

Bogotá DC, 18 de octubre de 2023

Nota conceptual sobre el cuidado como derecho, desde el gobierno colombiano

El 20 de enero de 2023 la República Argentina presentó en la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva sobre “El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”. Para ello, efectuó diferentes consultas con expertos/as y organizaciones de la sociedad civil. La consulta versa sobre las cuestiones del derecho humano a cuidar, a ser cuidado/a y al autocuidado; la igualdad y no discriminación en materia de cuidados; los cuidados y el derecho a la vida; los cuidados y su vínculo con otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y las obligaciones que tiene el Estado en dicha materia.

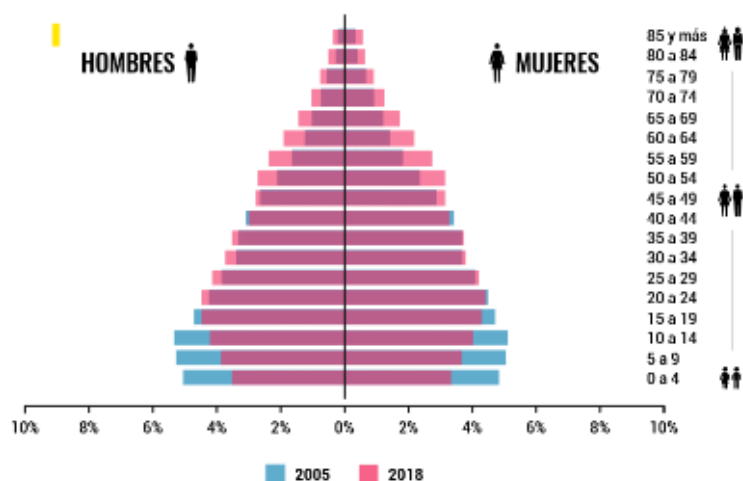
Al respecto el Estado colombiano apoya la consulta hecha por Argentina y se permite brindar los siguientes elementos con relación al desarrollo normativo y técnico que el país ha construido sobre los cuidados como un asunto público que merece atención de los esfuerzos de Estado.

1. Contexto colombiano en clave de los cuidados

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia). El país está ubicado en la región noroccidental de América del Sur. Su forma de gobierno se conforma por tres ramas del poder de la siguiente manera: ejecutiva, en cabeza del presidente; legislativa, conformada por dos corporaciones Cámara y Senado; y judicial, en donde se encuentra la Corte Constitucional.

Según el Censo Nacional de población y Vivienda, 2018, estableció que Colombia cuenta con 48.258.494 personas. De ellas, el 51,2% son mujeres y el 48,8% hombres. De los grandes grupos etarios se tiene que el 22,6% está entre los 0-14 años, el 68.2% entre los 15-65 años y el 9,1% mayores de 65 años.

Gráfico 01. Distribución de la población por sexo y edad, comparación censal 2005 y 2018



Fuente: DANE, Censo Nacional de Poblacional y de Vivienda 2018

1.1. Poblaciones que requieren cuidados en Colombia

Si bien todas y todos requerimos cuidados en algún momento de la vida, de acuerdo con el curso de vida o alguna situación particular, hay ciertos grupos poblacionales que por alguna situación o curso de vida demandan de atención o asistencia en mayor medida. De acuerdo con el Censo 2018, en Colombia hay alrededor de 16 millones de personas que requieren cuidado o algún apoyo o asistencia, que se distribuye así: más de 9 millones son niños, niñas y adolescentes; alrededor de 4 millones personas mayores de 65 años y de 2 millones con alguna discapacidad. Sobre estos dos últimos grupos poblacionales es preciso aclarar que la demanda de cuidado que requieren difiere según su nivel de autonomía.

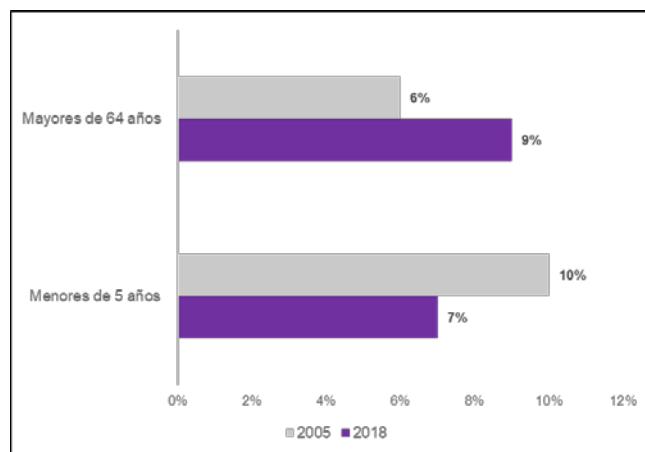
Tabla 01. Personas que requieren cuidado en Colombia

POBLACIÓN	NÚMERO DE PERSONAS
Total niñas, niños y adolescentes	9.983.605
-Primera Infancia (0 -4)	3.037.781
-Infancia (5 - 9)	3.335.240
-Adolescencia (10 - 14)	3.610.584
Total personas con discapacidad	2.872.881
Total personas mayores de 65 años	4.036.330
TOTAL	16.892.816

FUENTE: CENSO 2018 - ENUT 2020-2021 ENS, 2020

Así mismo, se ha identificado que Colombia está en proceso de transición demográfica hacia el envejecimiento poblacional. Según el más reciente Censo del 2018, la población mayor de 65 años se incrementó un 3% y la población menor de 5 años se redujo un 3%. Esto demanda al Estado prepararse al fenómeno internacional de envejecimiento y pone de manifiesto el desarrollo de estrategias que garanticen el cuidado de las personas mayores.

Gráfico 02. Cambios demográficos entre Censos 2005 y 2018

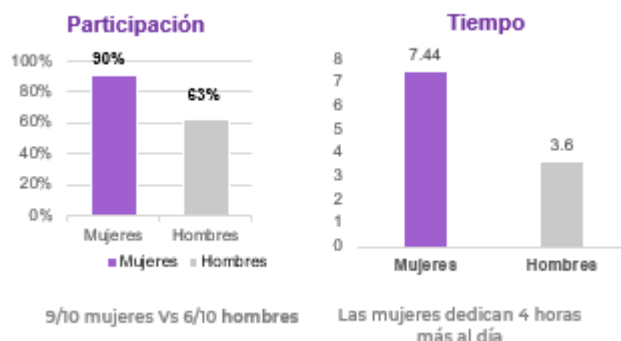


FUENTE: CENSO 2018 - ENUT 2020-2021 ENS, 2020

1.2. Situación de personas cuidadoras en el país

En Colombia, 32,2 millones de personas realizan actividades de trabajo de cuidado no remunerado. De estas, 19,5 millones son mujeres (90,3 %), quienes dedican en promedio 7 horas y 44 minutos al día a estos trabajos. Mientras que 12,7 millones son hombres (63,0 %) realizan trabajos de cuidado no remunerado, dedicando en promedio 3 horas y 6 minutos al día. Al enfocar los tiempos de cuidado en las zonas rurales es posible evidenciar que hay 4,2 millones de mujeres y 2,7 millones hombres que realizan este trabajo, frente a 15,3 y 10 millones de mujeres y hombres en la zona urbana, respectivamente. Las mujeres de las zonas rurales dedican diariamente 8 horas y 33 minutos y los hombres 3 horas; mientras que en las zonas urbanas las mujeres dedican 7 horas y 31 minutos y los hombres 3 horas y 7 minutos (DANE, 2021).

Gráfico 03. Tasa de participación y tiempo diario de los trabajos de cuidado no remunerados en Colombia



Fuente: ENUT 2020/2021

Por otro lado, las personas cuidadoras remuneradas se consideran como aquellas trabajadoras del mercado laboral que realizan trabajo de cuidado, atención integral, apoyo o asistencia a personas en distintos niveles en la práctica cotidiana de sus actividades laborales. Estas actividades comprenden el cuidado, la atención, apoyo o asistencia a personas en la satisfacción de las necesidades básicas, instrumentales y avanzadas de la vida diaria, independiente de si esto se constituye como su actividad laboral central. El conjunto de personas cuidadoras remuneradas están conformadas por: (i) las trabajadoras domésticas y (ii) aquellas trabajadoras en los sectores educación, salud y trabajo social (OIT, 2019).

En Colombia, en 2022 había 648.703 personas trabajadoras domésticas, de las cuales 93,1 % eran mujeres y 6,9 % hombres. En relación con las edades, 73,7 % de las personas trabajadoras domésticas se encuentran en los rangos de 28 hasta 59 años, seguido del rango de 18 hasta 28 años con 14,7 %, 10,9 % más de 60 años y 0,6 % menos de 18 años.

Para el 2019 había 2.604.872 personas dedicadas a las demás ocupaciones de cuidado¹, correspondiente al 12% del total de personas ocupadas en el país (ver Tabla 3). De estas 76% eran mujeres (2.002.836 personas), representando el 22 % de las mujeres en el mercado laboral en el país. Del total de trabajo en el sector cuidado, 26 % corresponde a trabajadoras domésticas remuneradas. Como efecto de la pandemia del COVID-19, en 2020 se perdieron 475.075 empleos en este sector de cuidados, llegando a 2.129.796, las mujeres fueron las más afectadas, quienes representaron el 90 % de la caída total de empleos.

Las cifras expuestas anteriormente evidencian que quienes realizan trabajos de cuidado, remunerados o no, han desempeñado una serie de trabajos necesarios

¹ Quanta realizó la clasificación de las trabajadoras de cuidado remunerado de acuerdo con las categorías de la Organización Internacional del Trabajo identificadas con código de 2 dígitos de la CIU Rev. 4. que comprenden: 85: educación, 86: actividades de salud humana, 87: actividades de atención residencial, 88: actividades de asistencia social sin alojamiento, y 97 actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico (Quanta, 2021).

para sostener la vida y las comunidades que deben ser atendidas por los Estados y que históricamente no

1.3. Cuidados comunitarios como mecanismos alternativos para resolver la provisión de cuidados

En Colombia los trabajos de cuidado comunitario han sostenido la vida de las comunidades y territorios que presentan dificultades para acceder a los servicios de cuidado. Estos trabajos de cuidado son actividades de cuidado que trascienden las relaciones del hogar, pueden ser derivadas de cosmogonías y prácticas culturales propias de comunidades tanto en el ámbito urbano como rural, y son realizadas por personas, colectivos u organizaciones de forma recíproca y complementaria con la comunidad. Algunos ejemplos de estas organizaciones o prácticas se evidencian en: ollas comunitarias, que proveen alimentación en los vecindarios; la partería y medicina tradicional, que proveen cuidados en la salud en regiones donde no hay centros de atención en salud o espacios de cuidado no institucionales para personas que requieren cuidado o asistencia.

En Colombia no existe un estimado oficial de cuántas organizaciones de cuidado comunitario hay, considerando su reciente reconocimiento como actor de la organización social de cuidado y de importancia para las políticas públicas en el país. Sin embargo, en el país se ha identificado que las organizaciones de cuidado comunitario se caracterizan porque realizan diversas actividades de cuidado para sostener la vida por fuera del espacio de los hogares, tienen distintos niveles de articulación (o ninguna) con el Estado y el sector privado y pueden tratarse de organizaciones o colectivos informales o formales constituidos en asociaciones, fundaciones o cooperativas (OIT, 2023). Estos grupos son de base territorial, popular, autogestionadas y deliberativas en su forma de gobierno y se sostienen en el compromiso social de sus integrantes (Fournier, 2022). Son organizaciones que se enmarcan en las iniciativas de economía popular, social y solidaria y se pueden clasificar según su nivel de gestión en tres tipos: (i) organizaciones territoriales que buscan la igualdad de género para incidir en políticas y sistemas locales de cuidado; (ii) organizaciones que ofrecen servicios de cuidado a la comunidad o al territorio donde se ubican, y (iii) organizaciones de personas cuidadoras que gestionan procesos comunitarios para mejorar su calidad de vida.

2. Desarrollo normativo sobre los cuidados en Colombia

Colombia ha tenido una serie de desarrollos normativos y políticos que han situado y vindicado el cuidado como necesidad, como trabajo y como derecho. Este despliegue normativo se ha dado mayoritariamente en la última década. Al respecto, se rescata los siguientes instrumentos de la jurisprudencia nacional:

2.1. Constitución Política de Colombia

La Carta Política no contempla el cuidado como un derecho. Sin embargo, en el Artículo 44 de la Carta Política del país estipuló el derecho fundamental de los niños y niñas al cuidado:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”²

Con los desarrollos recientes, actualmente se encuentra en trámite un proyecto de Ley Estatutaria “Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad”, Proyecto de Ley 123/23³, que incorpora en el Capítulo 1, Artículos 24, 25 y 26 un capítulo sobre el Cuidado y su reconocimiento como un derecho.

“Artículo 24. El derecho al cuidado. El cuidado se refiere a las actividades necesarias para garantizar la supervivencia y reproducción cotidiana de las personas quienes tiene derecho a recibir cuidados y a cuidar. El Estado buscará reconocer, reducir, redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado, así como representar y recompensar el trabajo de cuidado remunerado. Especialmente garantizará el reconocimiento del trabajo de cuidado individual y comunitario; los derechos de las personas que brindan cuidados; la superación de los estereotipos según los cuales el cuidado es una responsabilidad exclusiva de las mujeres; y el derecho a recibir cuidados para garantizar el desarrollo integral de las personas durante su curso de vida, entendiendo la importancia del cuidado para la sostenibilidad de la vida humana y el cuidado del planeta.

Al tratarse de un derecho inherente a toda persona, y cuya garantía es fundamental para la dignidad humana, el cuidado será garantizado por el Estado a través de un adecuado modelo de corresponsabilidad entre las instituciones públicas, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades, los hogares, así como entre hombres y mujeres en sus diferencias y diversidades. Lo anterior, de manera que se transforme la inequitativa división sexual del

² Subrayado propio

³ Publicado en la Gaceta del Congreso 1200 del 4 de septiembre de 2023.

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionId=07359d5e0fea8271b3db163ce4bf>

trabajo actual, asegurando los enfoques establecidos en esta ley. El derecho al cuidado también implica reconocer las labores de cuidado remuneradas como un trabajo, y brindar las garantías para que este sea decente y esté libre de cualquier violencia.

Parágrafo. El Estado implementará medidas para prevenir que las niñas y adolescentes sean explotadas u obligadas a asumir roles de cuidado no remunerado en detrimento de sus derechos fundamentales, especialmente a la educación, salud y libre desarrollo de la personalidad, y para eliminar todas las formas de trabajo infantil en contextos de labores de cuidado al interior de los hogares y fuera de ellos.

Artículo 25. Igualdad para las mujeres en el ámbito de los sistemas integrales de cuidado. En el marco del Sistema Nacional de Cuidado, creado por el artículo 6 de la Ley 2281 de 2023, los gobiernos departamentales y municipales diseñarán e implementarán, de manera progresiva y acorde a sus capacidades, sistemas integrales de cuidado que tengan como fin la universalización del acceso a los servicios de cuidado. Dichos sistemas deberán incorporar los enfoques establecidos en la presente ley y, en esa medida propender por reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado; promover y garantizar espacios de representación de las personas trabajadoras en estas labores, y recompensar el trabajo de cuidado remunerado superando los estereotipos de género y la división sexual del trabajo.

Parágrafo 1. Se asegurará la coordinación entre el Sistema Nacional y los sistemas locales de cuidado. El presupuesto asignado a los entes rectores nacionales y territoriales de la política pública de mujeres, deberá incluir de manera prioritaria y teniendo en cuenta los recursos disponibles, la asignación de recursos para la implementación de sistemas integrales de cuidado.

Parágrafo 2. Los entes territoriales propenderán por la creación de alianzas público - populares para los cuidados comunitarios, priorizando la participación de las mujeres cuidadoras y de sus organizaciones.

Parágrafo 3. La economía de cuidado no remunerado realizado al interior del hogar en zonas rurales, que incluye el cuidado de la familia, las actividades domésticas y de producción de alimentos para el autoconsumo, serán reconocidas como actividades productivas, para efectos de la financiación de proyectos por parte de las entidades que conforman el sector Agricultura y Desarrollo Rural y otros sectores relacionados, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 26. Derechos de las mujeres cuidadoras. Las políticas que se adopten en el nivel nacional y territorial en materia de cuidado reconocerán plenos

derechos a las mujeres cuidadoras remuneradas y no remuneradas, teniendo en cuenta los enfoques contenidos en la presente ley.

Para las mujeres cuidadoras no remuneradas se adoptarán de manera progresiva, estrategias que comprendan servicios de formación y homologación de saberes, fortalecimiento de capacidades para la generación de ingresos e inclusión laboral, actividades de respiro para brindar condiciones de bienestar, accesibilidad al transporte público, servicios sociales, seguridad y protección social integral, entre otras. Así mismo, se implementarán acciones que permitan conciliar la vida laboral con la vida familiar de las cuidadoras. Dichas acciones promoverán el cambio cultural que permita romper estereotipos sexistas y el reconocimiento del cuidado como un trabajo que implica esfuerzo físico, mental, que requiere conocimiento, dedicación y genera riqueza para el país.

Para las mujeres cuidadoras remuneradas, se acogerán los estándares establecidos en el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, y se desarrollarán acciones para la compensación y la representación, en términos de garantía de derechos laborales y fortalecimiento de su agencia política.

En relación con el cuidado remunerado realizado por las trabajadoras domésticas del hogar, se promoverá el trabajo decente, particularmente mediante una estrategia multidimensional de formalización laboral que incluye el Registro de Empleadores del Trabajo Doméstico, administrado por el Ministerio de Trabajo, e incentivos en materia de afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social.

Parágrafo. Para las mujeres rurales, pesqueras, campesinas y pertenecientes a los pueblos étnicos que desarrollen actividades de cuidado remuneradas o no remuneradas, individuales o colectivas, las políticas del cuidado adoptarán medidas que se ajusten a sus necesidades territoriales y culturales, y que tengan en cuenta las prácticas y conocimientos tradicionales, así como las particularidades de la ruralidad y las actividades agrícolas y no agrícolas practicadas por la diversidad de las mujeres en el campo.”

2.2. Desarrollos normativos asociados con cuidado

El país ha construido una serie de instrumentos legislativos y ejecutivos que dan sustento a la consolidación de políticas de cuidado y que han permitido evidenciar las desigualdades que se circunscriben a la provisión de los trabajos de cuidado.

En primer lugar, se estableció la Ley 1413 de 2010⁴, por la cual se crea la cuenta satélite de economía del Cuidado. De allí se deriva la obligatoriedad de aplicar la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo-ENUT cada 3 años. Esta información ha permitido establecer el aporte del trabajo de cuidado no remunerado en el PIB

⁴ Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40764>

nacional, así como evidenciar el tiempo de trabajo de cuidado no remunerado que realizan los hogares y las desigualdades existentes entre hombres y mujeres a la hora de realizar dichos trabajos⁵.

Adicionalmente, dentro de las disposiciones derivadas de la reglamentación de la Ley 1413 de 2010 se crea la Comisión Intersectorial para la inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, la cual es reglamentada a través del Decreto 2490 de 2013⁶ del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. El objeto de la comisión es “[...] definir la forma de inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el propósito de medir su contribución al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.”

En segundo lugar, con el Decreto 1228 de 2022⁷ del Departamento Nacional de Planeación, se creó la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado. Su propósito es la coordinación y articulación intersectorial para la implementación de la Política Nacional de Cuidado. Esta Comisión es el actual mecanismo de gobernanza para asuntos de cuidado. Sin embargo, el país a la fecha no cuenta con una Política Nacional de Cuidado sobre la cual la Comisión pueda establecer la coordinación y articulación.

Finalmente, desde el gobierno actual, con la Ley 2281 de 2023⁸ se creó el Sistema Nacional de Cuidado en su artículo 6, disponiendo de lo siguiente:

ARTICULO 6. CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADO. Créase el Sistema Nacional de Cuidado, mediante el cual se articulan servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales existentes y nuevas, con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares de manera corresponsable entre la nación, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad para promover una nueva organización social de los cuidados del país y garantizar los derechos humanos de las personas cuidadoras.

El objetivo del sistema es reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado, remunerado y no remunerado, a través de un modelo corresponsable entre .el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad, para compartir equitativamente las responsabilidades respecto a dichas labores, dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares y las

⁵ De acuerdo con la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo el 90% de las mujeres en Colombia realiza trabajos de cuidado no remunerados, destinando más de 7 horas diarias a ellos; mientras que el 60% los hombres participan de dichos trabajos y dedican menos de 4 horas diarias para su realización (ENUT 2020-2021).

⁶ Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64660>

⁷ Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=189964>

⁸ Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>

personas que necesitan cuidados, y garantizar los derechos de las personas cuidadoras.

Con este Sistema se pone de manifiesto la necesidad de garantizar los derechos de las personas cuidadoras, quiénes históricamente han desempeñado un papel fundamental para el sostenimiento de la sociedad y la necesidad de generar una oferta específica para ellas, con la cual se logre equilibrar de forma corresponsable la provisión de cuidados y de asistencia en la sociedad.

Ahora bien, con la Ley 2294 de 2023⁹ "Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la vida", se legisló disposiciones que permiten reconocer los trabajos de cuidado en los hogares y comunitarios en clave de garantía de sus derechos:

ARTÍCULO 106. De conformidad con el artículo 6 de la Ley 2281 de 2023, el Ministerio de Igualdad y Equidad en el marco del Sistema Nacional de Cuidado, creará, fortalecerá e integrará una oferta de servicios para la formación, el bienestar, la generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades para personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas así como servicios de cuidado y de desarrollo de capacidades para las personas que requieren cuidado o apoyo, a saber: niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores y demás poblaciones definidas por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Igualdad y Equidad definirá los criterios de identificación y selección de los potenciales beneficiarios de los servicios ofertados en el marco del Sistema Nacional de Cuidado.

ARTÍCULO 84. RECONOCIMIENTO DE LA ECONOMÍA DEL CUIDADO NO REMUNERADO COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN EL SECTOR RURAL. El trabajo de cuidado no remunerado realizado al interior del hogar en zonas rurales, que incluye el cuidado de sus miembros y las actividades domésticas, se considera actividad productiva para efectos de la financiación de proyectos por parte de las entidades que conforman el sector Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 72. FONDO PARA LA SUPERACIÓN DE BRECHAS DE DESIGUALDAD POBLACIONAL E INEQUIDAD TERRITORIAL. Créese el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial como un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil entre el Ministerio de Igualdad y Equidad y una sociedad fiduciaria pública.

El objeto de este Fondo será la administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de programas, planes y proyectos para el sector de Igualdad y Equidad, dirigidos a superar la desigualdad poblacional e inequidad

⁹ Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

territorial y poblacional a través de: i) Iniciativas locales de cuidado, incluyendo el cuidado comunitario y el fortalecimiento y articulación de la red territorial del Sistema Nacional de Cuidado; [...]

Otra norma de expedición reciente es la Ley 2297 de 2023¹⁰ "Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones". Con esta Ley se reconoce la necesidad de generar medidas efectivas para las personas cuidadoras, especialmente aquellas que tienen a cargo a personas con discapacidad para incentivar su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud.

Esta Ley está motivada en las dificultades y falta de garantías para el ejercicio efectivo de los derechos de quienes cuidan a personas con discapacidad o con dependencia funcional, especialmente los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Estas barreras están fundamentadas en situación de pobreza (de ingresos y de tiempo) derivada de la dedicación exclusiva que requieren las personas que cuidan, sin que haya un acceso efectivo para la cuidadora y a quien cuida.

Adicionalmente, se ha desplegado una arquitectura institucional que asume por primera vez las desigualdades contenidas en la provisión de cuidados como asunto público, desde una perspectiva intersectorial e interinstitucional bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República. En se sentido se cuenta con el Decreto Presidencial 1874 de 2022¹¹, donde se delegó a la Vicepresidencia de la República la misión de coordinar intersectorialmente e interinstitucionalmente la Política Nacional de Cuidado y la Resolución Presidencial 0048 de 2023, con la cual se creó la Gerencia Política de Cuidado como el grupo de trabajo de Vicepresidencia líder para fomentar la coordinación y articulación del Sistema Nacional de Cuidado.

Finalmente, con el Decreto Presidencial 1075 de 2023¹² "Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones", se crea la Dirección de Cuidado, como parte del Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y Superación de la Pobreza. Esta medida introduce definitivamente una dependencia que tiene a cargo del desarrollo de planes, programas y proyectos para fomentar la promoción de los derechos de las personas que requieran cuidado o apoyo, las personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas.

¹⁰ Consultar en:

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=143777#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,legal%20de%20las%20personas%20con>

¹¹ Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=194716>

¹² Consultar en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213630#:~:text=Definir%20e%20implementar%20la%20metodolog%C3%A4a,lineamientos%20institucionales%2C%20t%C3%A9cnicos%20y%20normativos.>

2.3. Pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana sobre cuidados

La Corte Constitucional en Colombia profirió a través de la Sentencia T 159-23¹³ el primer pronunciamiento sobre los trabajos de cuidado. En dicha Sentencia resaltó la necesidad de considerar el impacto diferencial para las personas cuidadoras de sujetos de especial protección constitucional, como: niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores. Dicho impacto deberá verse reflejado en el ingreso programas del Estado y, sobre todo, en el acceso a aquellos programas que buscan garantizar el mínimo vital e igualdad material de los y las ciudadanas. Lo anterior, reconociendo el incremento de los trabajos de cuidado durante la Pandemia Covid-19 y el impacto nocivo sobre las condiciones socioeconómicas de estos grupos poblacionales.

Vale la pena recordar lo que ha establecido la Corte Constitucional sobre sujetos de especial protección constitucional:

[...] la que ostentan aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva. Por esto, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia, aquellas que se encuentran en extrema pobreza y "todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados [...]"¹⁴

En el marco de las disposiciones de dicha Sentencia se instó a la Presidencia de la República para que, en el marco de sus funciones, diseñe y ejecute una política pública focalizada a las mujeres cuidadoras con trabajos informales que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

3. Sistema Nacional de Cuidado

¹³ Se puede consultar en el siguiente link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-159-23.htm>

¹⁴ Al respecto se pueden consultar el Fallo 03131 de 2018 del Consejo de Estado, las sentencias T-495 de 2010, T-084 de 2018, entre otras de la Corte Constitucional.

Con la Ley 2281 de 2023¹⁵ se creó el Sistema Nacional de Cuidado, el cual se define de la siguiente manera:

“Artículo 6. Créase el Sistema Nacional de Cuidado, mediante el cual se articulan servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales existentes y nuevas, con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares de manera corresponsable entre la nación, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad para promover una nueva organización social de los cuidados del país y garantizar los derechos humanos de las personas cuidadoras.

El objetivo del sistema es reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado, remunerado y no remunerado, a través de un modelo corresponsable entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad, para compartir equitativamente las responsabilidades respecto a dichas labores, dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares y las personas que necesitan cuidados, y garantizar los derechos de las personas cuidadoras”.

Este Sistema tiene como propósito garantizar los derechos de las personas cuidadoras en su diversidad y de las personas que requieren cuidados o apoyos (niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores que requieren altos niveles de asistencia). Lo anterior, en tanto se ha diagnosticado que la actual organización social del cuidado impide la garantía de los derechos de las personas que requieren cuidado y de las personas cuidadoras en contextos rurales y urbanos.

El cuidado ha sido desproporcionalmente provisto a través del trabajo de cuidado remunerado y no remunerado de las mujeres al interior de los hogares, las comunidades y el mercado, lo cual ha afectado negativamente el cumplimiento de los derechos de las personas que requieren cuidado, asistencia o apoyo y de las personas cuidadoras. Alrededor de este problema se identifican seis causas principales: (i) limitada oferta de cuidado e infraestructura social de servicios estatales y del sector privado dirigido a personas demandantes de cuidado; (ii) bajo reconocimiento de las prácticas del cuidado, las personas cuidadoras y las organizaciones de cuidado comunitario; (iii) baja recompensación de las personas cuidadoras y organizaciones de cuidado comunitario; (iv) baja representación de las personas cuidadoras y de las organizaciones del cuidado comunitario; v) existencia de factores culturales y comportamentales que profundizan la desigual distribución del trabajo de cuidado; y vi) baja capacidad institucional que impide el funcionamiento del Sistema Nacional de Cuidado.

¹⁵ Se puede consultar en el siguiente link:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>

El Sistema Nacional de Cuidado, según las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026¹⁶, se estructura en 7 componentes:

1. Creación, ampliación y regulación de los servicios de cuidado, para las personas cuidadoras y para quienes requieren cuidados, donde se incorporen sus diversidades.
2. Modelo de Gobernanza y territorialización del Sistema Nacional de cuidado, a través de una Comisión Intersectorial que facilite la toma de decisiones a nivel nacional y tenga correlato a nivel territorial (en municipios y departamentos).
3. Transformación cultural para promover la corresponsabilidad del cuidado, donde se promueva la desfamiliarización y desfeminización de los cuidados.
4. Alianzas público-populares para los cuidados comunitarios, desde un enfoque de la economía social, popular y solidaria para el reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones que lideran iniciativas de cuidados comunitarios y sostienen la vida en sus territorios. Para lo anterior, es necesario promover acciones para la eliminación de las barreras jurídicas que permitan al sector social, solidario y popular ser proveedor de servicios de cuidado.
5. Sistema de información, difusión y gestión del conocimiento, que garantice la producción de datos o información para la toma de decisiones alrededor de los cuidados en el país.
6. Mecanismo de Financiación
7. Difusión del Sistema Nacional de Cuidado (Estrategia de comunicaciones)

Actualmente, el país a través del Departamento Nacional de Planeación viene adelantando la política pública del Sistema Nacional de Cuidado por medio de un documento CONPES, en el cual se vienen desarrollando acciones concretas para atender la problemática identificada y sus causas respectivas. Este documento se proyecta para el 2024.

3.1. Sistemas de Cuidado a nivel territorial

Colombia cuenta con una organización administrativa territorial dada por Departamentos y Municipios, cada uno cuenta con una forma de administración pública específica, gobernaciones y alcaldías, respectivamente. Algunas de estas administraciones han desarrollado diferentes acciones estatales para atender las problemáticas de los cuidados, muchas de ellas motivadas por la necesidad de generar garantía de derechos a las mujeres, considerando la feminización en la provisión de trabajos de cuidado no remunerados. A nivel territorial, ciudades como

¹⁶ Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 pueden ser consultadas en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

Bogotá¹⁷ y Cali¹⁸ cuentan con sistemas locales de cuidado creados e implementados. Otras ciudades como Antioquia¹⁹ y Manizales²⁰ tienen sistemas locales de cuidado en proceso de consolidación, es decir, que han avanzado en su diseño, pero su implementación aun es tímida.

Municipios como Medellín²¹, Pasto, Villavicencio, Valledupar, Buenaventura, Bucaramanga y Tunja reconocen el trabajo de cuidado que realizan principalmente las mujeres por medio de regulaciones y la creación e implementación de políticas y programas que buscan la garantía de derechos a personas que requieren cuidado y de las personas cuidadoras.

De estos casos, el Sistema Distrital de Cuidados de Bogotá es el más avanzado en el país. Este Sistema Distrital de Cuidado posibilita la articulación de “[...] políticas, programas, proyectos, servicios, regulaciones y acciones técnicas e institucionales existentes y/o nuevas, con el objeto de dar alcance a las demandas de cuidado de los hogares de Bogotá de manera corresponsable entre el Estado, el Distrito Capital, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades, las organizaciones comunitarias y entre mujeres, hombres y personas no binarias en sus diferencias y diversidad, para contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población objetivo, garantizar los derechos de las personas cuidadoras desde el reconocimiento, la redistribución y reducción del trabajo de cuidado no remunerado, y transformar progresivamente la división sexual del trabajo.”

Dentro de las innovaciones que diseñó el Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá es posible destacar, que puso en el centro las necesidades de las personas cuidadoras no remuneradas y desarrolló un esquema de prestación de servicios, los cuales operan en dupla, de manera sincrónica y se implementan a través de cuatro modalidades territoriales: (i) manzanas de cuidado; (ii) unidades móviles de cuidado destinadas al sector rural; (iii) cuidado casa a casa; (iv) unidades operativas de cuidado (centros día y noche, jardines, centros proteger, entre otros)²².

4. Conclusiones

¹⁷ Institucionalizado por medio del Acuerdo Distrital 823 de 2023: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=139558>

¹⁸ Creado con el Decreto 0304 de 2023: <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/176372/decreto-0304-de-2023-comite-distrital-de-cuidado/>

¹⁹ El departamento cuenta con un Plan de economía del cuidado 2020-2031 <https://www.mujeresantioquia.gov.co/index.php/comunidades/autonomia-economica-de-las-mujeres/hablemos-de-economia-del-cuidado>

²⁰ Creado a través del Decreto 0145 de 2023: <https://centrodeinformacion.manizales.gov.co/gobierno-nacional-y-alcaldia-de-manizales-presentaron-este-viernes-el-sistema-municipal-de-cuidado/#:~:text=%E2%80%9CEI%20Decreto%200145%20de%202023,se%C3%B1al%C3%B3%20la%20jefe%20de%20cartera.>

²¹ <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/disenar-un-sistema-de-cuidados-para-medellin-una-apuesta-por-la-igualdad-de-genero/>

²² Para más información consultar: <https://manzanasdelcuidado.gov.co/>.

A propósito de lo resaltado en los párrafos anteriores Colombia se permite situar los siguientes aportes para la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- El país ha reconocido que hay una serie de condiciones que ha dificultado la garantía de derechos de las personas que realizan trabajos de cuidados no remunerados.
- Con el desarrollo de información estadística e investigativa se ha identificado que las brechas de desigualdad existentes alrededor de la provisión de los cuidados afectan principalmente a las mujeres y a los sujetos de especial protección constitucional.
- En los últimos años el país ha tomado como asunto público generar una organización social de los cuidados que sea sostenible para que desde un modelo corresponsable se reconozcan, reduzcan, redistribuyan, recompensen y representen los trabajos de cuidado remunerados y no remunerados.
- Como ejercicio de los esfuerzos políticos, legislativos y judiciales se ha avanzado a consolidar un marco normativo sobre el derecho al cuidado, situado en el cierre de brechas derivadas de los trabajos de cuidado y de la ausencia de garantías para la atención y asistencia de quienes requieren los cuidados.

Bibliografía

Bibliografía

DANE. (2021). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo*. Bogotá: DANE.

Fournier, M. (2022). *Taxonomía del trabajo del cuidado comunitario*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.

OCDE. (Marzo de 2022). *Overview of the education system (EAG 2022)*. Obtenido de <https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?plotter=h5&primaryCountry=COL&treshold=5&topic=EO>

OIT. (2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. doi:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_737394.pdf

OIT. (2023). *Plan de intervención para el fortalecimiento de organizaciones de trabajo comunitario*. Bogotá: OIT. Documento no publicado.

Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá. (2022). *¿Y el cuidado comunitario? Diagnóstico sobre el trabajo de cuidado no remunerado en el ámbito comunitario de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá & Observatorio de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá.

Vicepresidencia de la República. (2023). *Resultados Encuentros Poblacionales documento CONPES del Sistema Nacional de Cuidado*. Bogotá: Vicepresidencia de la República. Documento no publicado.