (2009) les ha definido como un “proceso de indagación sistemática y crítica del fenómeno que se haya escogido, y de generación de conocimientos que se sumen a los que ya son públicos sobre el tema en cuestión” (pág. 39). Aquí se privilegia la selección de un caso o casos que se consideren “únicos” y que se estudian a profundidad para la descripción minuciosa de los mismos. Contrario a la pretensión de llegar a generalidades, este estudio busca las particularidades del caso seleccionado.

El estudio de caso es un método comúnmente utilizado en el marco de investigaciones de corte cualitativo y se constituye de acuerdo con López (2016) en una “excelente forma de acercarnos a la comprensión de problemáticas y fenómenos sociales específicos. Incluso puede ser una herramienta eficaz para contribuir a las teorías existentes en las ciencias sociales” (pág. 112).

La selección del caso es una etapa muy importante en el marco del estudio, sin embargo, dependiendo de las condiciones de la investigación, es posible que deba omitirse y acudir a lo Stake (1998) denomina un “estudio intrínseco” en donde el caso se encuentra preseleccionado. Este es el caso del SIDICU, ya que a pesar de que se habían realizado algunos avances respecto a definición y atención del cuidado como un problema público, lo cierto es que este Sistema representa una de las primeras políticas públicas en Colombia en la que se discuten asuntos asociados a la división sexual del trabajo, las desigualdades en la distribución de las cargas de trabajo de cuidados no remunerado y del uso del tiempo vinculado a estas actividades. La

distinción con otras experiencias en el país como al de Medellín y Nariño mencionadas en el capítulo anterior, es que la política con mayor avance en términos de su diseño e implementación es el SIDICU. Inclusive, a pesar de que dicho Sistema no cuenta formalmente con un documento técnico, lo que imposibilita llevar a cabo un proceso de evaluación de diseño de política pública, como inicialmente se buscó a través de la actual investigación.

Por otro lado, además de la caracterización del estudio de caso como “intrínseco”, es preciso plantear que existen otras formas de categorizar este método de investigación como las señaladas por Simons (2009) dentro de las cuales se encuentran los estudios descriptivos, interpretativos y evaluativos. Respecto a estos últimos, Barrio del Castillo et al (s.f) señalan que esta forma particular de estudio de caso “describe y explica pero además se orienta a la formulación de juicios de valor que constituyan la base para tomar decisiones” (pág. 5).

Los estudios evaluativos serán de especial interés para la presente investigación, toda vez que tanto la pregunta que busca responderse como la hipótesis propuesta se relacionan con la necesidad de determinar si el Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá cuenta con elementos suficientes para la garantía de derechos de las mujeres que desarrollan trabajos de cuidado no remunerados y que son objeto de dicho programa. En ese sentido, el análisis de la transversalización de los enfoques de género y de cuidado en el programa, es una forma de responder a dicho cuestionamiento y de confirmar o rebatir la hipótesis planteada.

En ese mismo sentido, Simons (2009) señala respecto a los estudios de caso evaluativos que para el desarrollo de estos “podemos partir de una teoría del cambio subyacente sobre el programa que estamos evaluando, y tratar de confirmar o rebatir que realmente es la teoría del programa en acción” (pág. 277). En ese sentido, se busca analizar el SIDICU partiendo de

conceptos como el enfoque de género enmarcado en el desarrollo realizado por teóricas feministas y organismos internacionales, así como del enfoque de derechos que busca aportar en la garantía de los derechos de las beneficiarias del programa. Dicha evaluación permitiría contar con los elementos suficientes para efectuar un análisis crítico de la intervención.

Para el desarrollo del estudio evaluativo de la política pública en cuestión, se tomarán como parámetros algunas metodologías de diseño y evaluación de la implementación del enfoque de género y de derechos humanos en el marco de las políticas. En primer lugar, se abordará la “Guía para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito”, en adelante Guía, construida por parte de la Alcaldía de Bogotá en el marco del período de gobierno de Enrique Peñalosa Londoño (2016-2019), dicha Guía fue adoptada a través de la Resolución Nro. 2045 de 2017 de la Secretaría Distrital de Planeación de la ciudad de Bogotá D.C.

La Guía establece una serie de lineamientos en materia de formulación de políticas públicas en el Distrito Capital que parten desde la definición de lo que se entiende como política pública hasta la construcción de una “Caja de Herramientas” que permitan a las instituciones públicas llevar a cabo el proceso de formulación y posterior implementación de las acciones proyectadas. Para efectos de este documento, se tomará en cuenta únicamente la descripción del concepto de políticas públicas con el propósito de realizar un contraste que permita determinar si el Sistema Distrital de Cuidado ha sido configurado como tal.

Aunado a la descripción hecha a partir de la Guía antes mencionada, es importante también analizar dos aspectos más del SIDICU, su adopción del enfoque de derechos y del enfoque de género, ambos relevantes en términos de la garantía de los derechos de las mujeres que se desempeñan como cuidadoras.

Para la evaluación de la adopción del enfoque de derechos, se emplea una metodología diseñada por Giannina Muñoz y Viviana Abarca (2015), dos académicas chilenas que planean la necesidad de operacionalizar la evaluación del enfoque de derechos a través de un conjunto de preguntas orientadoras en torno a cada uno de los criterios/principios evaluados; la identificación del derecho, la universalidad, la participación, la interdependencia, la no discriminación e igualdad, la rendición de cuentas, la exigibilidad y la dimensión colectiva. Para esto, las autoras parten de los principios señalados en la Declaración y el Programa de Acción derivados de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 y el análisis realizado por Víctor Abramovich (2006) respecto a dicha Conferencia. Adicionalmente, el criterio de dimensión colectiva se añade con el propósito de avanzar en la consolidación de un concepto de los derechos que trascienda al individuo y toma en cuenta la colectividad.

En ese mismo sentido, teniendo en cuenta que la política no cuenta con una prolongada implementación, resulta posible únicamente abordar la etapa de diseño de esta para el desarrollo del análisis. Por tanto, se señalan a continuación las preguntas que proponen Muñoz y Abarca (2015) para operacionalizar la evaluación del enfoque de derechos durante la fase mencionada:

Tabla 1. Preguntas enfoque de derechos

FASE	Criterio/Principio	Preguntas
Diseño de la política pública	Identificación del derecho	¿Qué derecho/s se propone promover el programa? ¿Cómo se entienden o conceptualizan los derechos en el marco del programa?
	Universalidad	¿Declara el programa este principio? ¿Está el programa dirigido a toda la

		población?
	Interdependencia	<p>¿Fue el programa diseñado con participación intersectorial?</p> <p>¿Se propone integralidad e intersectorialidad en el diseño?</p> <p>¿Contempla un presupuesto compartido intersectorialmente?</p>
	No discriminación - Igualdad	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿El programa detecta e incluye a grupos tradicionalmente discriminados como parte de su población objetivo?</p>
	Participación	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿Se han diseñado mecanismos de participación sustantiva y vinculante para los destinatarios del programa?</p> <p>¿Han participado los destinatarios del programa en el diseño del mismo? ¿De qué manera?</p>
	Rendición de Cuentas	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿Cuenta el programa con orientaciones y mecanismos para la rendición de cuentas por parte de los ejecutores?</p>
	Exigibilidad	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿Cuenta el programa con mecanismos de exigibilidad de derechos?</p> <p>¿Se han diseñado protocolos que orienten el acompañamiento del proceso</p>

		de exigibilidad?
	Dimensión Colectiva	¿Declara el programa este principio? ¿Incentiva el programa a través de sus objetivos y resultados esperados la promoción de derechos colectivos?
TOTAL		20 preguntas

Fuente: Muñoz y Abarca (2015)

Por otro lado, la evaluación de la adopción del enfoque de género se realiza a través de la “Matriz para identificar políticas justas de igualdad de género” diseñada por la CEPAL (2015) en donde a través de 43 preguntas buscan determinar si la política en cuestión cuenta con las características que le permitirán realizar un aporte a la igualdad de género. Las preguntas se distribuyen entre los siguientes elementos:

Tabla 2. Número de preguntas en enfoque de género

FASE DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PUNTOS A CONSIDERAR EN CADA FASE	NÚM. DE PREGUNTAS
Identificación y definición de los problemas públicos	Marcos de sentido	3
	Identificación del problema	3
	Identificación de injusticias de género	2
Formulación/Diseño	Objetivo de la acción estatal	3
	Marco Normativo	1
	Marco político social	4

Implementación	Descripción general	3
	Transversalidad	3
	Relación sistema político / sistema administrativo / sociedad civil	3
	Información y difusión	3
	Sostenibilidad	2
	Desarrollo de competencias, capacidades, habilidades	2
Evaluación / Control y vigilancia	Monitoreo	4
	Producción de información	3
	Resultados respecto a los objetivos de la política	1
	Avances en justicia para las mujeres	2
	Temas pendientes	1
TOTAL		43

Fuente: CEPAL (2015)

Respecto a lo anterior, resulta relevante aclarar que de las 43 desarrolladas por CEPAL (2015) , se seleccionan las primeras 16 preguntas que se encuentran asociadas a las fases de “Identificación y definición de los problemas públicos” y “Formulación/Diseño”. Las 27 preguntas restantes no se toman en cuenta debido a que hacen referencia a las fases de “Implementación” y “Evaluación/Control y vigilancia” sobre las cuales no se profundiza en el presente trabajo al no contar con información suficiente en torno a estos procesos por el tiempo que lleva

implementándose el Sistema. Por tanto, las preguntas que se tendrán en cuenta en el proceso de evaluación serán:

Tabla 3. Preguntas enfoque de género.

FASE DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PUNTOS A CONSIDERAR EN CADA FASE	PREGUNTAS
Identificación y definición de los problemas públicos	Marcos de sentido	<p>¿Cómo se gestó la política?</p> <p>¿Qué antecedentes se consideraron en la discusión del problema?</p> <p>¿Quiénes fueron los actores involucrados en la definición del problema?</p>
	Identificación del problema	<p>¿Cuál es el problema?</p> <p>¿Cómo evolucionará el problema si no se actúa sobre él?</p> <p>¿Qué injusticias específicas se abordan con esta política pública?</p>
	Identificación de injusticias de género	<p>¿Qué injusticias específicas viven las mujeres en el ámbito de acción de esta política pública?</p> <p>¿En cuáles injusticias — redistribución, reconocimiento y/o representación— se ha considerado actuar?</p>
Formulación/Diseño	Objetivo de la acción estatal	<p>¿Cuál es el objetivo explícito de la política?</p> <p>¿Que persigue la política como efecto y cómo se explicitó?</p>

		¿Están claramente definidos los sujetos a los que está destinada?
	Marco Normativo	¿Cuál es el marco legal que respalda la política y que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarias?
	Marco político social	¿Quiénes han sido los o las actores políticos sociales centrales para la formulación de esta política? y ¿cómo participaron en el diseño de la política? ¿Se generan alianzas entre diversos actores para la aplicación de las políticas justas de igualdad de género, de tal manera de evaluar las capacidades de generar consensos sociales y políticos? ¿Cuáles fueron los principales elementos/aspectos en disputa?
TOTAL		16 preguntas

Fuente: CEPAL (2015)

Este análisis propuesto permite tener un panorama general del Sistema, pero además contar con suficientes detalles respecto a la adopción de los enfoques de género y de derechos. Una vez se cuente con dicha información, será posible determinar si la hipótesis de investigación resulta ser correcta y partir de allí para desarrollar las conclusiones de la investigación.

Así, teniendo en cuenta las consideraciones metodológicas señaladas, se aclara que antes de la aplicación de las herramientas de análisis, se procederá a realizar la descripción de algunos elementos fundamentales del caso que se estudia; sus antecedentes, los objetivos que persigue esta política pública y la normatividad que ha soportado el proceso de diseño e implementación de esta. Todo ello constituye el siguiente capítulo de la investigación.

CAPÍTULO IV: SISTEMA DE CUIDADO DE BÓGOTA: ESTUDIO DE CASO EVALUATIVO

El 27 de octubre de 2019, la ciudadanía bogotana eligió a la Dra. Claudia López Hernández como la alcaldesa de la ciudad de Bogotá D.C. para el periodo 2020-2023 y, a partir de allí, se inició la construcción de un Plan de Desarrollo Distrital basado en el Plan de Gobierno propuesto por ella durante su campaña electoral. En dicho Plan, la alcaldesa incorporó muchos de los pactos que como candidata definió con distintos sectores sociales para lograr el apoyo de los mismos en términos electorales. Dentro de los pactos realizados, se encuentra uno suscrito en octubre de 2019 con las representantes de múltiples organizaciones feministas de la ciudad.

Este pacto denominado “*Pacto de Claudia López con la diversidad de las mujeres que habitan la Bogotá del siglo XXI*” incluyó numerosas propuestas en materia de política pública asociadas a la garantía de los derechos de las mujeres, dentro de las cuales, se encontraba la definición de un Sistema Distrital de Cuidado que:

(...) reconozca la sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres, lo reduzca y lo redistribuya en el interior del hogar, entre la administración distrital, los distintos agentes del mercado, las organizaciones sociales y comunitarias y, la familia.
(2019)

Este pacto resulta fundamental para entender la inclusión del problema del cuidado en la agenda de la alcaldesa electa y la adopción de lemas como “Bogotá cuidadora” que será igualmente un objetivo programático del gobierno distrital. Además, fija los objetivos de lo que sería posteriormente el Sistema, el reconocimiento, la reducción y la redistribución de los trabajos de cuidado no remunerados realizados por las mujeres bogotanas.

Luego de la elección, durante el mes de diciembre, se definen algunos de los lineamientos para la creación del Sistema Distrital de Cuidado, a través de los cuales se establece el marco conceptual del mismo, el diagnóstico y la justificación de la política, la definición de algunos conceptos centrales. Igualmente, se determina cuáles serán los actores que participarán en el proceso de creación de Sistema y su posterior implementación, dentro de los cuales, se concentran algunas instituciones públicas del orden territorial y nacional, así como la academia, la sociedad civil.

El documento de los Lineamientos señala también la ruta que seguirá la administración distrital dentro de los primeros cien (100) días de gobierno en relación con la puesta en marcha del Sistema, contempla acciones en cuatro campos; el teórico, mediante el desarrollo de un diagnóstico de la demanda y oferta de cuidados en Bogotá, el institucional, con la incorporación del Sistema en el Plan de Desarrollo Distrital y la evaluación de las capacidades y recursos que se requerirán por parte de las instituciones públicas para el cumplimiento de las metas del Sistema. El campo organizativo se asocia con la generación de una estrategia de socialización de la propuesta con actores estratégicos y, el campo cultural y comunicativo con la definición de una campaña de difusión del Sistema en canales y redes sociales institucionales (Equipo empalme Sector Mujeres, 2019).

El 01 de enero de 2020 inicia el periodo de gobierno de Claudia López y su Plan de Desarrollo fue aprobado en junio del mismo año. En el mes de agosto del mismo año, se publica el borrador del Decreto que crearía la Comisión Intersectorial del Sistema Distrital de Cuidados para que fuese revisado por la ciudadanía y se realizaran comentarios sobre el mismo, recibiendo cerca de 60 observaciones de distintas organizaciones sociales, personas cuidadoras e instituciones públicas, las cuales son analizadas y se incorporan parcialmente. Finalmente, se aprueba este

proyecto mediante el Decreto 237 del 10 de octubre de 2020, con ello, se consolidan las bases normativas para la construcción de Sistema y su implementación.

Partiendo de este contexto, se busca a través del presente capítulo presentar un estudio de caso evaluativo del diseño del Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá. Para este fin, se analizará cuatro aspectos del Sistema; su construcción como política pública, las características de esta política, la adopción del enfoque de derechos y de la perspectiva de género. Cada uno de estos se abordará en las siguientes secciones del capítulo.

4.1 Concepto de política pública para la administración pública bogotana

Durante el período de gobierno 2016-2019, la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía de Bogotá actualizó un documento denominado “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital”, a través del cual, se delimita el concepto de política pública para aterrizarlo a la dinámica de la administración pública bogotana. Mediante esta Guía, se establecen los lineamientos para el desarrollo de cuatro de las fases del ciclo de políticas públicas; la preparación, la agenda pública, la formulación y la implementación. Adicionalmente, ofrece herramientas para la adecuada ejecución de los procesos allí descritos.

El presente apartado busca establecer un contraste entre el concepto de política pública descrito por la Guía y la gestión adelantada por parte de las instancias encargadas de la administración del SIDICU para determinar si este último cumple los parámetros allí descritos. Para ello se abordará la definición oficial construida desde la administración pública del Distrito Capital, separando las secciones relevantes de la misma para someter a análisis cada una de estas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se indica en primer lugar que la Secretaría de Planeación Distrital ha definido a las políticas públicas como:

(...) un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y co-creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, etc. (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 3)

La citada definición indica en principio, que las políticas públicas son procesos de planeación que contienen una visión que supera los períodos establecidos para los gobiernos que se reducen a un cuatrienio. En ese sentido, el SIDICU ha sido diseñado como resultado de un mandato establecido desde el PDD para el período 2020-2023, sin embargo, no se configura como una política a implementar únicamente durante el cuatrienio, una evidencia de ello es la estrecha relación que existe entre el SIDICU y el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, en adelante POT.

Este último, señala en su artículo 3° las distintas políticas de largo plazo del ordenamiento territorial del Distrito Capital dentro de las cuales se encuentra la “Política de Cuidado para el Ordenamiento Territorial” que menciona:

Esta Política se soporta en la consolidación de la red y las manzanas del cuidado, la generación de espacios para el desarrollo de actividades vinculadas al Sistema del Cuidado, de Servicios Sociales, y de seguridad, convivencia y justicia, aportando a la construcción y consolidación de la ciudad de proximidad. (Alcaldesa de Bogotá, 2021)

Adicionalmente, el POT dedica una sección al abordaje de lo que denomina “Sistema del Cuidado” conformado por el SIDICU y otros servicios sociales, permitiendo la territorialización del cuidado para que pueda garantizarse la existencia de equipamientos necesarios para la prestación de los servicios de cuidado que requieren las comunidades en la ciudad. Lo anterior, evidencia la aparente intención de que el SIDICU cuente con una visión de largo plazo que supere las restricciones impuestas por la duración de los períodos de gobierno en la capital colombiana, cumpliendo el primer criterio señalado en la definición antes citada.

En contraste con lo anterior, puede manifestarse que, aunque en términos legales pareciera que el SIDICU se soporta en otras normas que permiten su permanencia en el tiempo, lo cierto es que la ausencia de un diseño completo y riguroso del Sistema por parte de la administración distrital es una de las principales falencias para cumplir este propósito. Así mismo, el vínculo con el POT podría no ser suficiente para garantizar esta visión de largo plazo debido a que dicho Plan no cuenta con reglamentación suficiente que habilite su implementación.

El segundo criterio hace referencia a la orientación hacia el “cambio frente a realidades sociales relevantes”, aspecto que se cumple para el caso del SIDICU, cuyos objetivos se dirigen hacia el reconocimiento, la redistribución y la reducción del trabajo de cuidados realizado en la ciudad. Este asunto resulta fundamental teniendo en cuenta no solo el creciente interés de los gobiernos nacionales y territoriales en la atención de problemáticas asociadas a las cargas de cuidado asumidas por las mujeres, sino también por la importancia de este asunto en la reproducción social. Frente a lo anterior, es preciso reiterar que, de acuerdo con las cifras oficiales, para los años 2020-2021, el 89,2% de las mujeres bogotanas desarrollaron actividades de trabajo no remunerado que representaron 6 horas y 47 minutos al día, en comparación con una

participación del 69,4% de los hombres en estas actividades a las que dedicaron 2 horas y 36 minutos, evidenciando las marcadas desigualdades en la materia.

Por otro lado, la definición señala que la política debe estar orientada al logro de objetivos prioritarios, tercer criterio que se cumple a través de la caracterización del SIDICU como uno de los programas estratégicos del PDD. Así mismo, se da cumplimiento a este criterio mediante la relación existente entre los propósitos del Sistema y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas correspondientes, particularmente, la meta 5.4 del Objetivo 5. La definición oficial del concepto de política pública señala también que este logro de objetivos debe ser fruto de un proceso de “concertación intersectorial y co-creación”, características que no se presentan durante la construcción del PDD, pero que, si se han ido desarrollando parcialmente en la implementación del SIDICU a través de la Comisión Intersectorial del Sistema Distrital de Cuidado, conformada por múltiples sectores de la administración pública de la ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible mencionar que el SIDICU cumple con la mayoría de los criterios descritos por la Secretaría de Planeación Distrital como propios de las políticas públicas que se diseñan en el Distrito. Esta verificación resulta relevante, ya que el gobierno de la alcaldesa Claudia López tomó la decisión de no llevar a cabo formalmente el desarrollo de las fases del ciclo de políticas públicas en el caso del SIDICU, a pesar de que como se evidenció anteriormente, este programa estratégico se configura como tal. Sin perjuicio de esto, el presente documento busca evaluar si el diseño del SIDICU permite la garantía de los derechos de las mujeres cuidadoras de la ciudad y para ello se hará a continuación una breve descripción del Sistema y la presentación de dos análisis de este desde el enfoque de derechos y la perspectiva de género.

4.2 Características generales del SIDICU

El Sistema Distrital de Cuidado – SIDICU, como se ha mencionado antes, es un programa creado en el marco de la alcaldía de la Dra. Claudia López Hernández, la alcaldesa de Bogotá para el periodo 2020-2023, que empezó su operación durante el segundo semestre del año 2020. El SIDICU es un programa estratégico de la alcaldía, por lo cual, cuenta con la participación de múltiples instituciones públicas para su diseño e implementación, quienes participan a través de la Comisión Intersectorial del Sistema Distrital de Cuidado. Sin embargo, quien encabeza estos esfuerzos a partir de la Secretaría Técnica del Sistema es la Secretaría Distrital de la Mujer.

El SIDICU inicia su diseño durante el año 2020 y dentro de la descripción de la situación problemática, se señala la relación determinante entre la naturalización de la división sexual del trabajo y las dificultades que se presentan para las mujeres bogotanas respecto al logro de un proyecto de vida autónomo, en términos económicos, físicos y políticos. La materialización de esta relación se da a través de la excesiva carga de trabajos de cuidados no remunerados para las mujeres, que contrasta con las cargas asumidas por otros miembros de la familia o de otros actores como el mercado, el Estado y la sociedad civil.

Para atender esta situación, el Plan de Desarrollo Distrital del período 2020-2023, fija unos propósitos que serán las bases sobre las cuales se diseña el SIDICU y dentro de los cuales está el de “Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política” (Concejo de Bogotá, 2020). Dicho propósito contiene a su vez el siguiente logro:

Implementar el sistema distrital de cuidado y la estrategia de transversalización y territorialización de los enfoques de género y diferencial para garantizar la igualdad de

género, los derechos de las mujeres y el desarrollo de capacidades de la ciudadanía en el nivel distrital y local. (Concejo de Bogotá, 2020).

Para alcanzar este logro, el Plan señala una meta trazadora a través de la que se busca “Promover la redistribución del trabajo de cuidado no remunerado entre hombres y mujeres en el Distrito Capital” (Concejo de Bogotá, 2020). La medición del avance frente a esta meta se realiza a través de dos indicadores que evidenciarían la disminución del porcentaje de percepción de ciudadanas y ciudadanos que consideran que las mujeres son mejores para el trabajo doméstico que los hombres⁹.

En cumplimiento del logro y buscando alcanzar el propósito señalado, el SIDICU aborda la situación problemática a través de tres estrategias; la oferta de cuidado para cuidadoras, el cuidado casa a casa y “A cuidar se aprende”. Así mismo, luego de poco más de dos años de haber iniciado, el Sistema ha establecido al interior del territorio doce “Manzanas de cuidado” que son espacios en los que se aglutinan ciertos servicios que son prestados por parte de la Alcaldía y que proveen servicios de formación, capacitación o programas de prevención en salud, dirigidos a cuidadoras y personas que reciben cuidados. La administración distrital señala frente a las Manzanas de cuidado que estas “Son áreas que concentran servicios de cuidado, nuevos y existentes, con un criterio de proximidad que permite que las personas puedan acceder a ellos sin tener que caminar más de 20 minutos” (Secretaría Distrital de la Mujer, s.f.). Estas Manzanas están

⁹ En el marco de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se pide a las ciudadanas y los ciudadanos que califiquen en una escala de 1 a 4 (siendo 1 muy en desacuerdo y 4 muy de acuerdo), que tan de acuerdo están con respecto a ciertas afirmaciones, una de ellas es “Las mujeres son mejores para el trabajo doméstico que los hombres”. Esta medición sirve como referencia para el indicador mencionado.

ubicadas en las localidades de Engativá, Kennedy, Usaquén, Usme, Los Mártires, San Cristóbal, Bosa, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe y la zona centro de Bogotá (Santa Fe y Candelaria).

De acuerdo con la Unidad Técnica de apoyo del Sistema Distrital de Cuidado, las Manzanas de Cuidado establecen la necesidad de pensar el ordenamiento territorial de forma en la que las mujeres cuidadoras puedan reducir los tiempos que destinan a desplazarse hacia los espacios en los que se proveen servicios de cuidado. Bajo esta perspectiva, las Manzanas de Cuidado deberían contar con una estructura similar a la siguiente:

Ilustración 1. Manzana de cuidado



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer. Actas de la Unidad Técnica de Apoyo del Sistema Distrital de Cuidado

La propuesta por parte del gobierno de la ciudad de Bogotá es que se implementen 45 Manzanas de Cuidado con el propósito de atender las necesidades existentes en relación con la provisión de servicios de cuidado. Así, para el periodo 2020-2023 se establece como meta la

creación de 20 Manzanas, para el siguiente cuatrienio (2024-2027) la meta es de 8, misma que se mantiene para el cuatrienio 2028-2031. Por último, para completar el total de las Manzanas se propone que para el período 2032-2035 se implementen 9 Manzanas de Cuidado.

Por otro lado, se han puesto a disposición de la ciudadanía, las Unidades Móviles de Cuidado o “Buses del Cuidado”, que son vehículos equipados para ofrecer los mismos servicios de las Manzanas, pero en territorios que no cuentan con la infraestructura física necesaria. Estos buses son definidos como “la versión móvil de las Manzanas del Cuidado. Vehículos totalmente equipados para llevar servicios gratuitos de formación, bienestar y cuidado a las zonas rurales y urbanas más alejadas en Bogotá” (Secretaría Distrital de la Mujer, s.f.). Tanto las Manzanas de Cuidado como las Unidades Móviles hacen parte de los espacios y canales de implementación de las tres estrategias mencionadas.

Gráfico 5. Operación del Sistema Distrital de Cuidado

Población Objetivo	Servicios	Operación
<ul style="list-style-type: none"> •Cuidadoras •Personas que requieren cuidado (Niñas y niños menores de 5 años, personas con discapacidad, personas mayores) •Ciudadanía en general 	<ul style="list-style-type: none"> •Formación •Respiros/Descanso •Servicios de Cuidado •Transformación cultural 	<ul style="list-style-type: none"> •Manzanas de Cuidado •Unidades Móviles de cuidado •Cuidado casa a casa •Unidades operativas de cuidado ((jardines, centros día, noche, centros proteger, etc)

Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer. Presentación Sistema Distrital de Cuidado.

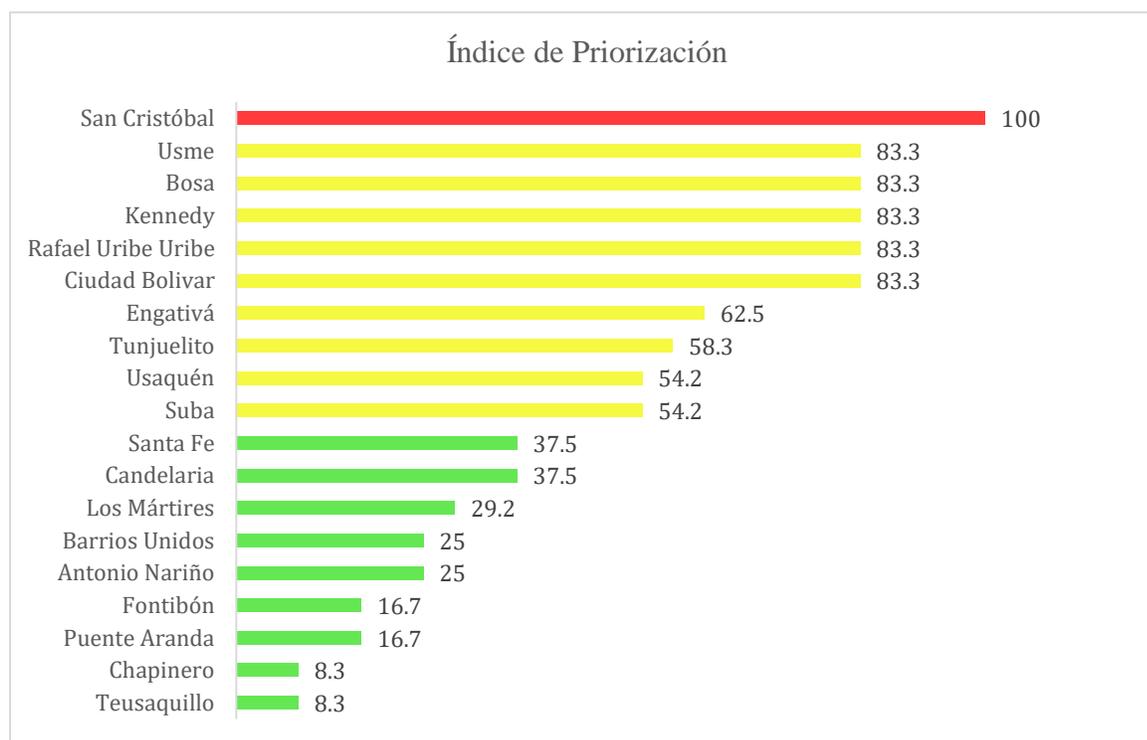
Dentro de los territorios, la atención se dirige hacia cuidadoras y cuidadores y, personas que requieren la provisión de cuidados; primera infancia, poblaciones con discapacidad y adultos mayores. Sin embargo, teniendo en cuenta que más del 89% de las mujeres realizan actividades de

cuidados y que más de 1.2 millones de bogotanas tienen como actividad principal el trabajo de cuidados no remunerado, se presenta la necesidad de focalizar la prestación de ciertos servicios por parte del SIDICU. En ese sentido, la focalización se da a través del Índice de Priorización de las Manzanas de Cuidado – IPMC, en el que las variables son demanda de cuidado (25%), densidad de cuidadoras (25%), indicadores de pobreza (25%) y presupuestos participativos (25%).

A su vez, cada una de las variables del IPMC se encuentra relacionada con algunos aspectos. La demanda de cuidado se encuentra relacionada con los porcentajes de menores de cinco años y de adultos mayores de 80 años, así como por las relaciones de dependencia en el territorio¹⁰. La densidad de cuidadoras se relaciona con los porcentajes de mujeres de 15 años o más que realizan actividades en el hogar exclusivamente, de hogares monoparentales de mujeres con presencia de menores de 15 años y de hogares monoparentales de mujeres con presencia de mayores de 64 años. Los indicadores de pobreza se asocian a Índice de Pobreza Multidimensional – IPM en Mujeres y el porcentaje de hogares de mujeres pobres. Por último, los presupuestos participativos se relacionan con la asignación de presupuesto al cuidado.

Una vez empleado el Índice de Priorización, se tiene que las localidades de la ciudad de Bogotá cuentan con los siguientes porcentajes que reflejan su necesidad de intervención en torno a la provisión de servicios de cuidado:

¹⁰ De acuerdo con las Actas de la Técnica de Apoyo del Sistema Distrital de Cuidado, el cálculo de la Demanda de Cuidado sólo se realiza tomando como referencia el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años y de adultos mayores de 80 años. Así mismo, no se detalla a qué se hace referencia frente a las “relaciones de dependencia”.

Gráfico 6. Representación Índice de Priorización de las Manzanas de Cuidado por localidades

Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer. Actas de la Unidad Técnica de Apoyo del Sistema Distrital de Cuidado

Teniendo en cuenta los mencionados elementos referentes a la población priorizada y a las formas en las que opera en SIDICU, es preciso señalar de forma más concreta los servicios que ofrece el mismo. Para ello, se abordarán con cierto detalle las estrategias ya señaladas; a Oferta de cuidado para cuidadoras, el cuidado casa a casa y “A cuidar se aprende”.

La Oferta de cuidado a cuidadoras es una de las estrategias principales del SIDICU y su objetivo general es “reconocer, valorar y resignificar el trabajo de cuidado no remunerado y a quienes lo realizan, por medio de procesos de empoderamiento y bienestar” (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021). Se caracteriza por la prestación de servicios de formación, respiro, apoyo a procesos para la autonomía económica de las cuidadoras y reducción de pobreza del tiempo. De

acuerdo con las bases de la estrategia, la formación que se ofrece a las cuidadoras se divide en distintos tipos; la terminación de la primaria y el bachillerato, la formación complementaria en áreas de cuidado y educación financiera, la formación titulada en carreras técnicas y tecnológicas y la valoración-certificación de habilidades de cuidados.

Los servicios de respiro buscan atender la enorme carga que tienen las mujeres cuidadoras en Bogotá y las consecuencias que esto tiene para su salud física y emocional. En ese sentido, los espacios de respiro se relacionan con la posibilidad de contar con acciones de autocuidado y descanso para las cuidadoras. Estos servicios se dividen en respiro de conexión y de desconexión, los primeros se asocian con el autorreconocimiento de las mujeres como cuidadoras, la generación de vínculos con otras mujeres y la generación de espacios de discusión sobre el cuidado y los imaginarios alrededor del mismo. Por su parte, los espacios de desconexión se relacionan con el fomento de actividades de ocio y descanso para las mujeres cuidadoras.

El apoyo a procesos de construcción de autonomía económica de las mujeres cuidadoras se desarrolla a través del fomento del empleo y el emprendimiento. Así mismo, los servicios para la reducción de la pobreza de tiempo de las mujeres se materializan a través de dos procesos fundamentales, las lavadoras comunitarias, en donde se facilita el uso de lavadoras a cuidadoras que antes ocupaban parte de su tiempo lavando a mano y, los relevos domiciliarios de cuidado en donde se proveen servicios de cuidado directo o indirecto para liberar tiempo de las cuidadoras.

La estrategia “Cuidado casa a casa” se lleva a cabo a través de la prestación de dos tipos de servicios, el primero de ellos es el servicio de limpieza y aseo del hogar, en el que el personal contratado por la Secretaría Distrital de la Mujer lleva a cabo las siguientes actividades:

comprende actividades de tendido de camas, barrido, trapeado, aspirado, limpieza de polvo, lavado de pisos, baños, cocina, áreas internas de la vivienda en general, lavado y limpieza de utensilios de cocina, así como el mantenimiento de vestuario: lavado y planchado (Secretaría Distrital de la Mujer, s.f.)

El segundo servicio es un acompañamiento realizado por parte de una tutora para que la cuidadora pueda desarrollar el curso denominado “Herramientas para las cuidadoras en el reconocimiento de su trabajo de cuidado”, construido por la Universidad Nacional de Colombia. Los dos servicios se prestan de forma simultánea, es decir que mientras una persona se encuentra en el hogar realizando la limpieza y aseo de este, la tutora acompaña a la mujer cuidadora en su proceso formativo.

Por otro lado, la estrategia “A cuidar se aprende” busca “contribuir al reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidado no remunerado entre hombres y mujeres en los hogares de la ciudad de Bogotá” (Secretaría Distrital de la Mujer, s.f). El cumplimiento de este objetivo se da a través de la implementación de cuatro componentes; sensibilización, formación, amplificación y estrategias de comunicación. El primero de los componentes se desarrolla mediante la realización de talleres cortos en los que se busca cambiar estereotipos en torno al género y el trabajo de cuidado no remunerado.

El segundo componente, se refiere a procesos de formación virtual o presencial dirigidos a hombres a través de los que se puedan transformar creencias, conocimientos y comportamientos con relación al género, al cuidado no remunerado y el autocuidado. El tercero de los componentes hace referencia a la consolidación de una Red Alianzas de Cuidado en donde confluyan las personas o sectores sociales que se consideran aliadas del Sistema y que pueden replicar los

mensajes y pedagogía generados por el mismo. El componente de comunicación es transversal y busca el desarrollo de conversatorios y eventos que ayuden a divulgar los procesos y resultados del SIDICU.

Las estrategias descritas consolidan los servicios prestados por el SIDICU y es sobre estas que se procederá a analizar la transversalización de los enfoques de género y de derechos de conformidad con lo señalado en el capítulo metodológico.

4.2.1 Normatividad Internacional y Nacional

A pesar de que desde el final de la primera mitad del siglo XX el mundo contaba ya con una Declaración Universal de los Derechos Humanos, la reproducción de estructuras sociales patriarcales generaba una muy limitada garantía de derechos para las mujeres en todo el mundo. Por ello, resulta imperativo abordar de forma específica las problemáticas que aquejaban a las mujeres y sobre este asunto se avanza, a través de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1967, pero de forma más contundente mediante la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW por sus siglas en inglés, desarrollada en 1979.

Esta última, evidencia varios avances en materia de derechos humanos de las mujeres, no solo reafirma que existe igualdad de derechos entre hombres y mujeres (en relación con los derechos establecidos por la DUDH) sino que además aborda otros aspectos como la educación de las mujeres y el papel de estas en la reproducción social, frente a lo cual, la Convención adoptada por Colombia mediante la Ley 51 de 1981, señala:

Teniendo presentes el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto.

Posteriormente señala en su articulado que:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

(...) e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción. (Congreso de la República, 1981)

Con la adopción de la CEDAW en Colombia a través de la Ley 51 de 1981, se logró cierto reconocimiento por parte del Estado colombiano de la desigualdad latente entre hombre y mujeres, incluyendo la presente en relación con el trabajo no remunerado realizado en los hogares. Sin embargo, a pesar de que en el país se han aprobado y ratificado varios acuerdos o convenciones en materia de género, pocas han abordado el asunto del trabajo de cuidados no remunerado o lo

han planteado simplemente mencionando que debe eliminarse toda forma de discriminación o desigualdad.

La CEDAW representa entonces un referente normativo obligado a través del cual se puede mencionar inicialmente que, a pesar de haber adoptado obligaciones en relación con la garantía de los derechos de las mujeres, en Colombia las mujeres realizan trabajos domésticos y de cuidados no remunerados por al menos el doble del tiempo que destinan los hombres para la misma tarea.

Ahora bien, resulta necesario mencionar que además de la Ley que adopta la CEDAW en Colombia, se han generado una serie de normas que resultan relevantes para el análisis que se está desarrollando. Por supuesto, la primera de ellas es la Constitución Política Colombiana, en donde se señala que:

Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Aquí, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se menciona que mujeres y hombres tienen iguales derechos y oportunidades y, que las primeras no podrán ser sometidas por ninguna clase de discriminación. Se protege a la mujer principalmente en su rol de madre a través de medidas como la garantía de la licencia por maternidad o del hecho de no ser despedidas con ocasión de embarazos. Sin embargo, poco se menciona en relación con la

transformación de los roles tradicionalmente asumidos al interior de las familias y de las discriminaciones que se generan debido a esto.

Esto último se reproduce en varias normas, las cuales atienden por objeto la prevención y atención de violencias físicas, psicológicas, entre otras, pero que no se atienden algunos problemas que se derivan de la división sexual del trabajo. Tal vez, pocas normas como la Ley 1413 de 2010 en realidad han señalado no solo la sobrecarga del trabajo no remunerado para las mujeres, sino que también han destacado algunos elementos para cuantificar el mismo, como se evidencia a través de su inclusión en el Sistema de Cuentas Nacionales:

La presente ley tiene por objeto incluir la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas” (Congreso de la República, 2010)

Ahora bien, más allá de la inclusión del trabajo no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, no se menciona nada respecto a la retribución de dicho trabajo. En ese sentido, Ramírez (Ramírez, 2011) señala como uno de los retos de las políticas públicas en materia de cuidado el que estas “garanticen la valoración cuantitativa y cualitativa del trabajo doméstico no remunerado, realizado especialmente por las mujeres” (pág. 4). Es por ello, que la definición de la Política Nacional de Cuidado es un asunto pendiente y una deuda histórica que tiene el Estado Colombiano con las mujeres que llevan las cargas de cuidado en el país.

4.2.2 Normativa bogotana

Recuperando los avances en materia de normatividad internacional y nacional, los gobiernos territoriales empiezan a implementar en sus propios marcos normativos algunos conceptos, enfoques y principios que propenden por la igualdad entre los géneros y la transversalización del enfoque de género, con el propósito de avanzar en la protección y garantía de los derechos de las mujeres. Un claro ejemplo de esto es la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género - PPMYEG, adoptada en Bogotá D.C. a partir del año 2010 con el Decreto 166 de ese año.

En relación con el trabajo de cuidado no remunerado realizado por las mujeres de Bogotá, la PPMYEG señala dos elementos en el marco del “Eje estructural de derechos de las mujeres”; el primero de ellos tiene que ver con el reconocimiento de la economía del cuidado:

d.4. Reconocimiento de la economía del cuidado. Puesta en marcha de programas, acciones afirmativas y estímulo a buenas prácticas, que permitan el reconocimiento y valoración social y económica del trabajo de reproducción social, remunerado y no remunerado de las mujeres, como un aporte al PIB de la ciudad, a la construcción de tejido social y al desarrollo de condiciones dignas de vida” (Alcalde Mayor de Bogotá D.C, 2010)

Esta resulta ser una propuesta de vanguardia en el país si se tiene en cuenta que la inclusión de esta economía al Sistema de Cuentas Nacionales se produjo varios meses después de la adopción de la PPMYEG. El segundo elemento que introduce es el reconocimiento y redistribución del cuidado en salud no remunerado:

e.3. Mujeres cuidadoras de la salud. El objetivo es reconocer y redistribuir el cuidado en salud no remunerado entre el Estado y la comunidad, mujeres y hombres, actualmente provisto por estas últimas en el hogar y la comunidad. (Alcalde Mayor de Bogotá D.C, 2010)

La PPMYEG se diseña e inicia su implementación en el marco de la alcaldía de Samuel Moreno Rojas, quien dentro de su Plan de Desarrollo denominado “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” contemplaba algunos elementos relacionados con género, pero a diferencia de lo señalado en la Política Pública, se aborda poco el trabajo de cuidados no remunerado realizado por mujeres en el Distrito Capital. Dentro del Acuerdo Nro. 308 de 2008, solamente se menciona al respecto la creación de “centros de respiro para las familias cuidadoras de personas con discapacidad”, además de capacitaciones para las familias con el propósito de que pudiesen contar con las herramientas necesarias para adelantar las labores de cuidado.

Por su parte, en la siguiente alcaldía, la de Gustavo Petro Urrego (2013-2015), no solo se implementa de forma más contundente la PPMYEG por medio de la creación de organizaciones públicas encargadas de los asuntos de género en el Distrito Capital, sino que se hablaba desde su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, de la corresponsabilidad de las familias y otros agentes sociales en torno a la generación de condiciones para el desarrollo de las niñas y niños. Por lo cual, se planteaban propuestas dirigidas en dos sentidos; el primero, brindar alternativas de cuidado calificado a través de distintos programas como los jardines infantiles y, segundo, la participación de las mujeres cuidadoras en espacios en los que se pudiesen conocer y apoyar sus iniciativas culturales y económicas.

Por último, la alcaldía de Enrique Peñolosa (2016-2019) señala como parte de su diagnóstico y estrategias, que existe la necesidad de:

(...) propiciar la valoración del trabajo del cuidado a través del reconocimiento del aporte de las mujeres a la economía. Por lo anterior, se debe ampliar la oferta institucional para el cuidado (jardines nocturnos y de fin de semana, aumento de jornada escolar, centros de cuidado para las y los personas mayores y las personas con discapacidad); implementación de estrategias sociales orientadas a la generación de redes sociales de apoyo para el cuidado, y estrategias pedagógicas que transformen los estereotipos asociados a mujeres y hombres con respecto al cuidado, logrando que la responsabilidad sea compartida paritariamente y un compromiso con la eliminación de las violencias contra las mujeres. (Secretaría Distrital de Planeación, 2016, pág. 180)

Ahora bien, en este caso particular, la medición del avance de estas estrategias se planteó como la cantidad de horas que los hombres participaban del trabajo de cuidado no remunerado, teniendo como meta el incremento de 1 hora por semana para la ejecución de actividades relacionadas. A pesar de esta descripción en el diagnóstico hecho, no se incluyeron dentro del texto definitivo del Plan de Desarrollo del período 2016-2019 objetivos concretos frente a la atención de las cargas de trabajos que tienen las mujeres de la ciudad de Bogotá. Por el contrario, durante el periodo de gobierno de Enrique Peñalosa, los programas diseñados por la alcaldía de Gustavo Petro, que buscaban aliviar la carga de las mujeres, fueron cancelados en su mayoría.

Finalizado el período de gobierno de Enrique Peñalosa, la elección de una nueva alcaldesa para el período 2020-2023, supuso la implementación de nuevas políticas públicas en la ciudad de Bogotá y, como se mencionó anteriormente, una de las propuestas de campaña de Claudia López

tuvo que ver precisamente con el asunto del cuidado, por lo que no resultó sorprendente encontrar dentro de su Plan de Desarrollo denominado “Un nuevo pacto por Bogotá” varios elementos relacionados. Sin embargo, sí constituye un cambio en relación con las alcaldías anteriores toda vez que los programas ya no se encuentran dispersos por sectores (infancia, salud, adulto mayor) sino que se aglutinan en el SIDICU, ya descrito.

Uno de los principios que retoma el Sistema es el de la corresponsabilidad, pues luego de haberse cancelado durante el período 2016-2019 varios programas en los que la administración distrital asumía algunas de las actividades señaladas como de cuidados, nuevamente se establece la necesidad de aliviar las cargas de las mujeres que desempeñan roles de cuidadoras, a través de la participación del Distrito, la Nación, el sector privado, las comunidades y los hogares.

El Sistema se crea en el marco del Plan de Desarrollo adoptado por el Acuerdo Nro. 761 de 2020, el cual define a la ciudad de Bogotá como cuidadora, indicando que dentro del territorio capitalino se “(iv) se reconoce, redistribuye y reduce el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres (Concejo de Bogotá, 2020). Bajo esta misma característica, se ampara la creación del SIDICU, el cual es definido desde el Plan como:

Programa 6. Sistema Distrital de Cuidado. Conjunto de servicios, regulaciones, políticas, y acciones técnicas e institucionales, para reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado, entendiéndolo como una función social necesaria para la vida diaria de las personas y el funcionamiento de la sociedad y enmarcado en los estándares existentes de derechos humanos en materia de cuidado. (Concejo de Bogotá, 2020)

Este conjunto de servicios está orientado a reconocer el trabajo no remunerado, redistribuir este trabajo y reducir la carga que llevan las mujeres de Bogotá en relación con el mismo, inició

su implementación en el año 2020, con la adopción del Plan de Desarrollo Distrital. Así mismo, en cumplimiento de lo señalado por el mencionado Plan, se creó a través del Decreto Distrital Nro. 237 de 2020, la Comisión Interseccional del Sistema Distrital de Cuidado, un espacio en el que confluyen trece (13) sectores de la administración pública distrital, organizaciones civiles y el sector privado. Dicha Comisión se encuentra presidida por la Secretaría Distrital de la Mujer, institución que ejerce también la Secretaría Técnica.

Un aspecto relevante y de contraste entre la normatividad internacional y la nacional/territorial tiene que ver con la declaración expresa del derecho al cuidado o de algún derecho que se encuentra estrechamente vinculado a este. Mientras en el marco de referentes normativo como la CEDAW se señalan explícitamente los derechos que se busca proteger, en el caso colombiano, estos mismos no se enuncian necesariamente o se asocian a otro tipo de condiciones que limitan su exigibilidad, como en el caso de la seguridad social, la cual se encuentra relacionada con la participación en el mercado laboral. Esta situación es aún más evidente en los territorios, en donde las competencias para incluir nuevos elementos en la normatividad son bastante limitadas, por lo cual, el margen de acción de los gobiernos territoriales como el bogotano se encuentra restringido al diseño de algunas medidas que reduzcan los efectos de los problemas públicos que afectan la calidad de vida de las personas.

A pesar de la ausencia de un documento que compile las estrategias del SIDICU y brinde la información relacionada con el diseño de este, buena parte de los insumos que se han generado desde la Secretaría Distrital de la Mujer y desde la Comisión Interseccional, hacen referencia a la protección de las mujeres y a la garantía de sus derechos. En ese sentido, y de conformidad con el objetivo propuesto, se realizará un análisis de la transversalización de los enfoques de derechos y

de género que se mencionan en los Lineamientos para la creación del SIDICU y en la Ficha de registro en el Banco Distrital de Programas y Proyectos.

4.3 Análisis del enfoque de derechos

Anteriormente, se mencionó que las políticas públicas buscan la solución de problemas que afectan a las sociedades y que se consideran como públicos, dicha atención se asocia con la satisfacción de necesidades y en general con la garantía de los derechos y del bienestar de las y los ciudadanos. Sin embargo, la inclusión de un enfoque que pueda priorizar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos es un asunto que no puede obviarse como propio del concepto de política pública. Por tanto, se ha desarrollado un conjunto de planteamientos y propuestas que buscan identificar las características del enfoque de derechos en las políticas públicas y las estrategias para la implementación de este.

A pesar de que la discusión sobre los derechos es de larga data, la necesidad de que los Estados estructuren su quehacer partiendo de un enfoque que supere la mera enunciación de los derechos y se preocupe por la garantía efectiva de los mismos no cuenta con una trayectoria tan extensa. Será hasta el siglo XX, como resultado de las guerras, que se haga evidente la necesidad de discutir a profundidad sobre la responsabilidad de los Estados en la protección y garantía de los derechos y libertades.

En relación con lo anterior, Abramovich (2006) señala que, en América Latina, el concepto de derechos humanos surge como un mecanismo que establece las obligaciones negativas del Estado, es decir, la imposición de límites en torno al uso abusivo y excesivo del poder y la fuerza por parte de este hacia las personas que habitan su territorio. El cambio de paradigma fue posible una vez superados los contextos de dictaduras y conflictos internos que dieron paso en los años

ochenta a la consolidación de democracias. En estas últimas, la discusión se dirige hacia cómo debe el Estado garantizar los derechos; estos serán entendidos como “un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas” (Abramovich, 2006, pág. 38).

Bajo esta concepción, surge entonces un enfoque que coloca a los derechos en el centro del ciclo de políticas públicas y va consolidando progresivamente estrategias que permitan aterrizar los postulados de los tratados, convenciones, constituciones y normas en general. Lo anterior, para convertirlos en acciones concretas dirigidas hacia la solución de problemas públicos y, la protección de las libertades y garantía de derechos de las ciudadanas y ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente apartado de conformidad con lo señalado en el capítulo metodológico busca presentar un análisis de la adopción del enfoque de derechos en el marco del Sistema Distrital de Cuidado, como una política que presuntamente busca realizar un aporte a la garantía de los derechos de las mujeres cuidadoras de la ciudad de Bogotá. Para adelantar este análisis, se ha adoptado una propuesta de operacionalización del enfoque de derechos en las políticas públicas desarrollada por Gianinna Muñoz y Viviana Abarca (2015) como parte de un esfuerzo para abordar la evaluación de programas sociales desde una perspectiva innovadora y pragmática adelantado por investigadores chilenos.

La propuesta de Muñoz y Abarca (2015) parte de la definición de una serie de criterios de evaluación respecto a la adopción del enfoque de derechos que son la identificación del derecho, la universalidad, la participación, la interdependencia, la no discriminación e igualdad, la rendición de cuentas, la exigibilidad y la dimensión colectiva. Algunos de estos criterios son abordados en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos

realizada en Viena en 1993 y del análisis realizado por Víctor Abramovich (2006) respecto a dicha Conferencia, pero además de una concepción de los derechos que trasciende al individuo y toma en cuenta la colectividad.

Cada uno de los criterios mencionados, se relaciona con una serie de preguntas que permiten analizar el avance o no de la transversalización del enfoque de derechos en una política pública. Serán entonces estas preguntas las que sirvan como guía para cumplir el propósito arriba mencionado.

Identificación de los derechos

El primer criterio se refiere a la identificación de los derechos que buscan garantizarse a través de la implementación de la política pública, Muñoz y Abarca (2015) establecen respecto a este criterio que:

(...) implica que el equipo que diseña y/o implementa el programa tenga conocimiento de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, además de sus instrumentos y protocolos específicos, de manera de determinar a cuál o cuáles son los derechos que se quieren promover y cuáles se están promoviendo efectivamente. (pág. 131)

Respecto a la primera característica, es decir, la necesidad de que el encargado del programa cuente con los conocimientos en materia de derechos humanos, es posible mencionar que de forma paralela a la implementación de las estrategias que componen el SIDICU, se han ido estructurando algunas áreas al interior de la Secretaría Distrital de la Mujer que se encargan específicamente de estos procesos. A través del Decreto Nro. 434 de 2021 se realiza una modificación a la estructura de la mencionada institución, incorporando la Dirección del Sistema de Cuidado y una vez creada dicha dependencia, se modifica el Manual Específico de Funciones

y de Competencias Laborales para añadir nuevos empleos que puedan llevar a cabo las actividades necesarias para el buen desempeño del Sistema.

En el marco del Manual, se establecen los conocimientos básicos o esenciales que se requieren para el desempeño de los empleos que hagan parte de la Dirección de Sistema Distrital de Cuidado. En esta materia, se dispone que las personas que ocupen los empleos mencionados deben contar con conocimientos básicos en formulación y evaluación de proyectos con enfoques de derechos de las mujeres, género y diferencial, los enfoques de género y derechos de las mujeres y, la normativa vigente relacionada con los derechos humanos de las mujeres. A pesar de esto último, el Manual Específico de Funciones no desarrolla a profundidad cada una de las temáticas que enuncia, por lo que no resulta posible determinar si se cumple a cabalidad con el requerimiento establecido desde las citadas autoras.

Así mismo, a pesar de que los perfiles de los empleos de la Secretaría establecen como requisito el contar con conocimientos en relación con los derechos de las mujeres, no se indica de forma explícita el derecho al cuidado como parte de estos. Esto resulta relevante, ya que en el marco de los documentos e insumos que se han generado desde las distintas instancias que participan en el SIDICU, no hay numerosas menciones del derecho al cuidado y una descripción de las responsabilidades que implica para el Estado colombiano el reconocimiento de este.

La segunda condición que se refiere a la enunciación de cuál o cuáles son los derechos que se quieren promover, se debe mencionar que al no existir un documento compilatorio de las estrategias que componen al Sistema, resulta necesario revisar cada texto asociado para poder determinar si se cumple o no con esta característica. Luego de este proceso, se tiene que solamente en el marco de dos textos se hace mención del derecho al cuidado. El primero de ellos es el titulado

“Lineamientos para la creación del Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá” con fecha del 6 de diciembre de 2019 y preparado, según afirma el mismo documento, para el empalme del Sector Mujeres en el marco del cambio de gobierno que se presenta ese año. Dentro de los Lineamientos se señala que el propósito de garantizar el cuidado como derecho y como trabajo y se fija como objetivo:

(...) crear un Sistema Distrital de Cuidados que garantice el cuidado como un derecho básico y valore y equilibre su provisión entre los diferentes actores de la sociedad –Estado, mercado, hogares y sociedad civil- para garantizar igualdad de oportunidades para las mujeres (Equipo empalme Sector Mujeres, 2019, pág. 3)

El segundo insumo que aborda el derecho al cuidado es la estrategia “A cuidar se aprende” en la cual únicamente menciona que “el cuidado es reconocido como un derecho en la Declaración de los Derechos Humanos que lo reconoce como un derecho del que gozan la infancia y las mujeres embarazadas” (Secretaría Distrital de la Mujer, s.f).

Teniendo en cuenta lo anterior, respecto a las preguntas diseñadas por Muñoz y Abarca (2015) que cuestionan ¿Qué derecho/s se propone promover el programa? Y ¿Cómo se entienden o conceptualizan los derechos en el marco del programa? Es evidente que, aunque se aborda muy brevemente, el derecho al cuidado es el centro de la discusión en materia de garantía de derechos que se hace desde el SIDICU. De otra parte, se indica que el cuidado no solo es un derecho sino también un trabajo, por lo que se menciona también la necesidad de que el esfuerzo interinstitucional realizado reconozca el trabajo de cuidados no remunerado “como parte de la garantía del derecho al Trabajo en condiciones de Igualdad y Dignidad” (Equipo empalme Sector Mujeres, 2019).

Frente a la conceptualización de los derechos, únicamente sobre el concepto de cuidado, se describe que este denota un derecho y un trabajo, lo cual se respalda en lo que desde la economía feminista se ha venido planteando y que además se asocia conceptos como la división sexual del trabajo. Sin embargo, no se profundiza a través de ningún insumo en el concepto de derecho al cuidado, asunto que, como se mencionó, dificulta que se cuente con la claridad suficiente sobre los alcances que tiene para el Distrito Capital el reconocimiento de dicho derecho.

Universalidad

El cumplimiento del criterio de universalidad implica de acuerdo con Muñoz y Abarca (2015) que “la política o programa está dirigido o destinado a todas las personas y comunidades de un país” (pág. 131). Por tanto, las preguntas que permiten la operacionalización cuestionan si ¿Declara el programa este principio? ¿Está el programa dirigido a toda la población?

Respecto a la primera pregunta, se aclara que ninguno de los documentos que contienen las estrategias que hacen parte del SIDICU enuncia el principio de universalidad, por el contrario, se realiza una caracterización de la población a quien se encuentran dirigidos los servicios prestados. Así, en relación con la segunda pregunta, el Sistema define como su población objetivo a las mujeres cuidadoras y a su vez establece a través de la estrategia “Cuidado para cuidadoras” podrán ser denominadas cuidadoras las mujeres que desarrollan actividades asociadas al trabajo de cuidados no remunerado por más de diez (10) horas al día.

Una vez hecha la descripción de la población que podría ser objeto de la intervención, se genera una nueva focalización de los servicios del Sistema mediante las Manzanas de Cuidado mediante el Índice de Priorización de las Manzanas de Cuidado – IPMC descrito anteriormente.

Este proceso de focalización se encuentra en tensión con el principio de universalidad a través del cual se establece la necesidad de que la cobertura sea total.

Interdependencia

El tercer criterio que permite analizar la adopción del enfoque de derechos en el marco de las políticas públicas es la interdependencia, la cual de acuerdo con Muñoz y Abarca (2015) implica “asumir que el énfasis en la promoción de uno o más derechos, puede implicar el avance o retroceso en la realización de los demás derechos” (pág. 133). Es decir, que el desarrollo de algún programa o política pública que busque garantizar o proteger un derecho en específico, puede impactar positiva o negativamente en otros derechos. En relación con este criterio, se proponen tres preguntas que orientan la evaluación.

La primera de preguntas cuestiona si ¿fue el programa diseñado con participación intersectorial? Al respecto, para el caso del SIDICU puede indicarse que, si bien la secretaría técnica de la política está en manos de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, como se ha mencionado antes, se creó una Comisión Intersectorial conformada por los trece (13) sectores de la administración pública del Distrito Capital. Es a través de esta Comisión que se permite la participación de otros sectores en el proceso de diseño e implementación de las estrategias que componen al Sistema, así lo señala el Decreto Nro. 237 de 2020, en donde se establece que la Comisión tiene por objeto “coordinar, articular y hacer la gestión intersectorial de las entidades que hacen parte del Sistema Distrital de Cuidado para definirlo, implementarlo y hacerle seguimiento” (Alcaldesa Mayor de Bogotá, 2020)

La segunda pregunta indaga si ¿se propone integralidad e intersectorialidad en el diseño? En este caso, el diseño de las estrategias que componen al SIDICU se ha realizado mediante la

participación de distintas instituciones públicas y con el acompañamiento de la academia. El principal ejemplo de ello es la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte en el diseño de la Estrategia “A cuidar se aprende”. Las otras estrategias no establecen cuáles han sido las Secretarías que han participado en su diseño, sin embargo, si se plantean al interior de todas responsabilidades para cada una de estas instituciones.

La última pregunta del criterio de interdependencia hace referencia a la existencia de un presupuesto compartido intersectorialmente. En ese sentido, el presupuesto destinado para el cuatrienio entre 2020-2023 para SIDICU es de cerca de cinco (5) billones de pesos colombianos¹¹, dinero que se encuentra distribuido entre los trece (13) sectores de la administración pública de Bogotá que hacen parte de la Comisión Intersectorial y que se ejecuta a través de los programas y proyectos que cada una de las Secretarías adelanta en el marco de las estrategias del Sistema.

No-discriminación – Igualdad

El criterio de no-discriminación e igualdad en el marco de las políticas públicas implica de acuerdo con Muñoz y Abarca que se detecten “mecanismos implícitos o explícitos en la política o programa que contribuyan con este fin y/o que impidan que se produzca discriminación de ciertos grupos” (Muñoz & Abarca, 2015). Esto es, garantizar que todas las personas puedan beneficiarse de las intervenciones realizadas sin que existan criterios que lleven a que se discrimine algún sector de la población y se derive en una vulneración de sus derechos. Así mismo, no resulta suficiente que se busque garantizar la igualdad y no discriminación, la política pública debe procurar que, en

¹¹ Para finales del año 2022, este valor es equivalente aproximadamente a 20 mil 600 millones de pesos mexicanos o mil millones de dólares estadounidenses.

caso de ser necesario, se adopten medidas afirmativas que permitan la atención de la población que es más vulnerable (Abramovich, 2006).

La primera pregunta asociada a este criterio indaga si el programa declara el principio de no discriminación e igualdad. Nuevamente, la inexistencia de un documento que compile las estrategias diseñadas para la implementación del SIDICU dificulta la identificación de los principios que rigen la política, sin embargo, a través de la revisión de los documentos existentes no se evidencia que el principio sea enunciado expresamente. Sin perjuicio de lo anterior, algunos apartados de estos documentos mencionan la intención de promover la igualdad de género como uno de los fines esenciales de la política.

La segunda pregunta cuestiona si el programa detecta e incluye a grupos tradicionalmente discriminados como parte de su población objetivo. En este punto se resalta que la población a quien está destinada la política analizada ha sido discriminada y solo hasta hace algunos años se consideraba natural o no problemática la excesiva carga de trabajo de cuidados que tienen las mujeres en los territorios y de forma particular en Bogotá. Por tanto, la construcción de alguna iniciativa tendiente a resolver o reducir los efectos de este problema sobre la población que lo sufre no era prioridad de los gobiernos nacionales o locales.

Otro elemento que permite ver la inclusión de grupos tradicionalmente discriminados se deriva de los mecanismos de priorización como el Indicador descrito en la sección de características del SIDICU ya que, dentro de este, se incluye a los indicadores de pobreza como un factor determinante para la selección de territorios en los que se implementarían las Manzanas de Cuidado.

Participación

El criterio de participación se refiere a la “posibilidad que tienen las personas y comunidades implicadas en la política o programa de incidir en su formulación, ejecución y posterior evaluación y reformulación en el caso que se requiera” (Muñoz & Abarca, 2015). Este criterio contiene tres preguntas que estructuran la evaluación del enfoque de derechos. La primera pregunta es si ¿declara el programa este principio? Frente a lo cual se aclara que los documentos existentes con relación al SIDICU no enuncian el principio de participación, sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, se diseñó en el marco de la Comisión Intersectorial un Mecanismo de Participación y seguimiento conformado por representantes de diversas organizaciones.

Esto último permite avanzar en la respuesta de la segunda pregunta que se plantea, donde se indaga si se han diseñado mecanismos de participación sustantiva y vinculante para los destinatarios del programa. El Mecanismo que se propone está conformado por ocho (8) representantes de los consejos consultivos de la ciudad y una (1) representante de organizaciones de cuidadoras y cuidadores y, tiene como propósito realizar seguimiento y recomendaciones a la labor de la Comisión Intersectorial. Para cumplir con lo anterior, desarrolla dos (2) reuniones anuales y como resultado de estas se podrán señalar recomendaciones que la Comisión deberá evaluar y en caso de considerarlo pertinente, asumir compromisos en torno a ellas.

Fuera del Mecanismo mencionado, no se hace evidente otra estrategia de participación de la población objetivo del Sistema, por lo cual, es necesario señalar en relación con la última pregunta sobre la participación de los destinatarios del programa, que esta es limitada y no existe representación de las cuidadoras de la ciudad de Bogotá que logre incidir, inclusive en el marco

del Mecanismo dispuesto para este propósito. Esto por supuesto expone la adopción un tipo de diseño e implementación de las políticas públicas, el modelo “de arriba hacia abajo” o top-down. Esto se sustenta en el hecho de que el gobierno central de la ciudad tomó la decisión de crear el Sistema y, a lo largo de este proceso no ha generado contacto con los múltiples actores se interesan en la atención del problema público y además tampoco ha garantizado la participación de servidores públicos de niveles medios o bajos de la administración pública local para lograr generar redes que permitan la planificación y ejecución de la política.

Rendición de cuentas

De manera articulada al criterio de participación, se encuentra la rendición de cuentas, que se asocia esencialmente con la transparencia y la publicidad de la información sobre la gestión de las organizaciones públicas y cuya efectividad “demanda que el Estado disponga tanto de recursos judiciales y extrajudiciales para exigir derechos como de escenarios públicos en donde se informe lo que acontece con los derechos” (Pérez, 2012, pág. 87). El análisis de este criterio se desarrolla a través de dos preguntas. La primera de estas preguntas corresponde, como en otros criterios, a la declaración del principio en el marco del programa, sobre esto se aclara que los documentos asociados al Sistema no contemplan explícitamente la rendición de cuentas y tampoco orientaciones o mecanismos que permitan este proceso por parte de quienes ejecutan el programa, sobre los cuales cuestiona la segunda pregunta.

Sin embargo, la Secretaría Distrital de la Mujer cuenta con una Estrategia de Rendición de cuentas que anualmente permite la construcción de un informe en donde se presentan todas las medidas adoptadas por parte de la institución en el marco de su gestión. En ese sentido, el SIDICU hace parte de este proceso de rendición de cuentas como uno de los programas que estructuran el

quehacer de esta institución y se presentan allí sus avances y los retos a los que se enfrenta la administración por cada programa. En el año 2020 se implementa la Estrategia de Rendición de Cuentas y se desarrollan una serie de diálogos ciudadanos en donde además de informar sobre la gestión se busca recibir propuestas y preguntas de las ciudadanas que participan en los mismos.

Para el año 2021 nuevamente se realizan diálogos ciudadanos en donde además se expone el avance logrado respecto al SIDICU y se plantean algunas proyecciones sobre la gestión que deberá realizarse en el año 2022.

Exigibilidad

El criterio de exigibilidad se refiere a “la existencia de mecanismos que permitan a los participantes exigir el cumplimiento de sus derechos” (Muñoz & Abarca, 2015, pág. 134), es decir, la posibilidad de que en caso de que se produzca alguna vulneración de los derechos de las personas objeto de la intervención, sea posible exigir el cumplimiento, respeto y garantía de estos. Para el caso del SIDICU, no se enuncia ningún mecanismo que permita la exigibilidad de los derechos de las mujeres cuidadoras.

Las dos siguientes preguntas diseñadas por Muñoz y Abarca (2015) son: ¿Cuenta el programa con mecanismos de exigibilidad de derechos? ¿Se han diseñado protocolos que orienten el acompañamiento del proceso de exigibilidad? En ambos casos debe señalarse que toda vez que no se enuncian los derechos que se busca garantizar, como se mencionó respecto al primer criterio de análisis del enfoque de derecho, no existen tampoco mecanismos que permitan su exigibilidad ni protocolos para el acompañamiento de este proceso.

Adicionalmente, aunado a la ausencia de mecanismos internos para exigir el cumplimiento de las estrategias diseñadas y/o la garantía de los derechos de las mujeres caracterizadas como

cuidadoras en el marco de la política, se presenta, como se mencionó frente a la normatividad nacional y local, no se encuentra explícito el derecho al cuidado en el marco normativo vigente.

Dimensión colectiva

La dimensión colectiva es un criterio añadido por Muñoz y Abarca (2015) a los ya existentes en relación con los principios del enfoque de derechos. Las autoras señalan la necesidad de entender los derechos como un asunto de interés colectivo más allá de la garantía de estos de forma individual, por ello, establecen que las políticas públicas con enfoque de derechos deben incentivar “la organización comunitaria, la asociatividad, el espíritu cívico y el intercambio entre grupos sociales diferenciados” (pág. 134). Lo anterior, entendiendo que estas condiciones permiten que los ciudadanos cuenten con las condiciones para exigir la garantía de sus derechos.

Para el análisis de este criterio se proponen dos preguntas orientadoras. La primera de ellas cuestiona la mención o declaración del mismo en el marco del programa, sobre este asunto debe recalarse que no existe un documento que permita determinar si dentro del SIDICU se contempla un criterio/principio como la dimensión colectiva o cualquiera de los enunciados hasta este punto. Por otro lado, la segunda pregunta hace referencia a la promoción de los derechos colectivos a través de los objetivos y resultados del programa.

Respecto a lo anterior, se resalta que las medidas encaminadas a la atención de la población de cuidadoras que son objeto de la política pública se concentran en la estrategia de “Oferta Cuidado a Cuidadoras” y como se describió en la sección que abordó las características del Sistema, se materializan a través de servicios de formación, respiro, apoyo a procesos para la autonomía económica de las cuidadoras y reducción de pobreza del tiempo. Únicamente en el caso de los servicios de “Respiro de conexión” se menciona:

La finalidad de estos espacios es dinamizar conversaciones o narrativas sobre ella mismas, rompiendo los imaginarios que hay alrededor de su “inactividad económica”, así como el acompañamiento al desgaste emocional que manifiestan. (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021, pág. 38)

En este caso, aunque no se fomenta la generación de competencias asociadas a la posibilidad de exigir el cumplimiento de los propósitos del programa o la garantía de derechos como el cuidado, constituye un espacio en el que se discute sobre los imaginarios desde los cuales se promueve o mantiene la marcada división sexual del trabajo en la que las mujeres reciben una desmedida carga de trabajo y sobre todo trabajo de cuidados que no es remunerado. En ningún otro componente se aborda la protección de derechos colectivos, por el contrario, la oferta se enfoca en la prestación de una serie de servicios a los que se accede de forma individual como cursos, talleres, clases o espacios de recreación.

Hasta este punto se ha analizado el cumplimiento de ocho criterios que permiten determinar si la política pública ha avanzado en el proceso de transversalización del enfoque de derechos. Al respecto, es preciso concluir en este punto que al menos cinco de los criterios tienen grandes deficiencias en su aplicación; universalidad, rendición de cuentas, exigibilidad, participación y dimensión colectiva. En cada uno de estos, se han evidenciado las falencias que se presentan en torno a la ausencia de mecanismos o acciones que permitan el cumplimiento de los criterios.

Frente a los otros tres criterios, el balance no resulta mucho más alentador ya que, en todos los casos hay un cumplimiento parcial del criterio y las acciones que podrían evidenciar su cumplimiento no necesariamente se asocian al diseño de la política, sino que pueden enmarcarse más bien en condiciones propias de las instituciones públicas que se encuentran participando en el

SIDICU. En todo caso, a pesar de que puede haber avances en torno a los criterios de identificación de derechos, interdependencia y no discriminación, como se comentó a lo largo del análisis, ninguno de estos es enunciado por la política pública.

Teniendo en cuenta que el SIDICU se encuentra dirigido a las mujeres cuidadoras de la ciudad de Bogotá y, que presuntamente podría aportar en torno a la reducción de las desigualdades de género presentes en el territorio que se encuentran asociadas al trabajo de cuidados no remunerados, se realizará un análisis de la transversalización del enfoque de género en el siguiente apartado.

4.4 Análisis del enfoque de género

De conformidad con lo señalado en el capítulo metodológico, el presente apartado busca presentar un análisis de la adopción del enfoque de género en el marco del diseño del Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá, para ello, se seleccionó una herramienta que permite evaluar dicha adopción a través de un conjunto de preguntas orientadoras que se encuentran enmarcadas en la *Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género*, construida por parte de la División de Asuntos de Género de la CEPAL desde donde se define dicha Matriz como:

(...) un instrumento sencillo para recabar, sistematizar y armonizar las distintas dimensiones de las políticas que han producido avances en la región, poniendo el foco en la centralidad de la acción del Estado como condición sine qua non para debilitar progresivamente los efectos de las injusticias, así como para relevar la responsabilidad que le compete en garantizar los derechos de las mujeres. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015)

Este instrumento cuenta con 42 preguntas que orientan la evaluación de las políticas públicas para determinar su aporte a la reducción o eliminación de las injusticias en contra de las mujeres y, por tanto, la adopción del enfoque de género.

Según la administración pública bogotana, la implementación del mencionado enfoque:

(...) permite diseñar y realizar intervenciones que respondan a los requerimientos sociales de manera diferenciada, en pro de la eliminación y disminución de brechas, y de la compensación de desigualdades producto de las relaciones de género, que permitan que mujeres y hombres tengan acceso a oportunidades y disfrute de sus derechos en igualdad, a través de políticas, planes, programas y proyectos. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., s.f)

En ese sentido, la transversalización del enfoque implica una inserción real del enfoque para garantizar que a lo largo del ciclo de política pública se cuente con acciones que puedan derivar en la reducción de las desigualdades en materia de género y la transformación de los imaginarios existentes frente a los roles de género que imposibilitan que las mujeres tengan una vida libre de violencias.

Estas preguntas se encuentran distribuidas entre cuatro fases de la política pública; Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política, Formulación/Diseño, Implementación y Evaluación /Control y vigilancia. Sin embargo, teniendo en cuenta el alcance de este documento, se realizó la selección de las primeras quince (15) preguntas que corresponden a las primeras dos fases de política pública señaladas.

Adicionalmente, cada una de las fases seleccionadas cuenta con algunos puntos a considerar. La fase de Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la

política cuenta con tres puntos; los marcos de sentido, la identificación del problema y la identificación de las injusticias de género. Los primeros dos puntos cuentan con tres preguntas orientadoras y el último cuenta con dos preguntas. Por su parte, la fase de Formulación/Diseño cuenta también con tres puntos a considerar; el Objetivo de la acción estatal, el Marco Normativo y el Marco político/social, los abarcan tres, una y cuatro preguntas respectivamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se abordan las preguntas seleccionadas a partir de la estructura descrita.

4.4.1 Fase de Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política:

De acuerdo con lo antes señalado, *la Matriz para Identificar políticas justas de igualdad de género* establece una estructura que contempla el ciclo de políticas públicas y dentro de cada una de las fases de este ciclo, se abordan algunos puntos que permiten adelantar un análisis de la adopción del enfoque de género en la intervención pública.

Marcos de Sentido

La primera fase hace referencia a la identificación y definición del problema público que se busca atender y el primero de los puntos a considerar es el de Marcos de sentido que se refiere a las interpretaciones que se da a las desigualdades de género en la política. El análisis de este punto se da a través de tres (3) preguntas orientadoras.

La primera de las preguntas es *¿Cómo se gestó la política?*, al respecto es preciso reiterar que, con la elección de la Dra. Claudia López Hernández como la alcaldesa de la ciudad de Bogotá D.C., se inició la construcción de un Plan de Desarrollo Distrital. En el marco de este Plan se incorpora el *“Pacto de Claudia López con la diversidad de las mujeres que habitan la Bogotá del*

siglo XXI” para materializar estos acuerdos en políticas públicas asociadas a la garantía de los derechos de las mujeres, dentro de las cuales, se encuentra la definición de un Sistema Distrital de Cuidado.

En relación con lo anterior, la segunda pregunta orientadora cuestiona sobre qué antecedentes se consideraron en la discusión del problema. Frente a dicha pregunta, es preciso señalar que la identificación del problema se sustentó en la información proveniente de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo – ENUT, ya que, como se ha mencionado anteriormente, esta encuesta mide el tiempo destinado al trabajo de cuidados no remunerado y permite contrastar las cargas asumidas por hombres y mujeres en torno a este. Este primer antecedente se acompaña del proceso organizativo que se desarrolló por parte del movimiento feminista en la ciudad de Bogotá, quien propuso que este asunto fuese incluido dentro de la agenda pública.

La última pregunta del punto hace referencia a quienes fueron los actores involucrados en la definición del problema, asunto sobre el cual se tienen indicios en las preguntas anteriores, ya que se aclara que es desde las organizaciones feministas que se logra incluir el asunto de los cuidados dentro de los pactos desde los que se estructura el Plan de Desarrollo Distrital. Sin embargo, es preciso señalar que, durante la construcción del Plan, se definen algunos de los lineamientos para la creación del Sistema Distrital de Cuidado; el marco conceptual del mismo, el diagnóstico, la justificación de la política, la definición de algunos conceptos centrales, así como los actores que participarán en el proceso de creación de Sistema, a pesar de ello, la participación más directa será únicamente de las tomadoras de decisión que hacen parte principalmente de la Secretaría Distrital de la Mujer con el acompañamiento de ONU Mujeres Colombia.

Identificación del problema

El segundo punto aborda el contexto en el que se produce la intervención y la relevancia de este para la evolución de la problemática que se pretende atender. En torno a ello se definen tres preguntas orientadoras, la primera de ellas hace referencia a ¿cuál es el problema? De acuerdo con los insumos creados desde la Secretaría Distrital de la Mujer, el problema público que se busca atender es el siguiente:

Asumir la provisión del cuidado de manera desequilibrada limita la igualdad de oportunidades para las mujeres en el acceso al mercado laboral, a la participación política, a una vida libre de violencias, entre otras. Una de las causas estructurales de esta desigualdad es la división sexual del trabajo, que ha impuesto sobre las mujeres la realización del trabajo de cuidado no remunerado al interior de los hogares.

La naturalización de esta división sexual del trabajo ha llevado a que no se logren los objetivos de igualdad en materia de autonomía económica, física y política. La pobreza de tiempo que sufren las mujeres dadas las sobrecargas de trabajo no solo condiciona y obstaculiza la posibilidad de acceder a ingresos propios, sino también la posibilidad de acceder a cargos políticos. A su vez, la falta de autonomía económica está relacionada con los ciclos de violencia física que sufren las mujeres. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021)

Teniendo en cuenta esta información, la segunda pregunta hace referencia a cómo evolucionaría el problema si no se actúa sobre él. Respecto a esto, es necesario mencionar inicialmente que, aunque las instituciones cuentan con cifras en torno a la cantidad de tiempo destinado por parte de las mujeres en actividades asociadas al trabajo de cuidados no remunerado, no se presentan proyecciones para los años en los que no se realiza la Encuesta. Por otra parte, el

problema describe como una de sus causas a la división sexual del trabajo y la naturalización de este fenómeno, lo cual podría implicar que, en caso de no existir una intervención pública en función de redistribuir los trabajos de cuidados no remunerados entre otros actores de la sociedad, posiblemente no se presenten cambios relevantes en las condiciones de vida de las mujeres.

Así mismo, teniendo en cuenta que las mediciones más recientes señalan que debido a los efectos de la pandemia originada por el SARS-CoV-2, las cargas que de trabajos de cuidados no remunerados que se habían empezado a reducir para las mujeres, aumentaron significativamente generando un retroceso de más de una década en materia de derechos para las mujeres.

Por último, la tercera pregunta de este punto consulta sobre las injusticias específicas se abordan con la política pública. Frente a esto, el problema público indica inicialmente una provisión desequilibrada del cuidado, esto es, la desigualdad en las cargas de cuidado soportadas por las mujeres bogotanas, cuya dimensión ya se ha descrito anteriormente. Sin embargo, menciona también que este desequilibrio deriva en dificultades para el acceso al mercado laboral, respecto al cual es preciso mencionar que son las mujeres las que presentan mayores tasas de desempleo con una brecha de más del 4% entre hombre y mujeres a nivel nacional y del 0,5% en la ciudad de Bogotá (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2022).

Una segunda injusticia hace referencia a la participación política, frente a lo cual a pesar de que las mujeres colombianas representan la mayoría del censo electoral, 51,6% de acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f), su representación en el Congreso de la República es de apenas el 19,7% lo que contrasta con el promedio mundial del 24%. La tercera injusticia identificada se relaciona con las violencias que sufren las mujeres y el derecho a una vida libre de estas, en este sentido se puede mencionar que para el período comprendido entre enero y

septiembre de 2022, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2022) reportó 81.771 casos de violencia contra las mujeres, siendo la violencia intrafamiliar la que mayor número de casos presenta, además de 16.885 casos de presunto abuso sexual que requirió examen médico por parte de dicho Instituto.

Posteriormente, se hace referencia también a que otra de las consecuencias de la carga en la provisión de los cuidados es la pobreza del tiempo, asunto que relaciona con las consecuencias anteriores.

Identificación de injusticias de género

El tercer punto que considerar de la fase de identificación y definición de los problemas públicos cuenta con dos preguntas orientadoras. La primera de estas preguntas se refiere a cuáles son las injusticias específicas que viven las mujeres en el ámbito de acción de esta política pública, asunto que fue abordado a través de la última pregunta del punto anterior, toda vez que la población a la que se refiere el problema público son las mujeres de Bogotá y quienes serán objeto de intervención son las mujeres que ocupan más de 10 horas al día en el desarrollo de actividades asociadas al trabajo de cuidados no remunerado.

La segunda pregunta cuestiona en cuáles injusticias —redistribución, reconocimiento y/o representación— se ha considerado actuar. Al respecto, se indica que el problema público menciona desequilibrios en torno a la distribución de las cargas de cuidados entre hombres y mujeres de la ciudad de Bogotá y la naturalización de esta situación que podría derivar en la ausencia de reconocimiento del trabajo realizado por parte de las mujeres. En ese sentido, el SIDICU ha sido definido como un “Conjunto de servicios, regulaciones, políticas, y acciones técnicas e institucionales, para reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado” (Concejo de

Bogotá, 2020), lo cual indica que desde la concepción del Sistema se ha identificado la necesidad de orientar sus acciones hacia la redistribución de trabajo de cuidados y su reconocimiento. En torno a la representación, no se evidencian medidas más allá de la participación de una mujer que siendo parte de una organización de la sociedad civil, integre el Mecanismo de Participación y Seguimiento de la Comisión Intersectorial del Sistema Distrital de Cuidado, manteniendo como ya se mencionó, un modelo de diseño e implementación de “arriba hacia abajo”.

4.4.2 Formulación y diseño

Objetivo de la acción estatal

El primer punto que considerar de la etapa de formulación y diseño cuenta con tres preguntas que orientan la evaluación de la adopción del enfoque de género en la política pública. La primera pregunta es ¿cuál es el objetivo explícito de la política?, sobre este asunto se ha señalado que al no contar con un documento que compile todas las decisiones que integran a la política pública, los documentos de referencia no ofrecen información suficiente y concisa sobre el objetivo del programa. En ese sentido, se plantean acá dos objetivos que se obtienen de dos insumos distintos; el primero de ellos es la ya citada Ficha de registro en el Banco Distrital de Programas y Proyectos a través del Código BPIN 2020110010282, donde se manifiesta que el objetivo es:

Contribuir a la igualdad de oportunidades para las mujeres a través de la implementación de un Sistema Distrital que asegure el acceso al cuidado con el fin de liberar y reducir el tiempo total de trabajo de las mujeres. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021)

Un segundo insumo es la página web del Sistema, en la cual se señala que existen tres objetivos para el Sistema, los cuales son:

- Reconocer el trabajo de cuidado y a quienes lo realizan
- Redistribuir el trabajo de cuidado entre hombres y mujeres
- Reducir los tiempos de trabajo de cuidado no remunerado de las personas cuidadoras

(Secretaría Distrital de la Mujer, s.f.)

Estos últimos corresponden con la definición señalada antes en relación con el reconocimiento, redistribución y reducción del trabajo de cuidado y además podrían a través de su cumplimiento contribuir en la igualdad de oportunidades para las mujeres, objetivo mencionado en la Ficha.

La segunda pregunta del punto cuestiona sobre qué persigue la política como efecto y cómo se ha hecho explícito. Para dar respuesta a ello se retoma nuevamente la Ficha de Registro en el Banco Distrital de Programas y Proyectos, ya que allí se mencionan como “Ingresos y beneficios” de la implementación del Sistema; mayor acceso y cobertura a servicios de cuidado por medio de las manzanas de cuidado, mayor acceso y cobertura a servicios de cuidado por medio de las unidades móviles de servicios de cuidado, mejora en la calidad de vida para las mujeres cuidadoras y en su cualificación, mayor acceso y cobertura a servicios del cuidado y la reducción de las cargas de trabajo doméstico y de cuidado de las mujeres por cambio cultural. Estos resultados se enuncian en la Ficha, pero también se cuantifica el beneficio en millones de pesos que equivale en el primer año a \$9.733 millones, \$9.938 millones para el segundo año, \$10.153 millones para el tercer año y \$8.854 millones para el cuarto año.

La última pregunta del punto cuestiona si están claramente definidos los sujetos a los que está destinada la política, respecto a lo cual se reitera que los distintos documentos que abordan

las estrategias contenidas en el Sistema señalan como población objeto de la intervención a las mujeres cuidadoras de la ciudad de Bogotá. A pesar de esto, la estrategia de Cuidado para cuidadoras especifica que no se refiere a todas las mujeres que realizan actividades asociadas al cuidado, sino que corresponde a quienes ejercen estas por más de 10 horas diarias, lo que representa, poco más de un millón de mujeres de la ciudad. Por otro lado, la estrategia denominada “A cuidar se aprende” establece que algunas de sus intervenciones se dirigen a hombres y otros sectores de la población con el fin de avanzar hacia una transformación cultural sobre la noción de cuidados, permitiendo la reducción y redistribución de estos. Por tanto, no es absolutamente claro dentro del Sistema cuáles son los sujetos hacia los cuales se destina.

Marco Normativo

A pesar de que los avances en la construcción de la Política Nacional de Cuidado no han sido suficientes, existen algunos antecedentes normativos de orden internacional, nacional y distrital que han cimentado las bases de lo que posteriormente sería el Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá y por supuesto de otras experiencias como las mencionadas en el capítulo contextual. La CEPAL (2015) aborda este asunto a través de la pregunta ¿cuál es el marco legal que respalda la política y que permite la existencia de derechos por parte de sus destinatarias? Se aclara entonces que se da respuesta a la misma a través de la descripción detallada de la normatividad internacional, nacional y local realizada anteriormente¹².

Marco Político/Social

El último punto que considerar en el marco de la Identificación y definición de los problemas públicos hace referencia al Marco Político y Social en el cual se desarrolla la política

¹² Consultar sección “Características Generales del SIDICU” que forma parte del Capítulo Nro. 4.

pública. En este sentido, la CEPAL (2015) establece que las políticas justas de igualdad de género promueven la participación y deliberación de la ciudadanía a través del desarrollo de diálogos horizontales entre las instituciones públicas y la sociedad civil que lleven al mejoramiento y democratización de la gestión pública. Para el análisis de este marco, se proponen tres preguntas centrales.

La primera pregunta se refiere a los actores políticos y sociales que han sido centrales para la formulación de la política y la forma en la que estos participaron al interior de este proceso. En relación con este asunto, es preciso mencionar que la inclusión del cuidado dentro de la agenda pública del Distrito Capital se da a través del “*Pacto de Claudia López con la diversidad de las mujeres que habitan la Bogotá del siglo XXI*”. En la definición de este acuerdo participan decenas de mujeres integrantes de múltiples sectores del movimiento feminista bogotano y, son ellas y las organizaciones que representan, quienes generan la presión y el apoyo necesarios para que sea posible la construcción del Sistema y del concepto de “Bogotá cuidadora”.

Así mismo, la participación de estas organizaciones se hace evidente en el liderazgo técnico del Sistema, ya que quienes vienen desempeñando roles asociados al mismo han hecho parte no solo de organizaciones feministas sino también de un sector de la academia que ha abanderado el asunto del cuidado como una temática relevante para la investigación y también para la incidencia en política pública. Ello no implica que se presente una participación incidente de las mujeres que son identificadas como “cuidadoras” y en este caso, beneficiarias de la política.

La segunda pregunta del Marco Político cuestiona cuáles fueron las alianzas que permitieron la aplicación de políticas que busquen la igualdad de género. Frente a este asunto se reitera que, a través de la presión del movimiento feminista, se pretende lograr la inclusión del

Sistema Distrital de Cuidado como parte de los pilares de la administración distrital. Por lo cual, de forma previa a la elección del año 2019, se realiza una reunión con el propósito de establecer alianza y lograr el apoyo político de las organizaciones firmantes en torno a la campaña electoral que llevaría a López a ganar la Alcaldía de Bogotá posteriormente.

La última pregunta del Marco Político y por ende del análisis en torno al enfoque de género en el Sistema Distrital de Cuidado que se plantea en el presente documento, busca identificar los elementos en disputa en torno a la aplicación de la política. En términos generales, la discusión sobre el cuidado y sobre los tiempos destinados a este lleva a que sea necesario abordar asuntos como la reproducción social y los roles tradicionales de género. Esto se ha hecho evidente en el Sistema, ya el diseño de las Estrategias que lo componen sugiere la incorporación de estos debates que llevan a su vez a la necesidad de generar espacios de negociación entre los distintos actores que se enmarcan en el diamante del cuidado; Estado, mercado, sociedad civil y las familias.

Las disputas que se pudiesen generar en relación con la construcción del Sistema se relacionan con aspectos absolutamente estructurales toda vez que se trata de la transformación de imaginarios en torno a la división sexual del trabajo y, por tanto, de los roles desempeñados por hombres y mujeres además de la obligación de otros actores como el Estado y la sociedad civil de asumir parte de la carga de trabajo de cuidados no remunerados. A pesar de esto, dentro de los documentos públicos del Sistema no se encuentra alguno que presente este asunto más allá de la reflexión que hace parte del marco teórico y parcialmente, dentro del indicador que mide el avance de la implementación de Sistema que hace referencia a la percepción sobre los roles de género en torno a los cuidados, a través del cual se indica que el 67,5% de los hombres colombianos está de acuerdo o muy de acuerdo en que las mujeres son mejores para el trabajo doméstico que los ellos.

Frente al análisis de la transversalización del enfoque de género, a diferencia del análisis realizado en torno al enfoque de derechos, se cuenta con criterios que permiten entender cómo a través del ciclo de políticas públicas se han ido incorporando acciones que redefinan el rol del Estado en torno a la transformación de los roles y las desigualdades de género, en función de la transformación de las condiciones materiales de las mujeres que habitan territorios como Bogotá, sobre el cual se realiza el estudio de caso. Partiendo de esto, los seis criterios que se han analizado ofrecen algunos insumos para determinar si este propósito ha tenido algún avance.

Teniendo en cuenta esto último, puede señalarse que el SIDICU se gestó en torno al cumplimiento de un compromiso adquirido por parte de la alcaldesa de la ciudad de Bogotá, la Dra. Claudia López, quien como candidata firmó un pacto con organizaciones de mujeres que acompañaron su elección en el año 2019. A pesar de que este proceso inicial implicó la participación de múltiples sectores, a partir de la elección esta situación no se mantuvo y, solamente permanecen vinculadas algunas mujeres pertenecientes a organizaciones feministas que se desempeñan como líderes o apoyo técnico del Sistema con el acompañamiento de ONU Mujeres, pero sin la activa participación de las principales beneficiarias de la política, reflejando un modelo de política de “arriba hacia abajo”.

Así mismo, la ausencia de un proceso de diseño que respete los estándares y protocolos dispuestos por la administración pública nacional y territorial en torno a la formulación de políticas públicas, deriva en que no se cuente con información suficiente para un análisis detallado del diseño de las estrategias y del Sistema en su conjunto e imposibilita que se pueda identificar claramente cual es el problema público que se busca atender, la población beneficiaria y sobre todo, los objetivos concretos de la política.

Lo anterior se suma a dos situaciones; la primera es la existencia de un marco normativo que si bien expone la voluntad para que se superen las condiciones de desigualdad que sufren las mujeres colombianas, no ofrece suficientes herramientas para que sea posible exigir la garantía de derechos como el cuidado, al no encontrarse este de forma explícita en las normas. La segunda condición se refiere a un contexto político y social que refleja enormes retos frente a los cambios necesarios en la percepción de los roles de género que existen en la sociedad colombiana y que por supuesto, se expresan en ciudad de Bogotá.

CONCLUSIONES

En el año 2020, con la llegada de la primera alcaldesa elegida de la ciudad de Bogotá D.C, se inició el proceso de construcción de un programa al que se denominó “Sistema Distrital de Cuidado - SIDICU”. Este programa se propone reducir, recompensar y redistribuir los trabajos de cuidados no remunerados que realizan las mujeres en la ciudad y para ello, consolidó una serie de estrategias que presuntamente permitirían contribuir en el cumplimiento de dicho objetivo. Con ello, el SIDICU resulta ser el primer programa en Colombia que pretende atender las consecuencias que se generan por las enormes desigualdades existentes en relación a la distribución de las cargas de cuidados entre hombres y mujeres.

Aunque el SIDICU es un programa que representa para el país un tránsito hacia políticas que atienden de manera diferenciada las desigualdades existentes en materia de cuidados, lo cierto es que este tipo de medidas venían siendo promovidas hace ya varios años en el mundo y de forma particular en América Latina con experiencias como la uruguaya con su Sistema Nacional de Cuidado o la costarricense con la REDCUDI. Sin embargo, el SIDICU presenta aspectos innovadores que son importantes de señalar, como su carácter territorial y, su importante discusión entre grupos diversos sobre el equipamiento necesario en la ciudad para poder atender a las demandas de cuidado de la población que se presenta a través de las Manzanas de Cuidado.

Ahora bien, más allá de su carácter innovador, un elemento relevante para el análisis del SIDICU se refiere a la forma en la que aborda el problema público. A pesar de la participación de colectivos feministas y de activistas de dicho movimiento en el marco de su diseño e implementación, el SIDICU adopta una perspectiva que privilegia la asistencia a mujeres que desarrollan trabajos de cuidados no remunerados como actividad principal, por encima de un cuestionamiento de fondo sobre el concepto de cuidado y la relevancia que este tiene para el

sostenimiento de la sociedad. Por lo anterior, considero que el programa logrará efectos paliativos sobre la situación real de las mujeres en la ciudad respecto al uso de su tiempo y la afectación de sus proyectos de vida, pero dejará fuera transformaciones más profundas.

Una de las limitaciones de la presente investigación se refiere a que el análisis se limitó a las acciones que fueron incluidas en el proceso del diseño del Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá en relación con la transversalización de los enfoques de derechos y de género que dicho programa manifiesta estar desarrollando. De tal suerte que no estamos en posibilidades de evaluar el impacto del programa en la población a la que va dirigido, sin embargo, sí se ha podido señalar las falencias con las que arranca este Sistema Distrital de Cuidado y en esto consiste la aportación de este trabajo. Para ello, se plantearon tres objetivos específicos que permitieron llevar a cabo un estudio profundo de esta fase del Sistema mediante la descripción de las características y el contexto en el que se inicia su proceso de diseño, así como la identificación de las acciones que permitirían la adopción de los enfoques mencionados.

La información recopilada a lo largo de la investigación permite confirmar lo planteado en la hipótesis que se definió inicialmente, a través de la que se indicaba que el gobierno de la ciudad de Bogotá no logró el diseño de una política pública que pueda ayudar a la garantía de los derechos de las mujeres cuidadoras de la ciudad. Lo anterior, debido a que se presentan falencias en relación con la transversalización de los enfoques de derechos y de género, elementos esenciales para el cumplimiento de este propósito.

A partir de la descripción de las características y en contexto en el que se inicia el proceso de diseño del Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá, se observa que la inclusión del problema del cuidado se genera a raíz del apoyo que entregan múltiples organizaciones feministas

en un escenario electoral durante el año 2019. A pesar de esto, aunque existían algunos insumos normativos, principalmente internacionales, que habían planteado la necesidad de reconocer el trabajo de cuidados de las mujeres colombianas, lo cierto es que no se ha generado aún reglamentación interna que reconozca al cuidado como un derecho; en relación con su carácter de trabajo, solamente se ha planteado un reconocimiento en los sistemas de cuentas nacionales, sin que ello genere por sí mismo algún cambio para las condiciones de vida de las mujeres.

En ese mismo sentido, la inexistencia de una Política Nacional del Cuidado que pueda establecer lineamientos sobre el que hacer de la administración pública en relación con este asunto, genera una gran presión en los territorios que han empezado a subsanar esta falencia a través de la construcción de políticas locales. Además, aunque esto represente cierto avance frente a la inclusión del asunto de los cuidados en la agenda pública, lo cierto es que las competencias de los gobiernos locales no permiten que se logre un mayor impacto y alcance en relación con el porcentaje de la población beneficiaria, la implementación de medidas que afecte el sistema de seguridad social o la inclusión dentro del marco normativo colombiano del derecho al cuidado.

En segundo lugar, a través de la identificación de las acciones que han permitido adoptar un enfoque de derechos en la fase de diseño del Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá D.C, se reitera lo que se mencionó en el punto anterior sobre la ausencia de normas que hagan explícito el derecho al cuidado en la normatividad colombiana. Esto lleva a que la manifestación de la voluntad de la administración distrital de proteger dicho derecho y de reconocer al cuidado como un trabajo, no se encuentre apoyada en mecanismos que permitan cumplir con tal propósito. Teniendo en cuenta que, el análisis demuestra que en al menos cinco de los ocho criterios que evalúan la transversalización del enfoque de derechos en el Sistema no se

presenta avance o este es muy precario, no resulta posible afirmar que hay una adopción efectiva de dicho enfoque.

De otra parte, a partir del análisis de la presencia de acciones que permitan la transversalización del enfoque de género en el marco de las estrategias que constituyen el Sistema Distrital de Cuidado, se mostró que, a pesar de ser una política que pretende mejorar las condiciones de vida de las bogotanas y reducir, reconocer y recompensar el tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerados por parte de estas, su diseño es deficiente y no logra la transversalización de la perspectiva de género. No incluye de forma clara e inequívoca los objetivos de la política, la delimitación clara de las poblaciones beneficiarias, así como las herramientas que van a permitir la evaluación del impacto de las estrategias implementadas, entre otros elementos ausentes. Así, este conjunto de acciones no evidencian que a partir de su implementación sea posible la transición hacia una sociedad más justa en la que las mujeres no sostengan de forma gratuita e invisibilizada los procesos de reproducción social.

Frente a las deficiencias descritas a lo largo del documento puede señalarse que si bien algunas derivan de situaciones que escapan de las competencias del gobierno distrital como la existencia del derecho al cuidado, lo cierto es que un diseño que respete las normas que existen ya frente a la formulación de políticas públicas en la ciudad de Bogotá, permitiría la superación de falencias asociadas a la adopción de los enfoques de derechos y de género como la ausencia de lineamientos sobre la evaluación de la política, la rendición de cuentas a la población o la participación de las ciudadanas beneficiarias en la toma de decisiones que involucran al SIDICU.

Una vez realizado el análisis asociado a cada uno de los objetivos específicos del proceso de investigación, resulta importante mencionar también en términos generales y en línea con lo

anteriormente planteado que, la ausencia de los enfoques de derechos y de género no son las únicas falencias del programa. La perspectiva del cuidado que se adopta desde la institucionalidad bogotana se distancia de un proceso profundo de revalorización del trabajo realizado por las mujeres, que es en esencia trabajo reproductivo. Por el contrario, se privilegian medidas como espacios de formación en los que se presume que el desarrollo de competencias asociadas a las labores de cuidado derivará en un cambio profundo respecto a la marcada división sexual del trabajo que se presenta en la capital colombiana.

Por último, es importante mencionar que la transición hacia una sociedad más justa para las mujeres no se limita a la construcción de políticas públicas que adopten una perspectiva de género, sin embargo, este proceso si permite que desde la administración pública se realicen aportes para el logro de dicho objetivo. Por supuesto, será necesario fortalecer los procesos de organización y movilización por parte de los distintos actores que hasta ahora han abanderado este tipo de discusiones sobre el trabajo reproductivo o de cuidados, con el propósito de que este asunto se mantenga en la agenda de los gobiernos, pero también en los espacios académicos y políticos en los que el debate permite la construcción de alternativas para la transformación de la cotidianidad de las mujeres en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 35-50.
- Acevedo, Á. (Octubre de 2010). La seguridad. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 15, 191-204.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2010). *Política Pública* (Vol. 1). Siglo XXI Editores.
- Aguirre, R. (2005). *Los cuidados familiares como problema*. CEPAL, Montevideo.
- Aguirre, R., & Ferrari, F. (2014). *La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Aguirre, R., & Ferrari, F. (2014). *Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro*. Santiago de Chile.
- Alcalde Mayor de Bogotá D.C. (04 de Mayo de 2010). *Decreto 166*. Bogotá D.C., Colombia.
- Alcaldesa de Bogotá. (29 de Diciembre de 2021). Decreto 555. Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Bogotá D.C.
- Alcaldesa Mayor de Bogotá. (30 de octubre de 2020). *Decreto Nro. 237*.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (25 de Octubre de 2021). Banco Distrital de Programas y Proyectos.

Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital: Código BPIN 2020110010282.

Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (s.f). *Caja de Herramientas. Marco conceptual enfoque de*

Género.

Amorós, C. (2014). *Teoría Feminista: De la ilustración a la globalización* (Vol. 1). (C. Amorós,

& A. de Miguel, Edits.) Madrid, España: Minerva Ediciones.

Anzorena, C. (2013). *Mujeres en la trama del Estado: Una lectura feminista de las políticas*

públicas. Mendoza, Argentina: EDIUNC.

Anzorena, C. (Julio de 2014). Aportes conceptuales prácticos de los feminismos para el estudio

del estado y las políticas públicas. *Plaza Pública*(11), 17-41.

Arriagada, I. (2021). Crisis social y de la organización. *Estudios Sociales del Estado*, 7(Nº 13),

6-41.

Asamblea Departamental de Nariño. (25 de Junio de 2020). *Ordenanza Nro. 009. Por medio de*

la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental “Mi Nariño, en Defensa de lo

Nuestro” para el periodo 2020-2023. Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Colombia.

Barrio del Castillo, I., González Jiménez, J., Padín Moreno, L., Peral Sánchez, P., Sánchez

Mohedano, I., & Tarín López, E. (s.f). *El estudio de casos*. Universidad Autónoma de

Madrid.

- Bartra, E. (2010). Acerca de la investigación y la metodología feminista. En N. Blazquez, F. Flores, & M. Ríos, *Investigación feminista: Epistemología, metodología y representaciones sociales* (págs. 67-78). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Batthyány, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina: Una mirada a las experiencias regionales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bedregal, P., Torres, A., & Carvalho, C. (2014). *Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Benería, L. (1999). La aparición de la economía feminista. *Historia Agraria*, 59-61.
- Bueno, C., & Osuna, J. L. (octubre de 2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(57), 37-66.
- Bustelo, M., & Lombardo, E. (s.f). El análisis de marcos interpretativos y evaluación de las políticas públicas: El caso de los proyectos europeos MAGEEG y QUING en las políticas de igualdad de género. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de Administración Política para un mundo en cambio*.
- Carrasco, C. (2006). La economía feminista: Una apuesta por otra economía. *Observatorio Económico Latinoamericano*, 1-32.
- Carrasco, C. (2017). La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción. *Revista Ekonomiaz*(91), 52-77.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica*. CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (diciembre de 2015). *El horizonte de la igualdad de género: Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado*. Santiago de Chile, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes*. Santiago.

Concejo de Bogotá. (30 de Noviembre de 2006). Acuerdo 257. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

Concejo de Bogotá. (Junio de 2020). Acuerdo 761. *Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*. Bogotá D.C, Colombia.

Concejo Municipal de Medellín. (12 de Junio de 2020). Acuerdo 02. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Medellín – Medellín Futuro 2020 - 2023. Medellín, Colombia.

Congreso de Colombia. (24 de Enero de 1979). Ley 7. *Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C, Colombia.

Congreso de la República. (1981). *Ley 51*.

Congreso de la República. (2010). *Ley 1413*.

de las Heras, S. (enero de 2009). Una aproximación a las teorías feministas. *Universitas*(9), 45-82.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Evolución de la fecundidad en Colombia y sus departamentos 2005-2018. *Informes de Estadística sociodemográfica aplicada*. Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). *Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Julio-Septiembre*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (04 de Noviembre de 2022). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo: Anexo Especializado en cuidados. Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan de Desarrollo Nacional (2018-2022): Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá D.C., Colombia.

Elson, D. (2017). Recognize, Reduce, and Redistribute Unpaid Care Work: How to Close the Gender Gap. *Sage Journals*, 52-61.

Engels, F. (1876/2010). El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre. En F. Engels. Colofón S.A.

Engels, F. (1884/2010). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Diario Público. Biblioteca Pensamiento Crítico.

- Equipo empalme Sector Mujeres. (2019). *Lineamientos para la creación del Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá*.
- Espejo, A., Filgueira, F., & Nieves Rico, M. (2010). *Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Espino, A. (Octubre de 2010). Economía feminista: Enfoques y propuestas.
- Esquivel, V. (Septiembre-Octubre de 2016). Economía feminista en América Latina. *Nueva Sociedad*(265).
- Federici, S. (2014). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación orginaria*. (M. S. Sánchez, Ed., & V. Hendel, Trad.) Madrid, España: Traficantes de sueños.
- Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario: criticas feministas al marxismo* (Segunda ed.). Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Fernández, P. P. (2013). Protección social y redistribución del cuidado en América Latina. En C. C. Magaña, *Redistribuir el cuidado: El desafío de las políticas públicas* (págs. 127-171). Santiago de Chile.
- Fraser, N. (2020). *Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda*. Traficantes de sueños.
- Garay, N. (Julio-Diciembre de 2013). Las Declaraciones de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana de 1791 y de Independencia de Haití de 1804 en el proceso de positivación de los derechos fundamentales. Aportes desde el constitucionalismo feminista. *Letras Jurídicas*(28), 87-107.

Instituto Nacional de Medicina Lega y Ciencias Forenses. (2022). *Boletín Estadístico septiembre de 2022*.

International Association for Feminist Economics. (s.f.). *International Association for Feminist Economics*. Obtenido de <https://www.iaffe.org/>

Jain, D. (2013). Incorporación de la perspectiva de género. En C. C. Magaña, *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas* (págs. 19-51). Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Jain, D. (2013). Presentación: Incorporación de la perspectiva de género al progreso económico. En C. E. (CEPAL), *Redistribuir el cuidado: Desafío de las políticas* (págs. 19-52). Santiago de Chile.

Jara, P., Matus, M., & Chaverri, A. (2020). *Tendencias y desafíos para conformar un sistema de cuidados de larga duración en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lagarde y de los Ríos, M. (1990). *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.

Legislativo, P. (27 de Noviembre de 2015). Ley 19353. Uruguay.

López Estrada, S. (Julio-Diciembre de 2017). Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte*, 29(58), 25-46.

López Montaña, C., & Pachón Baena, J. (2022). El antes y el después del neoliberalismo en Colombia. En M. Fernandez Pinto, & J. R. Aparicio, *Neoliberalismo en Colombia*:

contextos, complejidad y política pública (págs. 99-131). Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Lenguas y Cultura, Departamento de Filosofía.

López, I. (2016). El método del estudio de caso en la investigación social. En R. Guereca, L. Blásquez, & I. López, *Guía para la investigación cualitativa: etnografía, estudio de caso e historia de vida* (págs. 97-112). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Marx, C. (1876/2017). *El Capital. Tomo I* (Vol. 1). Ciudad de México, México: Siglo XXI.

Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. (2020). *Política Nacional de Cuidados 2021-2031: Hacia la implementación progresiva de un Sistema de*. Instituto Mixto de Ayuda Social.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (s.f.). *Chile Cuida*. Obtenido de <https://www.chilecuida.gob.cl>

Ministerio de relaciones exteriores de Colombia. (s.f). Antecedentes históricos y causas de la migración. Colombia. Obtenido de <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia>

Moncayo, V. M. (2004). *El leviatán derrotado: reflexiones sobre la teoría del estado y el caso colombiano*. Ediciones Aurora.

- Muñoz, G., & Abarca, V. (2015). El enfoque de derechos en los programas sociales y la importancia de su evaluación. En F. Cortez-Monroy M, & T. Matus, *Innovación Social efectiva. Una propuesta de evaluación para programas sociales* (págs. 122-144).
- Ocampo Gaviria, J. A. (2007). *Historia Económica de Colombia*. Editorial Planeta.
- ONU Mujeres Colombia. (2020). *Tiempos de cuidados: Cifras de desigualdad*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra.
- Pacto de Claudia López con la diversidad de las mujeres que habitan la Bogotá del siglo XXI*. (22 de Octubre de 2019). Obtenido de <https://www.facebook.com/ClaudiaLopezCL/videos/2443305195766744/?t=0>
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. (M.-X. A. Romero, Trad.) Barcelona: Anthropos; Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pautassi, L. (Septiembre-Diciembre de 2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista de la Facultad de Derecho de México*(272), 717-742.
- Pautassi, L. (Diciembre de 2020). Centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo. *Revista IUS ET VERITAS*(61), 78-93.
- Pérez Orozco, A. (Enero-Junio de 2005). Economía del género y economía feminista ¿conciliación o ruptura? *Revista venezolana de estudios de la mujer*, 10(24), 43-63.
- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía*. Traficantes de sueños.

Pérez, L. E. (2012). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En L. E. Pérez, R.

Uprimny, & C. Rodríguez, *Los derechos sociales en serio* (págs. 53-96). Bogotá: IDEP.

Provoste, P. (2013). Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el

Caribe: el ancho de las políticas. En C. C. Magaña, *Redistribuir el cuidado: Desafío de las políticas públicas* (págs. 127-170). Santiago de Chile, Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.

Ramírez, G. (13 de septiembre de 2011). *Economía del Cuidado y retos de la Política Pública*.

Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. (s.f.). *REDCUDI*. Obtenido de

<https://redcuidoinfantil.go.cr/>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f). *Micrositio de la Registraduría Nacional del*

Estado Civil sobre Participación de las mujeres. Obtenido de

<https://registraduria.gov.co/-Participacion-Mujeres-.html>

Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá

D.C: Ediciones Aurora.

Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos*

transfronterizos. (A. Pastrana, C. Laudano, A. Pérez Orozco, & L. A. Núñez, Trads.)

Traficantes de sueños.

Secretaría Distrital de la Mujer. (2021). Oferta de cuidado a cuidadoras. Bogotá D.C, Colombia.

Secretaría Distrital de la Mujer. (2021). Oferta de cuidado a cuidadoras.

Secretaría Distrital de la Mujer. (s.f). Estrategia pedagógica y de cambio Cultura: A cuidar se aprende. Bogotá D.C, Colombia.

Secretaría Distrital de la Mujer. (s.f.). *Sistema Distrital de Cuidado*. Obtenido de <http://www.sistemadecuidado.gov.co/>

Secretaría Distrital de Planeación. (2016). *Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020*.

Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*.

Silva, P. (13 de Enero de 2021). *Sistema Distrital de Cuidado: ¿qué es y por qué nos compete a las feministas?* Obtenido de Siete Polas: <https://sietepolas.com/2021/01/13/sistema-distrital-de-cuidado/>

Simons, H. (2009). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Ediciones Morata.

Smith, A. (1776/2008). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (Segunda ed.). (E. Cannan, Ed., & G. Franco, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.

Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Thoenig, J. C., & Meny, Y. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. *Desafíos*, 149-187.