

# TRABAJO SOCIAL

Trabajo social

ISSN: 0123-4986

ISSN: 2256-5493

Universidad Nacional de Colombia

Sepúlveda Sanabria, Ivette S.  
Políticas sobre el cuidado en Bogotá durante el periodo 2000-2015\*  
Trabajo social, núm. 19, 2017, Julio-Diciembre, pp. 103-121  
Universidad Nacional de Colombia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684471945007>

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

UAEH 

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Políticas sobre el cuidado en Bogotá durante el periodo 2000-2015\*

Ivette S. Sepúlveda Sanabria\*\*

*Trabajadora social*

*Universidad Nacional de Colombia, Colombia*

## Resumen

El cuidado tiene el potencial de incidir desde lo reivindicativo, redistributivo y representativo, lo que ha impactado las dinámicas políticas en la construcción de lineamientos administrativos en Bogotá. El presente artículo expone las principales políticas sociales sobre el cuidado en las administraciones gubernamentales de la ciudad desde inicios del milenio hasta el 2015. Las categorías de abordaje son: cuidado y justicia social. Se inicia con un esbozo de los preceptos investigativos, posteriormente se muestra el desarrollo teórico de las categorías de análisis y se finaliza con los hallazgos.

**Palabras clave:** cuidado, justicia social, mercado, mujeres, políticas sociales, Tercera Vía.

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Sepúlveda, Ivette. 2017. "Políticas sobre el cuidado en Bogotá durante el periodo 2000-2015". *Trabajo Social* 19: 103-121. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

**Recibido:** 13 de mayo del 2016. **Aceptado:** 9 de noviembre del 2016.

---

\* Este artículo es producto del proceso de investigación para el desarrollo de la monografía "El cuidado como eje central para pensarse políticas públicas en el Distrito Capital" para optar por el título de trabajadora social de la Universidad Nacional de Colombia. Recibió distinción de la Facultad de Ciencias Humanas como "Mejor trabajo de grado en Trabajo Social" año 2015.

\*\* issepulvedas@unal.edu.co

## Care Policies in Bogotá during the Period 2000-2015

### Abstract

Because care can potentially have an impact in the fields of vindication, redistribution, and representation, it has influenced the political dynamics involved in the design of administrative guidelines in Bogotá. The article discusses the main social policies regarding care adopted by the city administration from 2000 to 2015. The categories addressed are care and social justice. The article begins with an outline of the research assumptions, describes the theoretical development of the categories of analysis, and, finally, discusses the findings.

**Keywords:** care, market, social justice, social policies, Third Way, women.

## Políticas sobre o cuidado em Bogotá durante o período 2000-2015

### Resumo

O cuidado tem o potencial de incidir a partir do reivindicativo, redistributivo e representativo, o que vem impactando as dinâmicas políticas na construção de lineamentos administrativos em Bogotá (Colômbia). Este artigo expõe as principais políticas sociais sobre o cuidado nas administrações governamentais da cidade desde o começo do milênio até 2015. As categorias de abordagem são: cuidado e justiça social. Inicia-se com um esboço dos pressupostos de pesquisa; em seguida, mostra-se o desenvolvimento teórico das categorias de análise e finaliza-se com os achados.

**Palavras-chave:** cuidado, justiça social, mercado, mulheres, políticas sociais, Terceira Via.

## Introducción

Este artículo pretende señalar los avances en políticas públicas de cuidado en Bogotá —rescata las políticas de Equidad de Género, de Familias, de Adulto Mayor, de Personas en condición de discapacidad, entre otras—, toma como periodo de estudio el comprendido entre el año 2000 y el 2015. Para ello se hizo una revisión histórica de los contenidos de políticas que contemplaran el concepto de cuidado en los discursos plasmados en su marco jurídico. Se utilizaron dos categorías de análisis: cuidado y justicia social.

El objetivo central de este artículo es enunciar elementos existentes en las políticas actuales o lineamientos que han de considerarse en futuras administraciones en relación con el cuidado de Bogotá, con el objeto de dar respuesta a la pregunta: ¿Qué lineamientos existen en la administración distrital actual que contribuyan a la construcción de políticas públicas sobre el cuidado?

El proceso investigativo<sup>1</sup> estuvo compuesto por un momento *investigativo* —definición del problema—, uno *exploratorio* —trabajo de campo— y uno *reflexivo* —identificación de lineamientos—. La definición de estos momentos da a este estudio el carácter orden-exploratorio, dentro de las categorías de investigaciones cualitativas, con el objetivo de incentivar futuras investigaciones-intervenciones que tengan impacto en la problemática definida. También pretende mantener un enfoque de género que reconozca las relaciones diferenciales en el trabajo del cuidado y sus implicaciones para las mujeres en el Distrito Capital.

## Consideraciones metodológicas

Se utilizó la revisión documental<sup>2</sup> para el desarrollo del momento exploratorio. Las fuentes de información fueron: documentos oficiales (componente legal) las cuales hacen parte de las fuentes primarias de información, en este caso, de los decretos o escritos expedidos por la administración distrital; además del análisis de

las fuentes secundarias, correspondientes a estudios o lineamientos que han tenido impacto en el diseño de estas —textos realizados por consultores y otros externos a la administración distrital, como Metro-social: Mesa de Cuidado—.

El análisis de políticas públicas es considerado como un proceso de investigación (Roth 2010); considerar los elementos constitutivos de las políticas públicas escapa a las normas jurídicas, es necesario, pues, realizar análisis de contextos y reestructurar la información conceptual que se ha recolectado con los y las ciudadanas. Así, antes de cruzar la información con las categorías de cuidados es necesario ubicar las políticas seleccionadas en sus generalidades.

Los enfoques interpretativista y de género trazaron las reflexiones planteadas en este artículo. El primero se fundamenta en “los postulados del construccionismo y/o de la teoría crítica para poner su mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos, retóricos y narrativos en su análisis” (Roth 2010, 47). Además, a partir de los preceptos ya definidos, el análisis de datos y los postulados teóricos tienen como objetivo evidenciar las comunidades simbólicas que estructuran relaciones desiguales e impactan específicamente a las mujeres, respondiendo así a los planteamientos del enfoque de género para las políticas públicas<sup>3</sup>.

## Definición del problema

El cuidado ingresa a la esfera pública en tanto se tenga como axioma estatal la prelación por la vida, que legitima el bienestar social y los recursos para las políticas sociales. Estas últimas representan la pugna de poderes dada a partir de las tensiones sociales y, según se ha definido la situación problemática en el Estado, pretenden dar respuesta a la misma por medio del aparato estatal.

1 El proceso investigativo siguiendo a Bonilla & Rodríguez (1997) se ha de centrar en tres momentos: definición situación-problema, trabajo de campo e identificación de patrones culturales-sociales o lineamientos.

2 Definido por Rodríguez y Valldeoriola como un proceso dinámico, en el cual se recoge, clasifica, recupera y distribuye o da un orden a la información (2009).

3 “La experiencia latinoamericana muestra una variada gama de combinaciones principalmente de políticas de igualdad de oportunidades y acción positiva, además de esfuerzos más recientes en torno a la transversalidad de las políticas de género y con éxitos relativos. Sin duda que una visión integral de las políticas de género es deseable así como la ejecución de políticas de género en la educación, salud, la vivienda, el empleo, y su puesta en práctica en las distintas instancias de defensa de los derechos de las mujeres, públicas estatales como no estatales, es decir, en toda la trama institucional” (Arriagada 2006, 19).

Bogotá, capital del Estado colombiano, mantiene unas particularidades administrativas dadas por la Constitución Política del 91 que, en su artículo 322, otorga un régimen especial para el Distrito Capital, que mantiene su autonomía administrativa regulada por el Decreto 1421 de 1993. Este estatuto orgánico le permite a Bogotá tener una relativa independencia con respecto a las políticas, programas y proyectos que ejecuta, en relación con el resto del país.

Los planes de desarrollo ejecutados, sin embargo, mantienen una correlación directa con lineamientos internacionales —que a su vez se establecen por las demandas de los movimientos sociales en el orden local, regional, nacional e internacional—; el impacto de dicha relación ha llevado a que el cuidado sea tomado en cuenta en diferentes políticas de la ciudad.

Abordar el bienestar humano desde los planes de desarrollo muestra diferencias en las nociones de lo que se considera *bueno* y deseable para los capitalinos, con efectos materiales en la ejecución de dichas concepciones. Quienes han conferido un papel estratégico —según el periodo escogido— a la idea de cuidado fueron los alcaldes Luis Eduardo Garzón y Gustavo Petro. El primero, específicamente, asumiéndolo desde la dimensión laboral<sup>4</sup>, como un reconocimiento al carácter productivo de la economía del cuidado; por otro lado, en la administración del alcalde Petro el signifiante “cuidado” es recurrente en sus programas, sustentado por políticas sociales que trascienden el del enfoque económico anterior.

Se menciona el cuidado como acción de protección para las personas en su ciclo vital<sup>5</sup>, priorizando así la primera infancia al garantizar el cuidado calificado, al reconocer la corresponsabilidad que tienen los y las cuidadoras para el desarrollo de capacidades de los niños y las niñas<sup>6</sup>. Uno de los hallazgos más significativos del programa de gobierno Bogotá Humana es la asociación del trabajo de cuidado con las mujeres y las políticas de igualdad de oportunidades<sup>7</sup> —aunque faltan medidas interventivas en este sentido—.

4 Artículo 16 del Acuerdo 119 de 2004.

5 Artículo 6 del Acuerdo 489 de 2012.

6 Artículo 7 y 11 del Acuerdo 489 de 2012.

7 Artículo 10 del Acuerdo 489 de 2012.

Sigue la mención a la economía del cuidado, sin embargo, en este plan es entendida como actividad de la economía popular<sup>8</sup>; por último, se alude al cuidado como parte de las estrategias de promoción al ambiente sustentable y de cuidado social de lo público<sup>9</sup>. En estos discursos hay un uso indiscriminado del término *cuidado*, por ello hay que precisar que la mención de este no implica admitirlo como política o acción estatal.

Siguiendo esta línea argumentativa se hizo preciso revisar las concepciones de cuidado que se han plasmado en estos planes de desarrollo, pues allí se generan los antecedentes gubernamentales para la construcción de políticas sociales articuladas a un proyecto que privilegia la vida de la ciudadanía desde el reconocimiento, la redistribución y la representación.

### Vínculos desde la protección de la vida: noción de cuidado

Analizar las concepciones del término de análisis evoca nociones que contribuyen a dimensionar su alcance como eje que ordena la sociedad, sus raíces etimológicas indican que:

La palabra cuidado viene del latín *cogitatus*, [...] (reflexión, pensamiento, interés reflexivo que uno pone en algo), es un nombre de resultado a partir de *cogitatus*, el participio de *cogitare* (pensar, reflexionar) [...]. El verbo *cogitare* se compone de *co-* (acción conjunta o global) y *agitare* (poner en movimiento, agitar, darle vueltas a las cosas), un frecuentativo de *agere* (llevar adelante, hacer avanzar, mover, tratar, actuar). (Corominas s. f.)

Desde el español es posible aludir que es un concepto compuesto que mantiene una doble dimensión, es decir, un momento reflexivo que luego se traducirá en acción o acciones concretas. Por ende, desde su etimología, se perfila como un concepto que interactúa y establece relaciones entre acciones y subjetividades.

Las primeras referencias en la teoría social al cuidado provienen de Estado Unidos, por ello su vinculación a la palabra *care* que traduce al español

8 Artículo 18 del Acuerdo 489 de 2012.

9 Artículo 31 y 38 del Acuerdo 489 de 2012.

como cuidado (Arango y Molinier 2011). La particularidad de esta palabra yace en que se ha establecido como un verbo (cuidar-preocupar) y un sustantivo (cuidado-atención), aludiendo así a una relación entre alguien que ejerce o ejecuta una acción y algo que se recibe.

Algunas autoras han venido afirmando que el cuidado tiende a ser una “disposición a preocuparse por el bienestar ajeno y a la vez una forma de trabajo que se hace con el fin de dar respuesta a las situaciones de dependencia” Patricia Paperman (en Molinier 2012, 8). Esto conduce a evidenciar elementos dicotómicos entre la carga afectiva que demandan las actividades de cuidado y que dificultan su tránsito hacia lo político.

Entre las definiciones tradicionales está la de Joan Tronto, quien afirma que:

el *care* es una actividad característica de la especie humana que incluye todo lo que hacemos con vistas a mantener, continuar o reparar nuestro “mundo”, de tal manera que podemos vivir en él lo mejor posible. Este mundo incluye nuestros cuerpos, nuestras individualidades (selves) y nuestro entorno, que buscamos tejer en una red compleja que sostiene la vida. (1991, retomado en Tronto, 1993, en Arango y Molinier 2011, 26)

Con este tipo de construcciones conceptuales es posible establecer una lógica interaccionista del cuidado, que vincule las preocupaciones del sujeto, de las familias y de las comunidades. Si desde los Derechos Humanos se privilegia la vida, con la ética del cuidado se privilegian las acciones para mantener una vida digna en contextos determinados.

Carol Gilligan es reconocida como una de las primeras autoras —si no la primera— que ha postulado el término de cuidado a una serie de elementos vinculantes con la conciencia. Al respecto Arango afirma:

Con base en investigaciones con niñas y mujeres, Gilligan puso en evidencia la existencia de una voz moral diferente, es decir, de una manera distinta de resolver los dilemas morales, basada ya no en criterios de ley e imparcialidad como ocurría en la ética de la justicia, sino en criterios relacionales y contextuales.

Lejos de desembocar en un relativismo moral, la ética del cuidado permite formular de modo inédito asuntos cruciales para las democracias, como el cuidado y la preocupación por los otros. (Arango y Molinier 2011, 16)

Al conjunto de principios que se estructuran en la cosmovisión anterior se le ha denominado *ética del cuidado*. “Las éticas del *care* afirman la importancia y el valor de las actividades de cuidados en relación con los otros para el acondicionamiento y el mantenimiento de un mundo común habitable, de un mundo humano.” (Patricia Paperman en Arango y Molinier 2011, 27).

Además, Paperman nos plantea que la construcción moral del cuidado va más allá de los derechos —se alude así a una ética de justicia en el plano político—, pues se centra en las responsabilidades. Los problemas desde esta ética, entonces, deberían ser tratados de forma contextual y articularse con las dinámicas cotidianas. “Por lo que se refiere a la ética del *care*, ella parte de una pregunta trivial: ¿Quién se ocupa de qué y cómo?” (29).

Retomando el cuidado como una construcción moral, Rivera nos muestra como Nel Noddings lo ha venido abordando. La autora refiere un encuentro con el otro —ser moral— donde se trasciende el cuidado natural, definido por la autora como “la condición humana que nosotros, consciente o inconscientemente, percibimos como buena” (Noddings 2002 en Rivera Franco 2008, 21), dicha percepción se convierte entonces en un anhelo social, el cual merece dirigir los esfuerzos de las personas.

Desde esa perspectiva es posible diferenciar dos tipos de cuidado que se interrelacionan: el natural y el ético. El primero rescata “cuidar” como instinto que establece el origen de lo humano, por ende, refuerza el mito de la bondad por naturaleza; mientras que el segundo alude a las construcciones morales por las cuales es posible relacionarse con el entorno y las demás personas, definiendo prácticas que procuran por la otredad.

Esta construcción ética está sujeta a una educación moral, por ello la investidura simbólica del término se basa en la definición histórica y contextual de prácticas *buenas* y *malas*. Cuidar, entonces, en diferentes comunidades simbólicas mantiene o fortalece la máxima

social de proteger la vida y garantizar la dignidad de la misma, de acuerdo a lo que una sociedad puede considerar como vida digna.

Otro de los planteamientos definitorios sobre los cuidados tiene que ver con la dimensión material que evoca. Como se mencionó anteriormente, la noción de cuidado tiene implícita una acción, por ende, puede verse asociado a un hacer —configurado socialmente en dos órdenes: un *saber hacer* y un *deber hacer*—:

el *care* como acción y más exactamente como trabajo; constituye a la vez una respuesta práctica a necesidades específicas, que son siempre las de otros singulares [...], actividades necesarias para el mantenimiento de las personas y de los vínculos, trabajo realizado tanto en la esfera privada como en la pública [...]. (Arango y Molinier 2011)

Desde otra perspectiva se argumenta que: “Más que una moral sexual el cuidado es una moral social, una disposición ética ligada al estatuto de dominado/a y a las actividades de servicio en relación con el cuidado de los otros, comenzando por el trabajo doméstico”. (Pascale Molinier en Arango y Molinier 2011, 45). Con este tipo de acercamientos Molinier ha afirmado que, ante todo, cuidar es un trabajo y que además mantiene una relación con la subalternidad —vinculando así una estructura patriarcal con el papel que cumplen las mujeres en estas labores—.

¿Qué es el trabajo de cuidado? “[el] servicio que se presta a alguien y en el que, quien lo presta establece un contacto personal [...] para responder a una necesidad o a un deseo que es expresamente expresado por el destinatario” (Folbre y England 1999 en Molinier 2012, 21). Esta definición se distingue de las otras, ya que desplaza las connotaciones morales para poner el énfasis en la dimensión práctica que tiene el cuidado.

Sin embargo, estos trabajos no tienen una equivalencia simbólica entre sí; hay una jerarquía que responde a una estructura social en donde las labores domésticas no son reconocidas, ni remuneradas, mientras que otras, por ejemplo: las educativas, gozan de un reconocimiento mayor. Esta diferenciación radica en la invisibilización de las prácticas cotidianas encargadas a las mujeres que, por su carga afectiva, no pueden remunerarse. La “condición connatural”

asignada a las mujeres, se encuentra al servicio de los demás, define la entrega del *ser* para ejercer de forma adecuada el rol asignado.

Los elementos que arrojan las nociones anteriores nos permiten definir los cuidados como un portafolio de servicios, entre los que se encuentra la crianza, las labores domésticas y la atención a población de la Tercera Edad, a personas en situación de discapacidad y a la infancia; conjunto que de manera invisible sostiene el sistema económico actual. La relación entre las labores productivas y reproductivas vuelve al escenario público, lo que, a su vez, evidencia una redistribución entre lo privado y lo público, la cual se encarga al mercado y al Estado.

Así se configura una dimensión política que vincula una ética del cuidado a una economía del cuidado —desde la categoría de trabajo— en la que se entretejen dinámicas microsociales e intereses macrosociales. La idea que puede articular esta relación es la de justicia social; a partir de *desentimentalizar* el cuidado es posible cambiar la noción del mismo por una que defina proyectos sociales o ideales que sean capaces de movilizar las estructuras que rigen la sociedad. Al respecto, afirma Evelyn Nakako, “una sociedad que diera todo su valor al *care* no sería solamente una sociedad más agradable y más amable sino, sobre todo una sociedad más justa e igualitaria” (2000, 84) rescatada por Paperman en (Arango y Molinier 2011, 41).

Con las aproximaciones anteriores es posible afirmar que el cuidado ha sido abordado desde diferentes formas, además, que por medio de este se puede configurar una agenda política que conglomere diferentes demandas de los movimientos sociales y que propenda por nuevas formas de asumir las relaciones sociales. La defensa, entonces, es por la humanidad, sin embargo, cabe preguntarse ¿qué tipo de humanos cuidan y merecen cuidado? ¿Cómo se da la remuneración si partimos del cuidado como trabajo? ¿Por qué tiene relevancia como un asunto público?

Este artículo se acercará a la perspectiva política, aquella que vincula este asunto como una condición humana que merece intervención estatal en tanto hay una prelación por la vida, una apuesta a la construcción social del bienestar en donde se transformen los valores monetarios por los lazos humanos. Además



de trasgredir las dicotomías en las que se ha situado el cuidado, propendiendo por dinámicas políticas que correspondan a las prácticas cotidianas donde se desvanecen las fronteras entre lo natural y lo cultural, lo público y lo privado, la producción y la reproducción, entre otras.

¿Por qué podemos conferir un carácter político a los cuidados? Con lo planteado hasta el momento es posible afirmar que sobre los cuidados se han construido relaciones de desigualdad a partir del género; así, los principios morales y económicos contenidos en estos se invisibilizan. La fragmentación del trabajo y la mercantilización de los intercambios humanos rompen con la comunidad política basada en normas éticas que defienden la vida, además individualizan la sociedad desconociendo así el entramado de relaciones que sostienen las prácticas humanas.

Las perspectivas feministas en ética, en particular las del *care*, son en este sentido portadoras de una reivindicación fundamental, relativa a la importancia social del *care* para la vida humana, de las relaciones que lo organizan y de la posición social de los proveedores de cuidados (*caregivers*) (Kittay y Feder 2002 en Arango y Molinier 2011, 27)

Admitir que todas las personas son agentes de cuidado, además de ser cuidados, otorga un carácter público que conlleva a la politización del concepto. La protección de las vidas humanas como argumento teleológico de la Constitución Política concede validez a la intervención —inicialmente estatal— en los casos de quienes vean comprometida en algún sentido su vida. De esta manera, hay una responsabilidad social que corresponde a las estructuras normativas, más esta se ha delegado a instituciones concretas como la familia y a personas puntuales: las mujeres. ¿Cómo puede establecerse una relación entre las dinámicas tradicionales privadas y las emergentes desde lo público?

Responder el interrogante anterior no es sencillo, ya que esta relación dicotómica mantiene una naturaleza polisémica que se ha abordado desde diferentes disciplinas. Nora Rabotnikof define al respecto tres sentidos asociados a la dicotomía privado–público:

a) En primer lugar, el criterio para el trazado de la distinción es la referencia al colectivo o a la dimensión

individual. Así, público alude a lo que es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendido como aquello que refiere a la utilidad e interés individuales [...]

b) El segundo criterio refiere a la visibilidad vs el ocultamiento, a lo que es ostensible y manifiesto vs lo secreto. Público designa aquí lo que es visible y se despliega a la luz del día en oposición a lo privado entendido como aquello que se sustrae a la mirada, a la comunicación y al examen, y que conecta históricamente con lo sacro [...]

c) El tercer criterio es el de la apertura-clausura. En este caso público designa lo que es accesible, abierto a todos, en oposición a lo privado, entendido como lo que se sustrae a la disposición de los otros [...]. (1998, 4)

Posteriormente la autora señala que el primer sentido es el que se vincula directamente a lo político, y este, a su vez, es asociado a lo estatal. Algunos autores han teorizado sobre el *care* desde una dinámica contradictoria entre lo privado y lo público. “Care can also, in addition to being unpaid and private, be paid and public. In particular, the Nordic approach to care has drawn attention to the public dimension of care<sup>10</sup>” (Knijn 2012, 1).

Sin embargo, es prudente mantener articulados los sentidos definidos por Rabotnikof, cada uno de ellos implica para el cuidado un aspecto a reivindicar; el primero referirá al rescate de los pactos sociales (colectivos) sobre la protección de la vida, que influyen en las actividades individuales; el segundo criterio alude a la visibilización de las labores de cuidado eclipsadas por una estructura productiva patriarcal; y, en tercer lugar, la generación de condiciones para que todos y todas puedan acceder al cuidado de forma equitativa.

### Justicia social, axioma político del desarrollo

La discusión sobre la justicia social lleva a considerar las perspectivas de construcción de políticas públicas y sus referentes teóricos, por ejemplo, lo político, lo público, el Estado, el sistema político; así se reafirma

10 Lo que traduce a: “El cuidado además puede asociarse, a la no remuneración y ser privado o pagado y público. En particular, el enfoque nórdico del *care* ha llamado la atención sobre su dimensión pública”.



que esta concepción moral es contextual y polisémica, además materializa las formas ideológicas de poder que están en pugna.

Esta noción se enmarca en una estructura estatal: “La noción de Estado la podemos referir a la relación de dominación y articulación básica de una sociedad, que refleja en su interior las contradicciones y conflictos derivados de los diversos posicionamientos institucionales y de la relación de fuerzas [...]” (Vargas 1999, 14).

La ideología política actual responde una ideología liberal occidental, ya que en la medida que se le otorgan deberes o principios fundamentales su razón de ser se configura a partir de unas demandas concretas que maximicen los beneficios colectivos. Los pactos sociales, hechos por las naciones<sup>11</sup> como forma de gobierno de los preceptos liberales, configuran los principios mínimos con los cuales se dirimen los conflictos y se configuran nuevas relaciones de fuerza o dominación, ya que se relega la fuerza bruta como forma de dominación.

Las relaciones de poder, que se implican al asumir que Colombia es un Estado Social de Derecho a partir de la Constitución Política de 1991<sup>12</sup>, conjugan dos elementos cruciales para entender las políticas públicas en este país: el primero, la consideración de desigualdades estructurales que hacen necesario realizar acciones para incluir a sectores históricamente excluidos y vulnerados; y el segundo, la reafirmación de lo diverso en cuanto se privilegia las ciudadanías y la participación de todos los sectores sociales.

Estos principios políticos son interpretados de diferentes maneras a partir de los regímenes políticos que se dan en las tensiones de poder. Así “el régimen político hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un período determinado” (Vargas 1999, 18)<sup>13</sup>. De esta forma el Estado toma también una forma jurídica:

El Estado —como otros actores sociales con los recursos que tiene a su disposición— busca incidir o modificar en cierto sentido la regulación operante en un espacio social preciso. En el marco de un Estado de derecho, es la adopción de una reglamentación jurídica que legitima la implementación de su estrategia. (Roth 2002, 25)

Con lo establecido hasta el momento, es posible comprender lo que Roth define como política pública:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesario o deseables, y por medio y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth 2002, 24)

Desde otra perspectiva, en la definición de lo que es la Política de Mujer y Géneros de Bogotá, se alude al:

conjunto de principios, planes, programas, proyectos y acciones que se requieren para reconocer las potencialidades y las necesidades de las mujeres y hombres que habitan el territorio urbano y rural [...] y para dar respuesta a las demandas sociales, políticas, económicas culturales y subjetivas [...]. (Oficina asesora de Política pública de Mujer y Géneros 2005, 21)

Al contrastar estos enfoques se evidencian los intereses a los que pueden responder las políticas públicas, abocando al Estado, al mercado o a la sociedad civil. Este concepto, que en su dinamismo responde a prácticas contextuales, se va construyendo a medida que las demandas lo exigen.

Para establecer el cuidado en esta perspectiva se hace necesario definir las políticas públicas como un entramado de relaciones situadas, que expresan tensiones entre grupos sociales y que pretenden tener una respuesta vía Estado, que merme el conflicto generado por dichas tensiones. Los apartados siguientes esbozarán las particularidades de la inserción del tema en la agenda pública para el Distrito Capital.

11 Como consecuencia de las pugnas políticas, en donde tienen alta preponderancia los movimientos sociales, que con sus demandas y acciones han modificado las condiciones del liberalismo clásico.

12 Dada la perspectiva del trabajo se toma la Constitución como referente, ya que representa las características a las que responden las actuales políticas públicas.

13 Además, el autor (Vargas 1999) añade 4 elementos que definen un régimen político: principio de legitimidad, estructura de las instituciones, sistema de partidos y la forma y rol del Estado.

### Modelo de desarrollo y cuidados

Desde la perspectiva decolonial, Latinoamérica mantiene una relación subordinada con una parte del mundo desde el periodo de La Conquista, en el siglo xv, hasta después de la colonización de origen europeo. Sin embargo, este proceso, que aparentemente había terminado con las declaraciones de independencia, se mantiene bajo una sujeción de orden económico, que se refuerza en 1961 con la Carta de Punta del Este. La Alianza para el Progreso definía cuáles eran los países no industrializados y los invitó a modernizar sus procesos productivos por medio del fortalecimiento del sector industrial.

“Debemos prestar apoyo a toda integración económica que verdaderamente logre ampliar los mercados y la oportunidad económica. La fragmentación de las economías latinoamericanas constituye un serio obstáculo para el desarrollo industrial”<sup>14</sup>. Palabras del discurso de John F. Kennedy en 1961 (Herrera 1986). Este fragmento sitúa el proyecto desarrollista en el que se fomentan las primeras políticas de orden mundial interventivo para “mejorar” las condiciones de vida de aquellos países considerados pobres. Por medio de la relación inversión-deuda subordinó a estas naciones con el objetivo de contener las expresiones comunistas que se expandían desde el Oriente.

Sobreponiéndose a las dinámicas sociales, las políticas de desarrollo han impartido como fin el crecimiento económico y con este la solución a todos los problemas de desigualdad. ¿Esto ha funcionado? El aumento de la movilización social ha demostrado que, al contrario de los planteamientos “solidarios” para superar las desigualdades económicas —instituidos por medio de la deuda pública—, se reproducen los valores capitalistas de acumulación que refuerzan las brechas ya establecidas.

Dado el fracaso de esta lógica desarrollista, se han venido planteando alternativas al desarrollo<sup>15</sup>, postu-

lados teóricos y prácticas que construyen parámetros diferentes de bienestar humano. De esta forma los derroteros para políticas públicas se sostienen a partir de los movimientos sociales y las reivindicaciones de los derechos. Al considerar la correlación con la perspectiva global, los tratados internacionales, si bien destacan y norman las demandas de reconocimiento y redistribución para las poblaciones subordinadas a las hegemonías sociales, siguen sin cuestionar el crecimiento económico como fin del desarrollo.

Las políticas sociales responden a una dinámica entre la estructura desarrollista y los movimientos sociales, que están en constante tensión por la pugna de lo público. El discurso políticamente correcto alude a la construcción de una justicia social que equipare o medie entre las demandas de globalización y las demandas sociales por condiciones de bienestar.

La política social se construye sobre la relación entre Mercado, Estado y orden doméstico<sup>16</sup>. [...] El balance de esta relación cambia, en la actualidad: Mientras que el Estado se ha venido retrayendo en lo social, por otro lado los roles del mercado y la familia están aumentando. (Giraldo 2013, 13)

La dinámica de la relación tripartita expresada por Giraldo se centra en la sobrecarga del ámbito doméstico a la hora de resolver las situaciones socialmente problemáticas, es decir, se mantiene el desequilibrio entre los actores de las políticas públicas, quienes privilegian o favorecen a un actor de esta pugna: el mercado. Si se trasladan estas apreciaciones a las administraciones recientes encontramos una amalgama de consideraciones sobre las ideas de desarrollo.

Al entender el modelo desarrollista como conjunción de ideologías políticas y tendencias que, en contextos concretos, imprimen posibilidades de introducir nuevas nociones de bienestar y protección a la vida, encontramos que hay tendencias y afinidades entrettejidas. En los últimos años el *desarrollo humano* —como ideología del desarrollo— ha llamado la atención de los intereses gubernamentales para mantener el orden social.

14 Esta iniciativa se encuentra en el marco de la posguerra, de la Segunda Guerra Mundial, y está dentro de lo que se conoce como Guerra Fría, detrás del proyecto progresista hay, además, un concepto de control ideológico de mundo.

15 Cabe destacar el papel de los procesos de construcción disciplinar del Trabajo Social, la Investigación Acción Participativa y de la Educación Popular en la construcción de planteamientos críticos al modelo desarrollista, que dieron paso a reflexiones sobre la legitimidad y reivindicación de un pensamiento Latinoamericano.

16 El autor hace referencia al orden doméstico como la unidad básica ligada a la reproducción de la vida y del orden social cultural (Giraldo 2013, 12).

Este modelo desarrollista ha sido definido por el PNUD como el

proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre estas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo. (1990)

La correspondencia entre los planteamientos del desarrollo humano con los preceptos ideológicos de la Tercera Vía se evidencia en las dinámicas neoliberales que fortalecen la acumulación y, como compensación, definen la vida digna a través de servicios que han de resolverse en el mercado, exceptuando la libertad política y la garantía de derechos, siendo funciones del Estado en estos constructos ideológicos. Gracias a la centralidad en los derechos humanos individuales —plataforma hacia la responsabilidad individual— esta perspectiva desarrollista entiende que lo social es la promoción y el ejercicio de derechos, ya que cada ciudadano o ciudadana tiene el deber de encontrar la respuesta a sus necesidades en el mercado.

[...] la “tercera vía” se refiere a un marco de pensamiento y política práctica que busca adaptar la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de las dos o tres últimas décadas. Es una tercera vía en cuanto que es un intento por trascender tanto la socialdemocracia a la antigua como el neoliberalismo. (Giddens 2000, 38)

La socialdemocracia es entendida como una doctrina o corriente de pensamiento asociada a Europa a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Los socialdemócratas planteaban que es posible una transición pacífica al socialismo por medio de reformas graduales dentro de las lógicas capitalistas. Desde Charles Anthony Raven (1956) se plantean cinco elementos que conforman las estructuras socialdemócratas:

- a) El liberalismo político: la aceptación de las instituciones liberaldemocráticas.
- b) La economía mixta: la coexistencia de la propiedad privada de los medios de producción y de un

control público de la actividad económica a través de la planificación.

c) El Estado de bienestar: la ejecución de políticas sociales tendientes a distribuir la riqueza de una forma más equitativa, mitigando los efectos del mercado, y a promover la justicia social, corrigiendo los desequilibrios económicos.

d) El keynesianismo: la ejecución de políticas económicas tendientes a lograr pleno empleo, salarios elevados, estabilidad de precios y aumento del gasto público.

e) El compromiso con la igualdad social. (FUSDA 2006, 7)

Aunque estos planteamientos sean de mediados del siglo XX, los ejes temáticos se han resignificado y ahora confluyen con posturas Neoliberales. Los Estados de bienestar son referentes para las políticas sociales, sin embargo, hoy en día hablar de estos es tachar las políticas como socialistas o comunistas. Por ello esta ideología se ofrece como una alternativa para construir Estados sociales de derecho<sup>17</sup>, en donde no se niegan los principios de la propiedad privada ni de la acumulación y se asegura, vía políticas públicas, una inserción a quienes queden fuera de estas dinámicas.

Los partidos socialdemócratas empezaron a preocuparse por cuestiones como la productividad económica, las políticas públicas participativas, el desarrollo comunitario y, particularmente la ecología. La socialdemocracia “dio un paso más allá de del campo de la distribución de recursos para dirigirse hacia la organización física y social de la producción y las condiciones culturales del consumo en las sociedades capitalistas avanzadas. (Giddens 2000, 29)

Giddens acierta al señalar esta ideología política como propia de las sociedades capitalistas “avanzadas”, puesto que la construcción política de estas es muy diferente a la de los países latinoamericanos. Por ejemplo, que en Europa existieran Estados de bienestar y

<sup>17</sup> La Constitución Política de Colombia de 1991 proclamó en el Artículo 1 que “Colombia es un Estado Social de Derecho”, el cual —en los artículos siguientes— se reconoce como laico, pluriétnico y multicultural en el que priman los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

en América Latina no, implica dificultades a la hora de recontextualizar estas políticas para el país y las ciudades. Sin embargo, de forma descontextualizada, bajo el principio o búsqueda de una justicia social, se le otorga al Estado un papel meramente ordenador de las dinámicas sociales que propende por estructuras más justas (de acuerdo a los valores predominantes, en este caso los valores capitalistas).

Al estructurar normas se delegan funciones específicas al Gobierno, para el objetivo de este trabajo se rescatarán las siguientes:

El gobierno existe para:

- Suministrar medios para la representación de intereses diversos; [...]
- Crear y proteger una esfera pública abierta, en la que pueda llevarse a cabo un debate libre sobre cuestiones políticas;
- Suministrar una variedad de bienes públicos, incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos;
- Regular los mercados siguiendo el interés de público y fomentar la competencia mercantil donde haya amenaza de monopolio; [...]
- Promover el desarrollo activo de capital humano a través de su papel esencial en el sistema educativo; [...]
- [...] tener una meta civilizadora —el gobierno refleja normas y valores ampliamente aceptados, pero también puede ayudar a moldearlas, en el sistema educativo y fuera de él; [...] (Giddens 2000, 61-62)

Entre líneas, estas funciones permiten concentrar los valores de la Tercera Vía: “igualdad, protección a los débiles, libertad como autonomía, ningún derecho sin responsabilidad, ninguna autoridad sin democracia, pluralismos cosmopolita y conservadurismo filosófico” (Giddens 2000, 82). Coincidiendo de esta forma con cuatro proyectos socialdemócratas de la actualidad: el ecologismo, la igualdad social, la economía mixta y el liberalismo político. Con este marco ideológico se comprende el carácter socialdemócrata en la implementación de las políticas públicas contemporáneas.

Este tipo de políticas pertenece al orden reconciliatorio cuyo objetivo es apaciguar el conflicto social por medio, de acciones estatales que reivindican la justicia social, promueve así el equilibrio de poderes

entre los diferentes actores sociales. Nancy Fraser (1997) ofrece una tríada de categorías con la que podemos acercarnos a las políticas públicas bajo los valores presentados anteriormente: *redistribución, reconocimiento y representación*. La interrelación de estas categorías permite pensar en políticas transversales y articuladoras de procesos, las cuales, a su vez, comprenden que las dinámicas sociales son cambiantes y tienen más de una arista a considerar desde el Estado, lo que transforma la visión dicotómica tradicional dada en el siglo xx.

La tesis central de Fraser es que la justicia social se logra por medio de la redistribución en la esfera económica, el reconocimiento en el ámbito sociocultural y la representación en lo político (Iglesias 2012). Es posible afirmar que, a partir de los planteamientos de esta autora, en las dinámicas desarrollistas modernas se requiere una política social que vincule de forma simultánea lo político, lo económico y lo social.

Desde las generalidades plasmadas en los planes de desarrollo, según la lógica ya descrita, se establece una relación mediadora del conflicto social, latente por la inconformidad de las condiciones de vida y las relaciones subordinadas que amplían las desigualdades y la discriminación. Así, cuando se hacía referencia a que el cuidado protege la vida, hay que aclarar a qué se entiende por esta, ya que hay una racionalidad neoliberal que impulsa condiciones de vida digna sustentadas en el mercado.

Este contexto general, sobre las implicaciones de los lineamientos internacionales y su impacto en el Distrito, empalma con el creciente aumento de perspectivas de cuidado en el marco de la justicia social, dentro de las políticas públicas después del 2000. Esta tendencia incluye diversos enfoques del concepto vinculados a intencionalidades diferentes. En el siguiente apartado se dará cuenta de su configuración discursiva.

### Hallazgos

De las normas encontradas en la revisión hecha puede distinguirse una de orden nacional, la Ley 1413 de 2010, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía de cuidado en el sistema de cuentas nacionales,

es la única en el país cuyo objeto de legislación es el cuidado. En Bogotá están las políticas públicas de Salud, de Infancia y Adolescencia, de Familias, de Envejecimiento y Vejez, de Discapacidad y la de Equidad de Género<sup>18</sup>; en su variedad demuestran el uso ecléctico de este concepto —eclecticismo por conveniencia, azar y proceso—, lo que denota la pugna social y los intereses allí contenidos.

A continuación se relacionan las políticas públicas que están en vigencia y aluden a las nociones de cuidado:

### Orden nacional

Se encontró la Ley 1413 de 2010, de inclusión de Economía de Cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales. (Inicio de periodo de Juan Manuel Santos 2010-2014). Se concibe como la Ley que direcciona acciones estatales para el reconocimiento de los cuidados en Colombia. Desde un análisis estricto, es la única política que aborda el cuidado como referente conceptual y objeto de legislación; fue inscrita en el 2010 y estuvo impulsada principalmente por el movimiento de mujeres, lo que le imprime un enfoque de género con carácter de reconocimiento.

Su campo de acción se centra en la creación de la cuenta satélite de economía del cuidado y aplicación de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) en 2012 y 2013. Los primeros resultados de estas acciones contribuyeron al establecimiento de una línea base de la situación reciente, en relación a la consideración del cuidado como trabajo no remunerado y la posibilidad de medir su aporte al desarrollo nacional<sup>19</sup>, labores ejercidas principalmente por mujeres.

Como consideración general, se establece que a nivel nacional hay un enorme volumen de horas de trabajo invisibles y no remuneradas. De acuerdo con la ENUT, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado equivale al 41.5% de las horas de trabajo totales. Esto quiere decir que el trabajo de cuidado y el trabajo doméstico son unas de las labores más realizadas en el país, sin embargo, hay una dificultad en el reconocimiento social y la valoración económica diferenciada por cuestiones de género “la contribución no remunerada de las mujeres alcanza 16.3% del PIB y la de los hombres 4.1%” (DANE 2013, 26).

Una de las dificultades de esta ley es que se ha quedado en el orden nacional sin representar acciones interventivas para esta situación, valorada como injusta y desigual. Los resultados de la ENUT no se han discriminado por ciudades o territorios, por lo que se dificulta utilizar esa encuesta en el desarrollo de políticas territoriales e implica destinar recursos sin correspondencia con los planes regionales.

### Orden Distrital

De acuerdo al periodo de estudio, las administraciones distritales a revisar, desde 2000 hasta 2015, son: Antanas Mockus, del 2001 al 2004, con “Bogotá para vivir todos del mismo lado”; Luis Eduardo Garzón, del 2004 al 2008, con “Bogotá sin indiferencia”; Samuel Moreno, del 2008 al 2012, con “Bogotá positiva” y Gustavo Petro, del 2012 al 2016, con “Bogotá Humana”. En los planes de desarrollo de los exalcaldes Luis Eduardo Garzón y Gustavo Petro hay una mención concreta al cuidado, por ello se analizarán algunas políticas de estas administraciones que refieren al mismo y a la protección de la vida.

*Bogotá para vivir todos del mismo lado* tuvo siete objetivos<sup>20</sup>, dado que el objeto de trabajo es identificar las categorías de cuidado y justicia social se identificó en este Plan la concepción de vida o bienestar que orientaría las políticas públicas. Entendiendo la vida como sagrada, en este decreto se afirma que:

18 Que deviene de la Política Pública Distrital de Mujer y Géneros. Enunciada así para resaltar “la estrecha relación entre estas dos categorías y denota que éstos términos no son sinónimos; pone en circulación debates significativos acerca de la mujer y las mujeres, el género y los géneros; sienta las bases para demostrar que la categoría mujer lleva consigo una experiencia milenaria de obstáculos para realizar la igualdad y un acumulado histórico de resistencias cotidianas de las mujeres para salvar tales obstáculos, al tiempo que la categoría géneros [...] pone en circulación la diversidad de posibilidades para la construcción de identidades e invita a recorrer el camino que va del género a los géneros” (Oficina asesora de política pública de mujer y géneros 2005, 21).

19 Para profundizar la metodología con la que se llevó a cabo esta medición y los resultados de la misma, se hace imprescindible la revisión del primer informe de la aplicación de la Ley 1413 de 2010 (DANE 2013).

20 Según el artículo 6 del Decreto 440 del 2001: Cultura ciudadana, productividad, justicia social, educación, ambiente, familia y niñez, y gestión pública admirable.



Fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado. (2001, Artículo 10)

Desde la perspectiva anterior, hay un énfasis en la protección de las prácticas que brindan seguridad, a partir de la concepción de vida dada por la Carta Política colombiana, es decir, como un derecho fundamental que debe protegerse en tanto esta otorga la calidad de ciudadano. Esta concepción implica el desarrollo de medidas y estrategias de intervención que velen por la garantía de derechos fundamentales y el cumplimiento de deberes ciudadanos, condensados en la línea conocida como *cultura ciudadana*<sup>21</sup>.

Aunque hay consideraciones de protección y seguridad ciudadana, el *cuidado* como categoría no aparece como elemento a considerar, es decir, los constructos teóricos sobre la dimensión política del término no se consideraron como relevantes para el desarrollo ciudadano en este periodo. Sin embargo, la *justicia social* merece todo un capítulo de líneas de intervención estatal.

Las políticas que se plantean desde este capítulo mantienen como objetivo la inclusión de personas de “alta vulnerabilidad” y siguen las definiciones en las políticas públicas en cuatro aspectos de atención: nutrición, salud, educación y habitación dentro de la lógica socialdemócrata de *responsabilidad compartida*. Se destacan los siguientes lineamientos de intervención vía políticas sociales:

1. La administración creará incentivos, espacios y mecanismos para promover y consolidar comportamientos solidarios hacia las personas en situaciones de vulnerabilidad.
2. Toda intervención de apoyo a personas en situaciones de vulnerabilidad estará orientada a generar condiciones de mayor autonomía y responsabilidad individual y colectiva.

3. Se promoverá la participación de entidades de los sectores público y privado tanto nacionales como internacionales para generar condiciones de inclusión social y económica en el Distrito Capital. (2001, Artículo 18)

Con los planteamientos anteriores se evidencia un panorama que ingresa paulatinamente en las dinámicas de la *Tercera Vía*, por esto, se da prioridad a potenciar la educación en los y las ciudadanas para que, manteniendo la ideología del progreso, se escale socialmente para resolver las necesidades por medio del mercado.

También comprende la ciudadanía objeto de políticas públicas como “vulnerables”, reproduciendo de este modo las dinámicas de desigualdad en el ejercicio de derechos. Otro elemento que se aprecia en Mockus tiene que ver con cómo, al equiparar la inclusión social con competencias mixtas, vía alianzas público-privadas, logra transferir la garantía de derechos a la ciudadanía.

Este Plan de Desarrollo se convierte en el marco para el diseño posterior de políticas públicas que incluyen nociones de cuidado y mantienen un énfasis en el reconocimiento y la representación de las poblaciones excluidas. Este cambio<sup>22</sup> se inicia en la administración de Luis Eduardo Garzón, *Bogotá sin indiferencia*, y mantiene la misma perspectiva de políticas hasta la administración de Gustavo Petro, con Bogotá Humana.

En la tabla 1 se evidencia una concentración de políticas públicas que fue producto de procesos de movilización social y esfuerzos políticos para que se reconocieran los derechos de estas ciudadanías. En el caso de las mujeres, Juanita Barreto expresa cómo fue el proceso de elaboración del documento base para la Política Pública de Mujer y Géneros en Bogotá:

Fue un trabajo de producción colectiva. Cuando empezó a circular por Internet y por los medios escritos la propuesta de programa de gobierno de Lucho Garzón integramos varios grupos de mujeres que hicieron una lectura de ese programa. [...] Desde las primeras reuniones notamos que las mujeres en este programa de gobierno estaban escondidas tras un lenguaje que generalizaba a la población por diagnósticos que se

21 En este sentido, Mockus expone como objetivo: “aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos” (2001, Artículo 6).

22 Se alude a cambio en la medida que se inicia un periodo en el que los partidos “de izquierda” asumen por elección popular la administración de la capital colombiana.



referían a los problemas, pero no de las personas que estaban afectadas por los problemas. Entonces se buscó hacer visibles a las mujeres. (Comité Editorial Trabajo Social 2004, 174)

De tal modo que el cuidado también es una demanda ciudadana que reclama su derecho legítimo a la vida en condiciones dignas y equitativas, es decir, se exigen las condiciones necesarias para poder vivir en una sociedad excluyente que relega a las poblaciones históricamente subordinadas a espacios aislados del ejercicio ciudadano.

Teniendo en cuenta el marco político expuesto anteriormente y las influencias ideológicas socialdemócratas, se evidencia, además, la relegación del Estado, es decir, se distinguen y definen a terceros

como actores principales del cuidado a *quien ejerce* la acción y a *quien recibe* esta, desconociendo el carácter político intrínseco en esta relación.

Bajo esa concepción es preciso diferenciar el cambio que se dio desde el 2000, cuando se transitó desde las políticas centradas en “la vulnerabilidad” —entendiendo a los sujetos como objeto de intervención— hasta los ciudadanos-sujetos políticos capaces de incidir. Las lógicas inmersas en estas concepciones permitieron visibilizar a los y las cuidadoras como parte de la red de atención y fortalecimiento de capacidades.

Con la construcción participativa de la Política Pública de Mujer y Géneros, en el Distrito Capital, se consolidaron procesos políticos donde confluyó el devenir histórico de los movimientos sociales desde

**Tabla 1:** Políticas de cuidado por administración entre el 2004-2015

Alcalde	Plan de desarrollo y cuidado	Políticas que contienen concepciones de cuidado
Luis Eduardo Garzón (2004-2008)	<b>Bogotá sin indiferencia (Acuerdo 119 de 2004):</b> Inclusión economía de cuidados, dentro de la lógica de economía popular.	<b>Decreto 470 de 2007.</b> Política pública de discapacidad para el Distrito Capital. Reconocimiento de los y las cuidadoras, en tanto esta población demanda cuidados.
Samuel Moreno Rojas, finaliza el periodo Clara López Obregón. (2008-2012)	<b>Bogotá Positiva (Acuerdo 308 de 2008)</b>	<b>Decreto 545 de 2011.</b> Política pública para las familias de Bogotá. Contiene como línea estratégica de acción el cuidado. <b>Decreto 520 de 2011.</b> Política Pública de Infancia y Adolescencia. Como población demandante de cuidados. <b>Decreto 345 de 2010.</b> Política pública social para el envejecimiento y la vejez en el Distrito Capital. Como población demandante de cuidados. <b>Decreto 160 de 2010.</b> Política Distrital de Mujeres y Equidad de Género. Como población que demanda reconocimiento del cuidado como trabajo; además como población demandante de cuidados.
Gustavo Petro (2012-2016)	<b>Bogotá Humana (Acuerdo 489 de 2012):</b> además de lo considerado previamente se enfatiza en el cuidado por lo menos en tres escenarios: al entorno (lo público y al medio ambiente), a personas que reciben cuidado (ciclo vital, discapacidad y salud) y a quienes brindan cuidado (mujeres y docentes).	<b>Plan territorial de Salud:</b> reconocimiento del papel de los y las cuidadores(as) en la salud integral. <b>Mesa Metrosocial:</b> sobre cuidado.

Fuente: elaboración propia.

el siglo xx con las dinámicas desplegadas de la Constitución Política de 1991,

nace un escenario de concertación, en donde mujeres de diversas organizaciones le indican al alcalde que es necesario garantizar el cumplimiento de la Ley de cuotas, que constituye otra expresión de esta misma lucha y además crear condiciones para que la igualdad de oportunidades se realice según lo señala el Plan de Igualdad de Oportunidades, que fue establecido en el Acuerdo 091 del año 1993 por el Concejo de Bogotá. (Comité Editorial Trabajo Social 2004, 174)

Sin embargo, el carácter subsidiario que ha señalado el Banco Mundial para el manejo social del riesgo —lineamiento internacional para el diseño de políticas sociales— obliga a preguntar por quiénes merecen ser cuidados con apoyo estatal. Para estructurar políticas de atención desde las lógicas subsidiaria y focalizada, lo que contradice las demandas sociales en el marco del ejercicio ciudadano.

Como ya se mencionó, las mujeres son las principales proveedoras de este tipo de servicios pero muchas de las políticas implementadas no reconocen este hecho, por lo que refuerzan y recargan el cuidado a los valores *familísticos*, que en últimas sostienen y perpetúan el rol femenino tradicional. Vale la pena reconocer que la Política de Mujeres y Equidad de Género toma el cuidado en relación a su carácter subordinado y busca que este sea reconocido y valorado de una forma distributiva.

Desde esta política, se ha posicionado la economía de cuidado como una de las categorías que merece ser reconocida dentro de la búsqueda de condiciones equitativas en el trabajo. Sin embargo, las múltiples acepciones mantienen una dicotomía entre las políticas expuestas en la Tabla 1, ya que, aunque reivindica el reconocimiento de esta labor como un trabajo, también fortalece la desigualdad que recae sobre las mujeres cuando alude al cuidado solidario familiar<sup>23</sup>.

Con la constitución de la Secretaría Distrital de la Mujer se han desarrollado con mayor legitimidad

acciones para hacer transversal el enfoque de género, que demanda que estas prácticas de atención o cuidado consideren a sus cuidadores —principalmente mujeres— en calidad de seres humanos que también deben cuidarse a sí mismos. Con el proyecto 721<sup>24</sup> se da una ruptura frente a los cuidadores de las personas en situación de discapacidad, en cuanto sí se reconoce el cuidado como un trabajo y, por ende, se da una valoración simbólica al mismo.

Este proyecto se generó en el marco de Bogotá Humana y se considera como un importante antecedente para futuras políticas. El cuidado de sí, o autocuidado para el movimiento feminista o cuidadores, no se percibe como directriz o estrategia de redistribución de condiciones de seguridad de vida ciudadana, se espera que un tercero sea quien brinde esas estrategias de redistribución de cuidado.

Otra de las faltas que se hallan es el desconocimiento de una estrategia pedagógica alrededor del cuidado. Algunas autoras defienden la construcción de una educación moral alrededor de la ética de cuidado y con esta la posibilidad de transformar los imaginarios individualistas modernos, apuntando así a la construcción social por medio de vínculos humanos de cuidado que impacten en la protección del ambiente.

La perspectiva de cuidados se ha centrado en unos acercamientos narrativos que por la forma en que se han utilizado parecen ajenos a las dinámicas distritales. La forma en que se han implementado este tipo de normas sigue siendo influenciada por directrices ajenas al contexto distrital. Por ello, se hace imperativo en las políticas públicas distritales un reconocimiento de los saberes de quienes están constantemente en estas relaciones desiguales de cuidado, voces que vienen demandando al Estado acciones puntuales para el ejercicio de derechos desde la igualdad de oportunidades y equidad de géneros.

23 Al respecto, ver el Plan de Salud donde se asigna roles puntuales a las cuidadoras desprendidos del Plan de Desarrollo Bogotá humana.

24 Hace parte de la Política Pública Distrital de discapacidad cuyo objetivo es: “Atender integralmente en los territorios a las personas con discapacidad, sus familias y sus cuidadores y cuidadoras, a través de la articulación de actores, servicios y recursos para promover el desarrollo humano y contribuir con el ejercicio de sus derechos y deberes, con un enfoque diferencial y de responsabilidad” (Decreto 470 del 2011).

Partiendo de reconocer que la integralidad de la política social en el Distrito, que los derechos de la población son concernientes a los derechos de las mujeres y que es necesario una transversalización de la equidad de género, desde la administración de Bogotá Humana, en el 2013, se definieron cuatro puntos problemáticos para generar rutas de articulación entre la Secretaría Distrital de la Mujer, la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Integración Social, por medio de la Mesa Metrosocial<sup>25</sup>. Los puntos de trabajo definidos son: Prevención y atención de la violencia contra las mujeres, Derechos sexuales y reproductivos, Economía del cuidado y Mujeres en ejercicio de prostitución.

Es en el tercer punto donde el cuidado se ha venido trabajando como problema social que merece acciones puntuales desde el Distrito. Los lineamientos de la razón de ser de esta Mesa enfocada a la *Economía de cuidado* se desglosan de la siguiente manera:

- Adelantar acciones orientadas a la construcción de un Sistema de Cuidado en el Distrito.
- Realizar trabajo Cultural y pedagógico que permita sensibilizar sobre la importancia de las cuidadoras y los cuidadores.
- Reconocer, visibilizar y recompensar la labor de cuidado en la sociedad en tanto constituye factor de riqueza y aporta a la economía nacional.

Desde estos ejes se realizaron encuentros sistemáticos que buscaban desarrollar estrategias para el reconocimiento y redistribución de este tema, que afecta las relaciones culturales, políticas y económicas patriarcales que vienen estructurando los sistemas productivos. Esta iniciativa no ha continuado sus esfuerzos debido a la voluntad política de la siguiente administración.

Se reconoce, entonces, una pluralidad de voces e intereses en la forma de concebir el cuidado en la administración pública distrital, sin embargo, el auge que ha tomado en los últimos años contribuye a posicionar un discurso de cuidado que reconozca los saberes populares, principalmente de las mujeres, con

los cuales se mantiene la pugna social por el reconocimiento, la redistribución y la representación dentro de la búsqueda de la justicia social.

### Consideraciones finales

A partir de las ideas planteadas en este artículo es posible afirmar que el discurso de cuidado ha tomado relevancia desde el 2007 como narrativa de las políticas públicas para el Distrito Capital. Por ello se han designado diferentes estrategias de intervención estatal privilegiándolo como servicio. Sin embargo, estas nociones han respondido a intereses internacionales de movimientos sociales y a los desarrollos académicos que han dado cabida a varias interpretaciones del término en las acciones adelantadas por el Estado.

La influencia del cuidado en las relaciones transnacionales ha permitido anudar reivindicaciones laborales y feministas para la construcción de una agenda que proteja los derechos de cuidadoras y cuidadores, desde una ideología política que legitima el mercado: *Tercera Vía*. Así, la participación es un pilar fundamental para la comprensión del cuidado dentro de las políticas públicas distritales, movimientos que han elevado las demandas sociales a construcciones políticas como insumos para la defensa y garantía de los derechos.

Desde los estudios sobre migración, llamó la atención el desempeño de labores de cuidado en los países receptores de mujeres provenientes del “tercer mundo”, el fenómeno tomó importancia con la implementación de un mercado de cuidado: ¿Qué valor tiene el cuidado para el desarrollo y crecimiento de un país? ¿Cómo este hecho contribuye al crecimiento de las desigualdades?

Con la administración actual, a cargo de Enrique Peñalosa (2016-2020), queda el interrogante de cómo dar continuidad a estas iniciativas. El recorte en el presupuesto para las políticas sociales ha limitado los programas mencionados previamente, debilitando las acciones paralelas de fortalecimiento y articulación distrital realizadas por las iniciativas para promover el cuidado como una actividad central para la intervención estatal.

Los relatos históricos establecen conexiones entre el Trabajo Social y el cuidado, al respecto Juanita Barreto destaca:

<sup>25</sup> Documento administrativo inédito desarrollado por la Secretaría de Integración Social, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital de Salud, 2013.

Creo que el trabajo social nace en Colombia como una profesión femenina junto con otras profesiones [...] Las profesiones femeninas remiten a unos saberes que atienden al cuidado de los otros, que se preocupan por los derechos de los otros, pero pensando desde la vida cotidiana, desde las relaciones primarias que las personas establecen en el ámbito familiar. Son profesiones que actúan en la esfera reproductiva, para diferenciarla de la esfera productiva, y usar categorías que también reproducen la división de géneros. (Comité Editorial Trabajo Social 2004, 175)

El Trabajo Social como profesión-disciplina tiene bastante por investigar en este tema, la preocupación por el sentido de lo humano por medio de la dignidad y la construcción de elementos equitativos entre las relaciones humanas se han vuelto imperantes en las prácticas profesionales contemporáneas.

Es por esto que promover relaciones de cuidado como parte de la construcción de sociedad permite, como profesionales, acceder a una perspectiva de mundo apreciativa, en la cual se rescatan esas normas sociales que sostienen el entramado de vínculos para, a partir de esta visión, potenciar el cuidado como forma reivindicativa de las necesidades sociales, económicas y culturales. Queda como tarea incluir las voces de los movimientos sociales y académicos que sostienen como apuesta reconocer el cuidado para la transformación de las relaciones desiguales en la sociedad bogotana.

La construcción epistemológica en Trabajo Social constituye un elemento de amplia reflexión donde se vincula la teoría con la práctica profesional, valdría la pena analizar su relación con la raíz etimológica de cuidado, *cogitare*, que también alude a la reflexión-acción. Para tener presente en siguientes investigaciones se plantean los interrogantes: ¿Cómo el Trabajo Social está inmerso en las dinámicas de cuidado? ¿Es posible que las raíces epistemológicas de esta profesión-disciplina se encuentren vinculadas al cuidado?

## Referencias bibliográficas

- Arango, Luz Gabriela y Pascale Molinier. 2011. *El trabajo y la ética del cuidado*. Medellín: La Carreta Editores.
- Arriagada, Irma. 2006. "Cambios de las políticas sociales, políticas de género y familia", serie *Políticas sociales* n° 119. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Publicación de las Naciones Unidas.
- Comité Editorial Trabajo Social. 2004. "Entrevista a Juanita Barreto Gamma". *Trabajo Social* 6: 173-178, Bogotá Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Corominas, Joan. s. f. *Diccionario etimológico*. Cuidado (noviembre 2016). <http://etimologias.dechile.net/?cuidado>.
- DANE. 2013. "Fase I: valoración económica el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado". *Cuenta Satélite de la economía del cuidado* (noviembre 2015). <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/EcoCui-ResultadosFaseI.pdf>
- FUSDA. 2006. "¿Qué es la socialdemocracia? Los principios y valores de la Tercera Vía". *Fundación por la socialdemocracia de las Américas* (junio 2015). <http://www.fusda.org/socialdemocracia.pdf>
- Giddens, Anthony. 2000. *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*. 3ª Ed. Bogotá: Taurus Pensamiento.
- Giraldo, César. 2013. *Política social contemporánea en América Latina*. Bogotá, Colombia: Ediciones desde abajo.
- Herrera, Felipe. 1986. "Alianza para el progreso: Los postulados y las realizaciones". *Estudios Internacionales* 19, n.º 74: 125-132. Santiago: Universidad de Chile (junio 2015). <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15700/16172>
- Iglesias, Clara. 2012. "Justicia como redistribución, reconocimiento y representación: Las reconciliaciones de Nancy Fraser". *Investigaciones Feministas* 3: 251-269. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Knij, Trudie. 2012. *Work, family policies and transitions to adulthood in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (junio 2015). [https://books.google.tt/books?id=cjtpyTEGnL8C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.tt/books?id=cjtpyTEGnL8C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Molinier, Pascale. 2012. "El trabajo de cuidado y la subalternidad". *Cátedra inaugural de la EEG*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Estudios de Género, Universidad Nacional de Colombia.
- Oficina asesora de Política pública de Mujer y Géneros. 2005. "Documentos de trabajo marzo 2004-marzo 2005: Bases del proceso". Serie *Construcción colectiva de la Política Pública de Mujer y Géneros en Bogotá Distrito Capital*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, Alerta rojo, Violeta vive y Universidad Nacional de Colombia.

- PNUD. *Informe de Desarrollo humano 1990*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Rabotnikof, Nora. 1998. “Público-Privado”. *Debate Feminista* 18:3-13. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México (junio 2015). <http://www.jstor.org/stable/42625368>
- Rivera Franco, Olga Cristina. 2008. “El cuidado: una alternativa en la educación moral”. (Tesis para optar por el título de Licenciada en Filosofía). Pontificia Universidad Javeriana.
- Roth, André-Noel. 2002. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá-Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, André-Noel. 2010. “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André-Noel Roth 17-65. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, Alejo. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Documentos Jurídicos**
- Alcaldía de Bogotá. 2010. *Decreto 160 de 2010* (noviembre 2016). [http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/decreto\\_166\\_2010.pdf](http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/decreto_166_2010.pdf)
- Alcaldía de Bogotá. 2010. *Decreto 345 de 2010* (noviembre 2016). <http://www.saludcapital.gov.co/DocumentosPoliticassEnSalud/POL%C3%8D.%20ENVEJEC%20Y%20VEJEZ%20Decreto%20345%20de%202010.pdf>
- Alcaldía de Bogotá. 2011. *Decreto 520 de 2011* (noviembre 2016). <http://www.saludcapital.gov.co/DocumentosPoliticassEnSalud/POL%C3%8D.%20INFANC.%20Y%20ADOLESC.%20Decreto%20520%20de%202011.pdf>
- Alcaldía de Bogotá. 2011. *Decreto 545 de 2011* (noviembre 2016). <http://www.saludcapital.gov.co/DocumentosPoliticassEnSalud/POL%C3%8D.%20LAS%20FAMILIAS.%20Decreto%20545.pdf>
- Alcaldía de Bogotá. 2007. *Decreto 740 de 2007* (noviembre 2016). <http://www.saludcapital.gov.co/DocumentosPoliticassEnSalud/POL%C3%8D.%20DISCAPACIDAD.%20Decreto%20470-2007.pdf>
- Concejo de Bogotá. 2008. *Acuerdo 348 de 2008*. Bogotá Positiva: para vivir mejor (noviembre 2016). [http://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20120905/asocfile/20120905104949/reglamento\\_interno\\_del\\_concejo\\_de\\_bogota.pdf](http://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20120905/asocfile/20120905104949/reglamento_interno_del_concejo_de_bogota.pdf)
- Concejo de Bogotá. 2012. *Acuerdo 489 de 2012*. Bogotá Humana (noviembre 2016). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>
- Concejo de Bogotá. 2004. *Acuerdo 119 de 2004*. Bogotá sin indiferencia (noviembre 2016). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>
- Congreso de la República. 1991. *Constitución Política de 1991* (noviembre 2016). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Congreso de la República. 2010. *Ley 1413 de 2010* (noviembre 2016). <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley14131112010.pdf>
- Mockus, Antanas. 2001. *Decreto 440 de 2001*. Bogotá para vivir todos del mismo lado (noviembre 2016). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787#0>
- Presidencia de la República. 1993. *Decreto ley 1421 de 1993*. Estatuto Orgánico de Bogotá (noviembre 2016). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1507>
- Secretaría Distrital de Salud. 2012. *Plan distrital de Salud 2012-2016* (noviembre 2016). <http://www.saludcapital.gov.co/CTDLab/Antecedentes%20Normativos/PLAN%20TERRITORIAL%20DE%20SALUD%20MAYO%202012%2002.pdf>
- Secretaría de Integración Social. Proyecto 721 Atención Integral a Personas con Discapacidad, Familias, Cuidadores y Cuidadoras—Cerrando Brechas (noviembre 2016). [http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/I.3\\_proc\\_direc\\_estrategico/11062015\\_721\\_FORMULACION\\_ACTUALIZADA\\_MARZO\\_2015.pdf](http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/I.3_proc_direc_estrategico/11062015_721_FORMULACION_ACTUALIZADA_MARZO_2015.pdf)