



# Caso de estudio

## Manzanas de cuidado de Bogotá<sup>1</sup>

**Autoras:** Emilia Morales<sup>2</sup> and Ana María Vargas<sup>3</sup>

### Objetivos de aprendizaje

Este caso de aprendizaje se sitúa en la ciudad de Bogotá, Colombia. Con más de 8 millones de habitantes, la ciudad experimenta muchos retos, como altos niveles de pobreza, trabajo informal y desigualdad. Es una ciudad de grandes contrastes. En el norte hay zonas comerciales y residenciales de clase media y alta, mientras que en el oeste y el sur de la ciudad predomina la industria y la pobreza está más extendida. Por otro lado, la ciudad cuenta con una gran administración local que presta servicios como el acceso a la sanidad, la educación y el ocio en cada una de sus 20 localidades. El caso se basa en una política real liderada por la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá desde 2020. El caso se nutrió de entrevistas realizadas en 2022 y 2023 a personal directivo de esta oficina.

Después de los objetivos de aprendizaje, presentaremos la descripción del caso donde hablaremos de las condiciones que llevaron al desarrollo de la política de las Manzanas del Cuidado. Luego, invitamos a las y los lectores a reflexionar sobre el caso y por último a esbozar sus ideas sobre la creación de una política de cuidados para Bogotá. Se espera que durante el proceso las y los participantes se pongan en el lugar de las y los funcionarios de la Secretaría de la Mujer de esta ciudad. Lee el caso y aporta tus notas e ideas a la discusión.

Después de la discusión del caso, el facilitador compartirá el "resultado del caso" y una caja de herramientas sobre los puntos clave para implementar una política de cuidados en otras ciudades.

### Objetivos:

- Crear una política desde el gobierno local para reducir, redistribuir y reconocer la sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado que recae principalmente sobre los hombros de las mujeres y considerar cómo la inclusión de los hombres en este trabajo podría repercutir en la equidad.
- Identificar cómo poner en práctica un enfoque de interseccionalidad en materia de género, clase, etnicidad, discapacidad, etc. en la aplicación de políticas públicas a nivel local relacionadas con el trabajo de cuidado no remunerado.

<sup>1</sup> Agradecimientos: este caso se realizó gracias a la ayuda prestada por Natalia Moreno, Natalia Oviedo y Leidy Tatiana Vega de la Secretaría de la Mujer de Bogotá. ICLD agradece enormemente el tiempo y la dedicación que nos brindaron para poder realizar las entrevistas y observaciones que proporcionaron el material para este caso.

<sup>2</sup> Emilia Morales es una periodista y comunicadora social, actualmente estudiando su máster en Derechos Humanos y en la Universidad de Gotemburgo, la Universidad de Roehampton, la Universidad de Deusto y la UiT The Arctic University of Norway.

<sup>3</sup> Ana María Vargas, Doctora en Sociología del Derecho y directora de investigaciones en ICLD.

- Analizar el papel de la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana en la creación de políticas de género.

### Descripción del caso:

Son las 5 de la mañana y Graciela abre los ojos. Se levanta rápidamente de la cama para darse un baño. La noche anterior, dejó unas lentes remojadas en la mesa para preparárselas a su marido antes de que se vaya a trabajar. Prepara el almuerzo y corre a despertar a sus cuatro hijos de 12, 8, 6 y 2 años. Los lleva al baño y se asegura de que no olviden sus mochilas. Graciela vuelve corriendo a la cocina para preparar el desayuno mientras su marido ya está sentado en la mesa del comedor listo para ir a trabajar a la obra. Después de que todos hayan comido, Graciela se apresura a terminar la limpieza para poder marcharse. Recoge sus pertenencias y sale de su casa. Le esperan dos horas de trayecto hasta llegar a su trabajo en un apartamento del norte de Bogotá (Colombia), donde trabaja como empleada doméstica. Ya son las siete de la mañana. Llegará a una casa desordenada, con un perro y un niño de 4 años, esperando por su cuidado. A las cuatro, sale de su trabajo y se dirige a su casa. De camino, Graciela piensa en lo que hará para cenar y en los deberes de sus hijos. Espera que sus hijos mayores hayan vuelto sanos y salvos del colegio.

Graciela es una de las miles de mujeres de Bogotá que dedican su tiempo a las labores de cuidado. Según cifras oficiales, nueve de cada diez mujeres realizan trabajos domésticos y de cuidado en la ciudad, y para el 30% de ellas, como Graciela, este trabajo constituye su principal fuente de ingresos (Medina, 2022). El bienestar de las personas, los hogares y la sociedad en general depende del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado; sin embargo, históricamente, debido a los roles y estereotipos de género, las mujeres han sido las principales responsables de llevar a cabo estas tareas. La capacidad de las mujeres para participar plenamente en la fuerza de trabajo, la política y la sociedad se ve limitada por la desigual distribución del trabajo de cuidados. Esta situación se ha agravado en el contexto colombiano debido a la pandemia del COVID-19, por el aumento de la carga de cuidado asumido en su mayoría por mujeres, asumido en su mayoría por mujeres.

De los 1,2 millones de mujeres que dedican la mayor parte de su tiempo al cuidado no remunerado, el 90% tiene escasos recursos, el 70% no ha terminado la secundaria y el 20% ha sido diagnosticada con enfermedades crónicas (Centro para el Desarrollo Sostenible, 2022). Pero la "pobreza de tiempo" es quizá el mayor obstáculo para romper el ciclo. El 33% de las cuidadoras no dispone de tiempo libre fuera de sus obligaciones laborales, lo que limita enormemente su capacidad de desarrollo personal y profesional. La contribución fundamental de las mujeres al bienestar de sus familias, y de la sociedad en general, ha sido en su mayor parte invisible, no reconocida y no compartida con otros miembros de sus familias. Si estas cuidadoras fueran remuneradas, representarían el 13% del PIB de Bogotá y el 20% del PIB de Colombia (DANE, 2022).



La Alcaldía de Bogotá se enfrenta a este reto: ¿Cómo apoyar a las cuidadoras como Graciela? ¿Cómo reconocer, redistribuir y reducir equitativamente el trabajo de cuidado en la ciudad para permitir que tanto hombres como mujeres vivan mejor?

La cuestión de los cuidados no remunerados estaba lejos de convertirse en una política pública prioritaria en una ciudad como Bogotá, donde sus más de 8 millones de habitantes se ven sacudidos con frecuencia por la inseguridad, la falta de oportunidades de empleo formal, la ineficacia de los servicios de transporte y una elevada tasa de pobreza que afectaba a las poblaciones más vulnerables. Además, las mujeres sufren el impacto de una

cultura todavía dominada por normas sociales de género desiguales, en las que cuidar de los demás se considera responsabilidad de las mujeres, y en donde, además, se cree que las mujeres cuentan con habilidades especiales para realizar estas labores. Resultaba especialmente difícil romper el ciclo de "pobreza de tiempo", ya que las

mujeres suelen ocuparse de sus seres queridos, hijos y/o ancianos, y muchas sienten vergüenza de decir en voz alta que están cansadas.

En 2019, el movimiento de mujeres de Bogotá abogó por establecer un Sistema Distrital de Cuidados, que consistía en un conjunto de servicios, normativas, políticas y acciones técnicas e institucionales que buscaban reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado, entendiéndolo como una función social necesaria para la vida cotidiana de las personas y el funcionamiento de la sociedad. En 2020, gracias al liderazgo de Claudia López, la primera alcaldesa de la ciudad de Bogotá, el Sistema se hizo realidad y es liderado por la Secretaría de la Mujer, entidad encargada de la política pública de las mujeres. El Sistema Distrital de Cuidados busca reducir, reconocer y redistribuir el trabajo de cuidado en la ciudad, involucrando al distrito, al gobierno nacional, al sector privado, a la sociedad civil, a las comunidades, a las familias y a los hogares como actores que deben trabajar conjuntamente y de manera corresponsable para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 sobre igualdad de género.



Source: Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá

### Preguntas para la discusión:

Imagine que es la directora del Sistema Distrital de Cuidado. Tiene a su disposición un pequeño presupuesto y un grupo de funcionarios en esta Secretaría. El gobierno local tiene otras secretarías que prestan servicios que podría articular, como educación, servicios de salud, algunas guarderías, centros de recreación, algunas bibliotecas públicas, entre otros. Utilice su imaginación y la experiencia que tiene de su propio gobierno local para responder a las siguientes preguntas:

1. *¿Qué actividades o servicios incluiría en el Sistema de Cuidado para ayudar a las cuidadoras? Piense de forma creativa, pueden ser ejemplos de otras ciudades, recuerde que puede utilizar los recursos con los que ya cuenta la ciudad y su imaginación.*
2. En Colombia, ni el gobierno local ni el nacional han dado prioridad al trabajo de cuidado en el pasado *¿Cómo convencer a los actores importantes para que apoyen el Sistema Distrital de Cuidado?*
3. *¿Qué medidas tomaría como parte del Sistema para cambiar los estereotipos culturales asociados al trabajo de cuidado?*

4. Muchas mujeres de Bogotá no pueden salir de casa porque cuidan a personas mayores o discapacitadas que necesitan asistencia. Además, las zonas rurales constituyen el 75% de Bogotá, donde las mujeres no pueden acceder a los servicios por diversas razones como falta de infraestructuras, una mayor carga de labores de cuidado y un alto riesgo de ser víctimas de violencias de género *¿Cómo puede la ciudad involucrar a estas mujeres en el Sistema de Cuidados?*
5. El presupuesto de la Secretaría de la Mujer es limitado, así como el impacto de la política depende también de la voluntad de otras entidades *¿Cómo puede persuadir a otras unidades del gobierno local para que apoyen la creación de una política de cuidados que ofrezca servicios articulados a las cuidadoras?*

## Reflexiones del caso y posibles desenlaces



Source: Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá

La Secretaría de la Mujer de Bogotá tomó la decisión de establecer la iniciativa denominada "Manzanas de Cuidado". Esta iniciativa busca centralizar servicios clave para las cuidadoras con el fin de mejorar su bienestar y reducir el tiempo que las mujeres dedican a trabajos o tareas no remuneradas. Se ha puesto en marcha una amplia variedad de servicios divididos en actividades de formación, autocuidado, descanso y generación de ingresos para las cuidadoras, al tiempo que se las libera de sus responsabilidades como cuidadoras. Algunos de los servicios prestados son, por ejemplo, educación flexible para terminar la secundaria, aprender a leer y a escribir, formación técnica, atención psicosocial y jurídica, actividad física, etc. La mayoría de los servicios ya estaban siendo implementados por otras unidades del gobierno local, sin embargo, en su mayoría estaban aislados, dispersos por toda la ciudad y/o centralizados en unas pocas áreas, lo que limitaba su impacto.

¿Qué significa esto en la práctica? Significa que, si eres una mujer cuidadora, puedes visitar la oficina del gobierno local, ir a una cita con el médico, inscribirte en una clase de yoga y aprender a dirigir tu propio negocio mientras otros cuidan de tus hijos en guarderías diseñadas para ello. También puede utilizar las lavanderías públicas, dejar allí la ropa y hacer alguna diligencia o simplemente disfrutar de una hora sin hacer nada. Además de aliviar la carga de las cuidadoras y crear un espacio para el descanso y el autocuidado, esto permite a las mujeres avanzar hacia otras oportunidades vitales en las que tengan independencia económica, política y social.

Además de los servicios presenciales, la Secretaría creó dos "Buses del Cuidado" (el bus rural y el bus urbano) que se desplazan a zonas rurales o periféricas de Bogotá para ofrecer servicios de formación, especialmente centrados en estudios secundarios, a mujeres que no pueden desplazarse a instalaciones físicas situadas en la zona urbana. También, desarrolló el programa "casa a casa" para mujeres y cuidadoras que no pueden salir de sus hogares, porque cuidan de personas con discapacidad motriz. Este último consiste en que una profesional de la Secretaría se desplaza al domicilio de la cuidadora en carro para prestar servicios de formación, certificación de conocimientos y actividades relacionadas con la autonomía y las herramientas de comunicación. Además, el programa también involucra a los hombres, que pueden asistir a talleres y a la Escuela de hombres al cuidado, donde aprenden a realizar tareas de cuidado. Por ejemplo, uno de los intereses de los hombres de una de las "Manzanas de Cuidados" era aprender a trenzar el pelo para hacérselo a sus hijas. Al involucrar a los hombres, la Alcaldía pretende promover que las tareas de cuidado no son "naturales", sino "aprendidas".

Actualmente hay 18 "Manzanas del Cuidado" repartidas por toda Bogotá, y la ciudad espera tener 20 al final de la administración de la actual alcaldesa (Semana, 2023). La alcaldesa Claudia López ha sido una activa promotora de la medida desde sus inicios. Una de las grandes ganancias de la política es la posibilidad de aprovechar y articular servicios y equipamientos que ya hacían parte de la ciudad, como colegios, parques y centros comunitarios, lo que ha reducido la inversión general y ha sentado un precedente de uso efectivo de los recursos que ya están disponibles.

Aunque al principio fue difícil convencer a las distintas entidades de que había que invertir dinero público en un programa piloto, las Manzanas de Cuidado ya han dado grandes frutos: se han brindado más de 4000.000 atenciones, más 2 Buses del cuidado andando por Bogotá, 3 programas de asistencia en casa y 8.016 cuidadoras han recibido formación profesional. Hasta el momento, el programa ha ganado varios premios como el "Bloomberg Mayor's Challenge" y el "Wellbeing Cities" - New Cities in 2021, recientemente fue reconocido por el World Government Summit en Dubái como una de las políticas más innovadoras, y cuenta con aliados estratégicos como ONU Mujeres, la Embajada de Suecia, el BID y el PNUD.

Según Natalia Oviedo, asesora de la Secretaría Distrital de la Mujer, el mayor reto en la implementación de las Manzanas de Cuidado ha sido la integración de los diferentes sectores, para que todos los servicios funcionen simultáneamente. Una vez cada tres meses los 13 actores distritales involucrados en la política (que prestan servicios nuevos y existentes para atender las necesidades de cuidado de las mujeres y cuidadores) se reúnen para analizar qué está funcionando y qué no. Otro reto ha sido disponer de información sistematizada sobre quién accede a los servicios, ya que cada entidad lleva los registros de forma diferente. En el futuro, se espera que el programa "Manzanas de Cuidado" continúe, aún cuando cambien los líderes de los gobiernos locales, a través de la incidencia política y el apoyo de la sociedad civil y la cooperación internacional (Oviedo, 2023).

### **Preguntas para la reflexión:**

#### ***Sobre este caso:***

- ¿Qué opinas de las "Manzanas del Cuidado"?
- ¿Cuáles son las desventajas o puntos débiles que observas en la política?
- ¿Qué papel juega, en tu opinión, la integración de diferentes unidades e instituciones en el éxito de esta política?

- ¿Cree que este programa puede tener efectos negativos no deseados?

***Póngalo en práctica en su propia situación:***

- ¿Cree que es necesaria una política de cuidados en su municipio?
- ¿Cómo adaptaría esta idea a tu localidad?
- ¿Qué lecciones se pueden aplicar a tu propia situación?



Source: ICLD

**¿Cómo crear un Sistema de Cuidado?**

*Utilizando las "Manzanas del Cuidado" de Bogotá como ejemplo ilustrativo*

1. **Entienda el problema:** recopilar información para poder estimar cuál es la situación de las mujeres/hombres en relación con el cuidado no remunerado. Busca datos oficiales y recopíalos a través de encuestas y grupos focales con cuidadores para entender sus necesidades. Puede preguntar cosas como
  - a. ¿Cuántas horas de trabajo de cuidados no remunerado realiza a la semana? ¿Cuántas horas le gustaría dedicar realmente?
  - b. Si tuviera que elegir una necesidad en relación con su trabajo de cuidado, ¿cuál sería?
  - c. ¿Qué objetivos o aspiraciones tienes para el futuro?
  - d. ¿Cómo desearía que otras personas de su comunidad le ayudaran en el ejercicio de cuidado?
2. **Realice una evaluación de los servicios que su gobierno local ofrece a mujeres y hombres en general** (controles de salud de las mujeres, educación de adultos, formación empresarial, microcréditos, ocio, etc.), así como de los servicios específicamente relacionados con el cuidado (guarderías, cuidado de ancianos, apoyo a personas con discapacidad, escuelas, deportes, etc.). Determine cuál de estos servicios, en términos de preferencias, accesibilidad y ubicación, satisface mejor las necesidades de las cuidadoras según los datos que haya recogido. Pregunte a las cuidadoras sobre los servicios a los que desean acceder y las barreras a las que se enfrentan. Por ejemplo, en Bogotá, muchas mujeres dijeron que no podían acceder a programas educativos porque los horarios no se ajustaban a sus necesidades o simplemente porque no podían dejar a las personas que cuidaban.

3. **Realice talleres con representantes de las diferentes instituciones** que ofrecen servicios pertinentes en su municipio y pregúnteles qué ajustes sencillos se pueden hacer para atender mejor las necesidades tanto de las personas que reciben cuidados como de las mujeres y hombres que los prestan.
4. **Determine si hay un presupuesto extra que pueda asignarse a programas concretos** y crea esos programas. Algunos ejemplos son la guardería móvil y adaptable y el programa de lavadoras públicas. Tenga en cuenta las necesidades específicas de las cuidadoras. Por ejemplo, el programa casa por casa en Bogotá se creó como resultado de la constatación de que muchas mujeres que prestaban cuidados no podían salir de sus casas, por lo que la ciudad les acercó los servicios.
5. **Asegúrese de que los servicios que ofrece están en consonancia con las iniciativas educativas** que pretenden aumentar la concienciación pública sobre la necesidad de redistribuir las responsabilidades del cuidado. Determine qué grupos sociales y partes interesadas son cruciales para el sistema, pero aún necesitan más educación sobre su importancia, y organice reuniones, foros y otros eventos para educarlos.
6. **Incluya aspectos propios de la democracia local para apoyar a las cuidadoras** para que estas puedan verse representadas y tener voz en la política de cuidado. Haga que la política sea transparente, comparta el presupuesto de que dispone su unidad y haga que el proceso para acceder a los servicios esté abierto a todos. Asegurarse de que se tienen en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables.
7. **Redacte la política de cuidados:** ¿Cuáles son algunos de los principales elementos que puede tener dicha política? Debe redactarse respetando estrictamente los principios de igualdad, universalidad y solidaridad, y tener en cuenta tanto a los que prestan los cuidados como a los que los reciben.
8. **Empiece a aplicar su política:** Algunos consejos basados en el caso de Bogotá:
  - a. Priorice la colaboración con instituciones académicas, empresas, economía social y solidaria u organizaciones de la sociedad civil.
  - b. Identifique fuentes de financiación dentro de su gobierno local, pero también organizaciones comunitarias y empresas privadas.
  - c. Desarrolle una estrategia de comunicación para involucrar mejor a las cuidadoras y aumentar el apoyo de la sociedad civil a la política.
9. **Haga seguimiento y evaluación de la política.** Algunos consejos basados en el caso de Bogotá:
  - a) Encueste a las y los participantes antes y durante el proceso para determinar los puntos fuertes y débiles de la política.
  - b) Pida a los proveedores de servicios información sobre el número y las características de los participantes para asegurarse de que se está llegando al público objetivo y para saber el nivel de acogida de los servicios.

## Referencias

- Bogotá, S. d. (2023, March 9). *No. 10 - marzo 09 de 2022 - ¡Histórico! El Concejo de Bogotá aprobó el acuerdo que institucionaliza el Sistema Distrital de Cuidado.* Retrieved from <https://www.sdmujer.gov.co/comunicado-prensa/concejo-de-bogota-aprueba-acuerdo-sistema-distrital-de-cuidado>
- Center for Sustainable Development . (2022). The Bogotá CARE System: How a city is reorganizing itself for women. Center for Sustainable Development .
- DANE. (2022, May ). Cuidado no remunerado en Colombia: brechas de género. Retrieved from <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/Boletin-estadistico-ONU-cuidado-noremunerado-mujeres-DANE-mayo-2020.pdf>
- Medina, P. (2022, 10 11). El Pais . Retrieved from Un plan para cuidar a las cuidadoras de Bogota: [https://elpais.com/america-futura/2022-12-11/un-plan-para-cuidar-a-las-cuidadoras-de-bogota.html?event\\_log=oklogin](https://elpais.com/america-futura/2022-12-11/un-plan-para-cuidar-a-las-cuidadoras-de-bogota.html?event_log=oklogin)
- Semana . (2023, 2 27). Semana.com . Retrieved from En Fontibón, Claudia López entregó nueva Manzana del Cuidado para las mujeres; terminará su administración con 20: <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-fontibon-claudia-lopez-entrego-nueva-manzana-del-cuidado-para-las-mujeres-terminara-su-administracion-con-20/202338/>
- Oviedo, N. (2023, 3 8). Event: Feminist Mayors=cities for all . (E. Morales, Interviewer)