



Bogotá, D.C.

100

Doctor

**JAIRO CLOPATOFSKY GHISAYS**

Consejero presidencial para la participación de las personas con discapacidad

Presidencia de la República

Carrera 8 No.7-26

[jairoclopatofsky@presidencia.gov.co](mailto:jairoclopatofsky@presidencia.gov.co)

[sandrajimenez@presidencia.gov.co](mailto:sandrajimenez@presidencia.gov.co)

La Ciudad

**Asunto: Concepto Proyecto de Ley 041 de 2020 sobre los cuidadores familiares e informales de las personas con discapacidad con número de radicado DANE 20203130233172**

Respetado consejero Clopatofsky,

De acuerdo con lo dialogado en la sesión del Consejo Nacional de Discapacidad llevada a cabo el día 20 de octubre de 2020, me permito remitir amablemente el concepto técnico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE sobre el **Proyecto de Ley 041 de 2020 Cámara: "Por medio del cual se establecen medidas efectivas y oportunas en materia de formación, atención en salud física y mental y, generación ingresos a los cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional y se dictan otras disposiciones"**, en el marco de las competencias de este departamento.

Frente a esta iniciativa, a continuación, se presentan las consideraciones técnicas al respecto, especialmente en lo relativo al artículo 5°, inciso b y parágrafo 4:

*"(...) ARTÍCULO 5. PROGRAMA NACIONAL DE ORIENTACIÓN Y FORMACIÓN PARA CUIDADORES FAMILIARES E INFORMALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA FUNCIONAL, CON ENFOQUE DE GÉNERO. Impleméntese el Programa Nacional de Orientación y Formación para cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional con enfoque de género y diferencial a cargo del Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Protección social, Alta consejería para la Equidad de la Mujer, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, DANE, Universidades Públicas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el cual será de carácter obligatorio.*

*El objetivo de la orientación y formación a cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional es brindar herramientas que permitan enfrentar desde el punto de vista social, clínico, económico y emocional este rol y que a su vez requieren el apoyo de un tercero para la realización de su voluntad y decisiones, con el fin de disminuir la vulnerabilidad tanto del cuidador de la persona con discapacidad como de su familia.*

90

b. Se diseñará un sistema unificado y actualizado de registro y consolidación de la información que será publicado anualmente por parte del DANE.


*PARAGRAFO 4: El Departamento Nacional de Estadística DANE, realizará el censo o instrumento que este define; en un plazo no mayor a 6 meses, dados a partir de la promulgación de la presente ley (...)*

**1. Precisar la conceptualización y uso de los términos cuidadores, discapacidad y economía del cuidado.**

En relación con la definición de "cuidadores", la entidad sugiere precisar en la redacción del proyecto la acepción adoptada y su uso específico en el marco de la iniciativa. Al respecto, es importante considerar el papel del Departamento Nacional de Planeación –DNP en esta conceptualización, teniendo en cuenta su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Economía del Cuidado, en aras de estandarizar el concepto y viabilizar la posibilidad de construir la definición de "cuidador familiar". Adicionalmente, se recomienda considerar que de la definición presentada se interpreta que es el cuidador el que tiene la dificultad en el desarrollo normal de sus actividades cuando es la persona con discapacidad quien tiene la limitación en el desarrollo de sus actividades cotidianas. Se recomienda acceder a las definiciones de la Ley 1413 de 2010, y el glosario de la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado del DANE.

Por su parte, las definiciones utilizadas para "persona cuidadora informal" y "persona cuidadora formal" no cubren a todas las poblaciones que deberían estar involucradas, puesto que una persona con una vinculación legal para el cuidado de otra podría no tener la formación para ello, o podría tener la formación para el cuidado, pero no una vinculación legal, estos dos casos se excluyen de los conceptos planteados. Se debe tener en cuenta que, en la mayoría de los casos de cuidado de personas con discapacidad, estos son suministrados por personas dentro del hogar que no tienen la formación, pero sí cuenta con la experiencia para ello, siendo el mismo caso cuando el cuidador es familiar de la persona con discapacidad. De acuerdo con el Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD) con corte a abril de 2018, de las personas que refieren requerir ayuda de una persona para el desarrollo de sus actividades de la vida diaria, el 90% (499.873) reciben ayuda de algún miembro del hogar (Familia), frente al 5% (28.139) que cuenta con una persona externa empleada para ayudarlo (Mercado), y el 3% (15.211) que cuenta con una persona externa no empleada para ayudarlo (Comunidad).

Sumado a esto, se sugiere considerar el abordaje de la discapacidad desde el enfoque biopsicosocial que propone la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud-CIF con el fin de contar con una perspectiva actualizada de la discapacidad, entendiendo su evolución conceptual, que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Así mismo, se sugiere incluir las actividades de cuidado personal, teniendo como referente la Ley 1413 de 2010 "Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas", y el glosario de la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado del DANE, la cual puede ser consultada en el siguiente enlace 

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-economia-del-cuidado>

## 2. Articular la iniciativa con la política pública de cuidado liderada por el DNP

Se recomienda que las disposiciones incluidas en el proyecto de ley se armonicen con el diseño de la política pública de cuidado liderada por la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación, debido a que esta política propone un sistema de cuidados que integre las acciones sobre cuidados de las diferentes entidades del gobierno nacional que tienen competencia en la materia. Para ello, se sugiere la articulación con dicha entidad, de manera que lo dispuesto en el proyecto contemple los lineamientos que fueron expedidos por dicha Dirección en diciembre de 2019 y con los diseños en curso. Finalmente, esto permitirá el fortalecimiento de la oferta de cuidado de las personas con discapacidad, en particular para aquellas que tengan dependencia funcional. También, promovería que las acciones dirigidas para la equidad de género y la inclusión social y productiva de las personas cuidadoras que desarrollará el Sistema de Cuidado en los distintos momentos del curso de vida, que reconoce tanto a quienes reciben cuidado como a las personas que lo proveen, sean efectivas para las personas que ejercen labores de cuidado de las personas con discapacidad (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).

Ahora bien, en el apartado de las medidas que contendría el programa de formación, literal H, se considera pertinente precisar el por qué se considera que los cuidadores tienen "pérdida en la capacidad laboral". En caso de que esta expresión se refiera a que, por la dedicación al cuidado de otros, esas personas no pueden desempeñar otras actividades, se sugiere preciar el término o reemplazarlo por la "imposibilidad para acceder a fuentes alternativas de empleo". En caso de considerar que los cuidadores tienen pérdida en la capacidad laboral, se sugiere dar alcance.

Con respecto al parágrafo 2, se sugiere precisar en qué casos se promovería el teletrabajo, teniendo en cuenta el tiempo y condiciones que demanda la labor de cuidado a otros, en especial cuando las personas con discapacidad presentan dependencia total. Finalmente, en la página 20, se sugiere ajustar la expresión "persona discapacitada" por persona con discapacidad y se recomienda el uso del lenguaje inclusivo a lo largo de la iniciativa de ley.

## 3. Precisar el papel del DANE a partir de su misionalidad

Es pertinente precisar que el DANE, respecto de la implementación del programa de orientación y formación a cuidadores familiares e informales, no tiene dentro de sus funciones misionales\* el impartir formación. En ese sentido, con respecto a las medidas que contendría el programa propuesto en el marco del proyecto de ley, se establece en el inciso que "b. Se diseñará un sistema unificado y actualizado de registro y consolidación de la información que será publicada anualmente por el DANE", se considera pertinente que esta acción sea liderada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, al ser la entidad que administra el registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad (RLCPCD).

\* Artículo 2 del Decreto 262 de 2004

Finalmente, frente al parágrafo 4: El Departamento Nacional de Estadística DANE, realizará el censo o instrumento que este defina; en un plazo no mayor a 6 meses, dados a partir de la promulgación de la presente ley. Se sugiere revisar la propuesta anterior, ya que no es pertinente la realización de un censo para la población con discapacidad. El DANE adelantó en 2018 el Censo Nacional de Población y Vivienda en Colombia, siendo esta una operación estadística que recoge información veraz y completa de las personas, hogares y viviendas en el territorio colombiano, a fin de establecer cuántos somos, dónde estamos y cuáles son las principales características sociodemográficas de la población residente habitual en el país. Dicho censo se realizó teniendo en cuenta altos estándares internacionales, entre ellos, las disposiciones de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas, el Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe, el Código Nacional de Buenas Prácticas del Sistema Estadístico Nacional, así como a los conceptos, clasificaciones y métodos de comprobada utilidad práctica adoptados y adaptados por el DANE para garantizar la coherencia y eficiencia del Sistema Estadístico Nacional.

En este sentido, los Censos Nacionales de Población y Vivienda que realiza el DANE, se deben realizar cada 10 años, bajo los principios de Universalidad, es decir a todos los residentes en el territorio Nacional, de Simultaneidad, es decir a toda la población en un periodo de referencia definido, que para el Censo 2018, fue de enero a octubre de 2018, y de Confidencialidad, teniendo en cuenta que la información debe preservar la reserva estadística, sin identificar a las personas de manera individual. Teniendo en cuenta lo anterior, y dados los recientes resultados del CNPV 2018, se espera la realización de un nuevo Censo Nacional entre los años 2027-2028, año en el que se cumple el periodo de referencia, y se prevé la realización de un conteo intercensal, de acuerdo con las buenas prácticas estadísticas en materia demográfica. Por las razones expuestas con anterioridad, no es viable la realización de un nuevo censo en el territorio.

En consecuencia, en lugar de la realización de un censo u otro instrumento, se propone el aprovechamiento de información de los registros administrativos como un sistema de información que consignan las entidades para evidenciar la ocurrencia de un hecho en el ejercicio de sus funciones con carácter permanente en su obtención y útil para el aprovechamiento estadístico. De este modo, a partir de la información censal y de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida y del aprovechamiento de registros administrativos, el DANE pone a disposición de la ciudadanía información relevante sobre las personas con dificultades en funcionamiento humano y las personas con discapacidad para el diseño de los instrumentos que se proponen en el proyecto de ley, en caso de que el Gobierno Nacional decida apoyarlo.

#### **4. Fortalecimiento en el diseño y desarrollo de registros administrativos**

Con el fin de levantar los datos que permitan la adecuada identificación y caracterización de la población de cuidadores, considerando un enfoque diferencial, es necesario diseñar y desarrollar los registros administrativos que soporten la implementación de la política, de forma tal que se potencialice su aprovechamiento estadístico por parte del DANE a partir de su integración con censos y encuestas del

*ap*

Sistema Estadístico Nacional – SEN. En línea con lo anterior, se propone una nueva redacción para el ítem b. del artículo 5 del proyecto de ley, a saber:

*"b. El DANE dispondrá su capacidad técnica y metodológica para el fortalecimiento del diseño y desarrollo de los registros administrativos que soporten el programa, su aprovechamiento estadístico y la publicación de reportes anuales."*

Así mismo frente al PARAGRAFO 4:

**"PARAGRAFO 4:** El Departamento Nacional de Estadística -DANE, realizará el censo o instrumento que este defina; en un plazo no mayor a 6 meses, dados a partir de la promulgación de la presente ley".

Se propone ajustar de la siguiente manera:

**"PARAGRAFO 4:** El Departamento Nacional de Estadística -DANE, realizará el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos y otras fuentes de información del Sistema Estadístico Nacional – SEN de manera articulada con las entidades involucradas en el programa; en un plazo no mayor a 12 meses, dados a partir de la promulgación de la presente ley".

Las anteriores consideraciones obedecen al Marco legal del SEN, correspondiente al Artículo 155 de la Ley 1995 del PND y reglamentado por el Decreto 2404 de 2019, en el cual se fija como objetivo del sistema propiciar el fortalecimiento y aprovechamiento de los registros administrativos, así como el intercambio de información entre los miembros del SEN, como fuente para la producción de estadísticas oficiales, el mejoramiento de la calidad y la coherencia en las cifras. Para cumplir los propósitos del SEN se crean cuatro instancias de coordinación:

**Consejo Asesor del Sistema Estadístico Nacional – CASEN**, que emite recomendaciones frente a la coordinación del sistema, en torno a la producción de estadísticas oficiales, las metodologías del proceso estadístico empleadas en censos, encuestas, así como en la integración de registros administrativos y fuentes alternativas y los esquemas de intercambio de datos entre los miembros del SEN. El CASEN también debe avalar la actualización del PEN que presente el DANE.

**Comité de Administración de Datos – CAD**, que promueve una mayor articulación entre la información estadística y las políticas públicas a partir de integraciones de datos soportadas en plataformas tecnológicas seguras y bajo esquemas que promuevan el uso ético y adecuado de los datos.

**Comité de Seguimiento a Estadísticas Estratégicas – CSEE** para propiciar la coordinación interinstitucional en torno a la presentación y análisis de resultados de estadísticas estratégicas de crecimiento, inflación y empleo.

Finalmente, los **Comités Estadísticos Sectoriales** para identificar, integrar y discutir las necesidades de información estadística y definir los planes de acción requeridos para la gestión de estas necesidades.

26



Estas instancias actúan de manera dinámica y sincrónica para producir y difundir las estadísticas que requiere el país.

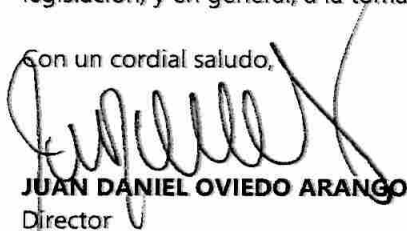
En línea con lo anterior, las entidades involucradas en la política: Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Protección social, Alta consejería para la Equidad de la Mujer, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, DANE, Universidades Públicas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, forman parte del ecosistema de datos como productores de información estadística, registros administrativos o como usuarios de esta información para tomar decisiones frente al programa y sus resultados.

Así, la generación de información que soporte la ejecución del programa en todas las dimensiones requiere el diseño y puesta en marcha de registros administrativos con datos de identificación y caracterización de la población beneficiaria. Estos registros deben diseñarse siguiendo buenas prácticas y estándares dados por el DANE para el sistema y que tienen que ver con el uso de conceptos y clasificaciones que optimicen el aprovechamiento estadístico de estos registros. El aprovechamiento estadístico de registros administrativos permite la generar indicadores clave para cada fase del ciclo de la política pública (diseño, implementación, seguimiento, evaluación) a partir de la integración de datos y sistemas de información geográfica.

El plazo de doce meses se propone considerando los tiempos que en la práctica toma diseñar e implementar registros administrativos, y posteriormente realizar procesos de revisión de calidad en los datos y transformaciones necesarias para su aprovechamiento estadístico. Se propone seguir un esquema gradual por fases que permita tener resultados en el corto plazo a partir de la priorización de necesidades de información.

De esta manera, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en su calidad de entidad técnica y especializada encargada de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de información estadística estratégica, remite la información solicitada, con el fin de aportar a la discusión de legislación, y en general, a la toma de decisiones en el país.

Con un cordial saludo,

  
**JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO**  
Director  
Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

Antecedente: Radicado DANE 20203130233172

Copia: Dra. Claudia Leyton, Consejo Nacional de Discapacidad, [cnd@mininterior.gov.co](mailto:cnd@mininterior.gov.co)

Vo.Bo.: María Angélica Arrieta –Asesora GIT Enfoque Diferencial e Interseccional

Vo.Bo.: Karen García –Coordinadora GIT Enfoque Diferencial e Interseccional

Revisó: Marcela Escandón Vega –Profesional Especializado, Dirección General

