

ASUNTOS DE GÉNERO

¿Quién cuida en la ciudad?

Oportunidades y propuestas
en Bogotá (Colombia)

Marisol Dalmazzo Peillard



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ASUNTOS
DE GÉNERO
REC

ASUNTOS DE GÉNERO

¿Quién cuida en la ciudad?

Oportunidades y propuestas
en Bogotá (Colombia)

Marisol Dalmazzo Peillard



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Marisol Dalmazzo Peillard, Consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidados” (1415AK), bajo la supervisión de Ana F. Stefanovic y de Olga Segovia y con el apoyo de Verónica Aranda, de la misma División. Se agradecen la colaboración de Ana Isabel Arenas, Lucy Cardona, Martha Sánchez y Marisol Cabrera y los comentarios de María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Asimismo, se agradecen los aportes de Cristina Vélez, Secretaria Distrital de la Mujer de Bogotá, y del equipo del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá, así como la disposición para proporcionar información de la Dirección de Gestión del Conocimiento y la Dirección de Derechos y Diseño de Políticas de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/TS.2017/106

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00940

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Autonomía económica de las mujeres en Bogotá	17
A. Análisis de los indicadores clave de la autonomía económica de las mujeres	17
1. Educación.....	17
2. Situación en el mercado laboral	19
3. Tipo de hogares.....	20
4. Pobreza y capacidad de pago	22
5. Ingresos y brechas salariales de hombres y mujeres	23
6. Trabajo remunerado vs. no remunerado.....	25
7. Uso del tiempo en la ciudad.....	27
B. Análisis de las políticas de desarrollo urbano que afectan a la autonomía de las mujeres	28
1. Planificación urbana y género en Bogotá.....	29
2. Análisis variables urbanas.....	31
II. Descripción de las competencias a nivel subnacional de las políticas de cuidados	37
A. Descentralización de políticas e instituciones vinculadas a políticas de cuidados.....	37
1. Sistema de protección social	38
2. Políticas de cuidado de primera infancia	39
3. Políticas de envejecimiento humano y vejez.....	41
4. Políticas públicas de discapacidad	42
5. Coordinación institucional de políticas y programas a nivel nacional y de Bogotá.....	42
6. El SINACU. Diseño del nuevo Sistema Nacional de Cuidados.....	44
B. Régimen fiscal y sistema de financiamiento de la política y programas de cuidados.....	45
1. Financiamiento de programas de cuidado en Bogotá.....	45

III. Mapa de políticas y servicios de cuidados implementados en Bogotá	47	
A. Análisis de las políticas y programas existentes para la atención de la población dependiente de cuidados	47	
1. Políticas y programas de cuidado de la infancia	47	
2. Programas para adultos mayores	49	
3. Programas para personas en situación de discapacidad	50	
B. Perfil de personas que reciben cuidados, grado de cobertura y calidad en Bogotá	52	
1. Población en edad escolar	52	
2. Población de adultos mayores y cobertura de servicios	56	
3. Población en situación de discapacidad permanente y cobertura de servicios	58	
C. Perfil de las cuidadoras formales e informales	59	
1. Primera infancia	59	
2. Personas con discapacidad	61	
3. Personas adultas mayores	61	
IV. Principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y autonomía de las mujeres	63	
A. Análisis de políticas y programas laborales y de emprendimiento económico existentes ejecutados por el Gobierno de la ciudad	63	
1. Políticas laborales	63	
2. Proyectos en implementación definidos en el Plan de Desarrollo de Bogotá, 2016-2020	64	
B. Otras políticas relacionadas con los cuidados que fomentan la autonomía económica de las mujeres	65	
V. Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano	67	
A. Estimaciones y proyecciones de población, tasa de dependencia, tasa de envejecimiento y de natalidad	67	
1. Población infantil	68	
2. Población adulta mayor	69	
B. Propuestas para política de cuidados a nivel de Bogotá y sus principales impactos	69	
1. Antecedentes	69	
2. Propuestas para Bogotá	70	
3. Estructuración Sistema Distrital de Cuidado	70	
4. Políticas transversales	73	
C. Propuesta de indicadores de autonomía económica de las mujeres y de política y programas de cuidados en el ámbito urbano	75	
1. Indicadores de autonomía económica	76	
2. Indicadores acerca de personas cuidadoras	76	
3. Indicadores cuidado primera infancia	76	
4. Indicadores sobre servicios para personas dependientes	76	
5. Indicadores sobre la estructura física y los servicios del asentamiento, barrio y/o territorio	77	
D. Principales oportunidades y desafíos	78	
Bibliografía	81	
Anexo	87	
Serie Asuntos de Género: números publicados	89	
Cuadros		
Cuadro 1	Bogotá: proyección población por sexo, 2005, 2016 y 2020	12
Cuadro 2	Bogotá: tasa de dependencia. Proyección 1985, 2000, 2007, 2011, 2020	14
Cuadro 3	Bogotá: ocupados por sector económico, 2015	15

Cuadro 4	Bogotá: población residente en Bogotá. Fuerza laboral, tasa global de participación, desempleo, población desagregada por sexo y porcentajes, 2015.....	19
Cuadro 5	Bogotá: participación diaria y tiempo promedio por participante en actividades de trabajo no comprendido en el SCN, según sexo, 2012-2013.....	25
Cuadro 6	Bogotá y resto del país: carga global de trabajo en actividades de trabajo comprendido en el SCN y no comprendido en el SCN, según sexo y tipo de día, 2012-2013.....	26
Cuadro 7	Bogotá: déficit de vivienda, 2015.....	32
Cuadro 8	Bogotá: equipamientos para el cuidado de personas dependientes a cargo de la Secretaria de Integración Social.....	34
Cuadro 9	Bogotá: ejes de la política de infancia, 2011-2021.....	40
Cuadro 10	Colombia: estrategia nacional De Cero a Siempre implementada en Bogotá, con la Ruta integral de atención para la primera infancia, 2016.....	47
Cuadro 11	Colombia: Programa Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con componente distrital.....	48
Cuadro 12	Bogotá: programas específicos para primera infancia, 2016.....	48
Cuadro 13	Colombia: Programa Nacional para la Protección de los adultos mayores con aplicación en Bogotá.....	49
Cuadro 14	Bogotá: proyecto distrital de protección y cuidado para adultos mayores.....	50
Cuadro 15	Bogotá: centros de atención a personas en situación de discapacidad, 2016.....	51
Cuadro 16	Bogotá: estrategia de la Secretaria de Salud, para personas en situación de discapacidad.....	52
Cuadro 17	Bogotá: cobertura de la Secretaría de Integración Social en la atención a la primera infancia por localidades, 2016.....	53
Cuadro 18	Bogotá: niños y niñas atendidas en primera infancia según ámbito, 2014-2015.....	53
Cuadro 19	Recurso humano contratado por prestación de servicios por perfil y sexo, 2016.....	60
Cuadro 20	Bogotá: proyectos para implementar y favorecer la autonomía económica de las mujeres.....	64
Cuadro 21	Bogotá: estimaciones de población y proyecciones de población, por sexo y grupos quinquenales de edad, 2010-2020.....	68
Cuadro 22	Bogotá D.C.: Propuesta Sistema Distrital de Cuidado.....	71
Cuadro A.1	Bogotá: estimación de las demandas de cuidado, 2014.....	88

Gráficos

Gráfico 1	Bogotá: distribución de la población por sexo y estrato socioeconómico, 2014.....	13
Gráfico 2	Bogotá: relación de dependencia según localidad, 2014.....	14
Gráfico 3	Bogotá: participación de las mujeres ocupadas según categoría ocupacional, 2015.....	15
Gráfico 4	Bogotá: población mayor de 18 años por grado alcanzado y sexo, 2014.....	18
Gráfico 5	Bogotá: habitantes por sexo y por localidad, mayores de 18 años, que ocupó la mayor parte del tiempo estudiando la semana pasada, 2014.....	18
Gráfico 6	Bogotá: jefatura de hogar por sexo, 2011-2014.....	21
Gráfico 7	Bogotá: jefatura según sexo y localidad, 2014.....	21
Gráfico 8	Bogotá: tasas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, 2011-2014.....	22
Gráfico 9	Bogotá: tasas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas según estrato, 2011-2014.....	23
Gráfico 10	Bogotá: brecha de salario con contrato escrito versus honorarios independientes en dólares, personas de 18 años o más según sexo, 2014.....	23
Gráfico 11	Bogotá: promedio de salario recibido el mes pasado, por personas de 18 años o más, con contrato, según sexo y grupos de edad, 2014.....	24
Gráfico 12	Bogotá: habitantes de 18 años y más, según sexo y tipo de trabajo que realizan, 2014.....	26
Gráfico 13	Bogotá: tiempo que demoran los desplazamientos al trabajo, según sexo, 2014.....	27
Gráfico 14	Bogotá: distribución de población según como se moviliza principalmente, según sexo, 2015.....	28
Gráfico 15	Bogotá: tiempo que demoran los desplazamientos al trabajo, según sexo y localidad, 2014.....	33

Gráfico 16	Bogotá: niños y niñas de 0 a 5 años, según asistencia o no a alguna institución de atención integral a la primera infancia, localidad y grupos de edad, 2014	54
Gráfico 17	Bogotá: niños y niñas de 0 a 5 años según principal razón para no asistir a un jardín u otra institución de atención a la primera infancia, 2014	55
Gráfico 18	Bogotá: oferta educativa pública y privada, 2015	56
Gráfico 19	Bogotá: esperanza de vida al nacer, 1998-2013	57
Gráfico 20	Bogotá: adultos mayores que reciben ayudas o ingresos, 2013.....	57
Gráfico 21	Bogotá: población con discapacidad según etapa de ciclo de vida y sexo, 2010	58

Diagramas

Diagrama 1	Componentes del Sistema de Protección Social en el ciclo vital	38
Diagrama 2	Bogotá D.C.: Programas de cuidado y entidades responsables	43
Diagrama 3	Colombia: Agenda Nacional sobre Economía de cuidado	45

Mapas

Mapa 1	Bogotá: mapa densidad poblacional por localización urbana, 2016.....	30
Mapa 2	Bogotá (2016): mapa de localización de las áreas de oferta de empleo, 2016	30

Resumen

Las nuevas realidades urbanas, originadas por la inserción laboral progresiva de las mujeres, la transformación de la composición de los hogares y el incremento de la jefatura de hogar femenina, y el crecimiento y envejecimiento de la población urbana de Bogotá, entre otras, definen necesidades y aspiraciones diferenciadas para hombres y mujeres y oportunidades desiguales para las mujeres en el acceso a los bienes y recursos que ofrece la ciudad. Estos cambios, al mismo tiempo, no han sido plenamente acompañados de una correspondiente participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado de personas dependientes, por lo que, las mujeres están expuestas en mayor medida a un recargo de trabajo, pobreza de tiempo y de recursos. Esto plantea serios cuestionamientos y desafíos a las políticas sociales de protección y de cuidado de personas dependientes y a la planificación del desarrollo urbano.

La organización del territorio, en cuanto a las oportunidades y las posibilidades de accesibilidad a las fuentes de empleo, a los servicios sociales y a la movilidad, impacta de manera diferencial en la calidad de la vida cotidiana de las personas. Para las mujeres, la articulación de los tiempos dedicados al cuidado de personas dependientes con las oportunidades de trabajos remunerados y de desarrollo personal, depende estrechamente de la localización y calidad de la vivienda, la disponibilidad de los servicios públicos, la oferta y accesibilidad a los servicios sociales y de cuidado, las distancias, los medios y tiempos de traslados y los costos de desplazamiento, y la seguridad del espacio público.

Es necesario, por lo tanto, colocar en el debate ciudadano y en la formulación de políticas públicas la modificación de la división sexual del trabajo, con el fin de contribuir a la autonomía económica de las mujeres. Esto implica i) reconocer la economía del cuidado que realizan principalmente las mujeres, como un trabajo productivo, generador de valor, ii) propiciar la reducción de los recargos para la mujer de las tareas doméstica y de cuidado, en función de liberar su tiempo, y iii) redistribuir socialmente dichas tareas entre hombres, mujeres, el Estado, las empresas, la familia y la comunidad (Elson, 2008).

El presente estudio pretende aportar, de manera prospectiva, nuevos enfoques al debate y formulación de políticas de cuidados en la ciudad de Bogotá, para la atención de los grupos poblacionales con dependencia de quienes proveen los cuidados, a fin de propiciar la autonomía

económica de las mujeres. Se evidencia además la necesidad de analizar la planificación y las políticas urbanas, con base en las limitaciones o facilidades que aportan al quehacer diario de las mujeres, su autonomía, la igualdad de oportunidades y la corresponsabilidad en el cuidado de personas dependientes.

En este marco, el presente estudio con base en un diagnóstico orientado a relevar la situación de desigualdad de las mujeres, las políticas y la oferta de servicios de cuidados disponibles en la ciudad, las características de quiénes realizan el cuidado y la accesibilidad a los equipamientos en el territorio, examina la prospectiva de la demanda de servicios de cuidado. A su vez, aborda el desarrollo de propuestas de políticas públicas y acciones de corto y mediano plazo, conducentes a reconocer el cuidado como un derecho universal, favoreciendo con ello la responsabilidad social con la economía del cuidado en el ordenamiento territorial.

Introducción

El presente estudio analiza el cuidado de las personas dependientes en la ciudad de Bogotá, desde un enfoque de derecho universal al cuidado y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para la ampliación de la autonomía económica de las mujeres.

Se considera la división sexual del trabajo como el sustento de la desigualdad de género y la subordinación de las mujeres, con cuyo fundamento se ha asignado social y culturalmente a los hombres, el trabajo remunerado, y a las mujeres, de manera casi exclusiva, la responsabilidad del trabajo no remunerado en el hogar. Corresponden a éste último tanto el cuidado de las personas dependientes, como el de la familia misma y la comunidad, a pesar de la creciente incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.

La modificación de la división sexual del trabajo y la ampliación de la autonomía económica de las mujeres, implica: i) el reconocimiento de la economía del cuidado como un trabajo productivo, generador de valor, ii) la reducción de la carga para la mujer de las tareas doméstica y de cuidado, en función de liberar su tiempo y iii) la redistribución de dichas tareas entre hombres, mujeres, hogares, mercados, el Estado y organizaciones de la sociedad civil (Elson, 2008).

En este marco, considerando también al contexto urbano de la ciudad, el propósito del estudio es abordar el análisis del cuidado en Bogotá, con base en un diagnóstico orientado a relevar las políticas y la oferta de servicios de cuidados disponibles, las características de quienes realizan el cuidado y con qué conocimiento y habilidades cuentan; a su vez, se identifica la accesibilidad a los equipamientos en el territorio, considerando barreras y oportunidades para la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres. Es así que este estudio incorpora, de manera interrelacionada, el análisis de cómo la organización y el uso del territorio en cuanto a servicios públicos, equipamientos sociales, movilidad, vivienda y seguridad urbana, afecta la vida cotidiana de las personas, facilita o entorpece la realización del cuidado, y, por lo tanto, el acceso de las mujeres a oportunidades de generación de ingreso y al ejercicio ciudadano.

El desarrollo del estudio comprende, en el primer capítulo, los principales indicadores relacionados con la autonomía económica de las mujeres y el análisis de las políticas de desarrollo urbano que se implementan en Bogotá Distrito Capital y que impactan en la vida cotidiana de las mujeres. En el capítulo siguiente, se realiza una descripción de las competencias en materia de cuidado

por parte de las distintas instancias del gobierno nacional y distrital, especificando el nivel de descentralización de las mismas. Se describe el sistema de financiamiento de las acciones en materia de cuidado en Bogotá establecido en el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2022, y el régimen fiscal para la implementación de estas políticas. Se presentan, además, las principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres establecidas a nivel nacional y local.

A partir de dichos análisis, el estudio examina la prospectiva de la demanda de servicios de cuidado y aborda el desarrollo de propuestas de políticas públicas y acciones orientadas a reconocer el cuidado como un derecho y un trabajo generador de valor. A su vez, incorpora la responsabilidad social con la economía del cuidado en el ordenamiento territorial, teniendo como base los avances del Sistema Nacional de Cuidado (SNC) que se está estructurando a nivel nacional.

A. Marco conceptual del estudio

Las mujeres se han incorporado al mercado laboral de manera creciente, sin resolver la distribución de las tareas domésticas y de cuidado de personas dependientes, debiendo compatibilizar la vida familiar con la vida laboral o con las actividades de generación de ingresos, dentro o fuera de la casa. A lo anterior se le asocian las dobles jornadas de trabajo, una organización diferente del tiempo de las mujeres y las ubica en una situación social de inequidad, mayor pobreza de recursos económicos, de tiempo, y de oportunidades. La situación tiende a agravarse en los hogares donde la mujer es la única o principal proveedora a cargo de personas dependientes, fenómeno en incremento en la última década.

La división sexual del trabajo que establece roles para los hombres en el ámbito público y para las mujeres en el ámbito privado, es el punto de partida para interpretar las inequidades diferenciales que se pueden observar en el espacio urbano. En ese contexto, las mencionadas transformaciones en el ámbito del trabajo, cuestionan, por un lado, la división sexual del trabajo, y por otro, la planificación de las ciudades, la que aún responde en gran medida a la zonificación de actividades, que separa la residencia de los servicios de apoyo a ésta. En consecuencia con la conformación actual de las labores de cuidado, las mujeres son las principales usuarias de estos servicios, impactando en sus vidas cotidianas representadas por sobrecargas y costos de tiempo, de desplazamiento, a nivel económico y de salud.

Salvo contadas experiencias, y a pesar en los avances en derechos de las mujeres y de la población diversa, la planificación de las ciudades, que, por lo general, se ha ceñido a una mirada androcéntrica (hombre blanco, padre de familia, principal aportante de la economía familiar) no logra ser representativa de la totalidad de la población. Se generan, así, impactos negativos y exclusiones de gran parte de ella, al no considerar una inserción social diferenciada por sexo, edad, origen étnico, pertinencia cultural, y al no tener en cuenta suficientemente las transformaciones ocurridas en las últimas décadas. Aún más, en aquellos desarrollos de vivienda social que adolecen de un concepto integral del hábitat (con insuficiencia de servicios sociales de salud, educación y/o movilidad y espacio público inseguro), las mujeres, en cumplimiento de su rol reproductivo, suplen esta ausencia. De manera individual o colectiva, cotidianamente, gestionan o extienden con su esfuerzo, los servicios públicos y sociales para la higiene, la alimentación, la salud, la educación para sus hijos, el cuidado de las personas dependientes, haciéndolos accesibles para sus hogares.

Otro factor a tener en cuenta, es la violencia que se ejerce hacia las mujeres por el hecho de ser mujer, ya sea en los espacios públicos, el transporte y en el hogar. La amplitud de manifestaciones y ámbitos en que las mujeres son víctimas de estos hechos se constituye en una limitante fundamental para su autonomía. No sólo por la dimensión física que ésta conlleva, sino que porque contribuye a la generación de temor y percepción de inseguridad; además, los efectos de la violencia contra las mujeres no han sido debidamente incluidos en las políticas y programas de seguridad y convivencia ciudadana de la ciudad.

La organización del territorio expresa las relaciones sociales que en él se desarrollan y los intereses de grupos y sectores con mayor o menor capacidad para hacer valer sus demandas. El cuidado de las personas dependientes es todavía asumido por autoridades y técnicos responsables de la

planeación, como un asunto privado, asignado a la responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. Desde la planificación territorial y urbana, se traduce en la insuficiencia de servicios para atender dichas necesidades (Falu y Rainero, 2007).

Alterar esta división del trabajo no será posible si no se transforma un sistema cuyos valores son predominantemente monetarios, donde el concepto de trabajo está referido solamente al considerado productivo, y por lo tanto, no contempla la doble jornada a la que se enfrentan las mujeres integradas al mercado laboral. Como afirma la senadora Cecilia López (2012), mientras no se le reconozca el verdadero aporte de las mujeres a la sociedad, seguirá este desequilibrio: la demanda es, en definitiva, buscar la autonomía económica de las mujeres promoviendo su productividad, propiciando los equilibrios de poder entre hombres y mujeres, más allá de la armonización laboral, y transfiriendo la economía del cuidado a la economía de mercado.

Cabe señalar que Colombia cuenta con importantes avances en el abordaje de la economía del cuidado, que han sido impulsados tanto por la CEPAL, como por destacadas economistas feministas y oficinas para la equidad de la mujer del nivel nacional y de la ciudad de Bogotá. Entre estos avances, se cuenta con: i) la expedición de la ley 1413 de 2010, que define la economía del cuidado, como aquella que “Hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado” (Colombia, Congreso de la República, 2010, art.2); ii) la realización de la encuesta nacional de uso del tiempo, ENUT en 2013-2014, en proceso de actualización en 2017; iii) la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país, como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas en la materia; y iv) el diseño del Sistema Nacional de Cuidado. Además, por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Económico, conjuntamente con la Secretaría Distrital de la Mujer, Bogotá ha sido la primera ciudad que contrata la captura diferenciada de datos en la encuesta de Uso del Tiempo realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE).

Al respecto, organizaciones de mujeres y de la comunidad, feministas, políticas y académicas han promovido en espacios nacionales e internacionales compromisos específicos por parte de los gobiernos locales, para dar respuestas a las demandas y propuestas de las mujeres en el logro de sus derechos, entre los que se cuenta el derecho a la ciudad. En efecto, en distintos períodos de gobierno desde 2004, se ha tenido una importante apertura al tema de la equidad de género. La política pública Mujer, Género y Diversidad Sexual, con cuya base se diseñó y expidió el Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género 2004-2016 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016c) ha contribuido importantemente en ello. En dicho Plan se incluyen siete derechos fundamentales para la consecución de la igualdad de oportunidades y la equidad de género: a una vida libre de violencias; a la participación y la representación de las mujeres; al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad; a la salud plena; a la educación con equidad; a una cultura libre de sexismo; y el derecho al hábitat, incluido posteriormente. Bajo este marco, se creó el Consejo Consultivo de Mujeres (CCM)¹ y se conformaron las Casas de Igualdad de Oportunidades a nivel de las localidades, además de instancias de participación como son los Comités Locales de Género y los Consejos Locales de Seguridad de Mujeres.

Entendiendo el cuidado como una responsabilidad colectiva, el presente estudio analiza las políticas, los enfoques, el funcionamiento, la localización territorial y la cobertura de las instancias de cuidado de la ciudad, como la respuesta que el desarrollo urbano de Bogotá, en materia de vivienda, movilidad, espacio público, servicios, y equipamientos sociales, está dando a las necesidades de cuidado de las personas dependientes en la ciudad. Este marco permite profundizar las propuestas orientadas a liberar la sobrecarga de tiempo y esfuerzo personal de las mujeres, con base en la economía feminista y las políticas que se desprenden de la Ley 1413 de 2010 de Colombia en apoyo a la autonomía económica de las mujeres.

¹ El Consejo Consultivo de Mujeres es la instancia de coordinación entre los procesos y las organizaciones de mujeres del Distrito Capital y la Administración Distrital, en el marco de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género. Es un organismo de carácter técnico y político.

B. La ciudad de Bogotá

1. Información general de Bogotá

La ciudad de Bogotá, capital de Colombia, es el principal mercado de Colombia y de la región Andina con el mayor PIB y per cápita del país. Cuenta con el mayor número de universidades y centros de investigación y una gran oferta cultural. Es el epicentro en el que confluyen, a través de migraciones, personas de diferentes regiones y culturas del país. Durante las últimas décadas ha acogido también el desplazamiento forzado de poblaciones provenientes de zonas de conflicto armado, lo que ha favorecido considerablemente su crecimiento poblacional. Desde su fundación ha sido un espacio de convergencia intercultural y étnica.

La ciudad de Bogotá, está dividida administrativamente en 20 localidades. Tiene un área de 158.750 hectáreas de las cuales 121.474 hectáreas son rurales (el 76%)², la localidad de Sumapaz representa el 64% de ésta (Bogotá Cómo Vamos, 2017a).

2. Población

La Población de Bogotá es de 7.862.243 habitantes (DANE, 2015a). En el periodo 2014-2015, el crecimiento exponencial fue de 0,86% anual con una inmigración de 192 personas diarias a la ciudad. Mientras la población de Colombia se ha triplicado en cincuenta años (1966-2016), la población de la ciudad de Bogotá se ha quintuplicado en el mismo periodo. La capital ha pasado de albergar el 10% de la población nacional a más del 16% de la misma en el mismo periodo.

Teniendo en cuenta el número de habitantes, algunas de las localidades que conforman Bogotá³ podrían ser ciudades por sí mismas. Tal es el caso de Suba con 1.146.366 habitantes, Kennedy con 1.060.016 habitantes, Engativá con 873.286 habitantes, Ciudad Bolívar con 675.260 habitantes y Bosa con 627.098 habitantes. La localidad de Usme, con 423.650 habitantes, crece a un ritmo exponencial del 3,39% entre 2011 y 2014⁴, debido a que es una de las pocas localidades que cuenta con suelo para el desarrollo de vivienda.

La localidad de Suba tiene una densidad de 35.046 (el doble del promedio Bogotano) y las localidades de Rafael Uribe Uribe, Kennedy y Bosa con 26.000 y 27.000 habitantes por Km² tienen una densidad similar a Mumbai en India, una de las densidades de población más altas del mundo.

3. Características poblacionales

En Bogotá hay más mujeres que hombres, sin embargo con el tiempo esta tendencia ha ido a la baja. En el año 2005 había 4,4 puntos porcentuales de diferencia, mientras que en 2016 había 3,2 puntos porcentuales y para el año 2020 se espera que se reduzca a 3 puntos porcentuales. (véase el cuadro 1) (DANE, 2014).

Cuadro 1
Bogotá: proyección población por sexo, 2005, 2016 y 2020
(En porcentajes)

Población de Bogotá	2005	Porcentaje	2016	Porcentaje	2020	Porcentaje
Mujeres	3 554 408	51,96	4 118 377,00	51,61	4 316 132,00	51,50
Hombres	3 285 708	48,04	3 861 624,00	48,39	4 064 669,00	48,50
Total	6 840 116		7 980 001,00		8 380 801,00	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DANE, "Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020", Proyecciones de Población y "Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad de 0 hasta 80 y más años (2005-2020)", Proyecciones de Población.

² Véase, información Bogotá Como Vamos, [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/blog/bogota-tambien-es-rural/>.

³ Estas localidades superan el número de habitantes de la mayoría de las ciudades del país.

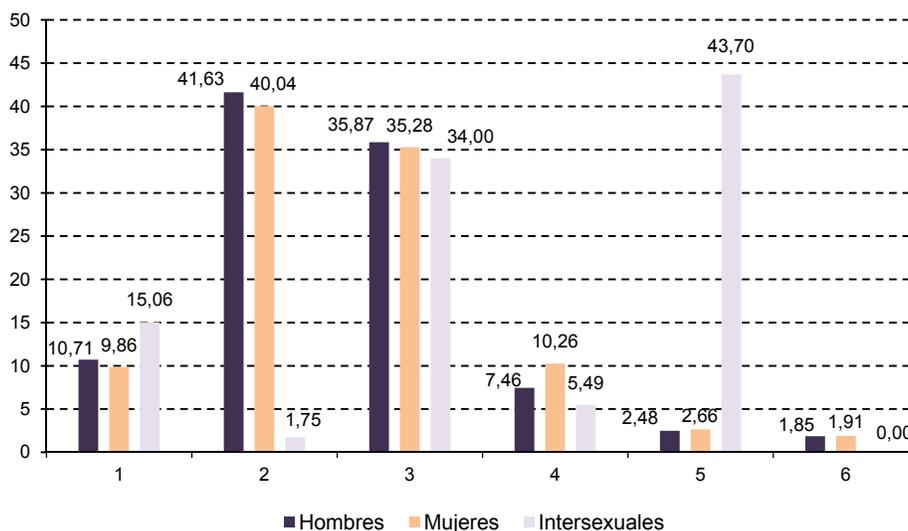
⁴ DANE – Secretaría Distrital de Planeación. Encuesta Multipropósito 2011-2014. Cálculos: Dirección de Estudios Macro, SDP.

De los 0 a los 17 años la población masculina es mayor, sin embargo, a partir de esta edad la población femenina aumenta con respecto a los hombres, por lo que la diferencia se va acentuando con el aumento de edad. Después de los 35 años la población empieza a disminuir levemente para ambos sexos pero la brecha va creciendo. En esa edad, hay 1,08 mujeres por cada hombre; a los 55 años hay 1,21 mujeres por cada uno, y, finalmente, a los 80 años hay 1,75 mujeres por cada hombre, lo que confirma que las mujeres adultas mayores viven más que los hombres.

La Encuesta Multipropósito en la ciudad de Bogotá de 2014, muestra que de las 3.306 personas incluidas en el muestreo no probabilístico que se realizó, el 51,5% fueron mujeres, el 48,3% hombres, y el 0,2% intersexuales. A su vez, el 43,14% hombres y el 41,69% de mujeres de las personas encuestadas se reconocieron como pertenecientes a las etnias negra, mulata, o afrodescendiente; mientras que un 23,17% de hombres y 18,85% de mujeres como indígenas. El 18,91% de hombres y 19,73% de mujeres como mestizos(as); un 7,83% de hombres y 11,89% de mujeres se autoidentificaron como blancos, y, en menores proporciones, a las etnias raizal, rom (gitanos) y palenquera (DANE, 2014a).

En relación a la localización de la población en el territorio, la mayoría de las personas que viven en la ciudad habitan en viviendas clasificadas en estratos 2 (41,31%) y 3 (36,02%), seguido por los estratos 1 (10,4%) y 4 (9,03%); y por último en los estratos 5 (2,62%) y 6 (1,91%). La población femenina es mayor a la masculina en todos los casos, siendo mayor su concentración en los estratos 2 y 3. El 87,73 % de la población de Bogotá se encuentra en los estratos 1, 2 y 3⁵.

Gráfico 1
Bogotá: distribución de la población por sexo y estrato socioeconómico, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta Multipropósito para Bogotá 2014, Secretaría Distrital de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. SDP-DANE.

Nota: En la encuesta Multipropósito - DANE 2014, se evaluó por primera vez la cantidad de personas intersexuales. Tema abordado por interés de la Alcaldía de Gustavo Petro.

⁵ La estratificación es un proceso que permite clasificar los inmuebles residenciales de un municipio o distrito con base en las características de la vivienda y de acuerdo al nivel socioeconómico, para efectos de facturación y subsidios. En términos de condiciones socioeconómicas, el estrato 1 es el más bajo y el estrato 6 el más alto.

4. Relación de dependencia⁶

En Bogotá, la relación entre la población potencialmente inactiva o dependiente (menores de 15 años y mayores de 60) y la que se define como potencialmente activa o económicamente productiva (de 15 a 59 años) disminuyó en 22,63 puntos porcentuales en los veinte años anteriores a 2015 (DANE 2011; 2015b). Sin embargo, desde 2015 empieza un periodo de incremento debido a la mayor esperanza de vida de las personas. Analizada independientemente, se estima que la tasa de dependencia de personas mayores, aumentará 9,9 puntos porcentuales en 20 años (2000 al 2020). Lo anterior marca una alerta importante en relación a las necesidades futuras de cuidado de esta población.

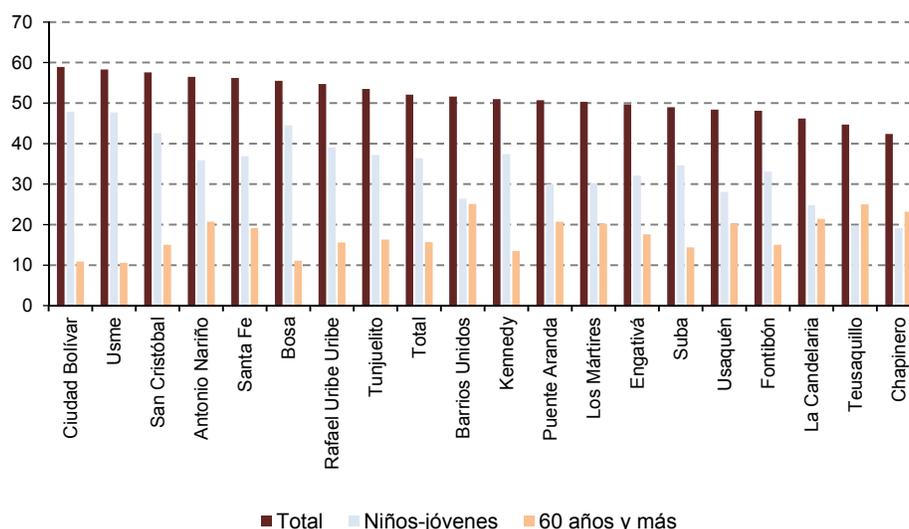
Cuadro 2
Bogotá: tasa de dependencia. Proyección 1985, 2000, 2007, 2011, 2020
(En porcentajes)

Tasa dependencia	1985	2000	2007	2011	2020
Tasa de dependencia	70,40	56,00	62,83	53,60	56,50
Tasa de dependencia infantil	59,50	44,60	49,43	38,40	35,20
Tasa de dependencia envejecida	10,90	11,40	13,40	15,20	21,30

Fuente: Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y grupos quinquenales de edad, 1985-2020, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE).

En cuanto al territorio, las localidades Ciudad Bolívar, Usme, Bosa y San Cristóbal son las que tienen una mayor relación de dependencia en la población de menores de 15 años, en tanto son los barrios periféricos donde se asienta la población de menores ingresos y los nuevos habitantes de la ciudad venidos de otras partes del país. Los barrios céntricos, los más antiguos y consolidados de la ciudad, como Barrios Unidos, La Candelaria, Teusaquillo y Chapinero, presentan una mayor dependencia de adultos mayores.

Gráfico 2
Bogotá: relación de dependencia según localidad, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Proyecciones de población por localidades 2005-2015. Poblaciones, demografía y diversidad, Secretaría Distrital de Planeación, 2014.

⁶ La relación de dependencia es un indicador de dependencia económica potencial; mide la población en edades “teóricamente” inactivas en relación a la población en edades “teóricamente” activas. Se calcula con el total de población de 0 a 14 años más la población de 65 y más, dividido por el total de población de 15 a 64 años, multiplicado por 100. Véase, [en línea] http://celade.cepal.org/redatam/PRYES/SISPP/Webhelp/relacion_de_dependencia.htm.

5. Principales actividades económicas de la ciudad

Por sectores económicos, el comercio es la rama que demanda y genera la mayor cantidad de empleo en Bogotá, con un crecimiento de 46,6% del 2007 al 2015; le siguen servicios, la industria y las actividades inmobiliarias.

Cuadro 3
Bogotá: ocupados por sector económico, 2015
(En porcentajes)

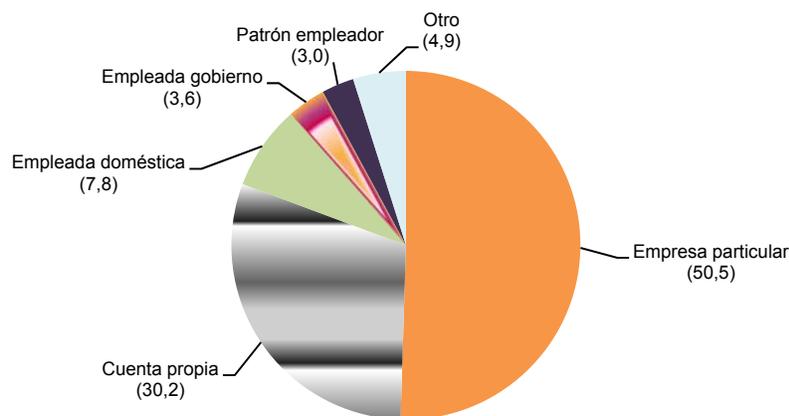
Sector económico	Bogotá	
	2015 miles de personas	Porcentaje
Comercio	1 188	28,29
Servicios	953	22,69
Industria	646	15,38
Actividades inmobiliarias	627	14,93
Transporte y comunicaciones	378	9,00
Construcción	239	5,69
Intermediación financiera	112	2,67
Otras ramas	57	1,36

Fuente: Cálculos Departamento Nacional de Planeación, (DNP-DE), 2015. Gran Encuesta Integrada de Hogares, (GEIH), Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE).

Con respecto al resto del país, uno de cada cinco productos del sector de la industria manufacturera a nivel nacional se producen en la región de Bogotá. La capital colombiana tiene el 43% del PIB financiero. Con respecto al comercio, hoteles y restaurantes; la capital del país aporta el 32,5% del PIB de este sector y ha incrementado en 149% su capacidad productiva. A su vez, Bogotá contribuye 26% al del PIB del país.

Respecto a la población femenina, el principal sector de ocupación durante 2015 en Bogotá fue el de servicios sociales, comunales y personales, que empleó a 649.736 mujeres (cifra similar a la reportada en 2014) (Observatorio de Desarrollo Económico, 2016).

Gráfico 3
Bogotá: participación de las mujeres ocupadas según categoría ocupacional, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Cálculos Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, 2015, en base a Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE). Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico.

Asimismo, en 2015 el desempleo en la ciudad fue de 8,7%. La tasa de desempleo para las mujeres se ubicó en 10,2%, levemente inferior a la observada en 2014 (10,3%). Por el contrario, la tasa de desempleo de varones pasó de 7,2% a 7,4% en el mismo año.

El 92,3% de mujeres desempleadas (224.050 mujeres para 2015), habían tenido un trabajo u ocupación con anterioridad a la búsqueda de empleo. El restante 7,7% son aspirantes, correspondiente a mujeres que por primera vez se aventuran en la búsqueda de trabajo en la ciudad.

6. Servicios públicos de infraestructura urbana

La ciudad de Bogotá tiene una cobertura del 99% de acueducto, 99,5% en alcantarillado, 99,8% en recolección de basuras, 99,9% de cobertura en energía eléctrica y 89,8% de los hogares bogotanos tienen servicio de gas (DANE, 2014a). Sin embargo, aunque los servicios en general cubren alrededor de un 99% de la población, el porcentaje de satisfacción en 2016 por servicio público es mucho menor: el servicio de acueducto 79%, alcantarillado 72%, recolección de basuras 64%, energía eléctrica 83%, gas 82%, internet 50% (Bogotá Cómo Vamos, 2016a).

Si bien hay una cobertura amplia de los servicios públicos de infraestructura en la ciudad, los cortes de agua o energía y las deficiencias en la recolección de basuras, implican un mayor recargo en las tareas domésticas que realizan principalmente las mujeres de sectores populares. Bajo estas circunstancias, deben dedicar parte adicional de tiempo a recolectar agua o a suplir la falta de luz eléctrica con otras fuentes para mantener las condiciones de aseo en el hogar.

I. Autonomía económica de las mujeres en Bogotá

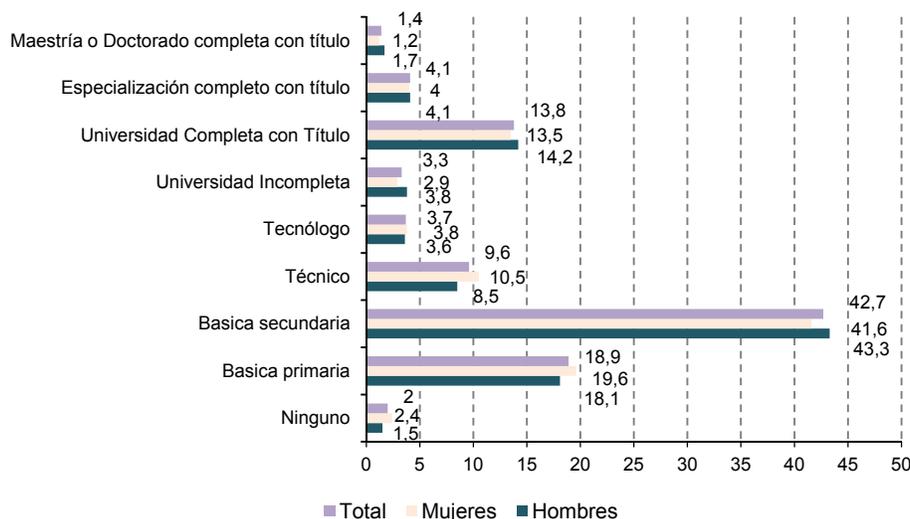
A. Análisis de los indicadores clave de la autonomía económica de las mujeres

1. Educación

Al analizar la población de niños, niñas entre 5 y 17 años de edad, en 2014 son más los hombres (23,9%) que las mujeres (21,3%) que no habían alcanzado ningún grado de educación (2,6 porcentuales). El porcentaje de mujeres que terminan la educación secundaria es mayor al de hombres. Con respecto a los mayores de 18 años, las mujeres alcanzaron un mayor porcentaje que los hombres en i) la culminación de la educación primaria (1,5 puntos porcentuales), ii) en la titulación en formación técnica (2 puntos porcentuales), y iii) en la titulación de tecnólogas (0,2 puntos porcentuales). Sin embargo, con respecto a la educación universitaria son los hombres quienes culminan en mayor medida la universidad (14,2%) comparado con las mujeres (13,5%), con un 0,8 puntos porcentuales de diferencia. Lo anterior se explicaría por la maternidad y las tareas de cuidado hacia el marido o compañero, los hijos o sus padres, que suelen asumir las mujeres jóvenes en el hogar. En cuanto a especialización completa con título, las mujeres están a la par con los hombres, lo que, en general, corresponde a mujeres con ingresos propios o familiares.

Respecto a la situación de las mujeres en el mercado laboral y la educación, la mitad de las mujeres inscritas en el Servicio Público de Empleo (SPE), “han alcanzado niveles de educación superior: el 51% de las mujeres declara que ha alcanzado niveles de formación técnica, tecnológica, universitaria o posgrado. Según el área de conocimiento, se destacan las mujeres con formación en ciencias económicas (44,3%), seguidas de ingeniería y afines (22,4%) y ciencias sociales y humanas (15,2%)” (Observatorio Servicio Público de Empleo, 2016a, pág.8).

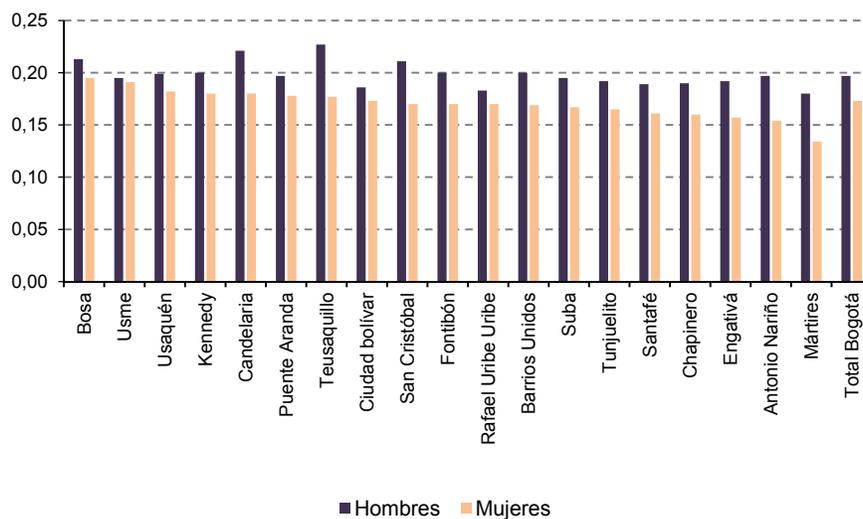
Gráfico 4
Bogotá: población mayor de 18 años por grado alcanzado y sexo, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta Multipropósito Bogotá, 2014, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación-Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE).

En todas las localidades se encuentra una mayor proporción de hombres estudiando que de mujeres. Las brechas más amplias están en las localidades de Teusaquillo, La Candelaria, San Cristóbal y Antonio Nariño. En la localidad de Mártires se encuentra un menor porcentaje tanto de hombres como de mujeres estudiando, posiblemente debido a que es una de las localidades con una mayor población de adultos mayores.

Gráfico 5
Bogotá: habitantes por sexo y por localidad, mayores de 18 años, que ocupó la mayor parte del tiempo estudiando la semana pasada, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta Multipropósito Bogotá, 2014, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación - Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE).

2. Situación en el mercado laboral

En Bogotá la población en edad de trabajar (PET) es de 6.425 millones y la población económicamente activa (PEA) es de 4.602 millones de personas. El porcentaje de la PEA de Bogotá con respecto a las 13 áreas metropolitanas de Colombia es el 38,9%. Con respecto al número de personas que podrían pertenecer a la fuerza laboral hay más mujeres que hombres con edad suficiente para trabajar⁷. De 4.061.060 mujeres que habitan en la capital, 3.360.675 eran mayores de 12 años. Por lo tanto, hay un 82,8% de mujeres con edad mínima para trabajar comparado con un 80,6% de hombres (2,8 puntos porcentuales más). Sin embargo, aunque el número de mujeres supera al de hombres tanto en población total como en personas en edad de trabajar, solo el 65,5 % de las mujeres mayores de 12 años manifestó tener un puesto de trabajo o estar buscando uno. Porcentaje menor al de los hombres que se encuentra en 78,3% (12,8 puntos porcentuales menos). La participación femenina ha crecido 8,7 puntos en los últimos ocho años, sin embargo, la brecha sólo se ha reducido 2,5 puntos porcentuales en el mismo periodo (Observatorio de Desarrollo Económico, 2016).

De cada diez hombres en edad de trabajar en Bogotá, cerca de ocho estaban con trabajo remunerado o buscando empleo. Por su parte, de cada diez mujeres en edad de trabajar, sólo seis estaban con trabajo remunerado o buscando empleo.

A nivel nacional, durante el último año se han registrado un poco más de un millón de personas en el Servicio Público de Empleo (SPE), de las cuales el 56% son mujeres, siendo cuatro de cada diez casos mujeres cabeza de familia. Así mismo, la participación de las mujeres es mayoritaria en las colocaciones: de cada 100 colocados en el SPE, 52 son mujeres. El 57% de las mujeres registradas en el SPE buscando trabajo, son menores de 28 años; esto se debe probablemente a las restricciones del mercado laboral formal para la población de mujeres jóvenes (maternidad, experiencia, pertinencia de la formación y prejuicios de los empleadores, entre otros) (Observatorio Servicio Público de Empleo, 2016a).

Según el observatorio de SPE del Ministerio de Trabajo, en Bogotá durante el último año se inscribieron más de 550 mil personas; el 44% son hombres y el 56% mujeres. Similar a las cifras nacionales, la mayoría de las mujeres inscritas en dicha ciudad son jóvenes menores de 28 años (56,6%). En el SPE de la capital se colocaron más de 158 mil personas e igualmente la mayoría de los colocados son mujeres (54%), mientras que los hombres representan el 46%(Observatorio Servicio Público de Empleo, 2016a).

Cuadro 4
Bogotá: población residente en Bogotá. Fuerza laboral, tasa global de participación, desempleo, población desagregada por sexo y porcentajes, 2015
(En cantidad poblacional y porcentajes)

Año 2015	Total	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
Población	7 862 243,00	4 064 779,00	51,70	3 797 463,00	48,30
Fuerza laboral	6 421 430,18	3 360 675,00	82,68	3 060 755,18	80,60
Tasa global de participación	4 597 813,43	2 201 242,13	65,50	2 396 571,30	78,30
Desempleo	0,09	410 002,35	10,20	226 495,88	7,40

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Gran Encuesta Integrada de Hogares, (GEIH), 2015, Secretaría Distrital de Planeación, (SDP) - Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE).

Con respecto a la tasa global de participación en Bogotá, las mujeres evidenciaron un aumento en su participación de 8,8 puntos porcentuales, para alcanzar una tasa de 65,5% en 2015. Por rangos de edad, la población de 55 a 65 años fue la que logró el mayor incremento en la tasa (13,4 puntos porcentuales) para situarse en 66,2% al final del periodo. (DANE, 2015a) Los hombres lograron una tasa de participación de 78,3% lo que representa una brecha de participación de las mujeres de 12,8 puntos porcentuales.

⁷ De acuerdo con los estándares de la Organización Internacional para el Trabajo-OIT, se considera como edad para trabajar a las personas mayores de diez años para el caso de las áreas rurales y a las mayores de doce en las áreas urbanas.

Los servicios de educación, salud y otros servicios sociales, emplearon a 649.736 mujeres (32,9% del total de ocupadas en la ciudad) en 2015; seguido por intermediación financiera; y comercio, hoteles y restaurantes (29% de ocupadas en la ciudad) (Observatorio Servicio Público de Empleo, 2016b).

Las mujeres entre los 29 y 44 años (76,4%), así como las mujeres que han accedido a niveles de educación superior (85,4%) son los grupos que tienen las mayores participaciones en el mercado laboral. Por su parte las mujeres mayores de 45 años (49,1%) y con niveles de educación primaria (45,4%) son las que menos participan en el mercado laboral. Las mujeres jóvenes presentan la menor tasa de ocupación (40%). Según el Ministerio de Trabajo, en Colombia siete de cada diez mujeres mayores de 45 años se encuentra en condiciones de informalidad laboral; nueve de cada diez mujeres que tienen solo la primaria se encuentran en la misma situación y ocho de cada diez trabajadoras domésticas se encuentran también en la informalidad (Observatorio Servicio Público de Empleo, 2016b).

3. Tipo de hogares

Según la Encuesta Multipropósito en 2014, (DANE, 2014a) un alto porcentaje de los hogares en Bogotá están compuestos por cuatro o más miembros (40,3%). Por su parte, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV, 2015) el tamaño promedio de los hogares de Bogotá es de 3,2 personas (DANE, Boletín Técnico, 2016).

El porcentaje de hogares integrados por una sola persona (hogares unipersonales), aumentó entre 2011 y 2014, pasando de un 11,6% en 2011 a un 14,6% en 2014. Esta tendencia incrementa las necesidades de vivienda. La mayor concentración espacial de los hogares compuestos por un solo miembro se da, principalmente, en las localidades de Chapinero (40%), La Candelaria (37%), Teusaquillo (27%) y Santa Fe (25%). Aun cuando la tendencia muestra cierto decrecimiento entre 2011 y 2014, en Bogotá, la mayor proporción de hogares es de tipo nuclear. Mientras en el año 2011, éstos representan el 61,7% del total de los hogares, en el 2014 disminuye levemente al 61,2% de los hogares.

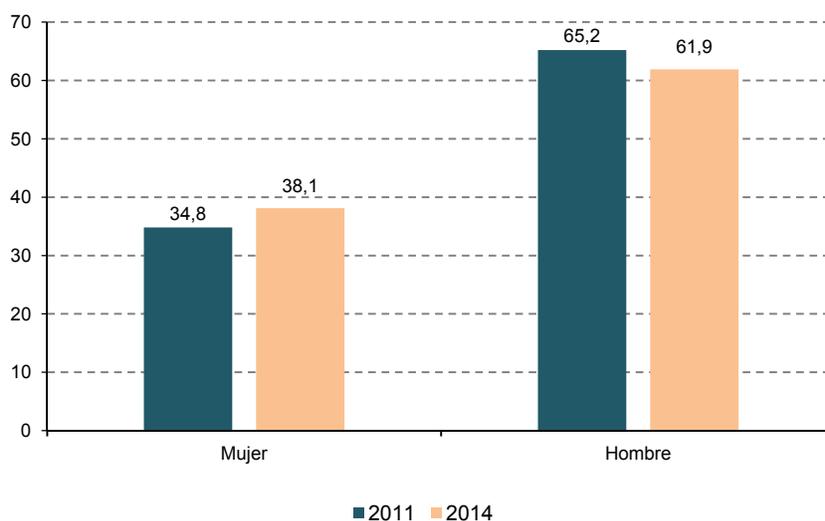
Al analizar los hogares según jefatura en Bogotá⁸, se observa un mayor porcentaje de hombres jefes del hogar (61,9% en 2014); sin embargo, en el mismo cuatrienio se observa que cada vez hay más mujeres que ocupan esta posición, mostrando una tendencia al aumento del 34,8% en el 2011 a 38,1% en el 2014 (3,3 puntos porcentuales). Esto se debe a que una importante proporción de los hogares bogotanos están conformados por madres solteras, con un 12% en el 2014. Los hogares con mujeres como cabeza de familia, aumentaron en todos los estratos socioeconómicos, principalmente en el 1 y 2, y en todas las localidades de la ciudad, salvo Engativá y Chapinero donde disminuyó. En esta conformación de hogar a las mujeres les corresponde no sólo garantizar los recursos económicos básicos para la familia, sino que además deben destinar parte de su tiempo al cuidado del hogar y sus integrantes, lo cual afecta su disponibilidad de tiempo para otras actividades⁹.

La tipología de familia más frecuente entre estas mujeres cabezas de familia, corresponde a aquellas que viven con sus hijos (Angulo y Velásquez, 2010). Esta mayor proporción de mujeres solas con sus hijos permite hablar de las jefas de hogar como mujeres cabeza de familia, teniendo en cuenta el lazo directo consanguíneo entre madres e hijo(as). Consecuentemente con esta situación, deben orientarse políticas públicas para apoyar en las necesidades que estas mujeres y sus hogares presenten. La mayor proporción de mujeres cabeza de familia son solteras. El segundo lugar lo ocupan las viudas, y el tercer lugar, muy cercano al segundo, las separadas y divorciadas (Velásquez, 2015).

⁸ Para efectos de la Ley 1232 de 2008, la jefatura femenina de hogar, “es una categoría social de los hogares, derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social, que es objeto de políticas públicas en las que participan instituciones estatales, privadas y sectores de la sociedad civil. En concordancia con lo anterior, es Mujer Cabeza de Familia, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar...” (Colombia, Congreso de la República, 2008b, Artículo segundo).

⁹ DANE, 2011a.

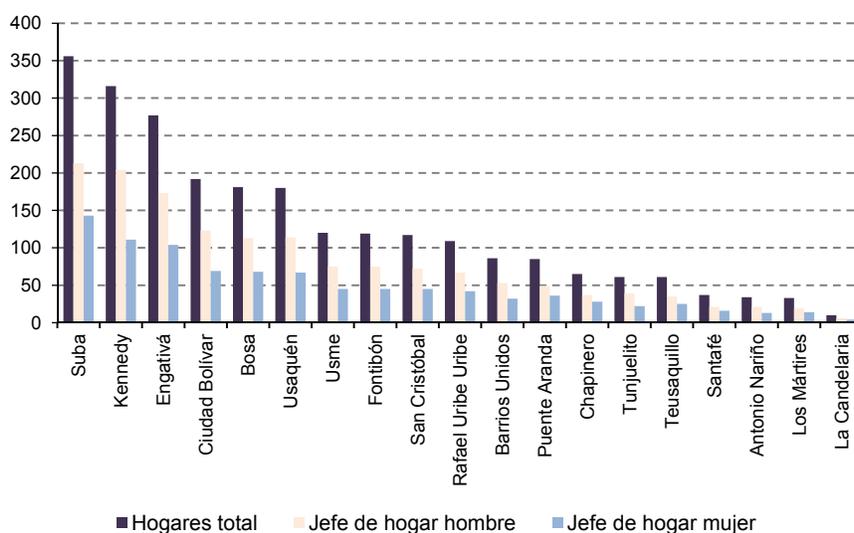
Gráfico 6
Bogotá: jefatura de hogar por sexo, 2011-2014
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en micro datos de Encuesta Multipropósito 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Planeación, 2014b, pág. 64.

Según localidades, las que tienen mayor presencia de hogares con mujeres cabezas de familia corresponden a localidades periféricas que concentran un mayor porcentaje de población de bajos recursos.

Gráfico 7
Bogotá: jefatura según sexo y localidad, 2014
 (Hogares en números absolutos)



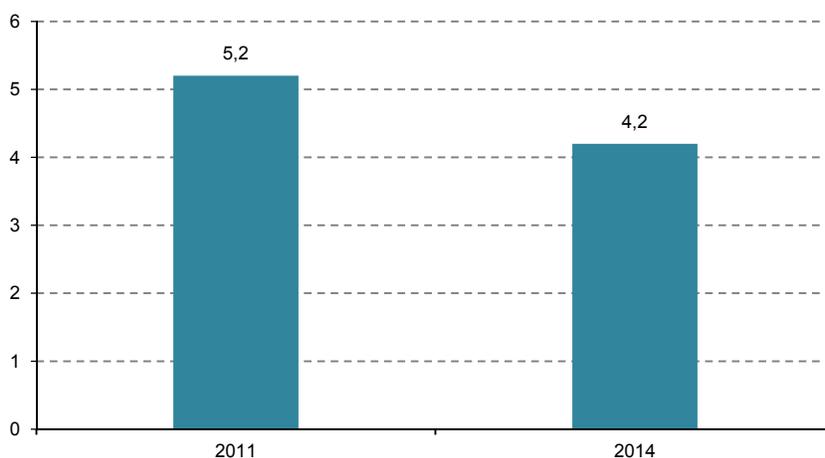
Fuente: Elaboración propia con base en micro datos de Encuesta Multipropósito para Bogotá, 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE- Secretaría Distrital de Planeación, SDP.

4. Pobreza y capacidad de pago

El 19,93% de los hogares del Distrito Capital (equivalentes a 472.339 hogares) no tienen capacidad de pago para suplir su canasta mínima de bienes básicos. De este total de hogares identificados sin capacidad de pago en la ciudad, aproximadamente 160 mil pertenecen a las localidades de Ciudad Bolívar (41,11%), Usme (37,18%) y San Cristóbal (32,26%). En contraste, las tres localidades que albergan menor cantidad de hogares sin capacidad de pago son Teusaquillo (2,47%), Chapinero (6,78%) y Puente Aranda (8,44%) (Perdomo et al, 2016).

Según los datos de la Alcaldía Mayor de Bogotá 2015, el porcentaje de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹⁰ disminuyó en forma leve. En el año 2011 fue de 5,2%, mientras que para el año 2014 fue de 4,2%.

Gráfico 8
Bogotá: tasas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, 2011-2014
(En porcentajes)



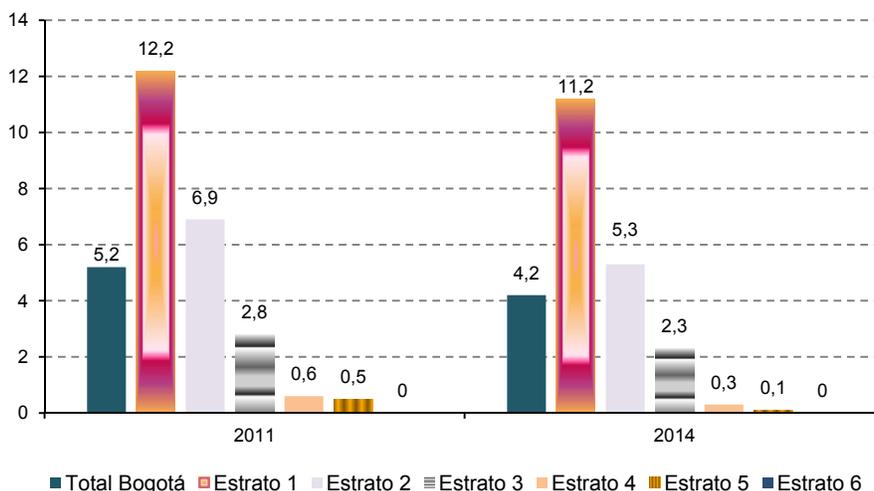
Fuente: Elaboración propia con base en micro datos de Encuesta Multipropósito 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Planeación, 2014.

La pobreza se redujo entre 2011 y 2014 en las localidades de San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Engativá, Barrios Unidos, Puente Aranda, Los Mártires, La Candelaria, Teusaquillo, Rafael Uribe Uribe y Usaquén. Sin embargo, aumentó (1 punto porcentual o menos) en las localidades de Chapinero, Fontibón, Suba y Antonio Nariño. A diferencia de la gran mayoría de las localidades donde la situación mejoró, en la localidad de Santa Fe, el aumento de la pobreza por NBI se incrementó 4,8 puntos porcentuales en el mismo período.

Las localidades de Santa Fe (9,5%), San Cristóbal (8,9%), Usme (7,1%), Bosa (7,0%) presentan los mayores porcentajes de hogares en los que por falta de dinero alguno de sus miembros no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días a la semana. Las localidades del borde occidental de la ciudad: Bosa (7%), Ciudad Bolívar (5,6%), Kennedy (5,5%), Engativá (5,1%) Suba (4,8%) y Fontibón (4%) y sus municipios colindantes comparten una tendencia similar, aunque en menor escala.

¹⁰ La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres (DANE, 2005).

Gráfico 9
Bogotá: tasas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas según estrato, 2011-2014
(En porcentajes)

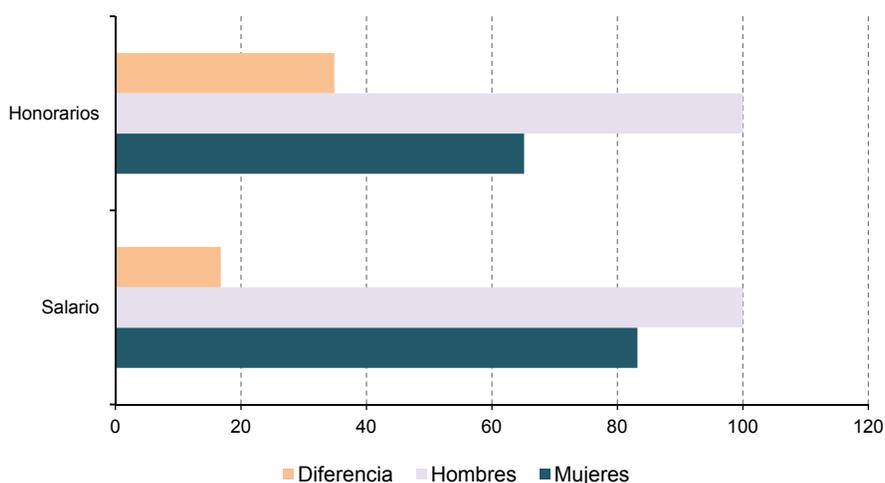


Fuente: Elaboración propia con base en micro datos Encuesta Multipropósito para Bogotá, 2011 y 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE-Secretaría Distrital de Planeación, SDP.

5. Ingresos y brechas salariales de hombres y mujeres

En Bogotá, la brecha de salarios entre hombres y mujeres continúa. Tanto con contrato laboral como sin él las mujeres ganan menos. Así mismo, los hombres ganan más en trabajos independientes, en tanto, la diferencia aumenta en este tipo de trabajo. Con respecto a la brecha en el trabajo formal con contrato laboral, la diferencia es de 16,79 puntos porcentuales entre varones y mujeres. Sin embargo con respecto a los ingresos independientes informales, la diferencia se duplica, con 34,87 puntos porcentuales.

Gráfico 10
Bogotá: brecha de salario con contrato escrito versus honorarios independientes en dólares, personas de 18 años o más según sexo, 2014
(En porcentajes)



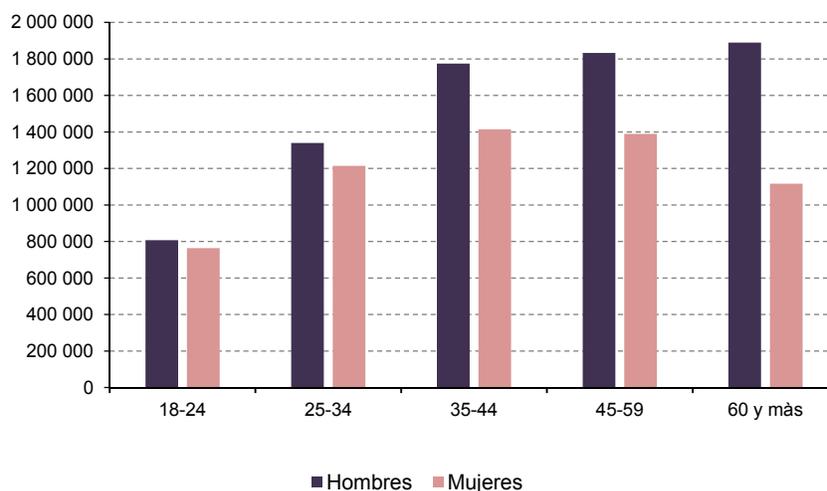
Fuente: Elaboración propia con base en micro datos de Encuesta Multipropósito para Bogotá, 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE- Secretaría Distrital de Planeación, SDP.

En todas las localidades de Bogotá, los hombres ganan mayores salarios promedio que las mujeres; más aún, en las tres localidades con mayores salarios (Usaquén, Chapinero y Teusaquillo), se presentan las brechas más amplias entre los salarios de ambos sexos. Las mujeres que devengan mayores salarios habitan en las localidades de Chapinero y Teusaquillo, con salarios promedio de alrededor de \$ 1.500 dólares, coincidiendo con que en ambas localidades las mujeres tienen mayores niveles educativos. Pese a ello, la brecha salarial con sus congéneres es la más alta. Por su parte, las mujeres que menos devengan se encuentran en Usme y Ciudad Bolívar con ganancias alrededor del salario mínimo legal vigente (322,25 dólares).

Hay una estrecha relación con el salario recibido y el número de miembros del hogar, pues, en la localidad de Usme, el 48%, y en Ciudad Bolívar, el 49% de las familias tienen cuatro miembros o más. Por el contrario en las localidades de Chapinero, el 41%, Teusaquillo, el 28%, y Usaquén, el 22% de los hogares son unipersonales, seguido en porcentaje por los hogares de dos miembros.

A nivel de estratos socioeconómicos¹¹, en los estratos bajos, las brechas salariales entre hombres y mujeres no son tan altas; pero a medida que se pasa a estratos de mayor nivel económico, aumentan los salarios en general, y también aumenta la brecha entre los salarios, siendo favorable a los hombres. La diferencia entre salario masculino y femenino en el estrato 6 es un 25% menos para las mujeres. Llama la atención que en el caso del estrato 5, el salario es 36,5% menor para las mujeres. En el estrato 4 la diferencia es de 23% menor para las mujeres. Para el estrato 3 la diferencia es de un 15% menos para la población femenina. En el estrato 2 la diferencia es de un 20% menor para las mujeres. En el estrato 1 la diferencia en salarios es de un 20,55% menor para las mujeres.

Gráfico 11
Bogotá: promedio de salario recibido el mes pasado, por personas de 18 años o más, con contrato, según sexo y grupos de edad, 2014
(En pesos)



Fuente: Encuesta Multipropósito Bogotá 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE-Secretaría Distrital de Planeación, SDP. (2.000 pesos = 1 Dólar).

Por grupos de edad se observa que los salarios de hombres aumentan hasta los 60 años y ahí disminuyen, multiplicándose en un 2,58% anual desde su juventud hasta los 60 años; en cambio los salarios de las mujeres solo aumentan hasta los 44 años; de ahí en adelante disminuyen. Con respecto al

¹¹ Según el Departamento Nacional de Estadística -DANE-Servicio al ciudadano, 2017, la estratificación socioeconómica “es el mecanismo que permite clasificar la población en distintos estratos o grupos de personas que tienen características sociales y económicas similares, a través del examen de las características físicas de sus viviendas, el entorno inmediato y el contexto urbanístico o rural de las mismas”. Los municipios y distritos pueden tener entre uno y seis estratos, dependiendo de la heterogeneidad económica y social de sus viviendas. Bogotá se clasifica en seis (6) estratos. Véase en: <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/servicios-de-informacion/estratificacion-socioeconomica>.

incremento de los ingresos laborales, los de las mujeres se multiplican solo un 1,82%, iniciando con un sueldo más bajo. Conforme aumenta la edad, aumenta la brecha. Considerando que el sistema de pensiones, tanto para hombres como para mujeres, calcula su porcentaje dependiendo de los últimos diez años de ingresos, es evidente que las mujeres son perjudicadas con dicha política¹².

6. Trabajo remunerado vs. no remunerado

a) Uso de tiempo y trabajo de mujeres y hombres

La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)¹³ (DANE, 2014b) se realizó con el propósito de medir cuantitativamente el valor de la economía del cuidado y su aporte al desarrollo del país. En ésta, Bogotá obtuvo información diferenciada¹⁴. El objetivo de la toma de datos sobre el uso del tiempo pretende ser la base para formular políticas públicas sobre el cuidado. La encuesta evidencia las desigualdades con respecto a las actividades del cuidado entre mujeres y hombres, tanto en las familias como en la sociedad.

En la ciudad de Bogotá las mujeres dedican 15:01 horas diarias al trabajo, en general, 9:24 horas diarias a trabajo remunerado y 5:37 horas a trabajo no remunerado. Los hombres dedican 10:15 horas diarias a trabajo remunerado (49 minutos más que las mujeres) y 2:12 horas a trabajos no remunerados (3:25 horas menos que las mujeres) para un total de 12:28 horas de trabajo total. Lo que muestra una diferencia de 2:33 horas diarias, que suma 16:31 horas de diferencia semanal teniendo en cuenta un día promedio.

En Bogotá, el 50,8% de los hombres y el 36,4% de las mujeres realizaron trabajos para la producción de bienes y servicios incluidos en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) (exceptuando el trabajo en producción de bienes para uso final propio de los hogares). De acuerdo a los datos comparados entre hombres y mujeres, a ello le dedican 9:00 horas y 8:11 horas al día, respectivamente. El 49,4% de los hombres y el 32,6% de las mujeres realizó actividades conexas al trabajo comprendido en el SCN¹⁵, dedicando ellos 1:44 hora y ellas sólo un minuto más al día (DANE, 2014b).

Cuadro 5
Bogotá: participación diaria y tiempo promedio por participante en actividades de trabajo no comprendido en el SCN, según sexo, 2012-2013
(Participación en porcentajes y tiempo en horas diarias)

Participación		Actividades no comprendidas en el sistema de cuentas nacionales	Tiempo destinado	
Mujer	Hombre		Mujer	Hombre
66,80	28,70	Suministro de alimentos a miembros del hogar	2:04	0:52
30,70	9,20	Actividades de mantenimiento de vestuario para miembros del hogar	1:06	0:38
65,60	40,90	Actividades de limpieza y mantenimiento para el hogar	1:19	0:53
29,20	21,50	Actividades de compras y administración del hogar	0:51	0:50
44,70	29,60	Estar pendiente de miembros del hogar	7:22	4:25
15,40	11,20	Realizar actividades con menores de 5 años	1:31	1:22
19,90	5,60	Actividades de cuidado físico a miembros del hogar	1:21	0:43
9,10	4,80	Actividades de apoyo a miembros del hogar	1:27	1:16

Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT 2012-2013), Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE).

En el resto del país, mientras las mujeres dedican 7:50 horas a labores no remuneradas y 4:00 horas a las labores remuneradas, los hombres ocupan el doble del tiempo en relación a las mujeres, 8:11 horas en labores remuneradas. Sin embargo, ocupan 1:53 hora a las labores no remuneradas, lo que corresponde a un 20% del tiempo que dedican las mujeres a dichas labores.

¹² Para mayor información véase sitio web Colpensiones, 2017, https://www.colpensiones.gov.co/venportufuturo/Publicaciones/Pensiones/conoce_las_dos_alternativas_para_pensionarse_en_colombia.

¹³ Encuesta de Usos Del Tiempo ENUT, realizada en 2013 y 2014, por efecto de la Ley 1413 de 2010.

¹⁴ Por solicitud explícita de la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de la Mujer.

¹⁵ Las actividades conexas al trabajo comprendido en el SCN incluyen traslados relacionados con la actividad y búsqueda de trabajo.

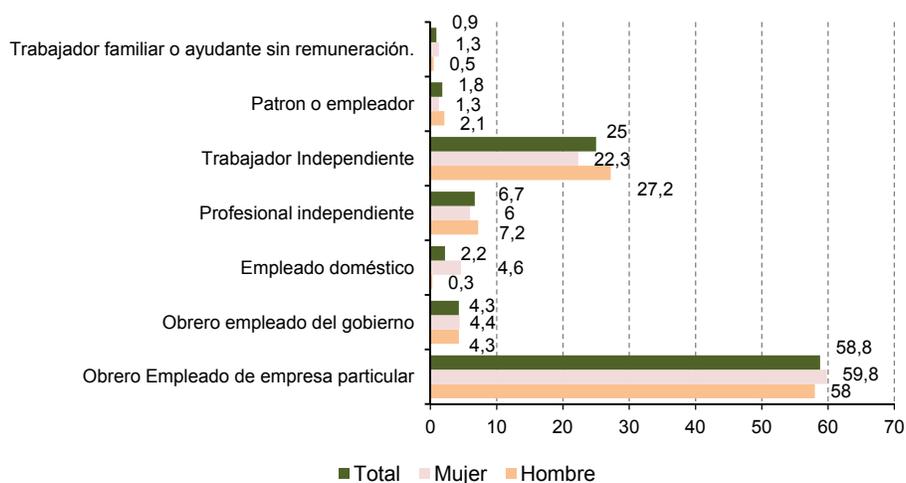
Cuadro 6
Bogotá y resto del país: carga global de trabajo en actividades de trabajo comprendido en el SCN
y no comprendido en el SCN, según sexo y tipo de día, 2012-2013
(En horas diarias)

Bogotá-resto del país/tipo de día	Tiempo promedio total (carga global de trabajo)			Tiempo promedio en trabajo comprendido en el SCN			Tiempo promedio en trabajo no comprendido en el SCN			
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	
Bogotá	Día promedio	13:35	12:28	15:01	9:53	10:15	9:24	3:42	2:12	5:37
	Día hábil	13:41	12:36	15:02	10:02	10:27	9:31	3:39	2:09	5:31
	Día no hábil	13:08	11:56	14:55	9:15	9:30	8:53	3:53	2:26	6:02
Resto del país-resto	Día promedio	10:39	10:04	11:50	6:49	8:11	4:00	3:51	1:53	7:50
	Día hábil	10:53	10:21	12:01	7:09	8:32	4:13	3:44	1:50	7:48
	Día no hábil	10:01	9:17	11:24	5:54	7:14	3:29	4:07	2:03	7:55

Fuente: Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2005, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT 2012-2013), Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE).

Sobre la población que trabaja la mayor parte de su tiempo y que son mayores de edad, se observa que la mayoría (58,8%) trabaja como obrero(a) o empleado(a) de empresa particular; de éstos son proporcionalmente un poco más las mujeres (59,8%) en relación a los hombres (58%). Le siguen las personas que trabajan como trabajadores y profesionales independientes (31,7%) de las cuales hay más hombres (34,4%) que mujeres (28,3%). Un 4,6% de las mujeres trabajan como empleadas domésticas, mientras que solo un 2,2% de los hombres se ocupan en este trabajo. Esto permite observar que las mujeres se encuentran en posiciones de menor jerarquía y baja productividad, y sus niveles de ingresos son más bajos que los hombres

Gráfico 12
Bogotá: habitantes de 18 años y más, según sexo y tipo de trabajo que realizan, 2014
(En porcentajes)

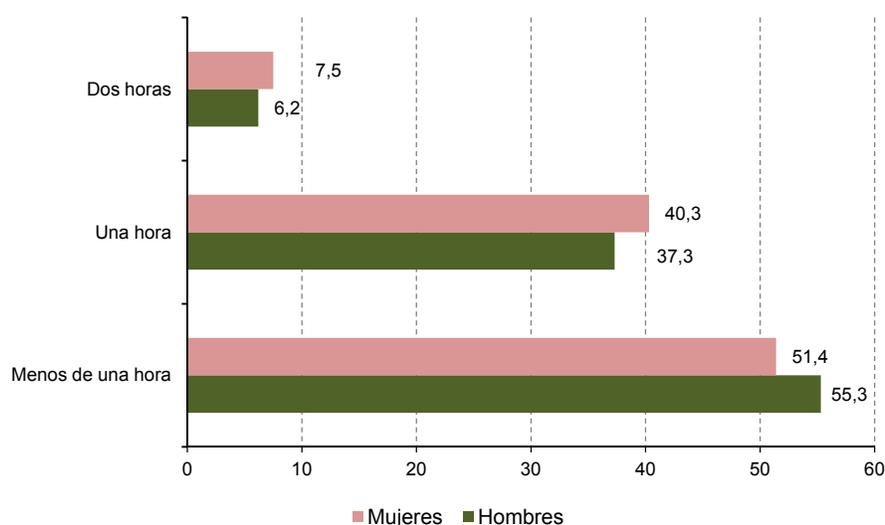


Fuente: Encuesta Multipropósito Bogotá 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE-Secretaría Distrital de Planeación, SDP.

7. Uso del tiempo en la ciudad

En el análisis del uso del tiempo en la ciudad es necesario tener en cuenta cuánto demoran hombres y mujeres para trasladarse en los distintos usos modales en el territorio. Según la Encuesta Multipropósito para Bogotá 2014 (DANE, 2014a), las mujeres demoran más que los hombres en llegar a su trabajo. Hay un porcentaje mayor de mujeres respecto de los hombres que tardan más de dos horas en sus desplazamientos (1,30 puntos porcentuales). Mientras un gran porcentaje de mujeres tarda de una a dos horas en sus trayectos, el porcentaje de hombres es menor (3 puntos porcentuales). En su mayoría, los hombres tardan menos de una hora para llegar a su trabajo (3,90 puntos porcentuales.). Lo anterior revela que las mayores demoras de las mujeres en los desplazamientos, reducen el tiempo que pueden dedicar a la generación de ingresos u otras actividades de desarrollo personal.

Gráfico 13
Bogotá: tiempo que demoran los desplazamientos al trabajo, según sexo, 2014
(En porcentajes)

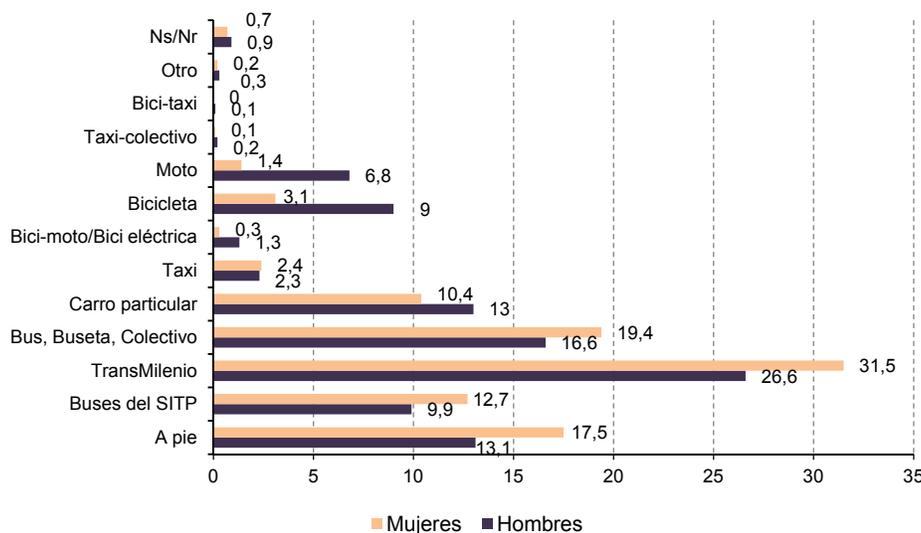


Fuente: Encuesta Multipropósito Bogotá, 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE-Secretaría Distrital de Planeación, SDP.

Respecto a la comparación en el ámbito de la movilidad, existen diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a los modos de transporte por la ciudad. En términos generales, las mujeres utilizan en mayor medida que los hombres todas las modalidades de transporte público y los hombres usan más vehículos particulares como carro, moto o bicicleta. El 63,9% de las mujeres se movilizan en transporte público colectivo y el 17,5% lo hace a pie. Con respecto al transporte en vehículo particular solo se moviliza el 10,4% de mujeres frente al 13,0% de los hombres (Alcaldía Mayor de Bogotá y SCR, 2015). Según la Encuesta de Satisfacción de Usuarios de Transporte Público Colectivo, Masivo e Individual (Bogotá Cómo Vamos, 2016b), el 62% de las víctimas de violencia en transporte público colectivo y el 63% en el transporte público masivo son mujeres.

Como conclusión, respecto a la autonomía económica de las mujeres, se puede señalar que a pesar de una mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral de Bogotá, su tasa de participación (65,5%) continúa siendo menor que la de los hombres (78,30%). Las tasas de desocupación femeninas (10,2%) son más altas que las masculinas (7,4%), y los ingresos de las mujeres en la ciudad constituyen el 76% de los ingresos masculinos, y las mujeres que se insertan en el mercado informal de trabajo, reciben menores honorarios que ellos, correspondiente al 66% de lo que éstos reciben. Las pensiones de las mujeres son inferiores a las que reciben los hombres. Por su parte, usan con mayor intensidad el transporte público en viajes encadenados, ya sea para realizar compras y/o llevar a niñas y niños y personas dependientes a la escuela o a centros de salud.

Gráfico 14
Bogotá: distribución de población según como se moviliza
principalmente, según sexo, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta Bienal de Culturas EBC, 2015, Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Cultura Recreación y Deporte, SCRD - Observatorio de Culturas.

B. Análisis de las políticas de desarrollo urbano que afectan a la autonomía de las mujeres

La propuesta de integración de la perspectiva de género al análisis del territorio, ha buscado consolidar el desarrollo de nuevos conceptos y apuestas, tales como ciudad de proximidad, nueva vida cotidiana o infraestructuras para la vida cotidiana. Son apuestas que propician ciudades orientadas a facilitar el acceso a los servicios y, por ende, el cuidado de las personas. (Dalmazzo y Rainero, 2012).

Desde esta perspectiva, se consideran las desigualdades de género en Bogotá que determinan el uso y disfrute diferencial del territorio, relevadas en secciones anteriores de este estudio; como lo son: i) la incorporación creciente de las mujeres al trabajo remunerado sin resolver la recarga de tareas doméstica y de cuidado de personas dependientes a su cargo de manera casi exclusiva; ii) la transformación en la composición de hogares en la ciudad, donde un 39% tienen a una mujer como principal aportante de ingresos, y, de los cuales, el 36,4% están a cargo de hijos dependientes; iii) la feminización de la pobreza expresada, entre otros, en la falta de ingresos propios del 20,9% de las mujeres; iv) las violencias crecientes hacia las mujeres en los ámbitos privados y públicos; y v) las menores oportunidades de participación en instancias decisorias (Rainero y Dalmazzo, 2011), todo lo cual se traduce en pobreza de tiempo, de recursos y limitaciones en el ejercicio ciudadano.

La vida cotidiana de las personas que habitan las ciudades presenta una fuerte dependencia con la organización del territorio, expresada en las oportunidades y las posibilidades de accesibilidad a las fuentes de empleo, los servicios y a la movilidad. Por esta razón, es necesario analizar la planificación y las políticas urbanas, teniendo en cuenta las limitaciones o facilidades que aportan al quehacer diario de las mujeres, su autonomía, la igualdad de oportunidades y la corresponsabilidad que existe en el cuidado de personas dependientes.

1. Planificación urbana y género en Bogotá

Con la expedición de la Ley 388 de 1997, más conocida como Ley de Desarrollo Territorial, (Colombia, Congreso de la República, 1997) se inicia en Colombia el proceso de planificación territorial. Con ella, se busca complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible¹⁶. La ley buscó contar con una planificación de largo plazo que se ejecutara mediante planes de desarrollo gubernamentales por un período de 12 años (tres administraciones), y que permitiera definir un modelo territorial sostenido y congruente para el desarrollo urbano de las ciudades (Caicedo, 2007).

Bogotá produce su primer Plan de Ordenamiento en 2004. Plan que fue sometido a revisión en 2009 y 2013, buscando adecuarlo a las nuevas realidades urbanas. En este contexto, y a partir de 2009, el Mecanismo de Igualdad de Género de la ciudad basado en los postulados de la política Mujer y Género (2004) y el Plan de Igualdad de Oportunidades (2004-2016), impulsa un proceso participativo y técnico para incorporar una perspectiva de género en la planificación territorial. Proceso que busca reconocer y darles un lugar a las necesidades diferenciales de las mujeres y de la diversidad poblacional en la planeación de la ciudad¹⁷. No obstante, este propósito no se logra concretar debido a la no aprobación por parte del Concejo de Bogotá de los documentos de modificación presentados por los correspondientes gobiernos distritales (2008-2011) (2012-2015)¹⁸.

En el actual período de gobierno (2016-2020), al transcurrir 12 años de la aprobación del primer Plan de Ordenamiento Territorial, existe una nueva oportunidad de incidencia del enfoque de género en su formulación. Especialmente referida a la respuesta de la ciudad a la responsabilidad social de la economía del cuidado, mediante un enfoque de ciudad compacta, y de servicios y equipamientos de proximidad distribuidos con equidad en el territorio. La entidad responsable de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial es la Secretaría Distrital de Planeación.

a) Principales problemáticas y políticas urbanas de Bogotá que impactan la autonomía de las mujeres

Bogotá ha tenido avances importantes en su desarrollo urbano a partir del cambio de siglo; a saber, la recuperación de espacio público y andenes peatonales; la ampliación de oferta educativa y cultural; la creación del sistema de movilidad Transmilenio (aunque hoy saturado y en expansión) y el Sistema Integrado de Transporte, aún en implementación; la disminución de la inseguridad ciudadana; la defensa del recurso ambiental; y finalmente, la vinculación del territorio rural a la planificación de la ciudad.

Sin embargo, junto con estos progresos, Bogotá se caracteriza por ser una ciudad altamente segregada¹⁹ a causa de la brecha en los ingresos y las políticas urbanas de hábitat y transporte, entre otras, que se expresan en el precio y la disponibilidad de vivienda. Esta situación da como resultado una localización de la vivienda de los estratos sociales más pobres en los suelos periféricos de menor costo, alejados de los servicios y del empleo. En este sentido, la segregación se expresa en la diferencia en el acceso a los equipamientos y a los servicios sociales de salud, educación y cuidado, a la seguridad, a la vivienda y al medio ambiente sano.

En el mapa 1 se puede apreciar las zonas de Bogotá con mayor densidad y luego, en el mapa 2 dónde se localizan las fuentes de empleo que generan los principales desplazamientos de la población en la ciudad.

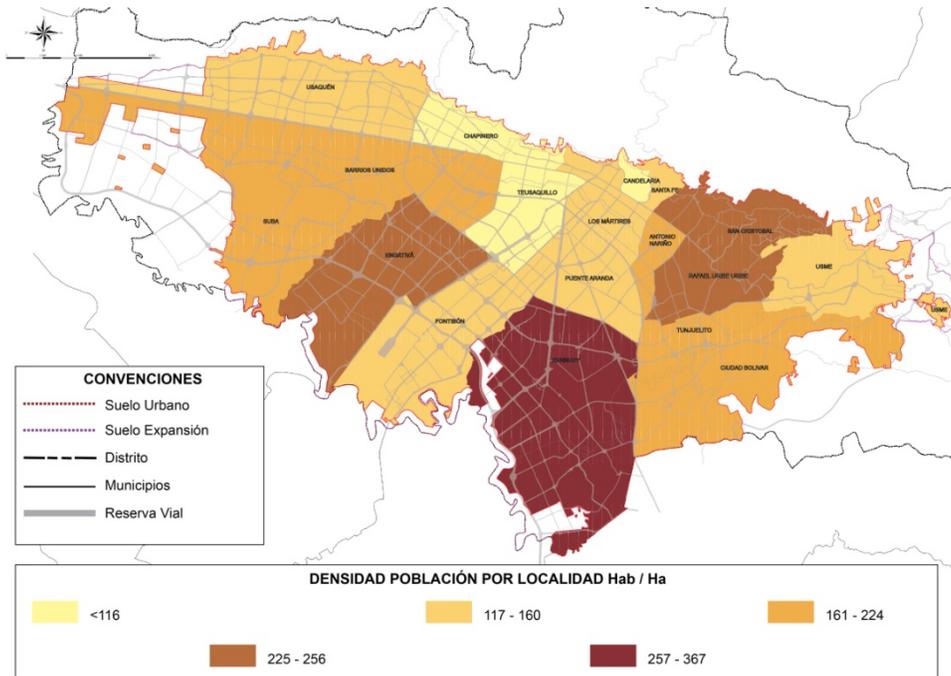
¹⁶ La Ley se basó fundamentalmente en cinco principios básicos: La función social y ecológica de la propiedad. La prevalencia del interés general sobre el particular. La distribución equitativa de cargas y beneficios del urbanismo. La función pública del urbanismo. La participación democrática de los individuos.

¹⁷ El Decreto 546 de 2007 reglamentó la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital que recomendó a las entidades distritales la aplicación del enfoque diferencial en todo el ciclo de políticas públicas, a partir de las categorías de análisis de género, orientaciones sexuales e identidades de género, segmentación etaria, origen étnico, discapacidad y víctimas del conflicto armado. Existen dos estrategias concretas para la aplicación de enfoque diferencial con los cuales se busca la garantía de derechos de los grupos históricamente discriminados que son la Estrategia de Transversalización y las Acciones Afirmativas (Bogotá D.C., 2007b).

¹⁸ Las modificaciones a los POT presentados por los gobiernos distritales (2008-2011) (2012-2015) respectivamente, fueron rechazados por el Concejo de Bogotá, por desacuerdos políticos.

¹⁹ Véase, Informe Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Planeación 2013.

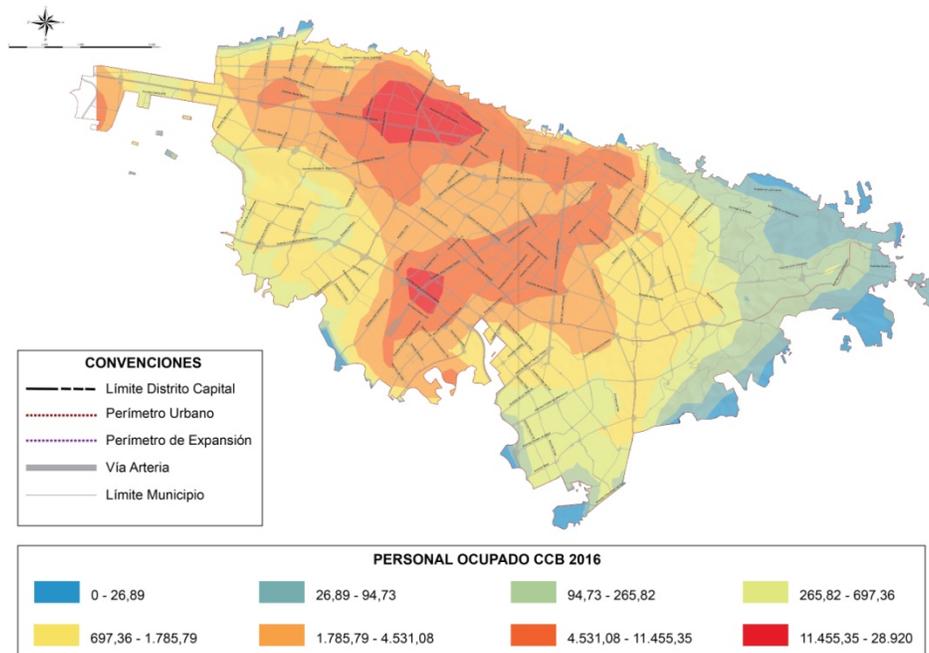
Mapa 1
Bogotá: mapa densidad poblacional por localización urbana, 2016
(Habitantes/hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con base en plano de Secretaría Distrital de Planeación. Información cartográfica y estadística. Sistema distrital de equipamiento (2016).

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa 2
Bogotá (2016): mapa de localización de las áreas de oferta de empleo, 2016
(Número de personas)



Fuente: Elaboración propia con base en plano de Secretaría Distrital de Planeación. Información cartográfica y estadística. Sistema distrital de equipamiento (2016).

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

La segregación en Bogotá genera para la mayoría de la población, y para las mujeres en particular, esfuerzos económicos y gastos de tiempo adicionales, en función del desarrollo de tareas productivas y reproductivas o de cuidado, con tiempos de desplazamientos diarios de hasta de dos horas hacia las zonas donde se localizan los servicios y las principales fuentes de trabajo (zona centro, Chapinero). Con ello, se ven afectadas sus oportunidades laborales y de desarrollo personal.

Por otra parte, esta segregación favorece la persistencia de una baja capacidad de pago, que impide invertir en capital humano (para los adultos o para los hijos) o en capital físico (Universidad Nacional de Colombia, 2013). Como ya se señaló, las mujeres jefas de hogar son las que menos capacidad de pago tienen en la capital. De acuerdo al Índice de Segregación Residencial Socioeconómica (SRS), la mayor segregación socioeconómica urbana en 2014 se presentó en las localidades de Usme (0,17), Bosa (0,22), San Cristóbal (0,25), Ciudad Bolívar (0,25), Tunjuelito (0,29) y Rafael Uribe Uribe (0,32) (Secretaría Distrital de Planeación, 2016a)²⁰. Dichas localidades corresponden a las más pobres y distantes del centro de la ciudad y son donde reside un mayor porcentaje de mujeres.

2. Análisis variables urbanas

a) Vivienda y hábitat

Se entiende el hábitat como el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana, en tanto es el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico, social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada (Giraldo et al, 2006). La vivienda es su eje articulador que abarca de manera integral atributos, como; el suelo, los servicios públicos, el equipamiento, el espacio público físico y la movilidad.

De acuerdo a Naciones Unidas, la vivienda debe contener condiciones básicas adecuadas para el desarrollo de la vida (Rolnik, 2012), que en líneas generales, tanto en el medio urbano como en el medio rural, debieran considerar siete elementos centrales: seguridad en la tenencia, habitabilidad, disponibilidad de servicios, infraestructura y equipamientos públicos, localización adecuada, adecuación cultural, no discriminación, priorización de grupos vulnerables y precio accesible. Estos elementos otorgan un soporte fundamental a las funciones que tienen lugar en la vivienda y su entorno, vinculadas fundamentalmente a las actividades reproductivas que suelen realizar las mujeres, especialmente en los sectores más pobres.

De acuerdo con la Encuesta Multipropósito 2014, el déficit promedio de vivienda en Bogotá es de 9,1%, afectando a las mujeres jefas de hogar en un 8,9%. El 3,6% requieren de una nueva vivienda, es decir, están en déficit cuantitativo y el 5,5% necesitan mejorar la vivienda que tienen, pues, padecen déficit cualitativo²¹.

La tenencia segura de la vivienda es uno de los factores que aportan en forma significativa a la autonomía económica de las mujeres. Sin embargo, una de las poblaciones prioritarias, las mujeres jefas de hogar con hijos menores, tienen dificultades para acceder a una vivienda propia y para encontrar estabilidad en el arriendo de vivienda. Por otra parte, la violencia conyugal es significativamente más alta para las mujeres que viven en arriendo al compararlas con aquellas que cuentan con vivienda propia. (Lamaitre, García y Ramírez, 2014).

²⁰ Estos resultados se dan a partir del cálculo del Índice de Segregación Residencial Socioeconómica (SRS), que analiza la segregación desde un punto de vista socioeconómico y se construye a partir de variables como el nivel de recursos económicos que abarca el pago de seguridad social, el ingreso por unidad de gasto, el pago de los servicios de acueducto y energía, la edad del jefe de hogar, el gasto total del hogar, el ingreso per cápita del hogar, el valor del metro cuadrado construido y del terreno y el gasto de educación.

²¹ Las localidades que reportan la mayor cantidad de hogares con déficit de viviendas son: Santa Fé (16,8%), Ciudad Bolívar (16%), Usme (14,3%), San Cristóbal (13,6%) y Rafael Uribe Uribe (13,3%). Respecto al déficit cuantitativo, las localidades que ostentan las mayores insuficiencias son Santa Fe (9,3%), Rafael Uribe Uribe (7,3%) y San Cristóbal (5,1%). Las que tienen mayor número de viviendas que carecen de estándares mínimos de calidad (déficit cualitativo) son Ciudad Bolívar (9,8%), Usme (9,8%), San Cristóbal (8,5%) y Santa Fé (7,5%).

Cuadro 7
Bogotá: déficit de vivienda, 2015
 (Número de hogares)

Jefatura de hogar	Total hogares	Hogares con déficit de vivienda	Porcentaje
Hombre	1 508 227	138 293	9,2
Mujer	929 107	82 508	8,9
Intersexual	661	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en Comparativo 2011-2014 entre el déficit de vivienda cuantitativo según enfoque diferencial, Tabla 7, en Secretaría Distrital de Hábitat Bogotá, 2015, "Enfoque Diferencial en la Política de Vivienda y Hábitat en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana", Pág. 34.

La política de vivienda en Bogotá, ha estado orientada a familias con ingresos superiores a dos salarios mínimos mensuales y con empleo formal a través del aporte de subsidios nacionales a la demanda, y subsidio distrital orientado a la oferta²². Sin embargo, de manera paralela a los programas distritales, existe una oferta de desarrollos informales fuera del perímetro urbano que presentan serios déficits de infraestructura y servicios. Las carencias y deficiencias incrementan las dificultades de las mujeres tanto para la realización de las tareas domésticas y de cuidado, como para las oportunidades de generación de ingresos (Dalmazzo, 2012).

Cerca del 21% de la superficie urbanizada en Bogotá, se ha generado de manera ilegal, por lo que aproximadamente dos millones de personas viven en barrios de procedencia informal. No obstante, debido a la falta de suelo de expansión, el crecimiento de los barrios informales al igual que la oferta de vivienda formal, han disminuido en los últimos años (Camargo y Hurtado, 2013).

En cuanto a la vivienda formal, el artículo 7 del Decreto 539 de 2012 define que para la asignación de los subsidios, se deben ponderar criterios tales como la jefatura femenina del hogar, la dependencia económica de un solo miembro del hogar, la pertenencia al hogar de personas con discapacidad y a comunidades étnicas, la capacidad adquisitiva del hogar, el número de menores de edad y adultos mayores que conforman el hogar, entre otros. Si bien un porcentaje de mujeres se han favorecido de estas políticas, otro alto porcentaje sin capacidad de pago, vive en arriendo en condiciones precarias. Ello hace necesario desarrollar, además, una política distrital de vivienda para arriendo²³.

Bogotá tiene el costo promedio de arrendamiento más alto: en 2016, mientras los hogares con jefa mujer en Cali pagaban 367.435 pesos mensuales de arrendamiento por la vivienda que habitan, en Bogotá este costo mensual ascendía a 504.656 pesos en promedio (el 37,3% más). Así mismo, el análisis del Observatorio de Mujeres y Equidad de género (OMEG) encontró que de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2016; el 36,7% de las mujeres jefas de hogar manifiestan que su vivienda está totalmente pagada, el 6,9% que la están pagando y el 47,6% que viven en arriendo o subarriendo (Secretaría Distrital de la Mujer, 2017)²⁴.

Cabe destacar, que en la anterior administración (2012-2016), se hizo un esfuerzo por generar vivienda social en zonas centrales de la ciudad, cercana a los servicios y equipamientos sociales a través de un proyecto piloto ; esta iniciativa favorece a las mujeres en tanto que reduce el impacto negativo de la segregación y los tiempos de desplazamiento.

b) Movilidad

Los desplazamientos de las mujeres en la ciudad tienen mayor complejidad, caracterizándose por lo que se ha denominado "encadenamiento de viajes", esto es, que en un mismo recorrido se relacionan varios lugares de destino, por ejemplo, llevar niños a la guardería y luego ir al trabajo, salir del trabajo y realizar las compras de aprovisionamiento antes de llegar al hogar (Dalmazzo, 2011).

²² Existe además un programa de vivienda gratis a nivel nacional orientada a familias sin capacidad de pago, que cubre un pequeño porcentaje de la demanda. EN 2015-2016, se programaron 100.000 viviendas a nivel nacional.

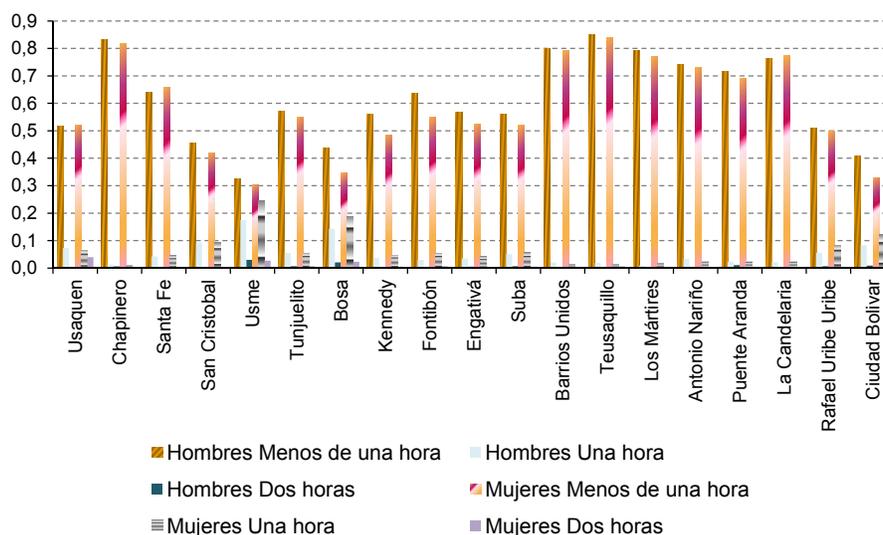
²³ El POT vigente, plantea la implementación de esta modalidad, no obstante, no ha sido considerada en los programas de vivienda.

²⁴ Documento de Diagnóstico actualización Plan de Igualdad de Oportunidades – PIOEG, SDMUEER (no publicado).

En Bogotá, las mujeres son la mayoría en las localidades de la periferia como Usme, Bosa, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Suba y Usaquén, y son las mujeres de estas localidades quienes más demoran en llegar a su trabajo. El hecho de que las personas que más se demoran en llegar a su trabajo sean las mujeres, combinado con el tiempo que gastan en otros traslados, las pone en desventaja frente a los hombres en términos de calidad de vida e igualdad de derechos en la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016a).

Las mujeres que tardan más de una hora en llegar a sus trabajos son las de las localidades de Usme (24,4%), Bosa (18,8%) y Ciudad Bolívar (12,2%). (DANE, 2014a).

Gráfico 15
Bogotá: tiempo que demoran los desplazamientos al trabajo,
según sexo y localidad, 2014
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Multipropósito Bogotá, 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE- Secretaría Distrital de Planeación, SDP.

La movilidad de Bogotá está bajo la responsabilidad de la Secretaría Distrital de Movilidad y de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. La ciudad cuenta con un sistema integrado de transporte en implementación cuyo eje central de transporte es el sistema Transmilenio. Actualmente se está estructurando la construcción de una primera línea de un Metro aéreo y el sistema Cable aéreo en la localidad denominada Ciudad Bolívar, una de las más segregadas de la ciudad.

Cabe destacar que el Plan de Desarrollo de Bogotá 2016-2020, propone programas de movilidad orientados a reducir los tiempos de desplazamientos de la población desde los barrios más apartados hacia los centros de oferta de empleo y servicios, cuyos resultados sería necesario evaluar al final del período de gobierno.

c) Equipamientos sociales y de cuidado

La localización de servicios de proximidad en el territorio, distribuidos de acuerdo a la demanda, es una de las apuestas que hacen parte de los nuevos enfoques en la planificación urbana orientada a la vida cotidiana, que se ha venido debatiendo en la ciudad de Bogotá. Es así que la dotación de equipamientos de cuidado de personas dependientes, accesibles y cercanos a la vivienda o terminales y paraderos de transporte público, es una de las propuestas más relevantes para contribuir a la autonomía económica de las mujeres.

Sin embargo, de acuerdo a la información relevada por este estudio, los equipamientos sociales existentes en Bogotá, presentan una serie de problemas, como son déficit de cobertura, déficit de personal capacitado, horarios de los servicios de cuidado de menores que no coinciden con los tiempos

laborales de las madres y padres, u otros adultos responsables de los mismos. Falta además desarrollar un sistema de información respecto a cobertura y calidad de los servicios privados que representan el 70% de la oferta (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016b).

Por su parte el Plan de Ordenamiento Territorial en su Plan Maestro de Equipamientos, agrupa los equipamientos de cuidado en la denominación de equipamientos de bienestar social, impidiendo una identificación específica de la localización en el territorio por tipo de población atendida. Respecto a la dotación de equipamientos, las localidades más deficitarias son: Kennedy, Bosa y Tunjuelito.

El sistema de equipamientos de la ciudad hace parte de la responsabilidad de distintas Secretarías dependiendo de la función que cumplen. La Secretaría Distrital de Educación tiene a su cargo la dotación de colegios públicos a nivel de enseñanza primaria y secundaria (6 a 18 años de edad). En los últimos cuatrienios se ha hecho un esfuerzo considerable en la construcción de nuevos colegios en la distintas localidades, no obstante, la cobertura oficial es del 48% de la demanda y en preescolar las matrículas representan el 36% del total de niñas y niños de 3 y 4 años. Cabe señalar que está en proceso la implementación paulatina de la jornada única escolar que busca alargar el tiempo en que niñas y niños permanecen en el colegio a ocho horas diarias, lo que permite armonizar de mejor manera los horarios escolares con los horarios laborales.

Desde el Plan de Desarrollo 2016-2020, se han priorizado proyectos asociados a equipamientos urbanos que corresponden a las Secretarías de Planeación, Integración social y de Educación. Si bien la ciudad cuenta con políticas, programas de cuidado, la falta de mecanismos en los instrumentos para la obtención de suelo urbano dentro del Plan de Ordenamiento territorial y el Plan Maestro de Equipamientos se ha constituido en una limitante seria para alcanzar las metas de cobertura y proximidad en las localidades, especialmente en las más pobres.

Dentro de los proyectos estratégicos se plantea el desarrollo de un modelo con visión integral de ciudad; que establece como meta aumentar en 0,1 punto porcentual la proximidad de la población de al menos de uno de los equipamientos que ofrecen servicios sociales básicos en educación, cultura, salud, bienestar social, en las zonas de intervención priorizadas en la ciudad, y aumentar tres puntos porcentuales. la proximidad de la población que se encuentra cerca de al menos una de las distintas alternativas de redes de transporte, en dichas zonas²⁵.

En relación al cuidado de personas dependientes a cargo de Integración Social se plantean los siguientes equipamientos:

Cuadro 8
Bogotá: equipamientos para el cuidado de personas dependientes
a cargo de la Secretaría de Integración Social

Programa	Meta de Resultado	Meta de Producto
Integración social para una ciudad de oportunidades	Ampliar la capacidad instalada de atención integral en ámbito institucional para la primera infancia a través de 13 nuevas unidades operativas (3.265 cupos) con equipamientos que cumplan los más altos estándares de calidad (de las 13 nuevas unidades, 8 se construirán si se cuenta con los recursos de capital)	13 jardines infantiles construidos entre 2016 y 2019 que cumplan con los estándares arquitectónicos
	Ampliar la capacidad instalada de atención a personas mayores (Centro Día) y para personas con discapacidad (Centro Crecer para niños menores de 18 años de edad)	Un Centro día (persona mayor) construido entre 2016 y 2019 que cumplan con requerimientos de diseño universal
	Adecuar a condiciones de ajuste razonable el 100% de los centros de atención a personas con discapacidad (la totalidad de las adecuaciones de ajuste razonable a centros para niños y jóvenes menores de 18 años de edad con discapacidad se realizará si se cuenta con los recursos de capital)	Realizar mantenimiento al menos al 60% de las unidades operativas de SDIS

Fuente: Elaboración propia a partir de Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D, 2017, Proyecto del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020, Alcaldía Mayor Bogotá, Secretaría de Integración Social.

²⁵ A 2015 solo el 28% de la población se encuentra cerca a menos de 500 m de paradas de Transmilenio.

d) Seguridad y espacio público

La violencia hacia las mujeres en el espacio público y en el transporte de la ciudad de Bogotá, es un problema creciente que genera graves limitaciones a la autonomía de las mujeres. “En 2016 se perpetraron 109 muertes violentas de mujeres. Las violencias no fatales que más afectan a las mujeres en el Distrito Capital son la violencia física de pareja con el 39,8% (10.664) de los casos, seguido de la violencia física interpersonal con el 31,9% (8.550) y la violencia por presunto delito sexual con el 13,1% (3.518)”. (Observatorio de Mujeres y Equidad de Género – OMEG de la Secretaría Distrital de la Mujer, 2016), (Secretaría Distrital de la Mujer, 2017). Las localidades con mayores tasas de violencia contra las mujeres son La Candelaria, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Los Mártires y Santa Fe.

Según datos de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) realizada por el DANE en 2016, las mujeres expresaron que el 45,8% de las mujeres se sienten inseguras en el barrio; de ellas, el 52,6% se sienten muy inseguras. En relación con Bogotá en general, el 84,7% de las mujeres se sienten inseguras en la ciudad y, de ellas, el 67% se sienten muy inseguras. En relación con los lugares específicos en los que las personas tienen mayor percepción de inseguridad, destacan la vía pública, el transporte público y los puentes peatonales, con una más alta percepción de las mujeres con respecto a los hombres, en particular en el transporte público (84,2%) (Secretaría Distrital de la Mujer, 2017)²⁶.

En la ciudad existen avances importantes en el abordaje del tema como es la creación e implementación de los Consejos de Seguridad de Mujeres en las 20 localidades que conforman Bogotá²⁷, coordinados por la Secretaría Distrital de la Mujer. Sobre cuya base se han identificado los principales problemas de violencias hacia las mujeres en cada una de las localidades y se han establecido planes de acción para superarlas. No obstante, las cifras e indicadores oficiales sobre violencia e inseguridad de la ciudad se limitan a homicidios, riñas y robos y no visibilizan la violencia hacia las mujeres como parte del problema.

Dentro del marco del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2019, se plantean bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Mujer el objetivo estratégico Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de Violencias (SOFIA) y su proyecto estratégico Bogotá Mejor Sin Violencia para las Mujeres. Éste busca asegurar la coordinación interinstitucional para la implementación de estrategias de prevención, atención y protección integral y restablecimiento de derechos de mujeres en riesgo o víctimas de violencias (Secretaría Distrital de Planeación, 2016b, pág. 466).

En relación al espacio público, otro aspecto a destacar, es la limitación que presenta para las personas cuidadoras y mujeres a cargo de personas dependientes, la falta de adecuación y mantenimiento para la accesibilidad universal de peatonales, andenes y parques para el traslado de coches de menores, sillas de rueda o distintas discapacidades. En este aspecto Bogotá presenta un retraso importante.

²⁶ Documento de Diagnóstico actualización Plan de Igualdad de Oportunidades – PIOEG, SDMUER (2017), no publicado)

²⁷ El Acuerdo 526 de 2013 del Concejo de Bogotá, define la implementación de Consejos de Seguridad de Mujeres en las 20 localidades de la ciudad.

II. Descripción de las competencias a nivel subnacional de las políticas de cuidados

A. Descentralización de políticas e instituciones vinculadas a políticas de cuidados

Colombia es un estado unitario en forma de República presidencialista conformado por tres ramas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial y otros órganos, autónomos e independientes. Como estado unitario tiene centralización del poder político, pero con un traslado de competencias (facultad para decidir) y recursos a los 33 departamentos, cinco distritos y 1.122 municipios, que conforman el Estado a escala territorial. Éstos tienen la capacidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos (impuestos, tasas) y administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones, y participar en las rentas nacionales (recursos económicos).

Las políticas públicas de protección social y de cuidados de infancia, personas adultas mayores, y personas con discapacidad, tienen un carácter nacional y se desprenden de la Constitución de Colombia y de la normatividad vigente que comprende una nutrida legislación. Entre ésta podemos citar la Ley 789 de 2002, que establece las bases del sistema de protección social. El nivel nacional, es el responsable de la construcción, seguimiento y evaluación de las políticas estableciendo los lineamientos generales que orientan el quehacer de los ministerios y el de las entidades territoriales. La responsabilidad de su ejecución y financiamiento se ubica en las entidades territoriales. Las entidades territoriales, (Municipios y Distritos), por su parte, con base en la normatividad y políticas nacionales definen sus propias políticas, planes y programas de mediano y/o largo plazo que son ejecutados con base en los Planes Locales de Desarrollo.

La prestación de los servicios de cuidado se realiza mediante entidades públicas y privadas, por las familias y la comunidad, dependiendo del nivel de ingresos y la capacidad de pago de las familias. A nivel estatal la oferta de servicios para primera infancia, personas adultas mayores dependientes y personas con discapacidad tienen una cobertura precaria, como puede observarse en las cifras presentadas en los anteriores capítulos.

1. Sistema de protección social

En Colombia existe un Sistema de Protección Social (SPS) a nivel nacional, que ha venido transformando su enfoque en los últimos cuatrienios. El país ha avanzado transitando del asistencialismo a la promoción social, buscando en su política de protección social incrementar la calidad, la cobertura de los trabajadores informales y el aseguramiento de ingresos en la vejez en un marco de derechos para toda la población. La intención de construir de manera gradual un SPS integral comprende aspectos como: i) la universalidad, en cuanto el sistema pretende cubrir a toda la población, bajo un enfoque de derechos ii) el tránsito de la concepción de programas asistenciales/remediales a una orientación promocional de los mismos; iii) los desafíos de una visión más integral y coordinada de las intervenciones del sistema; y iv) la tensión de la financiación entre prestaciones contributivas y asistenciales” (CEPAL, 2015b, pág. 9).

De acuerdo a la Ley 789 de 2002, el SPS que está bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social, es el conjunto de políticas públicas destinadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Busca efectivizar el derecho a la salud mediante el acceso de la población a servicios de calidad y oportunidad; a la pensión, creando un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados; y al trabajo, creando las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales.

Diagrama 1
Componentes del Sistema de Protección Social en el ciclo vital



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, “De la Asistencia a la Promoción Social, SISD 35”, 2008, en Acosta, Navarro y Pinzón, 2012.

Los componentes del sistema se han definido teniendo como base los riesgos propios a los que se enfrentan las personas más vulnerables y los riesgos idiosincráticos (pobreza, hacinamiento, falta de vivienda, exclusión social/política, discapacidad) y covariantes (crisis económicas, fenómenos climáticos, violencia, reclutamiento forzado, desplazamiento), que tienen un carácter transversal.

El SPS está orientado fundamentalmente a la atención de la población vulnerable con carencias en materia de ingresos y en diversas dimensiones del bienestar, más, no cuenta con un enfoque de responsabilidad social hacia la economía del cuidado y la autonomía económica de las mujeres, por lo que no define ni estrategias ni acciones que alivien las tareas de las mujeres en el cuidado de personas dependientes.

2. Políticas de cuidado de primera infancia

a) Política pública nacional de primera infancia²⁸

i) *De cero a siempre*

Los derechos fundamentales de los niños están establecidos en la Constitución Política de Colombia, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada. La política nacional de primera infancia, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 109 de 2007, se apoya en la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1295 de 2009 que reglamenta, por un lado, la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben) y, por otro, establece una serie de principios respecto al cuidado de la primera infancia. Recientemente, en agosto de 2016 se aprueba la Ley 1804 que establece la política de Estado CONPES, para el desarrollo integral de la primera infancia, denominada de De Cero a Siempre.

Los principios de la política CONPES, ubican a la familia como eje fundamental y contexto natural para el desarrollo integral de los niños y las niñas de 0 a 6 años y como principal entorno en el desarrollo del individuo. Establecen que el Estado, la familia y la sociedad deben asumir conjuntamente el compromiso frente a la primera infancia. Su objetivo general es promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia. La política busca además potenciar a las familias y a las personas cuidadoras para relacionarse con los niños y las niñas de manera más equitativa e inclusiva, e igualmente a los centros de desarrollo infantil y la comunidad.

La política ubica la responsabilidad de su ejecución y financiamiento en las entidades territoriales, a través de los Consejos de Política Social, espacio participativo de trabajo a nivel municipal, conformado por representantes de los organismos gubernamentales, organismos no gubernamentales y organizaciones comunitarias. El Consejo de Política Social articula del Sistema Nacional de Bienestar y facilita los espacios para que la construcción de la política pública se desarrolle desde y con la comunidad, y sea sustentable y estable, de manera de garantizar la inversión de recursos en la niñez, en los territorios.

Por su parte, desde la Presidencia de la República se crea la Consejería Presidencial para la Primera Infancia (Decretos 1649 de 2014 y 724 de 2016), que tiene como función, entre otras, coordinar políticas y programas institucionales para la primera infancia y la estrategia de Cero a Siempre a nivel territorial, establecer alianzas con el sector privado y articular estrategias para la consecución de recursos públicos, privados y de la cooperación internacional. Con base en el Decreto 4875 de 2011 se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral para la Primera Infancia, que tiene como objetivo: coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, concertando entre los diferentes sectores involucrados, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

ii) *Educación Inicial*

La política educativa para la primera infancia del Ministerio de Educación Nacional a partir de 2013, define tres niveles para la educación preescolar en lo que se denomina el proceso de educación inicial para la primera infancia (3 a 6 años): pre jardín, jardín y transición, aplicable a todo el país. El nivel de transición es obligatorio como parte de la educación básica primaria.

b) Política de Infancia en Bogotá

Con el Decreto 520 de 2011, se establece en Bogotá la denominada política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011 -2021(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a). Esta política tiene en consideración los mismos principios de la política nacional de primera infancia, consignados en la Ley 1098 de 2006 en su Artículo 203; sin embargo, abarca un abanico mayor que incluye niños y niñas de

²⁸ CONPES Social 109 de 2007 y Ley No. 1804 de 2016.

0 a 18 años y aporta nuevos elementos que abordan las discriminaciones étnicas, raciales y culturales, por razones de discapacidad y afectados por el conflicto armado. Su objetivo general es lograr que los niños y niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia desarrollen sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos.

Sus objetivos específicos son:

- Realizar acciones intencionadas y diferenciales en condiciones de equidad que aseguran el ejercicio y disfrute de los derechos de los niños y las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá.
- Reconocer a los niños y las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia como ciudadanos, ciudadanas y sujetos activos titulares de derechos.
- Lograr que el Estado, la sociedad y las familias actúen de manera conjunta y coordinada en la protección integral de los derechos de los niños y las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia.

Cuadro 9
Bogotá: ejes de la política de infancia, 2011-2021

Ejes	Componentes
1. Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ciudad, Familias y Ambientes Seguros 2. Alimentación Nutritiva 3. Creciendo saludables 4. Igualdad de oportunidades para vivir la identidad de género, para niños y niñas desde la primera infancia 5. Sexualidad y re-creación de la vida 6. Felices de ser quienes son 7. Educación para disfrutar y aprender desde la primera infancia 8. Expresión auténtica desde el disfrute del patrimonio cultural, el arte, el juego, la recreación y el deporte 9. Participación con incidencia
2: Bogotá construye ciudad con los niños y las niñas y los/las adolescentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escenarios para la ciudadanía 2. Movilización social 3. Redes de cuidado calificado de niños, niñas y adolescentes desde la primera infancia 4. Interacción y diálogo intergeneracionales en condiciones de equidad 5. Promoción y difusión de lenguajes y estéticas infantiles y adolescentes sobre la ciudad en el espacio público
3. Gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones intencionadas y diferenciales de protección de los niños y las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia gestionadas de manera integral 2. Sociedad civil, personas y organizaciones de la ciudad corresponsables de la garantía de los derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes 3. Las familias con vínculos seguros, corresponsables en la generación de condiciones para el desarrollo de los niños, las niñas, los y las adolescentes

Fuente: Elaboración propia, basado en la Política de Infancia y Adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011.

La instancia encargada de coordinar y ajustar el proceso de implementación de la política de infancia y adolescencia de Bogotá D. C. a nivel distrital, es el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia, creado por la Resolución 1613 de 2011 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b). En el ámbito local, las instancias encargadas de la coordinación e implementación de la política de infancia y adolescencia son los Comités Operativos Locales de Infancia y Adolescencia.

El Plan de Desarrollo 2016-2020, en concordancia con los artículos 29 y 27 de la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia define la creación del Sistema de Atención Integral para la Primera infancia, administrado por la Secretaria de Integración Social, en conjunto con la Secretaria de Educación Distrital, la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.

3. Políticas de envejecimiento humano y vejez

a) A nivel nacional

La Ley 1151 de 2007 determinó la obligación del Ministerio de la Protección Social, de definir y desarrollar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Por su parte, la Ley 1251 de 2008, dictó las normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. Tiene como objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez.

El Consejo Nacional del Adulto Mayor, se establece como el órgano consultivo del Ministerio de Salud y Protección Social, que cuenta con la participación de asociaciones de pensionados, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, ministerios, ancianatos, entidades cívicas, universidades, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), gobernaciones, alcaldías y otras relacionadas con la problemática del adulto mayor.

Con base en la Ley 1251 de 2008, se diseña la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2014-2024, dirigida a todas las personas residentes en Colombia y en especial a las personas de 60 años o más, con énfasis en aquellas en condiciones de desventaja social, económica, cultural o de género. Esta es una política pública de Estado, concertada, que articula a todos los estamentos del gobierno y a las organizaciones sociales con un propósito común: visibilizar, movilizar e intervenir la situación del envejecimiento humano y la vejez de las y los colombianos durante el periodo 2014-2024. Esta política, propone estructurar un Observatorio, para apoyar la gestión de políticas públicas, con base en los resultados de la Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) 2014 y otras fuentes de información.

Las instituciones responsables de la gestión de la política son: el Ministerio de Salud y protección Social quién lidera, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. A nivel territorial, la política define que los departamentos, distritos y municipios deben implementar, monitorear, evaluar y financiar la Política Colombiana de Envejecimiento Humano, articular a las entidades de gobierno local e instituciones públicas y privadas, formular planes operativos y brindar asistencia técnica. Asimismo, vincula a las empresas e instituciones prestadoras de servicio de salud y al Instituto de Bienestar Familiar ICBF en la protección de las personas de 60 años o más, en estados de abandono, extrema pobreza o alta desventaja social.

El programa Colombia Mayor (2013) del Ministerio del Trabajo, por su parte, protege a las personas de tercera edad desamparadas y otorga subsidios económicos a la población mayor en estado de extrema pobreza. En este marco, se crearon los Centros de Bienestar del Adulto Mayor y los Centros Diurnos, instituciones sin ánimo de lucro, de naturaleza pública, privada o mixta; que funcionan mediante convenios suscritos entre instituciones públicas y la institución operadora de carácter público o privado.

b) Política pública social para el envejecimiento y la vejez de Bogotá

Por medio del Decreto 345 (2010) se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital. Su objetivo general es garantizar la promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas mayores sin distinción alguno. La política se estructura a partir de las siguientes dimensiones: Vivir como se quiere en la vejez, vivir bien en la vejez, vivir sin humillaciones en la vejez y envejecer juntos y juntas (Bogotá D.C, 2010).

La implementación de esta política estará a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social, de la Secretaría Distrital de Salud y de los demás sectores de la administración, quienes de manera concertada con la sociedad civil, las organizaciones de personas mayores y las entidades de orden nacional e internacional, velarán por la ejecución, seguimiento, cumplimiento y continuidad de la política, sus estrategias y disposiciones (Bogotá D.C, 2010)

4. Políticas públicas de discapacidad

a) Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social

La Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS), CONPES166, busca trascender de las políticas de asistencia o protección hacia políticas de desarrollo humano con un enfoque de derechos. Ésta incluye el acceso a bienes y servicios con criterios de pertinencia, calidad y disponibilidad; procesos de elección colectiva, la garantía plena de los derechos de los ciudadanos y la eliminación de prácticas que conlleven a la marginación y segregación de cualquier tipo. Como se menciona en los antecedentes del CONPES 166, durante los últimos 10 años en Colombia se han presentado avances significativos en torno al abordaje de la discapacidad, entre los que se incluyen acciones de política pública desde la institucionalidad gubernamental, el sector privado, la sociedad civil representada en organizaciones de y para la discapacidad, así como redes sociales, academia y organismos de cooperación internacional.

La creación del Sistema Nacional de Discapacidad (SND), se identifica como uno de estos avances, en tanto “busca garantizar la articulación de las políticas, los recursos y la atención a las personas con discapacidad en el nivel nacional y territorial” (CONPES, 2013, pág. 8). Con base en la expedición de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, el Ministerio de Salud y Protección Social ha desarrollado acciones encaminadas a la reglamentación de manera coordinada entre todas las entidades estatales de la mano con los y las representantes de la sociedad civil que hacen parte del Sistema Nacional de Discapacidad. Sin embargo, no se conoce la verdadera magnitud e impacto de la oferta dado que las políticas son poco estables y las acciones sectoriales son fragmentadas, razón por la cual aún no existe un registro a nivel nacional sobre instituciones o programas que brindan servicios de cuidado a la población con discapacidad (CONPES, 2013).

La creación del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad dependiente del Ministerio de Salud y de Protección Social, es una herramienta que permite recoger vía web información sobre dónde están y cómo son las personas con algún tipo de discapacidad residentes en Colombia. Hasta diciembre de 2013, 1.062.917 personas se han inscrito en dicho registro. 545.876 mujeres (51,4%) y 516.030 hombres (48,6%) con discapacidad.

b) Política de discapacidad en Bogotá

Mediante el Decreto 470 de 2007, se adoptó la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital, tiene dos propósitos: la inclusión social y la calidad de vida con dignidad. Los principios asumidos por esta política son aquellos parámetros fundamentales o reglas proyectadas para facilitar la solución a las situaciones que viven las personas con discapacidad (PCD), sus familias y sus cuidadoras y sus cuidadores. Implican el reconocimiento de las normas jurídicas existentes en materia de discapacidad e inclusión social y se consideran básicos, ineludibles y no negociables dentro del enfoque de derechos humanos asumido. Estos principios son: Democracia, Autonomía, Equidad, Diversidad, Participación, Corresponsabilidad Social, Sostenibilidad, Transversal e integral, Perdurabilidad, Solidaridad (Bogotá D.C, 2007a).

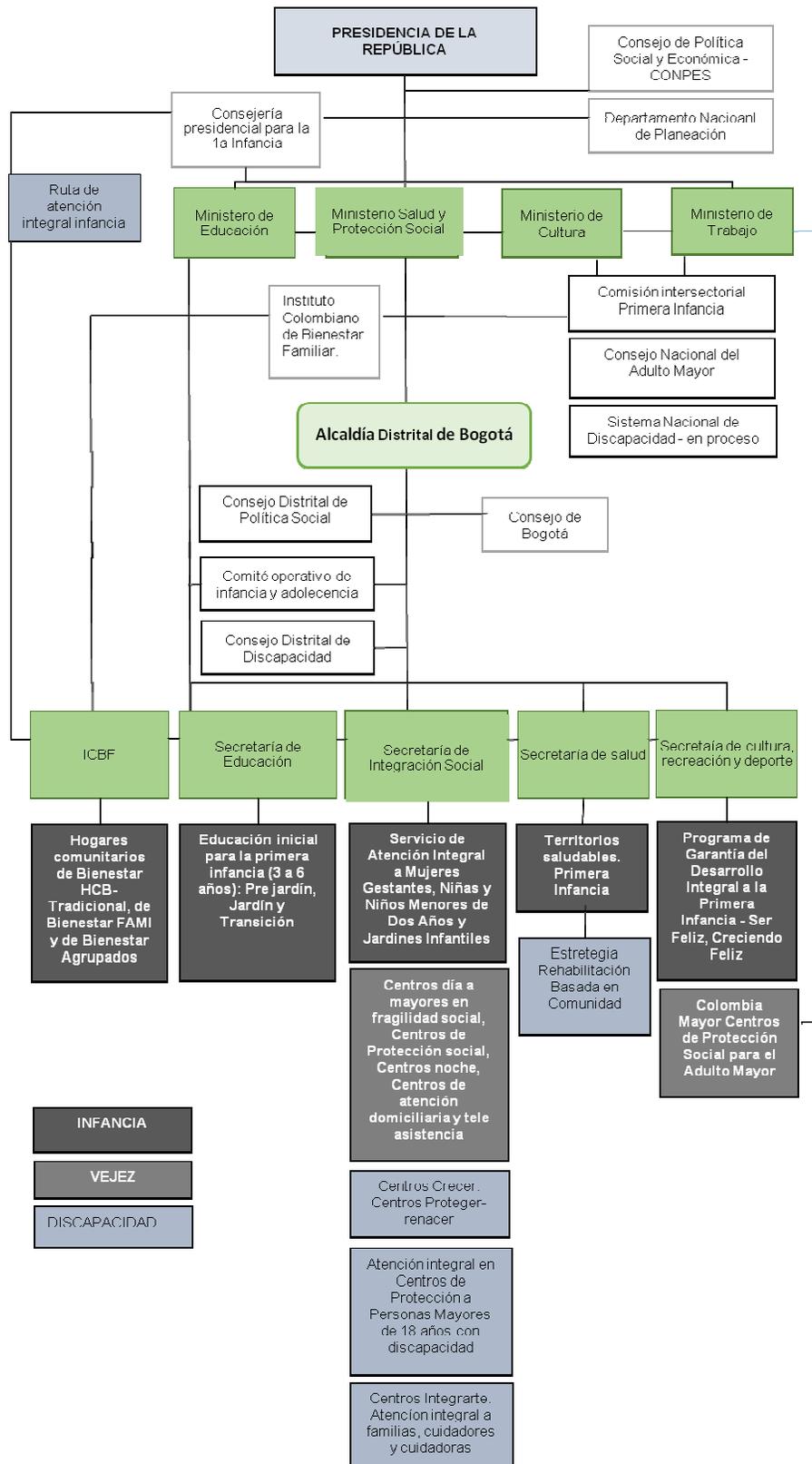
Cada administración deberá adoptar el plan de acción distrital y las metas para dar cumplimiento a la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital, dentro de su Plan de Desarrollo. Asimismo, cada entidad deberá contar con el diseño y aplicación constante de indicadores de evaluación, seguimiento e impacto, que permitan hacer un acompañamiento y reevaluación constante a esta política.

La coordinación de la implementación de la presente Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital, estará a cargo del Consejo Distrital de Discapacidad. La entidad responsable de ejecutar los programas de atención es la Secretaría Distrital de Integración Social.

5. Coordinación institucional de políticas y programas a nivel nacional y de Bogotá

El diagrama 1, resume en un esquema el nivel de articulación de los programas de protección social y cuidado a nivel nacional que tienen competencia a nivel de la ciudad de Bogotá D.C.

Diagrama 2
Bogotá D.C.: Programas de cuidado y entidades responsables



Fuente: Elaboración propia, basada en los documentos de políticas de cuidado de las instituciones responsables, 2016.

Como conclusión general, debemos señalar que las políticas públicas de cuidado, a nivel nacional y en Bogotá, si bien han permitido pasar de intervenciones asistenciales a intervenciones de protección y promoción social, impactando de manera positiva en el mejoramiento de las condiciones de las niñas y niños en el país y demás personas dependientes, conservan una orientación familista, en tanto sus objetivos no están centrados en la ampliación de la igualdad de oportunidades de acceso al trabajo remunerado de las mujeres. Al ser familista, se apoya principalmente en el fortalecimiento de los lazos familiares para el cuidado de los menores en el hogar, que recae fundamentalmente en las mujeres de la familia: madre, hijas, nueras, abuelas, entre otras personas.

Bajo esta lógica, el Estado impulsa acciones para ampliar el acceso a la salud, la nutrición, la educación, la ciudadanía y la protección de niñas y niños frente a riesgos de violencia o abandono; aporte que es valioso, pero no es suficiente para equilibrar las cargas extras que soportan las mujeres que cuidan a personas dependientes, tratando de armonizar la vida familiar y laboral.

Las familias son quienes en mayor medida atienden a sus mayores, con grandes carencias debido a limitantes tanto económicos como de tiempo disponible. Es sobre las mujeres del círculo familiar en quienes recae esta atención, debido a la concepción generalizada de que “la mujer está mejor preparada que el hombre para el cuidado, ya que tiene más capacidad de abnegación, de sufrimiento” (Arenas, 2014, pág. 3). Aunque se requiere de una mayor participación de los hombres en el desarrollo de las tareas domésticas y de cuidado, es también importante que los “costos” del cuidado sean asumidos y redistribuidos en condiciones de corresponsabilidad entre las familias, la sociedad y el Estado (Alvear, 2015). Se trata, por lo tanto, de impulsar una redistribución igualitaria de género del trabajo de cuidado, pero también, de una redistribución económica entre las familias de menores recursos, que les permita acceder a servicios de cuidado gratuitos y de calidad, que garanticen su derecho al cuidado y mitiguen el impacto negativo producido por las desigualdades de clase, que hacen que estos servicios sean inaccesibles para una gran parte de la población.

6. EL SINACU. Diseño del nuevo Sistema Nacional de Cuidados

A partir de la expedición de la Ley 1413 de 2010, la Comisión Intersectorial de Economía del Cuidado, viene trabajando en la construcción de las bases institucionales y técnicas del Sistema Nacional de Cuidados (SINACU) y en la agenda Nacional sobre Economía del Cuidado, que inició la definición de población objetivo, los ejes responsables, los enfoques y principios del Sistema.

El SINACU, que se encuentra aún en proceso de diagnóstico y formulación, ha definido principios de equidad, progresividad, gradualidad, complementariedad, articulación intersectorial, corresponsabilidad y oportunidad, bajo enfoques de derechos, territorial, género y curso de vida. Parte reconociendo un enfoque de derecho universal al cuidado teniendo como ejes orientadores, el reconocimiento, la redistribución y la reducción²⁹, buscando distribuir la responsabilidad del cuidado entre el Estado, el mercado, la sociedad civil (fuerzas sociales organizadas) y la familia.

²⁹ Los eje orientadores propuestos por Diane Elson (2008) se refieren a: i) el reconocimiento de la economía del cuidado como un trabajo productivo, generador de valor, ii) la reducción de la carga para la mujer de las tareas doméstica y de cuidado, en función de liberar su tiempo y iii) la redistribución de dichas tareas entre hombres, mujeres, hogares, mercados, el Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Diagrama 3
Colombia: Agenda Nacional sobre Economía de cuidado



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, 2016c.

B. Régimen fiscal y sistema de financiamiento de la política y programas de cuidados

Según se afirma en el Plan de Desarrollo 2016- 2020, Bogotá cuenta con un sistema de financiación del desarrollo territorial y urbano dependiente de los recursos propios. Los ingresos totales promedio de 2011 a 2014 ascendieron a 14,7 billones anuales de pesos colombianos (6.000 millones de dólares aproximadamente a 2014), de los cuales el 22,4% se sustenta en el impuesto de industria y comercio y el 13% en el impuesto predial unificado. De otro lado, según los registros del Formulario Único Territorial, Bogotá ha recaudado \$ 690 mil millones anuales promedio entre 2011 y 2014 en instrumentos de captura de valor o participación de la dinámica inmobiliaria como la delimitación, las multas (donde se encuentran procesos adscritos a sistemas urbanísticos, la contribución por valorización y la participación en plusvalía. Se destaca el crecimiento del impuesto predial, con recaudo de 1,9 billones (promedio anual). De forma complementaria, el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios en la ciudad ha permitido el acceso a recursos en una cuantía cercana a los \$ 200 mil millones a 2015 a partir de la Resolución SDHT 252 de 2009 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016b). Cabe destacar que para la financiación de los programas de personas mayores, existe un recaudo por estampilla pro persona mayor.

No obstante, la actual administración está gestionando la obtención de nuevos recursos para el desarrollo de los programas sociales y el hábitat, para lo cual ha propuesto la venta de la Empresa de Teléfono de Bogotá por un aparte y la gestión de recursos privados, por otra.

1. Financiamiento de programas de cuidado en Bogotá

La financiación de los programas de protección y cuidado que a continuación se identifican se basan en los programas del Instituto de Bienestar Familiar y del Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá 2016-2020, orientados a la protección y cuidado de las personas dependientes.

En relación al Plan de Desarrollo, se han considerado los programas y proyectos que, directa o indirectamente, están orientados a atender el bienestar de las personas dependientes o que aportan a disminuir la sobrecarga de trabajo de las mujeres y a avanzar en su autonomía.

a) Primera infancia

El Instituto de Bienestar Familiar, institución de carácter nacional, cuenta en 2017 para Bogotá, con un presupuesto de 26.477.924.451 de pesos, correspondiente a 9.130.319 dólares, para la atención de primera infancia en las distintas localidades de Bogotá.

Por su parte, la política de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C., se realiza mediante la asignación de los recursos de inversión del Distrito Capital según la disponibilidad que se tenga de los mismos. De otra parte, los gastos que genere su implementación serán atendidos con cargo a lo establecido en los presupuestos anuales de cada entidad. De acuerdo con la rendición de cuentas del período de gobierno distrital 2012-2016, la atención de los menores de 0 a 5 años de edad, se duplicó: pasaron de atender 121.294 niños en el 2011 a 250.000 en el 2015, con un presupuesto de dos billones de pesos (de ellos, 1,1 billones fueron para la Secretaría de Integración Social). Con base en las Fichas de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D de las distintas Secretarías del Distrito, se identificaron los montos de financiamientos para los siguientes programas y proyectos.

- Programa de Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia. Presupuesto total: 1.676.05 millones de pesos.
 - Proyecto: educación inicial de calidad en el marco de la ruta de atención integral a la primera infancia. 181,643 millones de pesos. Secretaria de Educación SEDE.
 - Proyecto: desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia. (Primera Infancia). 413.608,81 millones de pesos. Secretaría de Integración Social SDIS.
- Programa Integración Social para una ciudad de oportunidades.
 - Proyecto: espacios de Integración Social. (Construcción de jardines infantiles, centros día y centros crecer). 361.945 millones de pesos. Secretaría de Integración social.

b) Personas adultas mayores

- Programa: igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente.
 - Proyecto: envejecimiento Digno, activo y feliz. 734.231 millones de pesos. Secretaría de Integración Social.
- Programa Colombia Mayor, otorga bimestralmente el subsidio económico directo del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y la cofinanciación de la Secretaría Distrital de Integración Social, a 47.177 personas, por un monto de 120.000 pesos, (40 dólares) mensuales, de los cuales el Ministerio del Trabajo aporta el 62,5% y el Distrito el 37,5%.

c) Personas discapacitadas

- Programa: igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente.
 - Proyecto: por una ciudad incluyente y sin barreras. 207.632 millones de pesos. Secretaria de Integración Social.

III. Mapa de políticas y servicios de cuidados implementados en Bogotá

A. Análisis de las políticas y programas existentes para la atención de la población dependiente de cuidados

1. Políticas y programas de cuidado de la infancia

Las políticas y programas de cuidado de la infancia son regidas por las políticas nacionales como son De Cero a Siempre y las políticas del Ministerio de Educación ya descritas, que se territorializan en Bogotá con las siguientes estrategias y programas:

Cuadro 10
Colombia: estrategia nacional De Cero a Siempre implementada en Bogotá, con la Ruta integral de atención para la primera infancia, 2016

Estrategia Nacional con componente Distrital	Objetivo	Servicios	Meta
De Cero a Siempre ^a , se implementa en Bogotá a través de ruta integral de atención para la primera infancia 2016. Esfuerzo articulado entre: Educación, Integración Social, Salud, Cultura y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Prestar una atención Integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad	Registro civil, protección integral frente a violencias, defensa de derechos, afiliación a la seguridad social en salud, formación de la familia en cuidado y crianza, educación inicial con talento humano cualificado	Atención de 230 mil niños y niñas de 0 a 5 años a nivel Distrital

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Secretaría Distrital de Integración Social.

^a Véase, Estrategia de Cero a Siempre, Gobierno de Colombia en <http://www.deceroasiempre.gov.co/Paginas/deCeroaSiempre.aspx>.

Cuadro 11
Colombia: Programa Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
con componente distrital

Programa Nacional en Bogotá y demás municipios	Objetivo	Servicios	Meta
Hogares Comunitarios de Bienestar ^a	Hogares Comunitarios de Bienestar HCB-Tradicional: Cuidar primera infancia en el barrio, en hogares de Madres comunitarias	Atención entre 12 y 14 niños en la casa de una madre comunitaria	
	Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI. Dar apoyo a la crianza dirigido a madres lactantes y gestantes y a sus hijos/as hasta 2 años de edad, en su hogar	Atención a madres gestantes y lactantes, y a los niños hasta dos años, enseñándoles a las familias buenas prácticas de cuidado y crianza	Total. ICBF: 55.596 niños y niñas de 0 a 2 años. En el marco de la Ruta Integral de Atenciones
	Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados: Dar atención diurna a menores de 2 años	Se organizan en grupos hasta de 4 HCB tradicionales, en una infraestructura que generalmente es propiedad del municipio, en espacios más grandes y mejor adecuados	

Fuente: Elaboración propia con base a información Portal web Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, 2017.

Nota: Las madres comunitarias son personas responsables del cuidado de niños y niñas de primera infancia del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Son reconocidas por su solidaridad, convivencia y compromiso. El Programa lleva 30 años, nace en el año 1986 por iniciativa colectiva de madres y se reglamenta en 1989. En 2014, se les reconoció como trabajadoras formales.

^a Mayor información sobre Madres Comunitarias, [en línea] <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PrimerInfanciaICBF/Madres>.

Cuadro 12
Bogotá: programas específicos para primera infancia, 2016

Programas específicos para primera infancia	Objetivo	Servicios	Meta
Servicio de Atención Integral a Mujeres Gestantes, Niñas y Niños Menores de Dos Años. Institución responsable, Secretaría de integración social	Fortalecer las capacidades de madres, padres, cuidadores y agentes comunitarios	Educar, cuidar y proteger a las mujeres gestantes, niñas y niños menores de dos años en los entornos hogar y espacios públicos en el marco de la Atención Integral	2.670 madres gestantes y 37.143 niños de 0 a 2 años. En el marco de la Ruta Integral de Atención
Jardines infantiles. Institución responsable, Secretaría de integración social SDIS	Atención integral a la primera infancia de 0 a 5 años	Acceso a la salud, nutrición y disfrute de la cultura en las instalaciones de los jardines infantiles. Cuentan con aulas lúdico-pedagógicas, sala de lactancia, comedor infantil, zona de servicio de alimentos, baños de línea infantil	76.241 cupos anuales, para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atención
Prejardín, jardín y transición. Institución responsable, Secretaria de Educación	Articulación de las acciones de las diversas instituciones en torno al desarrollo integral de cada niño y niña. Favorecer ambientes de aprendizajes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado	Cuidado, nutrición y educación inicial	83.000.000 niñas y niños de 4 a 5 años. En el marco de la Ruta Integral de Atenciones

Fuente: Elaboración propia con base en Ficha de Estadística Básica de Inversión-EBI-, Alcaldía de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social, 2016.

Cabe señalar que la atención a menores de 2 años, se apoya fundamentalmente en los hogares, es decir las madres o familiares que los cuidan.

2. Programas para adultos mayores

a) A nivel nacional

En Colombia, el cuidado de las personas adultas mayores está ligado al cuidado de la salud, a suplir necesidades básicas como la alimentación y el hospedaje a personas de escasos recursos. El año 2007, el Ministerio de Salud y Protección social definió una Política de cobertura nacional sobre Envejecimiento y Vejez, que define como personas mayores a mujeres y hombres de 60 años o más, o mayores de 50 años si son personas en situación de riesgo.

En cuanto a sus líneas estratégicas, la Política de Envejecimiento y Vejez plantea el diseño de modelos de cuidado a mediano y largo plazo para personas cuidadas y para personas cuidadoras, poniendo énfasis en la capacitación de familias y del talento humano de cuidadoras/cuidadores de personas adultas mayores (Ministerio de Salud y Protección Social, 2007).

El Ministerio de Salud y Protección Social, define unos estándares de calidad regulados por la oficina de Promoción Social, que las instituciones públicas y privadas deben cumplir para la atención de personas mayores.

Cuadro 13
Colombia: Programa Nacional para la Protección de los adultos mayores
con aplicación en Bogotá

Programas	Objetivo	Servicio	Cobertura/Meta
Colombia Mayor	Protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados	Entrega de un subsidio económico	1.472.000 beneficiarios en 2016 Meta: Cobertura universal en los próximos cinco años

Fuente: Elaboración propia con base en portal web Ministerio de Trabajo, Programa Colombia Mayor.

b) En la ciudad de Bogotá

Con respecto a los adultos mayores, el Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos 2016-2020” busca asegurar la atención integral e integrada en salud a todas las poblaciones por curso de vida y disminuir las barreras de acceso y la gestión del riesgo en salud, que permitirá tener unas intervenciones desde lo promocional para el mejoramiento de la calidad de vida y un mejor vivir.

- Enfoque de curso de vida: permite evidenciar que el proceso de envejecimiento es transversal y constante a lo largo del curso de vida.
- Envejecimiento activo y saludable: es un proceso de optimización, que permite la obtención de oportunidades en una mejor salud, con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que se envejece.
- Transferencia intergeneracional: definida como la oportunidad que tiene la sociedad de tomar ventaja del incremento de la vejez en favor de su desarrollo.

Con respecto a la población mayor, las tareas del cuidado se siguen percibiendo como parte integrante de la vida doméstica, lo que imposibilita la planeación y ejecución de acciones para que cuidadores y cuidadoras sean cualificadas, reconocidas en su trabajo y sobre esta base, sea ampliado el espectro de servicios del cuidado para las personas dependientes (Osorio, 2015). Las intervenciones del Estado centradas en el apoyo de la sociedad civil, en la esfera doméstica y programas de subsidios a la vejez, entorpecen el debate público del tema para que se implementen acciones y políticas públicas que resuelvan la precariedad del servicio y no descansen en la feminización del cuidado (Pineda, 2013).

Cuadro 14
Bogotá: proyecto distrital de protección y cuidado para adultos mayores

Programa	Objetivos	Servicios	Meta
Proyecto 1099 "Envejecimiento digno, activo y feliz" Entidad Responsable, SDIS	Disminuir las prácticas adversas y percepciones discriminatorias en torno a la vejez y contribuir a la transformación de imaginarios sobre el envejecimiento y el diálogo intergeneracional como conceptos vitales para la construcción de proyectos de vida: Fortalecer con una atención integral, cualificada y desde la perspectiva de enfoque diferencial, que dignifique el proyecto de vida de las personas mayores Generar e implementar acciones que permitan informar, cualificar a la población en general y apoyar a las personas mayores y las redes familiares, respecto a su autocuidado y labor de cuidado Desarrollar acciones intergeneracionales que fortalezcan el enfoque de envejecimiento en las políticas públicas Distritales	Centros día a mayores en fragilidad social en la ciudad de Bogotá. Horario diurno, entre las 6 a.m. y 6 p.m., durante cinco o seis días a la semana Centros de protección social para personas mayores con dependencia severa o moderada en vulnerabilidad social. Vivienda permanente o temporal de las personas mayores. Servicios de hospedaje, alimentación, recreación, actividades productivas, de protección y cuidado integral Horario permanente Centros noche para la atención de personas mayores en situación de vulnerabilidad asociada a la falta de lugar estable para dormir Horario nocturno. Centros de atención domiciliaria para personas adultas mayores. Servicios domiciliarios con el fin de proporcionar bienestar a las personas adultas mayores, en su lugar de residencia Centros de tele-asistencia domiciliaria: atención especializada a través del contacto telefónico inmediato con persona idónea para la asistencia en crisis personales, sociales o médicas	22 centros Se atendieron 7.440 personas mayores en 2016 Meta: 15.000 Personas en el cuatrienio. 17 centros, 2 SDIS y 15 tercerizados Se atendieron 2.133 personas mayores en 2016 Meta: 1.940 cupos (2.264 personas cuatrienio) 5 Centros Noche Se atendieron 512* personas mayores en 2016 Meta: 250 cupos (2.800 personas cuatrienio)

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Secretaría de Integración Social SDIS a diciembre 2016.

3. Programas para personas en situación de discapacidad

El Proyecto de Discapacidad Por Una Ciudad Incluyente y Sin Barreras fue formulado por la Dirección Poblacional de la Secretaría Distrital de Integración Social, en coherencia con el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos, con el fin de atender oportunamente a la población con discapacidad, familias, cuidadoras y cuidadores de Bogotá D.C. Este Proyecto tiene por objetivo fortalecer los procesos de inclusión de las personas en situación de discapacidad, sus familias y cuidadores en los diferentes entornos, mediante acciones de articulación con actores públicos y privados y da cumplimiento a ello por medio de los siguientes servicios sociales (Secretaría Distrital de Planeación, 2016c):

Cuadro 15
Bogotá: centros de atención a personas en situación de discapacidad, 2016

Programa	Objetivo	Servicios	Cobertura
Centros Crecer. Atención integral para niños, niñas y adolescentes con discapacidad	Servicio social dirigido a promover el desarrollo humano e inclusión social de niños, niñas y adolescentes con discapacidad cognitiva, entre los 6 y los 17 años 11 meses de edad. Horario General de lunes a viernes de 7:30 a 4:30	Fortalecimiento de capacidades y la equiparación de oportunidades. Atención a partir de requeridos para la ejecución de las Actividades de la Vida Diaria (AVD), Actividades Básicas Cotidianas (ABC), habilidades sociales, comunicativas y ocupacionales	17 Centros Crecer. Atención de 885 niños y adolescentes y 539 niñas y adolescentes para un total de 1.424 personas atendidas
Centros Proteger - Renacer. Centros Integrales de Protección, CIP	Protección a niños, niñas y adolescentes con discapacidad institucionalizados con medida de protección, de restablecimiento de derechos o de emergencia adoptada por una Comisaría o Defensoría de Familia, con ocasión de la inobservancia, amenaza o vulneración de los derechos	Proceso de atención integral, interdisciplinar y transectorial encaminada al fortalecimiento de los vínculos y relaciones familiares en el marco de la corresponsabilidad y a la garantía, protección y restitución de los derechos. Horario General 24 horas	Un Centro de Protección renacer. Atención de 45 hombres y 26 mujeres para un total de 71 personas atendidas a 2016
Centros Integrarte. Atención integral en centros de protección a personas mayores de 18 años con discapacidad	Personas con discapacidad cognitiva, mental o física en abandono, sin redes familiares o con familia, en situación de vulnerabilidad social o que no puede hacerse cargo de su cuidado. Horario de Lunes a Viernes de 8:00 am a 3:00 pm Componente Familiar Marco de la corresponsabilidad para la inclusión social y familiar Componente de Participación y Redes Sociales	Alojamiento, alimentación, vestuario, elementos de aseo personal, dotación opciones ocupacionales, transporte y servicios funerarios Procesos de atención dirigidos a potenciar habilidades y destrezas de los miembros del grupo familiar para involucrarlos en la construcción de su proyecto de vida Fortalecer las redes sociales e institucionales con el fin de garantizar el sostenimiento e inclusión social de la persona con discapacidad y la familia en su medio comunitario de residencia Minimizar los imaginarios negativos culturales y sociales existentes en los ambientes familiares y sociales que los rodean a través de actividades lúdico-pedagógicas	445 hombres 429 mujeres para un total de 874 personas atendidas
Centros Integrarte	Acompañamiento psicosocial a personas con discapacidad, sus cuidadores y cuidadoras y a personas sin familia	Fortalecimiento del proceso de inclusión social. Atención integral a familias, cuidadores y cuidadoras de personas con discapacidad	5 Centros Integrarte Atención de 234 hombres y 154 mujeres. 388 personas atendidas

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Secretaría Integración Social. Proyecto de Atención Integral a Personas con Discapacidad, 2016.

La meta de la Secretaría de Integración social es atender un total de 3.115 personas con discapacidad en Centros Crecer, Centros de Protección, Centro Renacer y Centros Integrarte, en los próximos 4 años.

Por su parte, la Secretaría de Salud promueve la siguiente estrategia:

Cuadro 16
Bogotá: estrategia de la Secretaría de Salud, para personas
en situación de discapacidad

Estrategia	Objetivo	Servicios	Implementación	Acciones
Estrategia Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC)	Generar en los territorios mecanismos para el ejercicio del derecho a la salud en las personas con discapacidad, sus familias, cuidadoras y cuidadores cumpliendo con los principios de accesibilidad, integralidad, continuidad y participación social	Acciones individuales y colectivas en los niveles de promoción de la salud, prevención de la dependencia, atención en salud y rehabilitación	Atención Primaria en Salud	Identifican, caracterizan, llevan a cabo atención inicial y canalizan la población hacia servicios de salud y sociales que correspondan a la necesidad evidenciada
		La defensa y comunicación para el acceso y la accesibilidad; La movilización y participación política	Ruta de inclusión	Parte de la asesoría domiciliaria a familias en situación de discapacidad, el ingreso en el proceso de registro y caracterización y canalización para el acceso equitativo a servicios de salud, rehabilitación y sociales.
		Grupos de autoayuda y fortalecimiento de las redes, organizaciones y de líderes y lideresas comunitarios para el ejercicio pleno de los derechos y la inclusión social	Prácticas inclusivas en diferentes escenarios de la vida cotidiana	Donde se dinamizan redes sociales de líderes, lideresas, cuidadores y cuidadoras en discapacidad
			Alianzas estratégicas	Sistema Distrital de Discapacidad, la red de Redes Internacional, Nacional y Distrital de RBC, las academias y demás actores

Fuente: Elaboración propia con base en página web, Secretaría de Salud. <http://www.saludcapital.gov.co/DSP/Paginas/Personasencondiciondediscapacidad.aspx>.

La Política de Discapacidad de Bogotá ha sido constituida como un espacio participativo en el que las personas con discapacidad (PcD), sus familias y cuidadores han tenido la posibilidad de incidir en su proceso de formación. El Sistema Distrital de Discapacidad está organizado en una serie de instancias mediante las cuales el Distrito lleva a cabo la política orientada para las PcD, como son: i) Las instancias de coordinación, que comprenden el Consejo Distrital de Discapacidad y los Consejos Locales de Discapacidad, y ii) las instancias técnicas de las que hacen parte el Comité Técnico de Discapacidad y la Secretaría Técnica de Discapacidad.

B. Perfil de personas que reciben cuidados, grado de cobertura y calidad en Bogotá

1. Población en edad escolar

a) Matrícula de niños y niñas menores de 5 años

Con respecto a la educación inicial, para 2014 en Bogotá había 720.944 habitantes menores de 6 años (DANE, 2015b), de los cuales un porcentaje muy bajo (43,8%) de niños y niñas menores de 5 años asistía a alguna institución de atención integral a la primera infancia³⁰. Este porcentaje de asistencia muestra una disminución en relación al 2011, que correspondió al 47,6%.

³⁰ Las Instituciones de Atención Integral a la Primera Infancia pueden ser Jardines infantiles (del Distrito SDIS, o privados), u hogares comunitarios de bienestar familiar, entre otros.

En cuanto a la distribución de cobertura según las distintas localidades de la ciudad de Bogotá del Servicio de Atención Integral a Mujeres Gestantes, Niñas y Niños Menores de dos años, a cargo de la Secretaría de integración social, se identifican las siguientes cifras, correspondientes al año 2016, en el cuadro siguiente:

Cuadro 17
Bogotá: cobertura de la Secretaría de Integración Social en la atención a la primera infancia por localidades, 2016

Localidades	Total gestantes	Total niños	Total participantes
Barrios Unidos-Teusaquillo	13	212	225
Bosa	286	6 061	6 347
Chapinero	45	274	319
Ciudad Bolívar	393	5 582	5 975
Engativa	106	1 292	1 398
Fontibón	33	711	744
Kennedy	340	5 756	6 096
Los Martires	13	275	288
Puente Aranda- Antonio Nariño	103	1 015	1 118
Rafael Uribe	161	2 395	2 556
San Cristóbal	291	3 349	3 640
Santa Fe – Candelaria	76	721	797
Suba	273	4 147	4 420
Tunjuelito	62	814	876
Usaquén	77	1 220	1 297
Usme	398	3 273	3 671
Total general	2 670	37 143	39 813

Fuente: Reporte SIRBE participantes en atención Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en Ámbito familiar corte diciembre 2016- Dirección de Análisis de Diseño Estratégico, DADE.

Como se puede observar, la atención a niños en primera infancia aumentó de 156.171 en 2014 a 185.394 en 2015. Según los datos que se muestran a continuación, el aumento más significativo lo representan los niños atendidos en el ámbito familiar.

Cuadro 18
Bogotá: niños y niñas atendidas en primera infancia según ámbito, 2014-2015

Ámbito	2014	Porcentaje	2015	Porcentaje
Familiar	89 035	57,01	113 998	61,49
Institucional	67 135	42,99	71 396	38,51
Total	156 170		185 394	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos aportados por la Secretaría Distrital de Integración social, diciembre, 2016.

Si bien el número de niños y niñas atendidos en primera infancia (0 a 5 años) en 2015 aumentó con respecto a 2014, éste incremento se debió principalmente por la atención o asistencia que se presta a nivel familiar, es decir en los hogares, a madres gestantes y niños y niñas menores de 2 años. Este tipo de atención sobrepasa la atención institucional en 22,98 puntos porcentuales (Secretaría Distrital de Planeación 2016c).

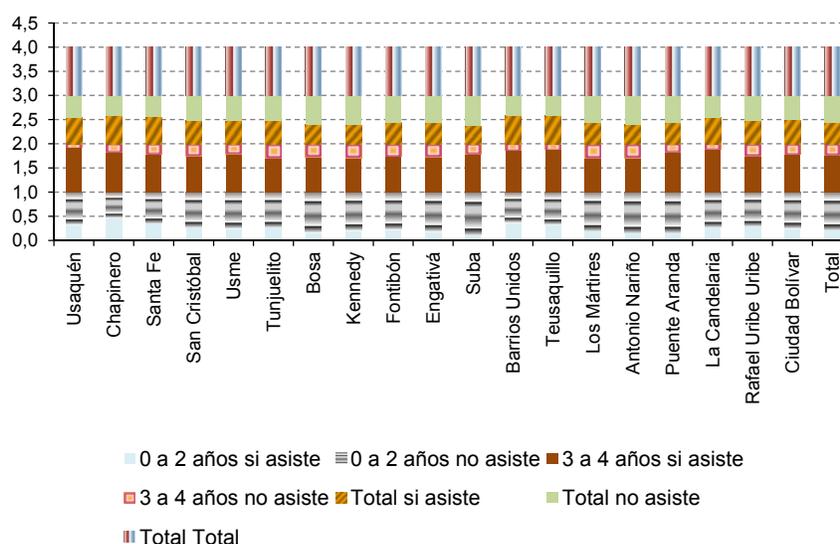
Por otro lado, con respecto a la atención en alimentación, el número de personas atendidas en 2015 fue de 390.338. Las personas atendidas por modalidad de apoyo alimentario en 2015 fueron los siguientes: en comedores comunitarios 70.226 personas; con respecto a las canastas complementarias se entregaron 27.272 unidades; los bonos canjeables fueron para 38.947 personas y 106.170 personas fueron beneficiadas a través de los apoyos alimentarios. Los bonos canjeables en poblaciones especiales fueron 147.723 (Bogotá Cómo Vamos, 2015). Por último, la evolución del número de comedores comunitarios pasó de 138 en 2012 a 148 en 2015 (Bogotá Cómo Vamos, 2015).

Dentro del Plan de Desarrollo 2016-2020, el pilar Democracia Urbana específicamente en el Programa Integración Social para una Ciudad de Oportunidades contiene una meta para la ampliación de la capacidad instalada de atención para la primera infancia. Al igual que en otros casos, no obstante, su énfasis está en el ámbito familiar y no focalizado en el fortalecimiento de la autonomía de la mujer.

En materia de atención a primera infancia y atención en alimentación, los datos disponibles acerca de la acción del Distrito están relacionados con número de personas atendidas. No es claro cuál ha sido el resultado de estas acciones, ni tampoco el nivel de cobertura con respecto a la población que requeriría estos servicios. En la Secretaría de Integración Social afirman que la cobertura es de más del 90% de la población, sin embargo, se refiere solo a población vulnerable. No hay un sistema de cuidados para la población en general. Lo que indica que las familias no consideradas vulnerables solo tienen la alternativa de contratar servicios de cuidado privados.

Al desagregar por edades en la población preescolar, el grupo de mayor inasistencia a centros de atención integral de primera infancia es el de 0 a 2 años (sólo asiste el 21,5%), mientras que quienes más asisten a estas instituciones de educación inicial son los niños y niñas de 3 a 4 años de edad (73,3%).

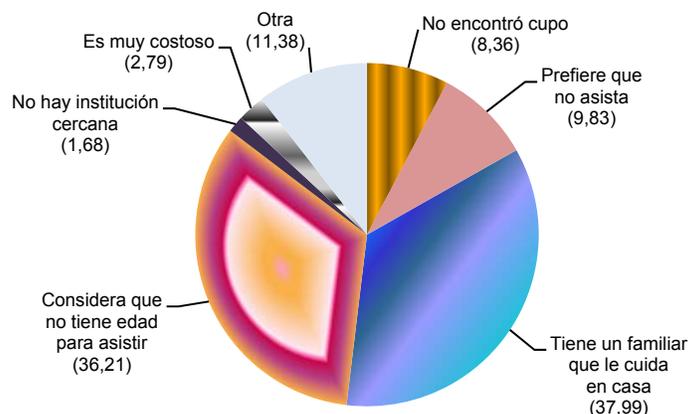
Gráfico 16
Bogotá: niños y niñas de 0 a 5 años, según asistencia o no a alguna institución de atención integral a la primera infancia, localidad y grupos de edad, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011 y 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

La principal razón para que niños y niñas no asistan al jardín u otra institución de atención integral a la primera infancia, es la presencia de un familiar que le cuida en casa. En segundo lugar, se considera que no tienen edad para asistir aún. Ambas consideraciones aún hacen parte de las creencias culturales que afectan directamente la autonomía de las mujeres.

Gráfico 17
Bogotá: niños y niñas de 0 a 5 años según principal razón para no asistir a un jardín u otra institución de atención a la primera infancia, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011 y 2014, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

b) Matrícula de niños y niñas de 7 a 12 años

De acuerdo al Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, se reconoce como niño o niña a toda persona entre los 0 y los 12 años de edad.

A partir de los 7 años niñas y niños pasan a integrar la educación formal que comprende tres niveles: primaria, secundaria y media (Colombia, Congreso de la República, 1994).

La demanda potencial del sector educativo está determinada por la Población en Edad Escolar (PEE), es decir niñas, niños y adolescentes entre los 5 y 16 años. De acuerdo con las proyecciones de población del DANE y el DNP, la población en edad escolar de Bogotá para el año 2013 fue de 1.465.194 niños y niñas. Las cifras del DANE muestran una disminución de la PEE año a año, la cual en el período comprendido entre el 2009-2013 equivale a 32.577, mostrando una tasa de decrecimiento de 0,43% promedio anual. Esta reducción afecta de manera especial a los rangos entre 6 a 10 años, 11 a 14 años y 15 a 16 años.

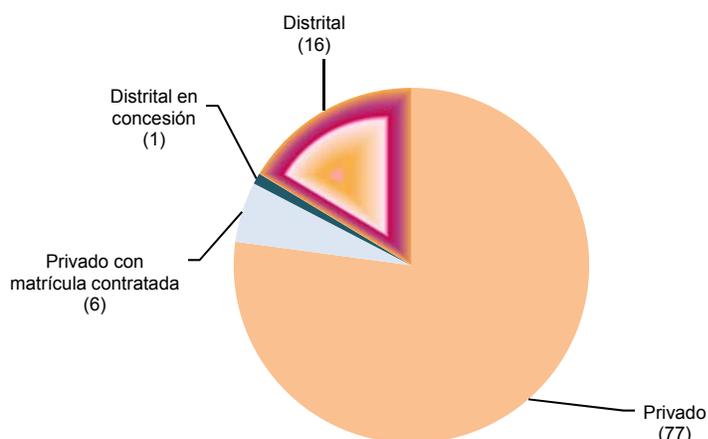
La oferta educativa en Bogotá está conformada por 2.170 establecimientos educativos distribuidos en: privados con 1697 centros (77%), Privado con matrícula contratada con 121 centros (6%), Distrital en concesión con 22 centros (1%) y Distrital con 360 centros (16%).

La matrícula oficial en Bogotá, está conformada por los estudiantes de los colegios distritales, colegios en concesión y colegios privados que tienen contrato con la Secretaría de Educación Distrital, SED.

La jornada escolar es de 5 horas diarias³¹, la que no es compatible con las jornadas laborales de madres y padres trabajadores. Al respecto, en los últimos años se ha venido avanzando en propuestas orientadas a la jornada única escolar de seis horas, especialmente en Bogotá, no obstante, no ha sido aún implementada en los colegios públicos.

³¹ Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1850 de 2002, por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones. (Colombia, Congreso de la República, 2002).

Gráfico 18
Bogotá: oferta educativa pública y privada, 2015
 (En porcentajes)



Fuente: Directorio de Establecimientos Educativos de Bogotá-SED, año 2015.

2. Población de adultos mayores y cobertura de servicios

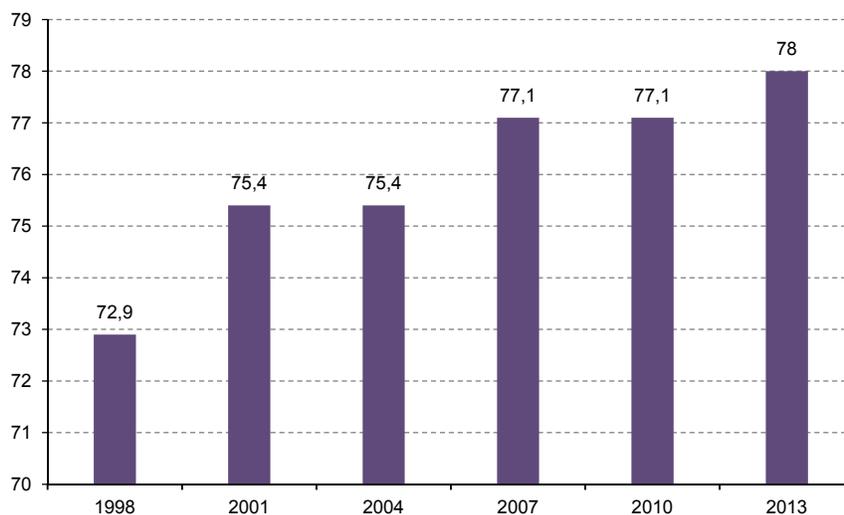
El sistema pensional de Bogotá está enmarcado en el Programa Colombia Mayor del Gobierno Nacional. Para 2017 se planea cubrir a 1.700.000 adultos mayores en las distintas ciudades del país. Según un estudio de la Universidad Externado de Colombia (Universidad Externado de Colombia, 2014), el 75 % de los adultos mayores del país no recibe ninguna pensión. Lo cual es confirmado por el estudio de Misión Colombia Envejece que muestra que en la actualidad se está dejando de dar protección a la vejez a por lo menos dos de cada tres colombianos adultos mayores (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015). Por lo tanto, la mayoría de la población llega a la vejez sin ingresos para vivir autónomamente.

Según cifras del DANE, en Bogotá la esperanza de vida de la población va aumentando año a año; en 15 años ha aumentado 6 años de vida, ha pasado de los 72 años en 1998 a los 78 años en el 2013.

Para el caso de Bogotá, de un total de cien personas mayores de 60 años, 43 son hombres y 57 mujeres (14 puntos porcentuales)³²; mientras que para los mayores de 80 años, 37 son hombres y 63 mujeres (26 puntos porcentuales). Observando el crecimiento absoluto de población mayor, tanto en los grupos de 60 a 64 años como en el de 80 y más años, las mujeres son mayoría en razón a su mayor expectativa de vida. Por lo tanto, la demanda de trabajo de cuidado, a partir del proceso de envejecimiento poblacional, se seguirá brindando principalmente a mujeres, lo cual obliga a pensar en sus dinámicas y necesidades particulares (Pineda, 2013).

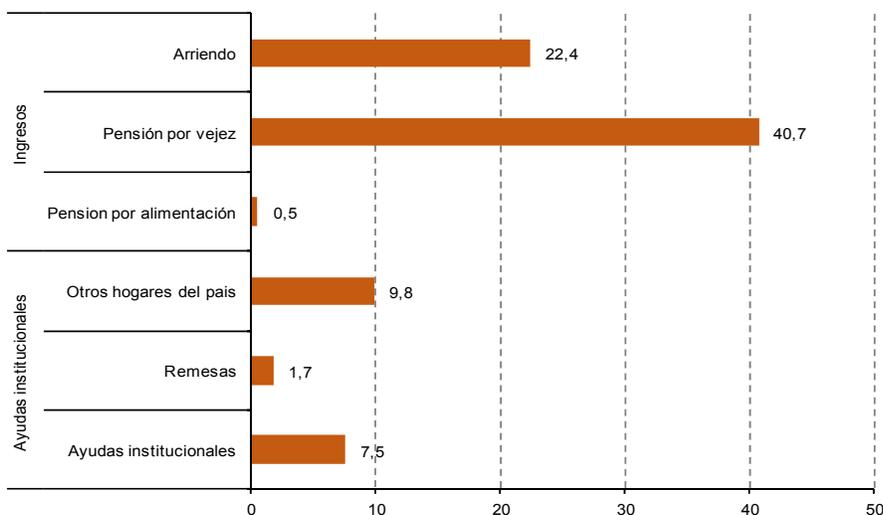
³² Según DANE datos 2014, en Bogotá viven más de ochocientos mil personas mayores de 60 años. 57% mujeres y 43% hombres. La población adulta mayor ha aumentado 1.5pp en 5 años. (del 8,7% al 10,3%).

Gráfico 19
Bogotá: esperanza de vida al nacer, 1998-2013
 (En años)



Fuente: Dimas, 2015, Observatorio de Desarrollo Económico. Información obtenida en base a datos de Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Gráfico 20
Bogotá: adultos mayores que reciben ayudas o ingresos, 2013
 (En porcentajes)



Fuente: Dimas, 2015, Observatorio de Desarrollo Económico. Información obtenida en base a datos de Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Según la ENUT (DANE, 2014b) solo un 14,5% de la población de adultos mayores participa en el mercado laboral. Desagregando dicha cifra de fuerza laboral según sexo, el 24,3% corresponde a hombres y un 9,8% a mujeres. El tiempo diario que emplea una persona mayor en actividades remuneradas es de siete horas cincuenta y cuatro minutos, lo cual es inferior al tiempo que emplean tanto los jóvenes (nueve horas treinta y dos minutos) como los adultos (diez horas y cinco minutos).

En cuanto a cobertura podemos señalar los siguientes servicios:

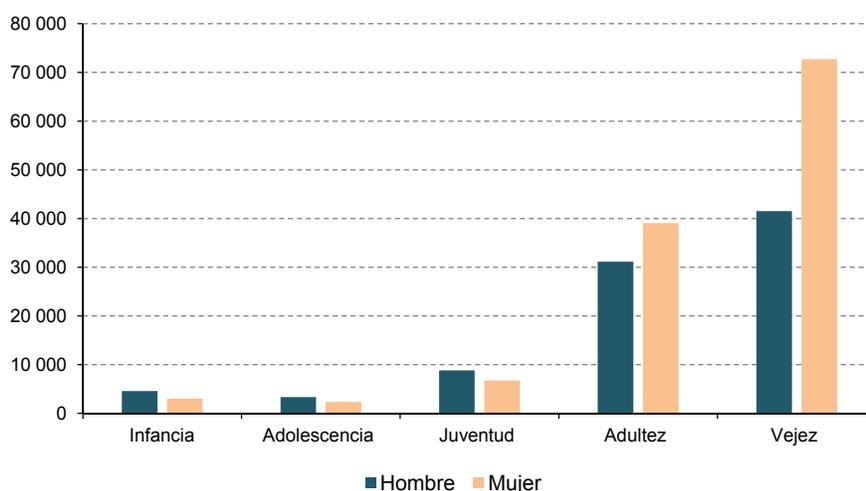
- Programa Colombia Mayor: otorga bimestralmente el subsidio económico directo a 47.177 personas, por un monto de 120.000 pesos, (40 dólares) mensuales, de los cuales el Ministerio del Trabajo aporta el 62,5% y el Distrito el restante 37,5% del total.
- Centros día: horario diurno. Personas mayores en fragilidad social. Hay 22 centros. Se atendieron 7.440 personas mayores en 2016. Meta: 15.000 personas en el cuatrienio.
- Centros de protección social para personas mayores con dependencia severa o moderada en vulnerabilidad social: hay 17 centros. Se atendieron 2.133 personas mayores en 2016. Se proyecta atender 2.264 personas anuales, en el próximo cuatrienio.
- Centros noche, para la atención de personas mayores en situación de vulnerabilidad asociada a la falta de lugar estable para dormir: hay 5 Centros Noche. Se atendieron 512 personas mayores en 2016. Se espera atender 2.800 personas en los próximos cuatro años.

3. Población en situación de discapacidad permanente y cobertura de servicios

Según la Secretaría Distrital de Salud Bogotá, las personas con discapacidad identificadas son 227.450, y según las cifras desagregadas por sexo de cada 100 personas 58 son mujeres y 42 son hombres³³. Esta Secretaría desarrolla la Estrategia Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC) con el objetivo de generar en los territorios mecanismos para el ejercicio del derecho a la salud en las personas con discapacidad, sus familias, cuidadoras y cuidadores cumpliendo con los principios de accesibilidad, integralidad, continuidad y participación social (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Bogotá es la ciudad colombiana con mayor número de población en condición de discapacidad. Según el Ministerio de Salud, en el 2014 se encontraban inscritas 213.356 personas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017); el 53,5% de esta población en el rango de adultos mayores, lo que indica una correlación entre la discapacidad y la etapa del ciclo de vida de las personas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Gráfico 21
Bogotá: población con discapacidad según etapa de ciclo de vida y sexo, 2010
(Porcentajes)



Fuente: Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, 2005-2010; Ministerio de Salud y Protección Social, Secretaría Distrital de Salud (información preliminar 2011-2014). Última fecha de actualización agosto de 2014.

³³ Según datos preliminares obtenidos a través del proceso de Registro para la localización y Caracterización de las personas con discapacidad.

C. Perfil de las cuidadoras formales e informales

A continuación se analizará el perfil de las cuidadoras de acuerdo con los programas por tipo de población dependiente en la ciudad de Bogotá D.C.

1. Primera infancia

Bogotá D.C., por intermedio de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) atiende a la primera infancia mediante dos líneas de acción: la institucional y la familiar.

a) Atención institucional

Se implementa mediante jardines infantiles y hogares comunitarios:

i) Jardines infantiles

La Secretaría de Integración Social de Bogotá atiende bajo esta modalidad en un horario de 7 am a 5pm, con cuidadoras(es) calificadas(os) por entidades docentes reconocidas para tal fin. En su mayoría son mujeres (98%). Las/os profesionales son maestras graduadas en pedagogía infantil, preescolar, acompañadas de auxiliares tácticas de apoyo, contratadas por medio de contratos de prestación de servicios; devengan honorarios mensuales aproximados de 2.080.000 de pesos al mes (710.50 dólares estadounidenses, al año 2016). El pago de su seguridad social, tales como aportes a pensión de jubilación es por cuenta de la contratista. Acompañan la atención, también, profesionales especializados que ganan en promedio al mes 2.800.000 pesos (956.44 dólares estadounidenses), en condiciones laborales similares a las antes comentadas.

ii) Hogares comunitarios

Las encargadas del hogar comunitario, conocidas como madres comunitarias, son mujeres que escasamente han finalizado su escolaridad. La mayoría son de escasos recursos económicos, por lo que por medio de los hogares comunitarios brindan atención pertinente y apoyan a los padres y/o madres de familia que deben asistir a sus trabajos durante todo el día, o que, por el contrario, están en situación de desempleo, o enfrentan condiciones de desplazamiento forzado.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad estatal responsable de los hogares comunitarios, tiene un proceso de selección de las madres comunitarias mediante una psicóloga, quien se encarga de analizar y evaluar a las posibles madres comunitarias. La evaluación va acompañada de una visita a la vivienda de la postulante para lo que es importante que sea propia, para que la madre comunitaria pueda brindar seguridad a los padres/madres de familia y estabilidad al hogar. La madre comunitaria preferiblemente debe ser mamá y debe tener un nivel académico básico para su función; en su defecto, si no es madre debe tener un nivel académico superior.

Para el ICBF, la madre comunitaria debe cumplir con tres grandes requisitos relacionados con la función que va a desempeñar como madre comunitaria: la pedagógica, la nutricional, la social (Soto y Casanova, 2009).

Para ampliar su nivel educativo las madres comunitarias reciben capacitaciones en atención y cuidado a la niñez en el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

Las madres o padres comunitarios deben cumplir el siguiente perfil laboral (ICBF, 2016, pág.52):

- Haber residido en el sector donde funcione el Hogar Comunitario de Bienestar por lo menos durante un año.
- Escolaridad mínima, secundaria completa o Normalista.
- Tener entre 20 y 45 años de edad al momento de su ingreso.
- Ser apta(o) para el desarrollo de la labor, lo cual debe ser certificada(o) por un médico.
- Ser reconocida(o) en su comunidad por su solidaridad, convivencia y valores cívicos.

- No presentar antecedentes judiciales, ni el agente educativo, ni su cónyuge, ni los hijos mayores de 18 años, u otras personas -parientes o no- que habiten en el hogar.
- Disponibilidad de tiempo para la atención de los niños beneficiarios del programa de acuerdo con la jornada de atención definida.
- No haber sido retirada(o) de otros servicios de atención a la primera infancia por incumplimiento de sus obligaciones y de los Lineamientos del Programa.
- Que cuenten con experiencia laboral o experiencia certificada por la autoridad tradicional correspondiente, en trabajo educativo ajustado a la cultura, preferiblemente en trabajo con familias y/o infancia.

Actualmente, por una sentencia de la corte constitucional (Sentencia T-480 del 2016) confirma para dichas cuidadoras la existencia de una relación laboral con el ICBF, lo que conlleva obligaciones en beneficio de ellas, como son el pago de un salario, derecho a la salud y derecho a una pensión de jubilación.

b) Atención de la familia

Este es un servicio social que presta la Secretaría Distrital de Integración social (SDIS) en casas/hogar o en instalaciones públicas en el marco del Programa para la Atención Integral a Mujeres Gestantes, Niñas y Niños Menores de dos Años.

El servicio social se presta por medio de profesionales comunitarios con enfoque diferencial de atención pedagógica, psicosocial, de nutrición y salubridad. Las y los profesionales tienen formación en licenciatura en educación inicial, educación preescolar, pedagogía infantil, psicopedagogía, psicología, nutrición y dietética, trabajo social y fonoaudiología.

A continuación, se presenta la información correspondiente al año 2016 respecto a los recursos humanos contratados para prestación de servicios profesionales, desagregada por perfil profesional y sexo.

Cuadro 19
Recurso humano contratado por prestación de servicios por perfil y sexo, 2016

Perfil	Mujeres	Hombres	Total
Equipo psicosocial	161	14	175
Maestra profesional	854	18	872
Maestra técnica	722	11	733
Nutricionista	46	8	54
Total general	1 783	51	1 834

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social, 2016c. Documento Equipo administrativo y Talento Humano-Subdirección para la Infancia, corte 2016.

La capacitación que brindan las(os) profesionales a las(os) cuidadoras(es) en casa/hogar (madre, abuela o familiar) considera tres encuentros mensuales de una hora de duración, que se enfocan en el potenciamiento del desarrollo del niño, niña en los ámbitos de alimentación, cuidado, dinámica familiar. A su vez, consideran otras cuatro sesiones de una hora, en un espacio comunitario del lugar de residencia, en sesiones grupales de 16 mujeres con sus hijos.

La mujer cuidadora (madre, abuela o familiar) recibe una ayuda expresada en un bono familiar, únicamente en caso de desnutrición de los niños o niñas a su cuidado, priorizando el ingreso de personas menores a centros institucionales.

Los bonos o ayudas alimentarias son de 103.000 pesos mensuales (35.45 dólares) por niño, 97.000 pesos mensuales (33.39 dólares) para madres gestantes y 197.000 pesos mensuales (67.81 dólares) para familias con dos niños en edad de gestación hasta los 2 años.

El plan de la actual Alcaldía es reducir los bonos a 15.000 pesos (5.16 dólares) y aumentar la atención institucional.

2. Personas con discapacidad

La Estrategia de Inclusión Comunitaria aborda a los cuidadores y cuidadoras de las personas con discapacidad para la inclusión social de dicha población a través del Proyecto Por Una Ciudad Incluyente y Sin Barreras.

Esta estrategia apunta a dar atención integral a familias, cuidadores y cuidadoras de personas con discapacidad o personas con discapacidad sin redes familiares, con el fin de fomentar el fortalecimiento del proceso de inclusión social. A través de un equipo multidisciplinario de profesionales a cargo de la SDIS (psicología, trabajo social, terapia ocupacional, fonoaudiología, fisioterapia, entre otros), promueve un acompañamiento psicosocial, tanto para personas con discapacidad, como también a sus cuidadores y cuidadoras.

La inclusión social también comprende la entrega de bonos canjeables por alimentos en sus dos modalidades (Tipo A: por valor de 125.000 pesos mensuales (45.03 dólares) y Tipo B: por valor mensual de 250.000 pesos (86.05 dólares). Estos bonos son dispuestos desde el Proyecto de la SDIS Bogotá Te Nutre. Cabe aclarar que el componente Bono Tipo A hace referencia a aquellas personas con discapacidad que cumplen criterios para recibir apoyo alimentario, pero que tienen la condición de auto-cuidadores.

3. Personas adultas mayores

El Proyecto de Vejez que ejecuta la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) presta sus servicios sociales por medio de los Centros de Protección Social, Centros Día y Centros Noche, con el acompañamiento de equipos de profesionales interdisciplinarios que se ajustan a los estándares de calidad que exige cada centro a fin de optimizar su servicio.

Es así como al año 2016 la SDIS dispone de 17 Centros de Protección Social que atienden 2.133 personas mayores que han recibido atención integral continua y permanente (Secretaría Distrital de Integración Social, 2017). Para dar atención a los servicios sociales, cuenta con 461 cuidadoras(es) por contratación por prestación de servicio, cuatro sabedores indígenas y 54 personas de planta con el siguiente perfil: trabajadores(as) sociales, psicólogos(as), gerontólogos(as), terapeutas ocupacionales, auxiliares de enfermería, enfermeras jefe, coordinador de servicio, auxiliares administrativos.

IV. Principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y autonomía de las mujeres

A. Análisis de políticas y programas laborales y de emprendimiento económico existentes ejecutados por el Gobierno de la ciudad

1. Políticas laborales

a) Política de Trabajo Decente y Digno en Bogotá D.C.

Promueve que trabajadores y trabajadoras tengan acceso al derecho a un trabajo decente y digno como una forma de erradicación de la segregación social, para lo cual se contará con instrumentos que permiten la igualdad laboral entre hombres y mujeres, en tanto promueve la entrega de beneficios como reconocimiento de sus derechos como miembros activos de la sociedad Bogotana. La población prioritaria a la que apuntan beneficiar mediante estos instrumentos son las mujeres con nivel de educación menor a universitario, jóvenes, mayores de 45 años y población en condición de discapacidad. Por tanto, reconoce que el trabajo decente y digno corresponde a una aspiración universal de dignidad, justicia, seguridad material y realización personal de los(as) trabajadores(as) (Decreto 380 de 2015).

De acuerdo con el citado Decreto, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es el organismo responsable de la coordinación en la implementación de esta política pública, operando así como órgano rector de la Política de Trabajo Decente y Digno en el Distrito Capital.

b) Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socio Económico de Bogotá D.C.

Por el cual se formula la necesidad de incluir en las políticas de desarrollo económico de la ciudad el enfoque de género para un desarrollo económico sustentable (Decreto 064 de 2011).

Esta labor se hará de forma progresiva y sostenida al año 2038, procurando, con ello, la integración equitativa de mujeres y hombres al mercado de trabajo, logrando niveles salariales necesarios para generar calidad de vida de las personas y de sus familias, en condiciones de igualdad para mujeres y hombres. Para tal fin “harán énfasis en el reconocimiento del trabajo adelantado en el

espacio doméstico y en las labores menos reconocidas económica y socialmente, en especial, la economía del cuidado”. Igualmente se tendrá en cuenta las diversidades según ciclo vital (Artículo 48 del citado Decreto).

Entre las estrategias de las políticas de inclusión de género para el desarrollo económico se destacan:

- Integración de la institucionalidad social con la institucionalidad económica a través de la proyección, el fortalecimiento y la implementación de acciones afirmativas como las contenidas en herramientas tales como el Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital, 2004-2016 y otros instrumentos que se generen para tal fin³⁴.
- Promover el reconocimiento económico, jurídico y político de la economía del cuidado, así como su contribución al desarrollo de la ciudad.

2. Proyectos en implementación definidos en el Plan de Desarrollo de Bogotá, 2016-2020

Cuadro 20
Bogotá: proyectos para implementar y favorecer la autonomía económica de las mujeres

Proyecto	Objetivo	Acciones	Población beneficiaria	Entidad responsable
Trabajo decente en la ciudad	Mejorar la calidad del empleo en Bogotá	Fortalecimiento de la oferta de trabajo. Incremento de la demanda de trabajo. Optimización del funcionamiento del mercado de trabajo para disminuir las brechas de acceso al mercado laboral	Grupo etario poblacional sin definir	Secretaría de Desarrollo económico
Consolidación del Ecosistema de emprendimiento y mejoramiento de la productividad de las Mipymes ^a	Aumentar la competitividad del sistema productivo de la ciudad	Fortalecimiento de la oferta institucional mediante alianzas de los actores del ecosistema	Población etaria sin definir	Secretaría de desarrollo económico
Formación e inserción laboral	Mejorar la calidad del empleo en Bogotá	Optimización del funcionamiento del mercado de trabajo con el objeto de disminuir las brechas de acceso al mercado laboral	1733 mujeres 1417 hombres	Instituto para la Economía social-IPES

Fuente: Elaboración propia con base en documento Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital, Secretaría Distrital de Integración Social (2016b), Proyecto del Plan de Desarrollo, Bogotá Para Todos, 2016-2020.

^a Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) son actores estratégicos en el crecimiento de la economía, la transformación del aparato productivo nacional y el mejoramiento de la posición competitiva del país. Además, las Mipymes contribuyen a reducir la pobreza y la inequidad, al ser alternativas de generación de empleo, ingresos y activos para un gran número de personas. Mipymes generan alrededor del 67% del empleo en Colombia. En Colombia hay 2,5 millones de micro, pequeñas y medianas empresas, según Confecámaras. Por regiones, 66% de este segmento productivo se concentra en Bogotá.

Al hacer una revisión de los proyectos mencionados para ser ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Económico, se puede observar una carencia de un enfoque de derechos de las mujeres en el ámbito laboral que propicien su autonomía económica, su emprendimiento para mejores condiciones de vida o que busquen la conciliación laboral entre lo público y lo privado. Es decir, sigue existiendo una brecha entre lo formal (políticas públicas proactivas como las antes comentadas) y lo real (territorialización de las políticas públicas con enfoque de género) con metas específicas y con proyección a mediano y largo plazo, que conduzcan a hacer de Bogotá D.C., una ciudad respetuosa de los derechos laborales de las mujeres.

³⁴ Derecho al Trabajo en condiciones de Igualdad y Dignidad. Acciones afirmativas: 4.3.1 Puesta en marcha de estrategias pedagógicas y de comunicación con enfoques de derechos, de género y diferencial, para promover la distribución equitativa de responsabilidades domésticas y del cuidado entre mujeres y hombres, así como la articulación de la vida laboral, personal y familiar en lo relacionado al trabajo doméstico y de cuidado a personas dependientes. 4.3.3 Desarrollo de estrategias de redistribución de las responsabilidades entre estado, mercado, familia y organizaciones sociales, según competencias institucionales e iniciativas de otros actores sociales. Véase en: <http://www.sdmujer.gov.co/inicio/882-jurisprudencia-plan-de-igualdad-de-oportunidades-para-las-mujeres-y-equidad-de-genero>.

En el Plan de Desarrollo Bogotá Para Todos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016b), rector de toda la política de la ciudad para el presente cuatrienio, se observa que no hay un programa específico que promueva el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres en su diversidad. Tampoco se evidencian programas que impulsen la participación equitativa de mujeres y hombres. Y, adicionalmente, no se expresa el reconocimiento a las mujeres y su aporte a la vida económica de la ciudad, y la necesidad del acceso al trabajo de las mujeres en condiciones de igualdad, por citar algunos ejemplos.

En dicho Plan se estipula un programa marco que busca “generar alternativas de ingreso y empleo de la mejor calidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016b, pág. 480), dirigido a los vendedores informales, o personas que desarrollan actividades de la economía informal, vinculados a procesos de formación o personas que solicitan empleo por medio de la agencia pública de empleo. Sin embargo, en sus resultados, metas y productos están ausentes las necesidades de las mujeres.

La Secretaria Distrital de la Mujer a través de diferentes planes y programas, a saber, el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos, el Programa Mujeres Protagonistas, Activas y Empoderadas, en concordancia además con el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, apunta a generar acciones que promuevan al derecho de las mujeres al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad. Con ellos, se quiere sensibilizar en el tema a la ciudadanía bogotana, en particular a la masculina, a través de campañas que contribuyan a aumentar en al menos una hora el promedio de horas a la semana dedicadas por los hombres a actividades domésticas no remuneradas (economía del cuidado) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016b., pág. 454).

B. Otras políticas relacionadas con los cuidados que fomentan la autonomía económica de las mujeres

El Estado colombiano ha generado un marco normativo que, en cierta medida, constituye un primer paso para garantizar herramientas y condiciones legales que permitan alcanzar la equidad efectiva entre hombres y mujeres. No obstante, como lo afirma la Corte Constitucional, la situación de la mujer en materia laboral ha estado marcada por una profunda desigualdad frente al hombre. El ejercicio de la maternidad y el rol reproductivo no parecen, aun hoy en día, ser compatibles con el ejercicio del derecho al trabajo, a la seguridad social y a la equidad en cuanto a la remuneración, reconociendo que se han logrado algunos avances, pero con todo, muchas de las causas de las desigualdades en materia laboral aún persisten y están lejos de desaparecer (Corte Constitucional, Sentencia C-410 de 1997 y C-540 de 2008).

Es así como el Código Sustantivo del Trabajo vigente busca en cierta medida equilibrar las asimetrías de género en esta materia (artículo 231), (Colombia, Congreso de la República, 150) que les generan a las mujeres discriminación y afectación a su autonomía, y, por ende, les obstaculiza destinar tiempo para la cualificación o ejecución de actividades productivas que les permita acceder a ingresos propios, y, por lo tanto, mejorar su autonomía económica.

Se destacan algunas modificaciones y avances legislativos al respecto:

- Constitución Política Colombiana (artículo 13), que obliga al Estado Colombiano a promover condiciones para que la igualdad entre los sexos sea real y efectiva.
- Sentencia Corte Constitucional (T-480 de 2016) por medio de la cual se protege los derechos laborales de las cuidadoras de hogares comunitarios. La sentencia ratifica para dichas cuidadoras la existencia de una relación laboral con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que les había sido negada, lo que conlleva obligaciones como son el pago de un salario, derecho a la salud y derecho a una pensión de jubilación. En este sentido, la sentencia protege a 73 mil madres comunitarias del país cuya edad promedio actual es de 75 años. Muchas de ellas iniciaron sus labores de cuidado de niños y niñas de entre 0 a 6 años desde 1988, fecha de inicio del programa estatal del ICBF en Colombia.

- Ley 1788 de 2016 del Congreso de la República. Esta Ley reconoce el derecho a la prima de servicios a las empleadas domésticas. Modifica el artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo (CST), y obliga a los patrones(as) a pagar a las empleadas domésticas la prestación social denominada prima de servicios que corresponderá a 30 días de salario por año de trabajo. Es una Ley complementaria a la Ley 1525 (2012), que amplió la protección a las trabajadoras de servicio doméstico con el fin de evitar abusos laborales al definir la jornada de trabajo, la edad mínima para trabajar, y horarios de descanso y establece las condiciones de los contratos de trabajo cuando trabajan internas o por días en casas de familia. Mediante el Decreto 721 de 2013, el Gobierno nacional dispuso la afiliación las trabajadoras domésticas a las cajas de compensación familiar. La afiliación les permite el acceso a todos los beneficios del Sistema del Subsidio Familiar, como son el subsidio monetario, la posibilidad de comprar casa propia con el subsidio de vivienda que ofrecen las cajas y la recreación. De esta manera, se rompe con el desequilibrio laboral que históricamente se ejercía sobre esta población de trabajadoras lográndose una igualdad formal con el resto de trabajadores.
- Ley 1822 de 2017 del Congreso de la República. Mediante ésta se incrementa la licencia de maternidad a 18 semanas. Esta ley modifica los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) de manera importante en el siguiente sentido:
 - i) Se amplía la licencia de maternidad de 14 a 16 semanas. Cuando se trate de madres con parto múltiple, la licencia se ampliará en dos semanas más.
 - ii) La remuneración de la licencia de maternidad será con la que devengue al momento de iniciar la licencia.
 - iii) Prohibición de despido, como medida afirmativa de protección a la mujer embarazada y lactante. Si las trabajadoras son despedidas sin autorización, tendrán derecho al pago adicional de una indemnización igual a 60 días de trabajo.
 - iv) La incorporación del padre al cuidado de los hijos e hijas (Ley 755 de 2002), regula la norma mediante la cual el esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad. Esta licencia opera por los hijos nacidos del cónyuge o de la compañera.
 - v) Garantías para las madres y padres adoptantes. Tendrán los mismos beneficios que las madres y padres biológicos.
 - vi) Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 241. Prohibición despido a la mujer en casos de licencias por enfermedad, embarazo, parto o aborto (Corte Constitucional Sentencia T-120/11) ha dictaminado que la mujer embarazada tiene como derecho constitucional a una estabilidad laboral reforzada. Por ello, los distintos instrumentos internacionales han sido claros en señalar que no es posible una verdadera igualdad entre sexos, si no existe una protección reforzada a la estabilidad laboral de la mujer.
- Ley número 1496 de 2011 del Congreso de la Republica, por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, y se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación.
- Sentencia Corte Constitucional (T-353/10). Esta Ley busca la estabilidad laboral reforzada derivada del Reten Social, y protección a madres y padres cabeza de familia, (no pueden ser despedidos) cuando la empresa o entidad pública se encuentra en proceso de liquidación o extinción jurídica. Se mantendrán en sus cargos hasta que finalice el proceso de liquidación, o se extinga jurídicamente la empresa o entidad pública.
- Proyecto de Ley 049 de 2015 Cámara de Representantes. Por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres. El proyecto busca reformar el sistema pensional al proponer que las mujeres coticen 1.150 semanas por considerar que es inequitativo la forma actual que les exige a las mujeres que coticen como los hombres, 1.300 semanas durante su vida laboral.

V. Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano

A. Estimaciones y proyecciones de población, tasa de dependencia, tasa de envejecimiento y de natalidad

De acuerdo al estudio desarrollado por Misión Colombia Envejece la tasa global de fecundidad en Colombia se redujo de 6,8 hijos por mujer a mediados del siglo XX a 2,2 hijos por mujer en el 2014 (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015; DANE, 2014a).

Se espera que a comienzos de la próxima década se ubique por debajo del nivel de reemplazo³⁵. La esperanza de vida, entretanto, aumentó de 50,6 años a mediados del siglo pasado a cerca de 74 en la actualidad, variaciones que arrojan como consecuencia que el porcentaje de población mayor respecto a la población total, ha empezado a aumentar sustancialmente. Es así como la población de 60 años, que representaba el 7% de la población total en 1985, en la actualidad alcanza un 10% y se espera que en el 2050 llegue a ser el 23%.

En Bogotá, según datos proyectados por el DANE, entre 1985 y 2020, la población total se duplicará, en tanto que la población menor de 15 años crecerá solo un 20% y la población mayor a 60 años crecerá cuatro veces. Esta tendencia arroja que para el año 2050, la tasa de crecimiento poblacional será negativa para los grupos de 0 a 14 años y de 15 a 59, y positiva solo para la población de 60 años o más (0,9%). Se espera que a partir del año 2040 el tamaño absoluto de la población de 60 años o más supere al de la población menor de 15 años.

³⁵ El nivel de reemplazo es el número promedio de niños que sería suficiente para reemplazar a ambos padres. Cuando la tasa global de fecundidad desciende a menos de 2,1 hijos por mujer, el tamaño de las nuevas generaciones se reduce, se provoca un decrecimiento poblacional y un aumento de la proporción de la población adulta y adulta mayor (en ausencia de migración).

Cuadro 21
Bogotá: estimaciones de población y proyecciones de población,
por sexo y grupos quinquenales de edad, 2010-2020
(En cantidad poblacional)

Grupos de edad	2010			2020		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	7 363 782	3 548 713	3 815 069	8 380 801	4 064 669	4 316 132
0-4	593 834	304 059	289 775	612 217	314 277	297 940
5-9	598 507	306 436	292 071	607 008	312 136	294 872
10-14	628 557	319 911	308 646	606 251	311 506	294 745
15-19	652 113	331 371	320 742	618 139	314 157	303 982
20-24	624 979	314 591	310 388	662 899	334 831	328 068
25-29	653 832	312 007	341 825	681 661	343 902	337 759
30-34	613 985	293 278	320 707	640 629	320 996	319 633
35-39	537 559	256 024	281 535	659 323	313 648	345 675
40-44	520 061	244 290	275 771	613 854	292 090	321 764
45-49	495 361	229 412	265 949	533 554	252 830	280 724
50-54	414 252	188 754	225 498	511 478	238 576	272 902
55-59	321 090	145 064	176 026	480 594	220 228	260 366
60-64	244 282	109 817	134 465	392 504	175 774	216 730
65-69	175 590	78 036	97 554	293 398	128 795	164 603
70-74	122 464	51 185	71 279	209 398	89 860	119 538
75-79	84 141	33 870	50 271	134 870	55 806	79 064
80 y más	83 175	30 608	52 567	123 024	45 257	77 767

Fuente: Indicadores demográficos según departamento 1985-2020. Conciliación Censal 1985-2005 y Proyecciones de Población 2005-2020, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE, 2015).

Lo anterior revela la tendencia a una transformación hacia una sociedad en proceso de envejecimiento, lo que pondría fin al bono demográfico del que Colombia ha gozado en las últimas décadas, comenzando a regir el llamado impuesto demográfico (CEPAL, 2014), que representa grandes desafíos para el cuidado de la vejez.

No obstante, dada las bajas coberturas de los servicios de carácter público ya señaladas, las demandas de cuidado de las distintas poblaciones dependientes continúan siendo altas. Al respecto, es necesario destacar la necesidad de cambio de enfoques, desde una mirada familista a una visión de cuidado universal, y la importancia de los planes que ya están en curso con Sistema Nacional de Cuidado, SINACU, y el rol que puede jugar en Bogotá la SDMujer en dicha transformación, lo que plantea serios retos y desafíos, como se enunciarán a continuación.

1. Población infantil

El segmento de población infantil (de 0-14 años de edad) si bien ha ido en descenso, por varios años seguirá jugando un rol preponderante (38,41% a 2020) en comparación con la población envejecida (12,86% a 2020), lo que implica un reto para las políticas de cuidado en este segmento de la población. Sin embargo al respecto considerar que, según la ENUT (DANE, 2014b), solamente el 43,8% de niños y niñas menores de 5 años asistía a alguna institución de atención integral a la primera infancia.

Los programas 2016-2020 de la Secretaría de Integración Social y la Secretaría de Educación, han planteado estrategias de incremento para la atención de niñas y niños de primera infancia. Para la franja de 3 a 5 años se han mejorado las perspectivas de cobertura a través de la ampliación de coberturas de los colegios públicos en la ciudad, que integran los niveles de prejardín, jardín y transición. La ampliación progresiva de la jornada única escolar, por su parte, mejora a su vez las oportunidades de las mujeres de contar con más tiempo.

La franja de 0 a 2 años, es la que menor cobertura dispone ya que los programas benefician solamente a la población más vulnerable ubicada en estrato 1 y 2, mediante programas de apoyo a la crianza que aportan en el cuidado de este grupo en el hogar, bajo la responsabilidad de la madre, una hija, la abuela o algún familiar cercano, por lo general, mujer. Es necesario por lo tanto ampliar las coberturas de guarderías públicas y espacios para el cuidado en los centros de empleo.

2. Población adulta mayor

Para 2020, la población mayor de 60 años será de aproximadamente 1.153.000 habitantes.

Se ha estimado que a nivel nacional el 52 % de las personas de 60 años o más presenta una afectación severa y extrema, es decir, que no puede tener ninguna actividad, y su día a día se vea muy afectado en cuanto a su autonomía (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015). Quienes cuidan de los adultos mayores son, por lo general, los hijos (61%), seguidos de los cónyuges (10%); nietos, padres, hermanos (14%) y un 15% de cuidadores no tiene ningún lazo de consanguinidad.

Las personas mayores son cuidados y a la vez son cuidadores. Algunos estudios sugieren que la carga de cuidado es asumida comúnmente por la familia; y dentro de ésta, la carga es, principalmente, asumida por la mujer —hija o esposa—, ya sea tanto a razones estructurales como a arreglos culturales (Bazo y Ancizu, 2004; Walker et al., 1995). Este estudio afirma que la feminización del cuidado implicará mayores riesgos a que la mujer entre en un círculo de pobreza, al tratar de armonizar sus responsabilidades laborales con las de cuidado. Además, señala que el cuidado de las personas mayores tiene un efecto negativo en la participación laboral de las mujeres, ya que son ellas las que, en caso de discapacidades permanentes y enfermedades crónicas, deben hacerse cargo del cuidado de sus padres.

La mayoría de la población envejecida no puede pagar un servicio de cuidado privado. Lo anterior, señala la importancia de que el Estado y, en este caso, el Distrito Capital, conjuntamente con el mercado y las familias, diseñen estrategias para la financiación de un sistema de cuidado sostenible, que amplíe la cobertura de acuerdo al crecimiento de esta franja poblacional y sus cuidadores. Es necesario además implementar acciones que consideren también la formación y el reconocimiento de ingresos de la persona que ejerce la labor de cuidadora en la familia.

B. Propuestas para política de cuidados a nivel de Bogotá y sus principales impactos

El logro de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres es un objetivo multifacético³⁶. Depende de acciones coordinadas de tres dimensiones fundamentales: i) la de las capacidades o habilidades humanas, tales como la educación y la salud; ii) la de las oportunidades para usar o aplicar las capacidades, a través del acceso a recursos económicos y políticos, y iii) la de la seguridad, en el sentido de reducción de vulnerabilidad frente a la violencia y el conflicto. Es así que, para el logro de su autonomía, las mujeres necesitan alcanzar igualdad con los hombres, no sólo en materia de capacidades y oportunidades, sino también de voluntad, para hacer uso de sus capacidades y oportunidades y ejercer sus derechos (Gómez, 2007).

1. Antecedentes

Estructurar un conjunto de propuestas para Bogotá, orientadas a liberar la recarga de responsabilidades que asumen las mujeres por la división sexual del trabajo, con el objeto de ampliar su autonomía económica, física y en la toma de decisiones, requiere necesariamente tener en cuenta los avances, retos y desafíos planteados en el proceso de estructuración del Sistema Nacional de Cuidado (SINACU), que se encuentra en curso, y ya ha sido descrito en secciones anteriores, y en el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018³⁷.

³⁶ Proyecto de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas Grupo de Trabajo sobre Educación, Igualdad de Género y Autonomía (Gómez, 2007).

³⁷ Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, Objetivo 3: Consolidación de la Política Pública de Equidad de Género y de Protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. “El Gobierno nacional, en cabeza del DNP, de manera coordinada con las entidades que integran la Comisión creada por el Decreto 2490 de 2013 y con el apoyo de las organizaciones sociales, la academia y el sector privado, creará las bases institucionales, técnicas y económicas, para desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados a partir de lo establecido en la Ley 1413 de 2010 y definirá una Agenda Nacional sobre Economía del Cuidado” (Colombia, Congreso de la República, 2014, pág. 505).

En su plan de trabajo, el SINACU, plantea las siguientes propuestas:

- Propuestas de lineamientos de políticas de cuidado: entre las que se incluyen como actividades la formación de personas cuidadoras, la provisión de servicios de cuidado directo e indirecto y la transformación cultural.
- Propuestas de regulación institucional de cuidado dirigido a niños y niñas, personas en situación de dependencia, orientadas además a la regulación laboral y la regulación para personas cuidadoras y trabajo doméstico³⁸.
- **Propuestas de financiación del cuidado.**

2. Propuestas para Bogotá

Las propuestas para Bogotá que a continuación se presentan, han sido desarrolladas en base a los resultados del presente estudio, buscando territorializar los avances del SINACU. Están apoyadas a su vez, en los compromisos adoptados por la ciudad, a través de las políticas de equidad de género que impulsa la SDMujer y teniendo en cuenta las recomendaciones para Bogotá del Comité de Seguimiento de la Ley 1413/2010, la cual tiene como objetivo “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”. (Colombia, Congreso de la República, 2010).

Las propuestas comprenden dos ejes con sus correspondientes estrategias y líneas de acción: i) la estructuración del Sistema Distrital de Cuidado, y ii) el desarrollo de políticas transversales, como son, la actualización del Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género del Distrito y la incorporación de género y de la responsabilidad social con la economía del cuidado en el Plan de Ordenamiento Territorial 2017-2029.

3. Estructuración Sistema Distrital de Cuidado

En primer término, se propone crear un Sistema Distrital de Cuidado, con base en el desarrollo de cuatro estrategias:

- i) Administración y coordinación previa: que comprende la retoma, fortalecimiento y formalización de la Mesa Intersectorial de cuidado, que estuvo en funcionamiento preliminar en el período de gobierno anterior. La propuesta se apoya en el Derecho al Trabajo en condiciones de Igualdad y Dignidad definido en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres y la equidad de género en Bogotá (2004-2016) y en el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital³⁹. La Mesa Intersectorial de Cuidado, deberá desarrollar procesos institucionales e intersectoriales de incorporación del enfoque de derechos de las mujeres en el Sistema Distrital de Cuidado con base en el reconocimiento de la reducción y redistribución del trabajo no remunerado de cuidado, que se realiza en el ámbito doméstico. Las instituciones responsables de su instalación son la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Integración Social, contando con la participación de las Secretarías de Salud, de Educación, de Planeación y, de Desarrollo Económico. Además, de manera funcional a los objetivos de la Mesa, se propone integrar a universidades, sector académico, a la Mesa de Economía del Cuidado conformada por economistas feministas y organizaciones no gubernamentales relacionadas con el tema.
- ii) Formulación de la política pública distrital de la economía del cuidado desde un enfoque de género y derechos de las mujeres: que incluye una serie de pasos para la formulación y expedición de la política y acciones de políticas complementarias, detallados en el siguiente cuadro.

³⁸ En desarrollo con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA.

³⁹ Este acuerdo define los sectores que constituyen la administración de Bogotá como Distrito Capital y determina sus funciones. Define además los comités sectoriales y las comisiones intersectoriales que permiten la coordinación de las políticas y de los planes y programas del Plan de Desarrollo Distrital.

- iii) Implementación de la política: que comprende el desarrollo del sistema de información para la economía del cuidado, el desarrollo de una estrategia de comunicaciones y de una estrategia de financiación del sistema.
- iv) Seguimiento y evaluación del sistema: sobre el plan de acción acordado y el avance global de la política.

Cuadro 22
Bogotá D.C.: Propuesta Sistema Distrital de Cuidado

Componentes del Sistema	Acciones	Responsables	Plazos
1. Administración y coordinación previa			
1.1. Retomar y fortalecer Mesa Distrital Intersectorial del Cuidado	Conformación de la Mesa	SDMujer y SDIS	Junio 2017 corto plazo
	Plan de acción, articulado con SINACU	integrantes mesa	Junio 2017 corto plazo
	Emitir decreto para la conformación de la Mesa distrital intersectorial de cuidado, que otorgue el marco jurídico	SDMujer, SDIS, Secretaria General, Alcaldía Mayor	Diciembre 2017 corto plazo
Impacto: Se fortalecerán condiciones para el reconocimiento del cuidado desde enfoques de género y derechos en el Distrito, elevando la conciencia sobre las desigualdades que el cuidado genera en las mujeres. Se constituirán las bases para el diseño de políticas públicas, para el desarrollo de información no sesgada y para efectuar la medición periódica del uso del tiempo en la ciudad, a partir de la cual se formularán planes en la materia			
2. Política pública distrital de la economía del cuidado			
2.1. Formulación de la política distrital de la economía del cuidado	Formulación de lineamientos de la política desde los enfoques de género, de derechos de las mujeres, diferencial, orientada al cuidado universal y particular de poblaciones dependientes. Considerando territorio urbano y rural	Mesa Intersectorial de cuidado	Progresivo de 2017 a 2020
2.2. Expedición de la política	Decreto de política pública expedido	Alcalde. Secretaría General	2020 a 2022
2.3. Actuaciones de la política	Proceso de Fortalecimiento institucional y de posicionamiento del tema en la agenda pública. (Sensibilización, formación)	Mesa Intersectorial del Cuidado (MIC) y las secretarías correspondientes	Progresivo de 2017 a 2020
	Establecer ruta de atención estandarizada para el sector público, privado y social, de acuerdo a cada población dependiente, y realizar un pilotaje en una localidad	MIC y las secretarías correspondientes	Progresivo de 2017 a 2020
	Universalización de la educación preescolar. Establecimiento de la jornada única escolar, para la atención de la primera infancia, personas mayores dependientes y personas discapacitadas. Establecer jornadas nocturnas, con horarios coincidentes con jornadas laborales	MIC en articulación con las secretarías correspondientes (educación, salud)	Progresivo de 2017 a 2027
	Fortalecer formación básica y especializada de cuidadores y cuidadoras de acuerdo con el tipo de necesidades de cuidado detectadas y certificar el conocimiento	MIC y las secretarías correspondientes	Progresivo
	Promover la generación de empleo en las diferentes áreas de cuidado con el propósito de formalizar mujeres cuidadoras actualmente no remuneradas	MIC en articulación con la Secretaria de Desarrollo económico, IPES, SDIntegración	Progresivo a 2020
	Asegurar metas diferenciadas por sexo y medidas positivas para las mujeres en los programas de formalización del empleo del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020	MIC en articulación con la Secretaria de Desarrollo económico, IPES, SDIntegración	Progresivo de 2017 a 2020
	Implementación de la propuesta del Plan de desarrollo Distrital actual, en cuanto a incrementar los tiempos dedicados por los varones al cuidado indirecto y directo en el hogar, mediante el desarrollo de campañas que propicien un cambio cultural y una conciencia ciudadana en pro de la igualdad	MIC en articulación con grupos de nuevas masculinidades, SDCultura. Definir un muestreo de medición de impacto a nivel de una localidad	Progresivo 2017 a 2020

Cuadro 22(conclusión)

Componentes del Sistema	Acciones	Responsables	Plazos
	Fortalecer en las escuelas la enseñanza reflexiva, a los niños, niñas y jóvenes sobre el empoderamiento y el rol de cada género en la sociedad	MIC en articulación con SEDE	Progresivo mediano y largo plazo
	Incluir en la política propuesta, la atención de la mujer rural y el cuidado de las personas dependientes		Progresivo, de 2017 a 2020
Impacto: Las instituciones distritales habrán reconocido el cuidado como un trabajo generador de valor. Éste será redistribuido entre el Estado, el sector privado y las familias, ampliando cobertura y calidad del cuidado de personas dependientes, ampliando oportunidades de empleo para las mujeres y reduciendo la carga de trabajo directo e indirecto de las mujeres, en función de su autonomía			
3. Implementación de la Política			
3.1. Sistema de información para la economía del cuidado	Articular entre DANE y cada una de las entidades del Distrito, el ajuste del sistema de información relacionada con el cuidado en cuanto a información sobre uso del tiempo, sectores que brindan cuidado, personas que requieren cuidado: universal y personas dependientes. Personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas	SDMujer, SDIS, SDDE SDplaneación	Mediano plazo progresivo de 2017-2020
	Propiciar el levantamiento de información (mapas, funciones coberturas) de las entidades privadas y de la sociedad civil que realizan cuidado	MIC, alianzas estratégicas sector privado	Progresivo de 2017-2020
	Articular con sistema de información del ordenamiento territorial	MIC, SDplaneación Distrital	Corto diciembre 2017
	Emprender con DANE, el proceso de construcción de la Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado con un carácter regional. Ya existen datos	MIC, SDplaneación	Progresivo de 2017-2020
Impacto: El Distrito cuenta con información periódica actualizada y fiable para la toma de decisiones, respecto a sectores que brindan cuidado, personas que requieren cuidado y personas que brindan cuidado remunerado y no remunerado			
3.2. Desarrollar una estrategia de comunicaciones	Diseño e implementación de estrategia de comunicaciones sobre el sistema de cuidado del distrito	MIC en articulación con SDCultura. Medios de comunicación	
Impacto: mayor conocimiento y sensibilización sobre el tema en Instituciones, organizaciones de mujeres y la sociedad civil. Mujeres conocen opciones de cuidado que liberan sus recargos de tiempo			
3.3. Desarrollo de una Estrategia de financiación	Diseño de una estrategia para asegurar recursos para la financiación del cuidado de personas dependientes de manera progresiva y sostenible	MIC, SDHacienda	2020
Impacto: Identificación y generación de recursos para financiación de políticas y programas del sistema de cuidado, primera infancia, personas adultas mayores dependientes, personas discapacitadas y personas con enfermedades crónicas			
4. Seguimiento y evaluación			
4.1. Diseño de indicadores y metodología de seguimiento y evaluación periódica de avances de la política	Sobre plan de acción y actividades acordadas, cada 4 meses	MIC	Progresivo de 2017-2020
4.2. Implementación del sistema de seguimiento y evaluación	Evaluación de avance global de la política a 3 años	MIC	2019
Impacto: El Distrito, veedurías ciudadanas, organizaciones de mujeres y sociedad civil, conocen sobre el avance y cumplimiento de la política pública de cuidado, tienen una mejor percepción del servicio y mayores oportunidades de uso de la oferta para las distintas poblaciones dependientes. Las mujeres tienen herramientas de exigibilidad para el cumplimiento de la política que les permite liberar su tiempo y las sobrecargas a mediano plazo			

Fuente: Elaboración propia, con apoyo de Martha Sánchez Segura y Ana Isabel Arenas.

4. Políticas transversales

Comprende las siguientes estrategias:

a) Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (PIOEG)

- Se propone que en la reformulación del PIOEG, que hace parte de la Política Pública de Mujer y Géneros del Distrito, se incorpore la economía del cuidado y la autonomía económica de las mujeres en el Derecho al Trabajo en Condiciones de Igualdad y Dignidad y en el Derecho al Hábitat.

Entidad responsable: SDMujer en articulación con Consejo consultivo de mujeres. Corto plazo. Año 2017.

- Acciones: i) Establecer en el texto del PIOEG, el derecho al cuidado en función de la autonomía económica de las mujeres, ii) plantear iniciativas de cuidado que reconozcan, reduzcan los tiempos de cuidado y redistribuyan las responsabilidades entre los sectores responsables del mismo Estado, mercado, familia y sociedad civil, ii) la identificación de acciones positivas para ampliar las oportunidades de trabajo remunerado y emprendimiento de las mujeres iii) Integrar en el derecho al hábitat, criterios de localización de la vivienda, de los servicios sociales y de cuidado en función de una movilidad eficiente en el territorio que ayude a reducir la pobreza de tiempo de las mujeres.
- Impacto: instituciones y organizaciones de mujeres cuentan con una política pública de género, que incorpora la economía del cuidado en los derechos de las mujeres y amplía sus capacidades de exigibilidad.

b) Plan de Ordenamiento Territorial (POT), 2017-2029

En este marco, se propone incorporar de manera explícita en la reformulación del Plan, el enfoque de género y diversidad poblacional tanto en sus objetivos, como en sus políticas planes y programas.

- Fortalecer un Sistema de información para la región con datos y análisis unificados, diferenciados por sexo, edad, condición social u origen étnico, analizada desde un enfoque diferencial y de género, sobre la estructura económica y social, teniendo el territorio como sustento, en relación a los tópicos siguientes:
 - necesidades de vivienda y servicios públicos;
 - demanda de cuidado de la población dependiente y la territorialización de los equipamientos de cuidado;
 - la violencia hacia las mujeres y poblaciones diversas, en el espacio público y el transporte;
 - movilidad/conectividad y capacidad de acceso a los recursos de la ciudad y usos modales y origen y destino de los viajes;
 - el uso del espacio público de acuerdo al género, las pautas culturales e imaginarios sociales; y
 - la participación ciudadana en cuanto a prioridades e intereses a territorializar.

La deficiencia de información integral representa una de las principales dificultades para la toma de decisiones que contribuyan efectivamente en la intervención del ordenamiento territorial. La propuesta hacia el nuevo POT, orientada a mejorar calidad de vida de la población, alcanzar una mejor movilidad, conectividad y accesibilidad a la oferta para satisfacción de las necesidades de cuidado, es una oportunidad, si se acompaña de un sistema de información que da cuenta de la cotidianidad de las mujeres y garantice su voz en los espacios de participación donde se toman decisiones sobre la ciudad de todos y todas.

- Asegurar el compromiso del POT con la responsabilidad social de la economía del cuidado y la autonomía económica de las mujeres, mediante:

- La generación de suelo para equipamientos de servicios de cuidado, de acuerdo a la demanda en el territorio.
 - La actualización del Plan Maestro de Bienestar Social y de equipamientos, diferenciando los equipamientos de cuidado por tipo de población dependiente con el objeto de hacer posible la cuantificación y evaluación de la calidad y necesidades de localización de los mismos en el territorio.
 - Continuar acciones que garanticen la accesibilidad universal en el espacio público y los proyectos de vivienda (personas con discapacidades, traslados de coches de menores, carrito de mercado, personas mayores).
 - La generación de distintos usos modales de movilidad e implementar rutas que permitan interconectar la vivienda con los equipamientos de cuidado, salud y educación a nivel barrial y con las zonas de empleo en la ciudad, en función de disminuir los tiempos de recorridos de las mujeres.
 - Propiciar la mezcla de uso de vivienda, servicios de proximidad y comercio fortaleciendo las centralidades y generando suelo para nuevas centralidades cercanas a las periferias urbanas donde reside la mayoría de las mujeres con menores ingresos y mayores índices de dependencia.
 - Implementar Plan Bogotá 24 Horas , involucrando al Distrito, la ciudadanía, el sector privado, la academia y las autoridades policiales y de seguridad, de manera de aunar esfuerzos para que la ciudad opere con normalidad las 24 horas del día en algunos aspectos trascendentales: transporte público, comercio y servicios⁴⁰ . Garantizando, con ello, la seguridad y no violencia hacia las mujeres.
- Hacer de Bogotá una ciudad segura para las mujeres en las localidades.
 - Ampliar la oferta y localización de servicios de atención, protección (casas de acogidas) y de justicia, contra las violencias hacia las mujeres en sus distintas condiciones sociales, de edad, origen étnico y de discapacidad, distribuidos en el territorio y vinculados al transporte público.
 - Diseño y mantenimiento del espacio público con base en seis principios de seguridad, que garanticen visibilidad, iluminación y transparencia visual; señalización clara y presencia institucional. Que incluya adecuación de parques para recreación activa y pasiva que tienen en cuenta las necesidades y preferencias de uso de las mujeres en su diversidad.
 - Vivienda y hábitat incluyente con las mujeres de sectores carenciados.
 - Propiciar en el POT intervenciones para la generación de suelo orientado a incrementar y cualificar la construcción de viviendas en zonas centrales de la ciudad donde está la mayor oferta de equipamientos y ofertas de empleo. Iniciativa que incentivaría la habitabilidad en el centro, acortaría sus distancias de movilidad y mejoraría para las mujeres el equilibrio en sus roles laborales, domésticos y de desarrollo personal.
 - Promover que todos los nuevos desarrollos de vivienda cuenten con accesibilidad al trabajo, a la educación, la cultura, la recreación, la seguridad, a equipamientos de cuidado y condiciones ambientales sostenibles.
 - Legalización de predios que garantice a las mujeres la tenencia segura de la vivienda.
 - Medidas positivas para mujeres de hogares monoparentales a cargo de hijos dependientes, del sector informal de la economía, desplazadas por el conflicto armado, mujeres que sufren violencia de género y con discapacidades.

⁴⁰ Recomendación del SINACU.

- Representación cultural en el espacio público que reconozca y valore el aporte de las mujeres a la ciudad.
 - Plazos: Las estrategias en relación al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), son de corto plazo, año 2017. Entidades responsables: SD Mujer y SD Planeación.
 - Impactos del POT: Ciudad a nivel urbano y rural, planeada a partir del conocimiento de la diversidad poblacional y responsable con la economía del cuidado y autonomía de las mujeres, que facilita el uso del tiempo y la calidad de vida cotidiana.

En conclusión, propiciar un Sistema de Cuidado Distrital de la población dependiente junto a un Plan de Ordenamiento Territorial, concebido desde los derechos y la autonomía económica de las mujeres, implica favorecer y ampliar las oportunidades para la participación social, política y laboral de las mujeres en el mercado formal, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres y aliviar la carga del trabajo no remunerado.

C. Propuesta de indicadores de autonomía económica de las mujeres y de política y programas de cuidados en el ámbito urbano

Bogotá cuenta con un importante avance en la información desagregada por sexo, en una gran proporción territorializada en las localidades y en la definición de indicadores básicos sobre la economía del cuidado, la pobreza de tiempo y de recursos de las mujeres a partir de la implementación de la Ley 1413 de 2010 y la aplicación de la primera Encuesta Nacional de Uso del tiempo (DANE, 2014b)⁴¹, en la que la Alcaldía de Bogotá gestionó el relevamiento de la información específica para la ciudad. Se cuenta además con otras encuestas como son la Encuesta de Calidad de Vida, Bogotá Como Vamos y la Encuesta Multipropósito del DANE.

No obstante estos avances a nivel institucional, se ha constatado a través del presente estudio el hecho de que no existe una franja común de indicadores que sean comparativos entre las instituciones encargadas de cuidados de personas dependientes en Bogotá, por lo que se requiere el desarrollo de un sistema de información periódica común, actualizada y fiable para la toma de decisiones, que tenga como una de sus bases la ENUT. Asimismo, es significativa la deficiencia de información respecto a instituciones privadas y sectores de la sociedad civil (ONGs), que brindan cuidado y sus coberturas, por lo que no puede establecerse una estandarización y reglamentación común, ni sistemas de seguimiento y evaluación.

Dado que el enfoque de cuidado público que predomina en Bogotá, tiene un enfoque familista y orientado a población denominada “más vulnerable”, los datos acerca de servicios y coberturas son parciales por lo que no se cuenta con una información completa sobre la demanda y la oferta de cuidado. En efecto, la priorización del cuidado de menores de 2 años en los hogares, no permite tener datos acerca de qué miembro de la familia los cuida: madre, abuela u otro familiar y sobre las condiciones de este cuidado en los hogares de mayores carencias⁴².

Respecto al sector rural⁴³, la información es deficiente en relación a indicadores de tiempo total de trabajo y número de horas destinadas al trabajo remunerado y al doméstico desagregado por sexo, así como la oferta y cobertura de colegios, guarderías, jardines infantiles y programas de cuidado para niños y niñas de 0 a 5 años, personas con discapacidades y personas adultas mayores dependientes.

⁴¹ Durante 2017, se aplicará la segunda ENUT.

⁴² Aunque existe un programa de apoyo al cuidado, en relación a lactancia, vacunación, nutrición, pero tiene una cobertura limitada.

⁴³ Bogotá cuenta con una localidad rural en su totalidad que es Sumapaz, y una extensa zona rural como parte de las localidades de Usaquén, Santa Fe, Chapinero, San Cristóbal, Usme, Suba y Ciudad Bolívar.

En cuanto al empleo, se requiere ampliar la información por localidades respecto al nivel de instrucción de las mujeres por edad, vinculadas a trabajo remunerado y no remunerado, mujeres vinculadas a programas de emprendimiento y tiempo de dedicación parcial o completo. Como también, conocer cuántas mujeres madres de niños y niñas a cargo de personas dependientes han recibido capacitación. Es necesario medir, a su vez, si se han logrado cambios en la distribución y calidad del uso del tiempo.

En resumen, se requiere fortalecer la articulación de la información entre DANE y el Distrito Capital, y ajustar el sistema de información relacionado con el cuidado en cada una de las entidades distritales: sobre sectores que brindan cuidado y personas que requieren cuidado universal, y establecer modalidades que permitan captar la información de oferta o cobertura privada y de las organizaciones de la sociedad civil.

1. Indicadores de autonomía económica

- Población ocupada con jornada a tiempo parcial por edad, según sexo, origen étnico e índice de dependencia, por localidad.
- Nivel de instrucción de las mujeres, por edad, vinculadas a trabajo remunerado y no remunerado.
- Inserción laboral anual de mujeres y en programas de emprendimiento, dedicación en tiempo parcial o completo.
- Porcentaje de mujeres madres de niños y niñas o a cargo de personas dependientes que han recibido capacitación.
- Indicador en áreas rurales del tiempo total de trabajo y número de horas destinadas al trabajo remunerado y al doméstico desagregado por sexo.
- Medición porcentual de mujeres que han logrado cambios en la distribución y calidad del uso del tiempo.

2. Indicadores acerca de personas cuidadoras

- Número de personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas por tipo de población dependiente.
- Número de mujeres cuidadoras no remuneradas que han sido formalizadas.
- Número de cuidadoras/es capacitados, profesionalizados y certificados.

3. Indicadores cuidado primera infancia

- Indicador sobre quien está a cargo del cuidado en el hogar de menores de 3 años.
- Localización de hogares con niños y niñas de 0 a 5 años.
- Porcentaje de hogares con jefatura femenina con niños y niñas de 0 a 5 años.
- Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años que asisten a servicio de cuidado público, y que asisten a servicio privado.

4. Indicadores sobre servicios para personas dependientes

- Número de instituciones privadas y de organizaciones sociales que imparten servicios de cuidado a primera infancia, personas mayores dependientes, personas discapacitadas dependientes incluyendo coberturas, horarios y localización en el territorio.
- Número de entidades que imparten el servicio de cuidado de primera infancia, personas mayores dependientes, personas discapacitadas dependientes, que cuentan con programas y contenidos estandarizados a nivel Distrital.

- Número y coberturas de los servicios que prestan atención a primera infancia, personas mayores y personas discapacitadas, a nivel rural.
- Proyección de crecimiento de la demanda y cobertura/metras proyectadas a 10 años. Por tipo de población dependiente.

5. Indicadores sobre la estructura física y los servicios del asentamiento, barrio y/o territorio⁴⁴

Entre los indicadores propuestos se resaltan los siguientes temas:

a) Accesibilidad física y transporte público

Si bien la Encuesta de Movilidad de Bogotá incluyó hace algunos años una serie de preguntas diferenciadas por sexo en relación a origen y destino de los viajes y a la percepción de seguridad en el transporte, se propone incluir los siguientes indicadores:

- Porcentaje de personas que presentan “viajes encadenados”, diferenciados por sexo.
- Satisfacción de los trayectos de desplazamiento, según la percepción de seguridad, el estado físico, iluminación adecuada, señalización, existencias de rampas para personas con discapacidades, personas mayores y otros, diferenciados por sexo, edad, origen étnico, orientación sexual, en relación a:
 - Vías de tránsito vehicular
 - Peatonales/sendas
 - Escaleras barriales
 - Ciclorutas

b) Servicios y equipamientos de apoyo a la vivienda

- Existencia de equipamientos de apoyo a la vivienda a escala barrial:
 - Colegios públicos.
 - Centros de salud —calidad del servicio, horarios de atención.
 - Cuidado infantil —tipo de oferta pública y privada en relación a la demanda y horarios de atención.
 - Alternativas de cuidado infantil: hogares comunitarios
 - Cuidado personas mayores no valentes, públicos y privados, horarios de atención.
 - Cuidado personas discapacitadas no valentes, públicos y privados, horarios de atención.
 - Recreación/esparcimiento. Centros Culturales
 - Centros de asistencia y protección contra violencias hacia mujeres, niñas y niños, personas transgénero, víctimas de violencia.
- Distancias según estándares establecidos y/o medida en tiempo —peatonal, transporte público— entre la vivienda y los diferentes equipamientos y servicios de apoyo a la misma (cuidado personas dependientes, educación, salud, recreación).
- Porcentaje de personas que utilizan los equipamientos a escala barrial, cuidado personas dependientes, educación, salud, recreación desagregadas por sexo/edad/tipos de hogares/origen étnico/otros.

⁴⁴ Véase Rainero y Rodigou, 2004; Dalmazzo y Rainero, 2012.

- Porcentaje de población que manifiesta impedimentos para el uso de los equipamientos, por tipo de población atendida.
- Costos de desplazamiento a los equipamientos por tipo de población atendida.
- Barreras en la accesibilidad física a los equipamientos (ejemplo: personas adultas mayores, discapacitadas).
- Barreras culturales —discriminaciones hacia algunos grupos poblacionales.

c) Espacios públicos

Para las mujeres de sectores pobres, el espacio público barrial constituye en muchos casos el único lugar de recreación para ellas y sus hijos/as, que suple, en muchos casos, la falta de expansión adecuada de la propia vivienda. Para las personas mayores el espacio público barrial suele ser el único lugar de socialización. Sin embargo, en muchos casos la inseguridad en el espacio público limita las actividades educativas y recreativas de las mujeres de distintas edades.

- Población que utiliza el espacio público recreativo, expresada en porcentaje en relación a la población total del barrio. Desagregado por sexo, edad, tipos de hogares, origen étnico, orientación sexual, otros.
- Población que utiliza el espacio público recreativo, expresada en porcentaje según tipo de actividad. Desagregado por sexo, edad, diversidad poblacional.
- Horarios en que el espacio es utilizado expresado en porcentaje de población desagregado por sexo.
- Personas que no utilizan el espacio público recreativo, expresada en porcentajes y motivos por los cuales no lo utilizan. Desagregado: sexo, edad, tipos de hogares, origen étnico, personas con discapacidad, orientación sexual, entre otros.
- Distancia promedio peatonal entre la vivienda y los espacios públicos recreativos a escala barrial.
- Funciones/actividades que los espacios recreativos permiten: pasear, deportes, recrearse, jugar, descansar, entre otros.
- Barreras físicas para su uso.
- Causas de percepción de inseguridad diferenciadas por sexo, edad, tipos de hogares, origen étnico, orientación sexual, entre otros.
- Discriminación de ciertos colectivos sociales: Población afro descendiente o de origen étnico, comunidad LGBTI, entre otros.

D. Principales oportunidades y desafíos

Como ya se señaló, el gobierno de la ciudad de Bogotá ha venido avanzando en la colocación del tema del cuidado en la agenda pública, a partir de la conformación y desarrollo en la administración pasada de una Mesa Intersectorial sobre el cuidado denominada Metrosocial y la contratación al DANE para el relevamiento de datos para Bogotá en la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2013-2014). Si bien con el cambio de administración para 2016-2020, la mesa quedó suspendida, actualmente la SDMujer se ha comprometido con su re instalación y fortalecimiento, lo cual es una garantía para que el tema se consolide en el Distrito.

Por su parte, tanto la anterior como la actual administración han avanzado en la formulación de planes y programas para ampliar las coberturas de los servicios a la primera infancia, la implementación de la jornada única escolar y de servicios de cuidado de personas mayores en horarios nocturnos.

La reformulación del Plan de Ordenamiento Territorial durante 2017, es otra oportunidad para que el tema de género, la territorialización de los cuidados y los enfoques de ciudad de proximidad para la vida cotidiana puedan incorporarse.

Cabe señalar, además, que la reformulación del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género, fortaleciendo a su vez, el tema de cuidado en función de la autonomía económica de las mujeres, permite que desde la política pública de mujer y género de Bogotá, se cuente con herramientas de exigibilidad de sus instancias rectoras y participativas como el Consejo Consultivo de Mujeres.

La Mesa de Economía Feminista ha funcionado desde 2011. Participan en ella mujeres economistas y expertas en estadísticas e indicadores, permitiendo además una interlocución calificada con el Gobierno Distrital, en apoyo al Sistema Distrital de Cuidado.

Es importante que las organizaciones y redes, especialmente el Consejo Consultivo de Mujeres, se apropien e impulsen los nuevos enfoques en relación al cuidado, al uso del tiempo y a la prestación de servicios en la ciudad en función de contribuir a la sostenibilidad de los avances que apoyan la autonomía de las mujeres en la ciudad.

Es necesario que el gobierno distrital promueva acuerdos con la Cámara de Comercio, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto para la Economía Social (IPES), entre otros, para generar mayores oportunidades de empleabilidad para las mujeres, y propiciar la implementación de servicios de cuidado en las empresas, a través de la instalación de guarderías para hijos menores de hombres y mujeres. Asimismo, en los diálogos que los sindicatos establecen con las organizaciones de mujeres, propiciar medidas para la formalización del empleo de las mujeres, e incorporar el tema de economía del cuidado en sus actividades.

Por otra parte, es importante desde el gobierno, potenciar y apoyar los servicios de cuidado que las organizaciones no gubernamentales realizan; propiciar estrategias innovadoras de alianzas entre las ONGs cercanas para brindar servicios colectivos.

A nivel de la ciudad, es un desafío importante establecer acuerdos entre diversos actores para promover campañas y foros en torno a la distribución equitativa entre hombres y mujeres de las tareas domésticas y el cuidado de personas dependientes. Como también, fortalecer alianzas para gestionar proyectos de acuerdo en el Concejo de Bogotá, que favorezcan la igualdad de oportunidades de las mujeres en el campo laboral, la distribución de las tareas domésticas y la ampliación de coberturas de cuidado de personas dependientes en la ciudad.

Bibliografía

- Acosta, Olga, Nohora Navarro y Renata Pardo Pinzón (2012), “Sistema de protección social de Colombia Avances y desafíos”, Serie Estudios y Perspectivas, No. 28, Oficina de la Cepal en Bogotá, Publicación de las Naciones Unidas, abril. [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37882/1/S1421114_es.pdf.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2017), Estrategia de Rehabilitación basada en Comunidad, Secretaria de Salud. [en línea] <http://www.saludcapital.gov.co/DSP/Paginas/Personasencondiciondediscapacidad.aspx>.
- ____ (2017), Documento de Diagnóstico actualización Plan de Igualdad de Oportunidades – PIOEG, Secretaría Distrital de la Mujer (2017, no publicado).
- ____ (2016a), Mujeres y hombres en Bogotá en 2014: Condiciones de vida e igualdad de derechos, [en línea], http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/Tab/Mujeres_y_hombres_Bogota2016.pdf [08 de septiembre, 2017].
- ____ (2016b), Plan de Desarrollo 2016-2020. Bogotá Mejor para todos, [en línea], <http://www.bogota.comovamos.org/documentos/proyecto-plan-de-desarrollo/> [08 de septiembre, 2017].
- ____ (2016c), Plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital 2004-2016, [en línea] <http://www.sd mujer.gov.co/images/pdf/plandeigualdad.pdf?Itemid=162> [07 de septiembre, 2017].
- ____ (2011a), La política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021. [en línea] [http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2.1_proc_misi_construccion_implementacion_politicas_sociales/\(06012016\)_Politica_de_infancia_y_adolescencia.pdf](http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2.1_proc_misi_construccion_implementacion_politicas_sociales/(06012016)_Politica_de_infancia_y_adolescencia.pdf).
- ____ (2011b), Resolución 1613. Por la cual se establece, reconoce y reglamenta el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia al interior del Consejo Distrital de Política Social. [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57393>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá y SCR D [Secretaría de Cultura Recreación y Deporte] (2015), Encuesta Bienal de Culturas (EBC), [en línea] <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/observatorio-de-culturas/encuesta-2015> [01 de agosto de 2017].
- Alvear, Marcela (2015), “El cuidado como una necesidad inherente a la condición humana: reto de la política pública para el goce de la ciudadanía de las mujeres”, documento presentado en el Seminario Internacional Género y Cuidado: teorías, escenarios y políticas. Universidad Nacional, Universidad Javeriana y Universidad de Los Andes. Bogotá, 26, 27 y 28 agosto 2015.

- Angulo, A., y S. Velásquez (2010), “La jefatura del hogar femenino en el marco del Censo general 2005”, Serie Estudios Poscensales, DANE.
- Arenas, Ana Isabel (2014), “Informe diagnóstico resumido sobre los agentes que proveen cuidado y las personas que lo requieren”, inédito.
- Bazo, María y Iciar Ancizu (2004), “El papel de la familia y los servicios en el mantenimiento de la autonomía de las personas mayores: una perspectiva internacional comparada”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS, Volume 105, Number 1, January 2004, pp. 43-77(35), Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bogotá D.C (2010), Decreto 345. Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital, [en línea], <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=40243> [08 de septiembre, 2017].
- _____(2007a), Decreto 470. Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital. <http://www.saludcapital.gov.co/DocumentosPoliticasyEnSalud/POL%C3%8D.%20DISCAPACIDAD.%20Decreto%20470-2007.pdf>.
- _____(2007), Decreto 546 de 2007, “Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital”.
- Bogotá Como vamos (2017a), Localidades, [en línea], <http://www.bogotacomovamos.org/localidades> [07 de septiembre, 2017].
- _____(2016a), “Encuesta de percepción ciudadana 2016” [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2016/> [06 de septiembre, 2017].
- _____(2016b), “Encuesta de Satisfacción de Usuarios del Transporte Público (TPC), Transporte Público Masivo (TPM) y Transporte Público Individual (TPI)” [en línea] <http://comovalamovilidadenbogota.blogspot.com.co/2013/10/encuesta-de-satisfaccion-de-usuarios-de.html> [07 de septiembre, 2017].
- _____(2015), “Informe de calidad de vida de Bogotá”, [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-2015/> [07 de septiembre, 2017].
- Caicedo, Juan Martín (2007), “La Ley 388 de 1997. Un repaso a una década”.
- Camargo, Angélica y Adriana Hurtado (2013), “Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de Producción del espacio urbano”, Revista INVI N° 78.
- _____(2015b), Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos”, Serie Estudios y Perspectivas – Bogotá – N° 28.
- _____(2014), “La Nueva Era Demográfica en América Latina y El Caribe: La hora de la igualdad según el reloj poblacional” División de Población (CELADE), [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/53806/MPD_ddr2_esp.pdf [07 de septiembre, 2017].
- _____(2012), Panorama Social de América Latina 2012, [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1247-panorama-social-america-latina-2012> [07 de septiembre, 2017].
- Colombia, Congreso de la República (2017), Ley 1.822 incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia.
- _____(2016a), Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-480. Acción de tutela contra el ICBF-Caso en que ciudadanas reclaman el reconocimiento y pago de los aportes a pensión en el Sistema General de Seguridad Social a cargo del ICBF, en razón a la labor de madre comunitaria que desempeñaron.
- _____(2016b), Ley 1788, garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticos.
- _____(2015), Proyecto de Ley 049, Modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.
- _____(2014), Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país, [en línea], <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf> [06 de septiembre, 2017].
- _____(2013), Ley Estatutaria 1618. Se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
- _____(2010), Ley 1413. De economía del cuidado. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado 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, [en línea] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1413_2010.html [06 de septiembre de 2017].

- _____ (2009), Ley 1295, reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén.
- _____ (2008a), Corte Constitucional. Sentencia 540 de 2008. Régimen de transición en pensiones-servidores del estado beneficiarios.
- _____ (2008b), Ley 1232. Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.
- _____ (2008c), Ley 1251, se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.
- _____ (2007), Ley 1151, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- _____ (2006), Ley 1098, Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
- _____ (2002), Decreto 1850 de 2002.
- _____ (1997), Ley 388 de 1997. Promueve el ordenamiento del territorio. http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf.
- _____ (1994), Ley 115. Por la cual se expide la ley general de educación.
- _____ (1991), Constitución Política de Colombia [en línea] http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- _____ (1950), Decreto 2663. Código Sustantivo del Trabajo.
- CONPES (2013), No 166. Departamento Nacional de Planeación. Política pública nacional de discapacidad e inclusión social. En línea: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_0166_2013.htm.
- _____ (2007), Social 109 de 2007. Documento Conpes 109 Social Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación Política Pública Nacional De Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia” Ministerio de la Protección Social Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar DNP-DDS-SS.
- Dalmazzo Marisol, Liliana Rainero (2012), Guía para incorporar género en la planificación urbanística. Asociación Medina PROYECTO CIUDAD Y MUJERES “Enfoque de género en la planificación urbana y la gestión del territorio”. Sin publicar.
- Dalmazzo, Marisol (2011), Recomendaciones para la incorporación del enfoque de género en el Sistema Integrado de transporte Público-SITP. De Bogotá DC. Subsecretaría de Mujer y Géneros. Secretaría de Planeación Distrital. BID, Inédito.
- _____ (2005), Boletín Censo General. Necesidades Básicas Insatisfechas. [en línea] https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional De Estadística) (2015a), Gran Encuesta Integrada de Hogares [GEIH], [en línea] https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356/related_materials [01 de agosto, 2017].
- _____ (2015b), “Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad de 0 hasta 80 y más años (2005-2020).”, Proyecciones de Población, [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion> [07 de septiembre, 2017].
- _____ (2014a), Encuesta Multipropósito 2014. Boletín 65, Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación, [en línea] [Http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Resultados_2014/Boletin_Resultados_Encuesta_Multiproposito_2014.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Resultados_2014/Boletin_Resultados_Encuesta_Multiproposito_2014.pdf) [05 de septiembre, 2017].
- _____ (2014b), Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) Presentación de resultados. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut> [06 de septiembre, 2017].
- _____ (2011), “Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020”, Proyecciones de Población, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion> [08 de septiembre, 2017].
- Elson, Diane (2008), “The three R's of unpaid work: recognition, reduction and redistribution”, documento presentado en la Reunión de Expertos “Unpaid Work, Economic Development and Human Well-Being”, Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, 2008, en Family Watch (2015), “El trabajo no remunerado: esencial en nuestra vida diaria”. [en línea] www.thefamilywatch.org > Actividades > IFFD Papers.
- Falú, A. y L. Rainero (2007), “Hábitat y Género”, Diccionario de estudios de género y feminismos. Gamba, S. (coord.); Barrancos, D.; Giberti, E.; Maffia, D.; Diz, T. Buenos Aires: Biblos, 2007.
- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha (2015), Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones, Editorial Fundación Saldarriaga Concha, Bogotá, D.C., Colombia.

- Giraldo, F., et al. (2006), Hábitat y pobreza. Los Objetivos Desarrollo del Milenio desde la ciudad, ONU-Hábitat, Bogotá.
- Gómez, Elsa (2007), La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género [en línea] publications.paho.org/spanish/Capitulo_1_OT+184.pdf.
- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) (2016), Manual Operativo Modalidad Comunitaria Para La Atención A La Primera Infancia. Documento Interno.
- Lemaitre, Julieta, Sandra García y Hernán Ramírez (2014), Vivienda/violencia: intersecciones de la vivienda y la violencia intrafamiliar en Ciudad Bolívar, Bogotá [*]Tema: Edición especial septiembrediciembre de 2014 [en línea] <http://www.redalyc.org/pdf/815/81532439010.pdf>.
- López, Cecilia (2012), “Bases Para Un Modelo De Desarrollo Con Equidad De Género”. Centro de pensamiento Social y Económico.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2017), [en línea] https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad_RLCPD.aspx [05 de septiembre, 2017].
- _____(2007), Política Nacional de Envejecimiento y Vejez (2007-2019) [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ.pdf> [05 de septiembre, 2017].
- Observatorio de Desarrollo Económico (2016), “Las mujeres en el mercado laboral en Bogotá” Observatorio de Desarrollo Económico, [en línea] <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=823#sthash.cVxBiUzx.90JUwr8F.dpbs> [06 de septiembre, 2017].
- Observatorio Servicio Público de Empleo (2016a), Brechas de género en el mercado laboral, [en línea] <file:///C:/Users/MARIA%20JOSE/Downloads/BRECHAS-DE-GENERO-ML-1.pdf> [06 de septiembre, 2017].
- _____(2016b), Mujeres en el mercado laboral colombiano, [en línea], <file:///C:/Users/MARIA%20JOSE/Downloads/Boletin-Ed-Especial-Mujeres-en-el-mercado-laboral.pdf> [06 de septiembre, 2017].
- Perdomo et al (2016), Avances sociales en Bogotá y municipios aledaños entre 2011 y 2014: calidad de vida, segregación, capacidad de pago y focalización. Biblioteca nacional de Colombia.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2010), [en línea] http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=1512%3A2009-chronic-disease-surveillance&catid=1384%3Acncd-surveillance&Itemid=1663&lang=es <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2010/doc-posicion-vig-ecnt.pdf>.
- Osorio, Viviana (coord.) (2015), De Cuidados y descuidos. “La economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública”. Ensayos laborales. Escuela Nacional Sindical.
- Pineda, Javier (2013), Trabajo de cuidado de la vejez en una sociedad en envejecimiento, Universidad de los Andes, Colombia.
- Rainero Liliana, Marisol, Dalmazzo (2011), Una ciudad al Alcance de las Mujeres. Herramientas para incorporar el género en el ordenamiento territorial, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. AECID.
- Rainero, L. y M. Rodigou (2004), “El Espacio Público de las Ciudades. Procesos de Construcción de Indicadores Urbanos de Género”. En: Discurso Social y Construcción de Identidades: Mujer y Género. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, CEA, Universidad Nacional de Córdoba. Pp. 73-87.
- Rolnik, Raquel (2012), ¿Cómo Hacer efectivo el derecho de las mujeres a la vivienda? Relatora Especial de Naciones Unidas para la Vivienda Adecuada. <http://dereitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/01/guia-mulheres-ES.pdf>.
- Secretaría Distrital de Integración (2017), Subdirección para la Vejez. Envejecimiento Digno, activo y feliz, [en línea], <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/vejez> [07 de septiembre, 2017].
- Secretaría Distrital de Planeación, (2016a), Portal SDP/Noticias, [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2016/ciudad_bolivar_usme_san_cristobal [06 de septiembre, 2017].
- _____(2016b), Información cartográfica y estadística. Sistema distrital de equipamiento.
- _____(2016c), Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D. Secretaría de Planeación, [en línea], <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Inversion/FichasEBI> [07 de septiembre, 2017].
- Sánchez de Madariaga, Inés (2004), “Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida”, Ciudades (Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid), N° 8, [en línea] <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/10265>.
- Segovia, Olga (2009), “Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público”, Mujeres en la ciudad, Ana Falú (ed.), Santiago de Chile, Ediciones SUR.

- Soto, Francis y Helen Casanova (2009), “Madres comunitarias el ser y el hacer, una construcción social”. Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad Ciencias de la Educación.
- Universidad Externado de Colombia (2014), “Participación de los Adultos Mayores en las economías de mercado y del hogar en Colombia”, Cuadernos de Trabajo, Número 16.
- Universidad Nacional de Colombia (2013), Segregación Socio económica Espacio Urbano Bogotá, [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/actualidad-SDP-home/Segregacion_Socioeconomica_Espacio_Urbano_Bogota_Junio_0.pdf [08 de septiembre, 2017].
- Velásquez, Sandra Patricia (2015), Ser mujer jefa de hogar en Colombia. Ib. Revista de la información básica. DANE. [en línea] https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo4.html [05 de septiembre, 2017].
- Walker, A. J., C. Pratt y Eddy, L. (1995), “Informal Caregiving to Ageing Family Members: A Critical Review”. *Family Relations* 44(4): 402-411. [en línea] <http://dx.doi.org/10.2307/584996>.

Anexo

Cuadro A.1
Bogotá: estimación de las demandas de cuidado, 2014

Edad	Ponderación	Población	Unidades de demanda	Distribución de la demanda (porcentaje)	Hombres	Demanda de hombres	Distribución de la demanda de hombres (porcentaje)	Mujeres	Demanda de mujeres	Distribución de la demanda de mujeres (porcentaje)	Demanda de cuidado sobre mujeres potencialmente activas
Total		7 776 845	9 297 893	84,00	3 758 224	4.509.559	100	4 018 621	4 788 335	100	3,55
0-4	2	602 012	1 204 024	6,50	308 558	617.116	15,40	293 454	586 908	12,30	0,46
5-14	1,5	1 205 777	1 808 665,5	13,00	617 263	925.895	23,10	588 514	882 771	18,40	0,69
15-17	1,2	384 348	461 217,6	4,10	194 966	233.959	5,80	189 382	227 258	4,70	0,18
18-64	1	5 021 186	5 021 186	54,00	2 401 547	2.401.547	59,80	2 619 639	2 619 639	54,70	1,92
65-74	1,2	368 390	442 068	4,00	161 334	193.601	4,80	207 056	248 467	5,20	0,17
75-79	1,7	98 439	167 346,3	1,10	38 902	66.133	1,60	59 537	101 213	2,10	0,06
80 y más	2	96 693	193 386	1,00	35 654	71.308	1,80	61 039	122 078	2,50	0,07

Fuente: INVESTIGAS, Siete estudios ENUT con base en DANE - ENUT 2012-2013.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Asuntos de Género****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

148. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Bogotá (Colombia), Marisol Dalmazzo Peillard (LC/TS.2017/106), 2017.
147. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en San Salvador, Morena Herrera (LC/TS.2017/99), 2017.
146. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México, Ana Gabriela Buquet Corleto y Hortensia Moreno (LC/TS.2017/35), 2017.
145. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina, Cristina Bloj (LC/TS.2017/25), 2017.
144. La educación técnico-profesional en América Latina: retos y oportunidades para la igualdad de género, Leandro Sepúlveda (LC/TS.2017/13), 2017.
143. The 2030 Agenda and the Regional Gender Agenda. Synergies for equality in Latin America and the Caribbean, Nicole Bidegain Ponte (LC/TS.2017/7), 2017.
142. El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?, Camila Arza (LC/L.4298), 2017.
141. Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Natalia Gherardi (LC/L.4262), 2016.
140. Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad, María Nieves Rico, Claudia Robles (LC/L.4226), 2016.
139. La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina, Flavia Marco Navarro (LC/L.4225), 2016.
138. La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, Verónica Amarante, Maira Colacce y Pilar Manzi (LC/L.4223), 2016.
137. Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas, Corina Rodríguez Enríquez y Laura Pautassi (LC/L.4213), 2016.
136. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México, Lucía Pérez Fragosó (LC/L.4211), 2016.
135. Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas, Cecilia Rossel (LC/L.4186), 2016.
134. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay), Karina Batthyány (LC/L.4182), 2016.

ASUNTOS DE GÉNERO

148

ASUNTOS DE GÉNERO

ASUNTOS DE GÉNERO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org