

SISTEMA NACIONAL DE CUIDADO

Aportes para cuidadores de niñas, niños y adolescentes

1. Acciones propuestas en el documento de la Alianza por la Niñez Colombiana entregado a la comisión de empalme

Acciones para los primeros 100 días:

- Consolidar la estructura del Sistema Nacional de Cuidado.
- Generar y flexibilizar espacios de cuidado a niñas y niños en dupla con programas que permitan beneficiar a las personas cuidadoras (espacios de formación, respiro y similares).
- Realizar acciones de transformación cultural en paternidades cuidadoras y corresponsables, nuevas masculinidades.
- Establecer una línea de base de necesidades de cuidado en el ámbito nacional (información estadística para toma de decisiones).
- Implementar una campaña en los territorios para que las mujeres conozcan y puedan utilizar la oferta pública y privada de servicios de cuidado. Con especial énfasis a migrantes y refugiado/as.
- Establecer un programa de madres cuidadoras de relevo para aquellas madres/ padres que están en situación de agotamiento.
- Garantizar la atención psicosocial para las madres/ padres que tienen hijos/hijas o cónyuge con problemas de consumo de SPA /alcohol.
- Privilegiar la atención y sistema de cuidado para madres adolescentes para prevenir deserción del sistema educativo y al mismo tiempo garantizar los derechos del niño o niña.
- Apoyar la iniciativa legislativa de subsidios para familias con niñas, niños y adolescentes con discapacidad.
- Visibilizar el Sistema Nacional de Cuidado como un asunto fundamental para lograr que las niñas y niños no estén en casa al cuidado de otros niños o niñas.

Acciones para el cuatrienio:

- Lograr el Sistema Nacional de Cuidado en ejecución y con apropiación local.
- Incluir y calcular la Economía del Cuidado como variable para reconocer y apoyar el rol de cuidadoras, marco normativo laboral acorde con las necesidades de cuidado de población.
- Articular el Sistema de Cuidado con el Sistema de Bienestar Familiar y el Sistema Nacional de Discapacidad.
- Ofrecer un programa psicosocial para atender a las adolescentes con embarazo temprano.
- Incluir a madres/ padres sustitutas y comunitarias en el sistema de cuidado nacional.
- Desarrollar la estrategia de acogimiento por familiares, conocida como “kinship care” para niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado temporal o permanente de sus padres/madres, y definir lineamientos de asistencia técnica, acompañamiento y subsidios económicos para las familias/ parientes acogedores.

2. Diagnóstico Inicial

Actividades diarias como lavar, cocinar, alistar a niños y niñas para ir al colegio y cuidar a personas enfermas o en condición de discapacidad son algunas de las actividades de cuidado no remunerado que cada día realizan el 91 % de las mujeres y el 63 % de los hombres en el país, de acuerdo con la más reciente Encuesta de Uso del Tiempo del DANE.

Además de ser un trabajo al que se dedican la mayoría de las mujeres, el tiempo que invierten es superior al de los hombres, de hecho, es más del doble. Mientras las mujeres invierten 7:46 horas diarias a este trabajo, el tiempo de los hombres es de 3:06 horas, una brecha que se incrementó como consecuencia de la pandemia, pues en la ENUT de 2017 los tiempos eran de 6:55 y 3:24 horas, respectivamente.

Esta labor, encabezada por las mujeres, según el DANE, representa el 20 % del PIB, pero no tiene remuneración alguna y, por el contrario, afecta la participación de las mujeres en espacios de participación, de formación y

en el mercado laboral, donde su tasa de desempleo actual es del 14,2 %, muy por encima del 8,9 % de la de los hombres. ¹

El sistema de cuidado que se diseñe debe ser estructural en la sociedad, debe ser un tema de la política económica y social, es importante para la equidad y la igualdad, pero debe ir más allá. Es evidente que la actividad de cuidar la realizan principalmente las mujeres. Esta actividad emplea tiempo, energía, insumos del mercado y produce nuevos bienes y servicios. Situaciones críticas como la pandemia de Covid 19 mostraron la importancia de este sector que cumple con todos los requisitos de los sectores productivos. Sin esta actividad no habría podido ser posible mantener la vida en todos los espacios, hogar, instituciones hospitalarias, organizaciones a cargo de niños y niñas separados de su familia, instituciones de atención de la discapacidad, organizaciones de atención a adultos de la tercera edad.

Algunas de estas personas reciben subsidios por parte del estado, pero no son remuneradas como debiera ser al no contar con prestaciones legales y se dárseles en algunos casos solo “apoyos” para pensión.

3. Temas y acciones a tener en cuenta para el sistema de cuidado

Transformación cultural en paternidades cuidadoras

La mayoría de los programas que trabajan sobre temas relacionados con la crianza y el cuidado de niños y niñas en primera infancia, han estado dirigidos casi exclusivamente a mujeres, en su calidad de madres o de cuidadoras / educadoras en hogares comunitarios, hogares sustitutos, jardines infantiles. Con muy poco trabajo intencionado dirigido a los hombres como padres, cuidadores / educadores. Para transformar la cultura del cuidado, este es uno de los pilares: la integración de los hombres padres y cuidadores familiares en el desarrollo infantil integral y su acompañamiento y promover paternidades y roles de cuidado de niños y niñas activos y corresponsables.

¹ <https://www.elespectador.com/impacto-mujer/el-cuidado-no-es-un-tema-de-genero-sino-de-desarrollo/>

Consideramos que para empezar esta transformación hay que enfocarse específicamente en el componente de promoción de la crianza positiva o amorosa y activar la participación genuina de los padres en el desarrollo del recién nacido/a y de la primera infancia, para irlo extendiendo a la infancia, adolescencia y juventud,

Varias de las organizaciones que hacen parte de la Alianza por la Niñez colombiana tienen experiencia en esta temática, entre ellas CINDE, Aldeas Infantiles SOS, Save the Children, Redpapaz, y han diseñado y realizado programas en este sentido, y desarrollado materiales, que pueden compartir con el equipo del nuevo gobierno.

Acogimiento de niños y niñas por familiares - kinshipcare

Una familia acogedora es aquella que cuenta con uno o dos adultos que se comprometen de manera voluntaria con el cuidado directo y desarrollo de un(os) niño(s), niña(s) y/o adolescente(s) con quien(es) teniendo o no un vínculo biológico o afectivo estable, conforman un entorno protector en dónde niños, niñas y adolescentes crecen y se desarrollan.

Familia extensa acogedora: Se entiende que la familia que acoge es la propia familia del niño, niña o adolescente y tienen vínculos por consanguinidad (p.ej. abuelos) o legislación (p.ej. madrastra /padrastro), considerándose modalidad “acogimiento por familiares” o “kinship care”. También puede darse si se demuestra que, sin tener vínculos familiares, las personas o familia que han acogido y cuidado del niño o niña, lo han hecho por períodos importantes de tiempo, conocen la situación de orfandad o abandono en que se encuentra el niño, niña o adolescente y, se han desarrollado vínculos afectivos entre los niños y sus cuidadores (p.ej. madrinas / padrinos / vecinos/as / profesores/as).

Si bien muchos niños y niñas y adolescentes sin cuidado parental son criados por miembros de su familia extensa, es deseable que cuando esto ocurra, ellos y ellas y sus nuevos cuidadores reciban: orientación, supervisión y apoyo económico, para asegurar la estabilidad del grupo y el bienestar del niño o la niña.

El promedio mundial de niños viviendo sin sus padres es 6%, Sólo en África excede esa proporción y en Sur América Colombia es la excepción con 11%

de los niños y niñas viviendo sin sus padres (WFM, 2019). Se puede estimar que más de un millón y medio de niños y niñas viven actualmente sin ninguno de sus padres en Colombia.

De acuerdo con el Sistema de Información Misional – SIM del ICBF durante el período 2012 a 2020 ingresaron a Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD 409.617 niños, niñas y adolescentes. En el período 2017 hasta julio del 2020 ingresaron un total de 30.205 niños, niñas y adolescentes a acogimiento alternativo, de los cuales 17.576 fueron ubicados en instituciones de atención especializada modalidad internado y 12.629 en hogares sustitutos. En promedio se acogen por fuera de su medio familiar alrededor de 8.700 niñas, niños y adolescentes, lo que nos lleva a un promedio de 24 por día.

Por lo anterior desde la Alianza se recomienda:

1. Establecer un lineamiento para la modalidad acogimiento por familiares o “kinship care” y definir recursos técnicos y económicos para apoyar a las familias extensas acogedoras, que realizan este tipo de cuidado. Para los primeros cien días se podría Organizar una página similar a “Changemakers for Children”² que posibilite intercambio de experiencias en una red social para personas trabajando en modalidades de cuidado alternativo, especificidad en acogimiento familiar / “kinship care”.
2. Diseñar e implementar un proyecto demostrativo sobre cómo debería desarrollarse la modalidad de “kinship care” (acogimiento por familiares) en el país, estableciendo claramente apoyos técnicos (crianza, protección, desarrollo infantil y juvenil, salud mental, otros) tanto formativos como en atención y financieros (recursos en especie, económicos, administración de presupuesto familiar, emprendimientos viables) para las familias acogedoras. (ver documento Proyecto para promover el acogimiento en familia extensa Kinship Care, AISOS Colombia, agosto 2020).

Tener en cuenta que los niños y niñas van a acogimiento de familiares porque no les es posible vivir con sus propios padres / madres. Puede ser por períodos cortos, por ejemplo, porque uno de los padres está enfermo,

² <https://changemakersforchildren.community/jointhemovement>

o trabajando en otro lugar, o en prisión. Otra circunstancia por la que viven con familiares hasta que sean capaces de cuidarse por sí mismos, es porque sus padres / madres no tienen las habilidades para brindarles apropiada protección o porque cometen abusos contra sus hijos o son negligentes en su cuidado. En algunos casos estos arreglos se hacen también porque los padres / madres no son capaces de lidiar con una discapacidad o con conductas difíciles, especialmente cuando los niños o niñas son adolescentes y van por un período a vivir con amigos de la familia. También puede suceder que sus padres o madres han muerto o los han abandonado. Casi siempre estos arreglos se hacen en forma privada entre los padres/ madres y los cuidadores familiares, aunque esto sea así, hay preocupaciones por el bienestar del niño o niña que requieren que el Estado realice acompañamiento y apoyo.

3. Realizar un estudio que revise este tipo de modalidad alternativa de cuidado en los países en donde se viene desarrollando y efectuando, entre los cuales destacan los Estados Unidos de América, Australia, España, Kenia, Liberia, los países de África Central y del Este, y los países nórdicos. Tener en cuenta que hay variedad en la relación con los distintos sistemas de protección, las situaciones típicas en que se da este tipo de acogimiento, el tipo de apoyo que da el sistema de protección a los familiares acogedores, el sistema de asistencia técnica y supervisión; la relación con el sistema judicial, la reunificación y adopción cuando los niños se encuentran en acogimiento por familiares.

Sistema de cuidado para mujeres dedicadas al cuidado de niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental: Hogares sustitutos / familias sustitutas

Según la Dirección de Protección del ICBF, “el hogar sustituto es una modalidad de atención para el restablecimiento de derechos que consiste en la ubicación del niño, la niña o el adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen (Art. 59 Ley 1098 de 2006). Se procura que sea hasta tres niños, por lo general hay niños en vulneración de derechos, con discapacidad o enfermedad de cuidado especial y los tutores que son víctimas de conflicto armado”. En general son administrados por terceros, pero en el caso de los departamentos de Vaupés, Guainía y Vichada, se encarga directamente el ICBF, ya que en territorios más pequeños por la

baja cantidad de casos no les da punto de equilibrio a los operadores para mantener esta modalidad.

“En la actualidad hay mayor acogida para los hogares sustitutos, pero en general, en Colombia, las familias que están interesadas en ser cuidadoras en su mayoría son de bajos recursos, no contamos con hogares sustitutos de clase media o estratos 3, 4 y 5 que quieran acoger a los niños y eso hace que sea más limitado. Hay una falta de sensibilidad social allí. ¿Qué pasa? Que las familias que nos acogen los niños son de bajos recursos, así que también ellas tienen problemas de pobreza y sostenibilidad económica. La calidad, a veces, no es la mejor, es decir, siendo sinceros, esta beca que reciben la mamá es lo único que recibe para el sostenimiento de su familia. El padre o madres sustitutos no cuentan con una formación profesional para la atención de casos bien complejos que deben atender. Como vimos, cuando son de atención directa, la situación es un poco compleja, porque, aunque el equipo de la Defensoría de familia haga todo su esfuerzo por hacer un buen acompañamiento, a veces no lo logra, y a la madre sustituta le tocan unos desafíos bien interesantes en la atención, aunque lo hacen muy bien. La situación del país nos ha desbordado en todos los sentidos” (entrevista Asesora Dirección de Protección ICBF). (Tomado de Aldeas Infantiles SOS Colombia, “Implementación de las directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de niños y niñas en Colombia – Tracking Progress Initiative - Bogotá 2022, pág. 165).

Sin duda las mujeres que actúan como madres sustitutas (o familias sustitutas) y dan acogida en sus hogares a niños y niñas que han sido separados de sus padres a través de una medida de protección de defensores de familia del ICBF, deben ser reconocidas en el Sistema de Cuidado que se establezca. En 2020 el ICBF tenía 12.629 niños, niñas y adolescentes bajo esa modalidad de acogimiento, existiendo 5.493 hogares sustitutos.

Estas personas reciben un salario mínimo legal siempre que tengan por lo menos 3 niños o niñas a cargo, no reciben prestaciones, ni otro tipo de seguridad social, se consideran “voluntarias”. Y pueden recibir una “beca” a manera de “pensión” entre \$220.000 y \$280.000 mensuales, si han laborado por un tiempo no menor a 10 años, que acrediten la condición de retiro ante el Bienestar Familiar a partir del 24 de noviembre de 2015 y que no puedan acceder a una pensión. Este subsidio lo estableció Gobierno Nacional en el

Artículo 215 del Plan Nacional de Desarrollo 18-22, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo.

Sistema de cuidado para mujeres dedicadas al cuidado de niños, niñas en la primera infancia Hogares Comunitarios

Las madres o padres comunitarios son aquellos agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Son reconocidos en su comunidad por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo de los niños, niñas y sus familias. El Programa nace en el año 1986 y se reglamenta en 1989. Hay 69.000 Madres Comunitarias, entre ellas algunos padres comunitarios de todo el país. Atienden 1 millón 77 mil niños y niñas en la modalidad comunitaria de la educación inicial, a través del servicio de hogares comunitarios en todas sus formas: tradicional, FAMI, y agrupados (<https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/acerca-de/madres-comunitarias> consultada 2/8/2022).

De acuerdo con el Protocolo para la vinculación laboral de las madres comunitarias y su afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social, el Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, se constituyó con el fin de asistir y proteger a los niños y niñas para garantizar el desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Estos hogares, regulados mediante la ley 89 de 1988, atienden las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños y niñas con mayores necesidades del país. Dicha labor ha sido desarrollada de manera solidaria por las madres comunitarias, quienes en los términos de la normatividad vigente no tenían vínculo laboral alguno con los hogares donde realizaban su labor ni con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, configurándose así una relación de tipo solidaria ausente de cualquier vínculo laboral. El artículo 36 de la ley 1607 de 2012 estableció que a partir del año 2014 las madres comunitarias tendrían una vinculación laboral y devengarían un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente sin que ostentaran la calidad de servidoras públicas, es decir, sin que su vinculación fuera directa con el ICBF. Estos procesos de formalización de las madres comunitarias implicaron una vinculación laboral formal y por ende, la afiliación a los sistemas generales de salud, pensiones, riesgos laborales y subsidio familiar, por lo cual se creó un protocolo mediante el cual se estableció el procedimiento de afiliación,

pago y reporte de novedades que permita el cabal cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar como empleadoras de las madres comunitarias y el ICBF como entidad responsable de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de dichas obligaciones.

Este gran grupo de mujeres encargadas del cuidado y educación inicial de niños y niñas debe ser tenido en cuenta para integrarlo al Sistema de Cuidado que se defina.

Proceso de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y su relación con el sistema de cuidado – enfoque pedagógico

La adopción de un Sistema de Cuidado implica comprender que este Sistema se debe integrar a un Sistema de Protección de Derechos de las personas que integran los Estados Sociales de Derecho con formas democráticas de gobierno como el colombiano. Al amparo del próximo gobierno cobra particular importancia como lo expresara en su momento el jurista Zaffaroni, trabajar por el Estado Social, toda vez, que nos hemos focalizado en el Estado, como Estado de Derecho, en todo, caso, seguimos amparados bajo los principios establecidos en la Constitución Política de 1991, es decir, bajo el principio de la Dignidad Humana, que exhorta a la protección efectiva de los derechos de todos los seres, de todas las personas como iguales y diversas, siempre y en todo momento. En este sentido, resulta de especial significación, hacer una revisión pausada de lo que se conoce por el Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos, desde la Fundación Aliwen Ama La Vida y su aliada Estratégico el Centro de Pensamiento Crítico FIBESJ, proponemos un cambio sustancial al mismo, que se ajuste, a este nuevo enfoque epistémico de nuestra sociedad llamado a permear sus principios y valores y a crear la necesidad de asumir voluntariamente un enfoque pedagógico para no improvisar al asumir el cuidado y protección de un NNA, y que al margen del pago o remuneración que reciba el cuidador cuidadora lo muevan fines altruistas, de solidaridad y amor por sus niños, niñas y adolescentes, y realmente, esta sociedad, progresivamente, deje de ser adulto céntrica en la toma de sus decisiones, se ponga en la posición de esta población y los hagamos felices, y esta herramienta de protección de sus derechos, sea precisamente, eso un procedimiento no de restablecimiento, sino de protección (no de mitigación) de los mismos.

Cuidadores y cuidadoras con herramientas suficientes para la protección de la infancia en entornos digitales.

La sociedad ha venido adquiriendo nuevos conocimientos y, en especial, ha evolucionado con el avance de la tecnología. Tal es así, que se ha construido un entorno digital en el que tiene como reto que los usuarios estén libres de cualquier violencia, sean conscientes de sus derechos y responsabilidades y, particularmente que permita que niñas, niños y adolescentes se relacionen de manera segura en este espacio como en cualquier otro ámbito de sus vidas. Según UNICEF, niñas, niños y adolescentes son la población más activa en Internet: uno de cada tres usuarios en todo el mundo es un menor de 18 años.

Construir un entorno digital protector para niñas, niños y adolescentes conlleva a una responsabilidad colectiva en la que la educación debe contribuir con el desarrollo de las competencias digitales y ciudadanas, el gobierno debe crear un espacio normativo protector, y la industria debe tener una conciencia responsable a la hora de desarrollar servicios y productos.

En este sentido y entendiendo este llamado a la corresponsabilidad es necesario que padres, madres y cuidadores puedan contar cada vez más con elementos y estrategias que le permitan acercarse tanto a ellos como a las niñas, niños y adolescentes que están bajo su cuidado de forma segura a este entorno.

Este breve documento presentado como insumo de trabajo, queda en total disposición y uso de parte de ustedes. Si consideran necesario conversar al respecto estaremos atentos a reunirnos con quien se considere.

Para coordinar las reuniones estará a disposición Angélica Cuenca Gómez, Secretaria Ejecutiva de la Alianza. Celular: 3178873500 y correo: secretariaejecutiva@alianzaporlaninez.org.co