



Convención sobre la eliminación de
todas las formas de discriminación
contra la mujer

Distr.
GENERAL

CEDAW/C/COL/4
28 de agosto de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA
DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON
ARREGLO AL ARTÍCULO 18 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN
DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Cuartos informes periódicos de los Estados partes

COLOMBIA*

* Para el informe inicial presentado por el Gobierno de Colombia véase el documento CEDAW/C/5/Add.32 y Add.32/Amend.1; para su examen por el Comité, los documentos CEDAW/C/SR.94 y 98 y Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/42/38), párrs. 452 a 502. Para los informes periódicos segundo y tercero presentados por el Gobierno de Colombia, véase el documento CEDAW/C/COL/2-3/Rev.1, para su examen por el Comité, el documento CEDAW/C/SR.250 y Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/49/38), párrs. 450 a 498.

97-26916 (S) 020298 130398 240398



/...



PRESENTACIÓN

Como un aporte a la construcción del conocimiento sobre la situación de las mujeres en el mundo, Colombia ha preparado el IV Informe Global ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, constituyéndose así en uno de los pocos países que han adelantado la recopilación de una información valiosa para el logro del objetivo que éste impulsa, dentro del espíritu que rige a las Naciones Unidas.

El presente Informe es una herramienta de diagnóstico que actualiza los datos sobre la situación vital de las mujeres en nuestro país desde 1991, año a partir del cual comienza a regir la nueva Constitución. De esta forma, presenta un análisis sobre los avances y obstáculos políticos, económicos, sociales y culturales que las colombianas han enfrentado en los últimos seis años. Su elaboración es el resultado de un esfuerzo mancomunado que involucró el trabajo de cinco consultoras especializadas en los diferentes temas que trata el informe, bajo la orientación de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, así como la revisión por parte de los Ministerios de Educación, Agricultura, Trabajo y Relaciones Exteriores. Finalmente fue aprobado por cada uno de éstos y por la ministra responsable de la Comisión Asesora de la Dirección, así como avalado en su totalidad por la Oficina de Asuntos Especiales de la Cancillería.

Para lograr una mayor claridad y una cohesión interna que unificara en un solo tejido los conocimientos sobre las mujeres que suelen hallarse en una forma fragmentada y dispersa, el informe se estructuró confrontando la realidad de la práctica social y de los nuevos marcos constitucionales relacionados con las mujeres, con cada uno de los artículos del Comité. Esta orientación, que se ciñe a la metodología propuesta por el CEDAW, permite adentrarse en la aplicación del compromiso del país con ésta y revela el firme propósito de consolidar una información agregada sobre el tema que facilitará a las diversas entidades e instituciones una aproximación más clara a los planteamientos de la equidad para las mujeres. Se trata, en suma, no sólo de un esfuerzo del gobierno colombiano que reafirma la ratificación del CEDAW, sino del estudio más actual sobre la situación de éstas en nuestro país.

Aun cuando en el III Informe se incluyó el marco constitucional, se consideró indispensable incorporarlo también al IV, con la intención de profundizar en los avances logrados en los últimos años. De hecho, muchos de los principales desarrollos legales no se consolidaron sino a partir de 1994, razón por la cual, los datos estadísticos que se presentan se centran principalmente en el período 1993-1995.

/...

El Informe no sólo está dirigido al CEDAW, sino que busca plantear una interlocución con cada una de las instituciones y de las personas del país. Por esta razón se ha escrito de forma que todos los lectores y las lectoras puedan consultarlo sin necesidad de remitirse a los pasados Informes, y encuentren en éste una herramienta de conocimiento unificada sobre la situación de las colombianas.

Así mismo, con el fin de facilitar la labor de consulta e investigación, el informe presenta una introducción en la cual se sintetiza el contenido global que posteriormente se amplía en cada uno de los artículos de la Convención. Éstos se desarrollan de tal forma que constituyen unidades autocontenidas y completas. El hecho de que ocasionalmente se aproximen a un mismo tema desde diferentes perspectivas hace inevitable la inclusión de algunas repeticiones. Pero esto ha parecido preferible a correr el riesgo de presentar una información incompleta de los diferentes puntos tratados. Se asegura así una aproximación más sólida a los aspectos legislativos, programáticos y a las realidades sociales de las mujeres del país.

La construcción de un cuerpo de conocimiento coherente y unificado sobre ellas es, en síntesis, el principal aporte del actual Informe y, por supuesto, una herramienta útil para la transformación de estas realidades no sólo en Colombia sino en el mundo entero, pues el marco de la lucha por la equidad de las mujeres sobrepasa incluso la definición de las fronteras.

INTRODUCCIÓN

AVANCES EN LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN COLOMBIA

SÍNTESIS DEL INFORME

En los últimos años, la situación de las mujeres colombianas ha experimentado transformaciones fundamentales que tienen como marco la adopción de la nueva Constitución Nacional y de un modelo de desarrollo económico basado en la internacionalización de la economía, así como la reciente definición de políticas de equidad para las mujeres y la creación de instancias especializadas en el Estado para promoverlas, aplicarlas y garantizar su seguimiento.

Según el Censo Nacional de 1993, el país tiene 35 millones de habitantes de los cuales, 51 % son mujeres; posee una estructura moderna y urbana, y 70% de su población está localizada en las ciudades; cuenta con procesos productivos y financieros modernos e integrados nacionalmente, y élites empresariales de gran capacidad, y ha dado pasos importantes en el mejoramiento de las condiciones de vida, especialmente respecto a la cobertura de educación, salud, servicios públicos y vivienda social.

Debido al desempeño económico y al bajo crecimiento poblacional, Colombia experimentó un rápido aumento del ingreso *per capita*, cercano a los US \$1.650 anual para 1995, aun cuando esta cifra continuaba siendo baja dentro del contexto latinoamericano.

En el país la esperanza de vida ha aumentado, y el analfabetismo ha disminuido a niveles mínimos; la fuerza de trabajo se ha profesionalizado y se han logrado avances importantes en el campo científico y en la producción y uso de tecnología de punta; las mujeres han entrado masivamente a la fuerza de trabajo y en la educación superior tienen igual representación numérica que los hombres.

Sin embargo, los avances de la situación de la mujer en Colombia han obedecido más a políticas amplias de democratización y modernización del país que a políticas particulares orientadas hacia el logro de la equidad. Puede afirmarse igualmente que aunque los

gobiernos se han propuesto objetivos de cobertura y calidad, los progresos se han dado más en los aspectos cuantitativos que cualitativos.

De hecho, pese a que las transformaciones de este último quinquenio se han dado dentro de condiciones de buen desempeño económico, es innegable la presencia de numerosas paradojas y contradicciones, relacionadas con la agudización de las violencias de todo tipo. El país presenta a nivel regional una de las distribuciones de ingreso más inequitativas y la mitad de la población colombiana se encuentra por fuera de los beneficios de la modernización. En realidad, los esquemas de desarrollo han privilegiado el crecimiento cuantitativo bajo inestables supuestos de redistribución y han favorecido la concentración del ingreso y una desigualdad social que se evidencia en los altos niveles de pobreza.

En una cadena de causas y consecuencias dentro del sistema social imperante, se ubican la crisis de la administración pública, la corrupción, la impunidad y la violencia generalizada. Estas realidades, así como la persistencia de niveles alarmantes de pobreza, la ampliación de la brecha de ingresos entre áreas urbanas y rurales, y la persistencia de los fenómenos de violencia señalan la urgente necesidad de impulsar modelos alternativos de desarrollo para propiciar la participación de toda la población en los avances del país.

En los últimos años, las decisiones de política económica se han dirigido a consolidar los procesos de internacionalización de la economía y las reformas del Estado requeridas para facilitarlas. Con relación a las políticas sociales, las medidas adoptadas se han orientado fundamentalmente a aliviar la carga de la pobreza que pesa sobre grandes grupos de población.

El Gobierno que empezó su administración en Agosto de 1994, se propuso un viraje sustancial en el modelo de desarrollo. Aunque considera la apertura y la dinámica competitiva de los mercados como alicientes útiles en el proceso económico, reconoce que, dadas las desigualdades económicas y sociales existentes, éstas no operan por sí mismas como asignadores eficientes y equitativos de los recursos. Se plantea, entonces un firme compromiso del Estado con

el desarrollo social equitativo, basado en los nuevos mandatos constitucionales y legales que propenden por el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población.

En esta dirección, el Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social, definido para el período 1994-1998, plantea estrategias dirigidas a propiciar un crecimiento económico con equidad social y propone incrementos importantes en el gasto público social, el cual dejaría de ser 10 % del PIB (promedio 1991-1994), para constituir 13% de éste, para 1998. La consideración de lo social como componente inseparable del desarrollo económico y como premisa del desarrollo humano, es un avance importante en la concepción de las políticas públicas y del papel que el Estado cumple en el logro de estas metas.

Su realización depende, sin embargo, de las decisiones macroeconómicas y del afianzamiento de una voluntad política que se enfrente a la tendencia histórica de recortar los presupuestos sociales en cuanto el clima económico y/o político cambian. Los resultados iniciales del Plan muestran las dificultades que enfrenta el Estado para aplicar este enfoque en nuestro país, donde confluyen factores internos y externos con una enorme capacidad de desestabilizar la economía y de la sociedad.

Dentro de la perspectiva propuesta, la política de equidad para las mujeres se ubica como una de las siete estrategias del desarrollo social (El salto educativo y cultural; Seguridad social integral; Hábitat, desarrollo urbano, prevención y atención de desastres; Política de Equidad y Participación de la Mujer, EPAM; políticas para la juventud; Pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y raizales; Pequeña propiedad; Economía solidaria y Justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana). De esta forma, se le concede una importancia fundamental en el discurso sostenido por el Estado en este campo. Sin embargo, hay que reconocer que la traducción de la estrategia de equidad para las mujeres en programas y coberturas, está siendo afectada por los actuales indicadores de desaceleración de los procesos económicos.

AVANCES EN EL DESARROLLO NORMATIVO

Con la intervención de las tres ramas del poder público, Colombia sigue fortaleciendo en su sistema constitucional y legal la orientación hacia la equidad entre hombres y mujeres y hacia la igualdad de oportunidades para ambos.

De esta forma, y siempre en desarrollo de nuestra Constitución democrática, se han expedido importantes leyes sociales como las de educación, seguridad social, divorcio de matrimonio religioso, protección a la mujer jefa de hogar, y más recientemente, las dirigidas a prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar. Todas éstas suponen un beneficio directo o potencial para las mujeres del país.

La acción de tutela está siendo cada vez más utilizada por las mujeres como mecanismo constitucional para la defensa y protección inmediata de sus derechos fundamentales; así mismo, la Corte Constitucional ha sentado importante jurisprudencia sobre la protección de los derechos de las niñas, las jóvenes y las mujeres.

Los principales avances en la igualdad jurídica han sido:

* La introducción en la Constitución de 1991 de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres con medidas especiales para favorecer a grupos discriminados o marginados, a la mujer embarazada y a la mujer jefa de hogar y con mandato sobre la adecuada y efectiva participación de ambos géneros en los niveles decisorios de la administración pública.

* En cuanto a las relaciones familiares, constitucional y legalmente hoy hombres y mujeres gozan de los mismos derechos y tienen iguales obligaciones como pareja y como padres. Estos derechos están consagrados de modo especial en las leyes que rigen el divorcio de matrimonios religiosos; la regulación del régimen patrimonial de las uniones de hecho; el reconocimiento del valor del trabajo doméstico al momento de la separación de bienes; y la igualdad de hijos e hijas nacidos dentro del matrimonio y fuera de él.

* Las mujeres tienen derechos políticos en condiciones de igualdad respecto a los hombres; poseen la misma capacidad jurídica que éstos en materias civiles; y disfrutan de igualdad en la libertad de circulación y de elección de domicilio; en la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad, y en la transmisión de ésta a los hijos.

* Tanto el Congreso como el Ejecutivo han desarrollado avances en importantes reformas sociales, especialmente en las áreas de educación, salud, trabajo, empleo y acceso a vivienda y servicios públicos. Si bien estas reformas no tienen siempre una intención explícita de favorecer a las mujeres, tampoco contienen medidas discriminatorias y les reportan beneficios a ellas en la medida en que la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres y/o las organizaciones de éstas, presionan para la remoción de barreras que impiden el acceso a los recursos y servicios que fortalecen las leyes.

* La utilización de la acción de tutela y los fallos de las Cortes han contribuido a corregir situaciones discriminatorias contra las mujeres.

No obstante los avances en el campo normativo respecto de la igualdad y la equidad, en el país persisten obstáculos de diversa índole que dificultan la efectiva aplicación de las normas:

* Los enormes vacíos en la definición y operación de mecanismos de seguimiento y control de la aplicación de las leyes.

* La existencia de factores culturales que condicionan en la práctica la aplicación de las normas en todas las áreas, pues la cultura patriarcal limita fuertemente la posibilidad de cambios que menoscaben su predominio. La influencia de éste se hace evidente en una multiplicidad de prácticas sociales: en la mayoría de los casos, el hombre es quien determina el domicilio familiar; existen prejuicios morales contra las nuevas formas de familia; la violencia contra las mujeres continúa siendo una forma de ejercer el poder; las dificultades en el trabajo de las embarazadas y lactantes son frecuentes; las mujeres llevan la desventaja en las separaciones y divorcios; en el ejercicio de los derechos políticos, a pesar de su alta

participación en las bases de los partidos y como electoras, son mínimas -en comparación con los varones- su postulación y elección para cargos públicos, así como su representación en las direcciones de los partidos y su designación en posiciones de decisión en el sector público.

* La persistencia de una cultura institucional que en su conjunto, no avala una intencionalidad clara en favor de la eliminación de las inequidades que enfrentan las mujeres.

* La ausencia de mecanismos eficaces para obligar a cumplir los fallos judiciales, debido a la falta de capacitación de los funcionarios de policía y judiciales en el manejo de las normas y procedimientos relacionados con los conflictos familiares y los procesos de conciliación.

* El hecho de que falta una mayor divulgación de las normas y derechos para que las mujeres puedan acudir a ellas o reclamarlos, y los jueces y autoridades apliquen las primeras y defiendan los segundos con eficiencia.

* El país tiene escasa cultura jurídica y social en materia de acciones afirmativas que todavía son vistas con prevención, como si irónicamente se tratara de prácticas discriminatorias... En la conciencia colectiva predomina la idea de una igualdad formal que niega la diferencia específica de las mujeres y sus desventajas sociales. Por esta razón, la acción positiva que ordena la Constitución sobre su participación en la administración pública, no ha podido ser traducida en leyes a pesar del esfuerzo de algunas congresistas y del Movimiento social de mujeres.

AVANCES EN LA INSTITUCIONALIDAD

El país ha logrado un avance importante en cuanto a institucionalización de los temas de mujer y género en cumplimiento

de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de otros compromisos internacionales.

De esta forma se cuenta estatalmente con la presencia de diversas instancias institucionales como son:

* La Comisión Nacional Asesora para la Equidad y la Participación, organismo asesor del Presidente de la República, liderada por una Ministra/o responsable designada por el Presidente y constituida por funcionarios estatales de alto nivel y representantes de organizaciones de mujeres.

* La Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres como entidad de alto nivel gubernamental coordinadora de las acciones en beneficio de la equidad y participación de las mujeres, creada por la Ley 188 de Julio de 1995. Inició su operación en Enero de 1996, como mecanismo del más alto nivel, adscrito a la Presidencia de la República, con estructura autónoma y patrimonio propio.

* La Red Territorial de Instancias de la Mujer, compuesta por 32 oficinas o similares del nivel departamental y municipal.

* La Red Parlamentaria, formada por mujeres congresistas de diversas tendencias.

* Las Oficinas Especializadas de Mujer o instancias encargadas de promover la aplicación de las políticas sectoriales (Ministerio de Agricultura, Fondo DRI, Ministerio de trabajo, y Ministerio de Salud).

Entre los factores facilitadores de la tarea de estas instancias se encuentran:

* La existencia de un cuerpo básico de conocimientos sobre las mujeres y sobre los factores que limitan su avance.

* La experiencia de las organizaciones de mujeres y ONGS.

* La fuerza que las anteriores circunstancias han dado a las posiciones progresistas que el país ha mantenido en las conferencias mundiales, particularmente en las de Mujer, Población y Desarrollo y Derechos Humanos.

Las dificultades que encuentran estas instituciones en la aplicación de políticas para la equidad para las mujeres son:

* La limitación de recursos humanos y financieros que afecta la capacidad de la Dirección y de sus órganos asesores de dar asistencia técnica a las entidades sectoriales, y retarda la incorporación de las necesidades y los intereses de las mujeres en las políticas y programas destinados a ellas.

* Falta de personal especializado en los temas de equidad para las mujeres.

* El hecho de que la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, tenga carácter de organismo asesor y no ejecutor, convierte su gestión y la de sus órganos en una instancia simplemente propositiva, y hace que el cumplimiento de las acciones que se propulsan dependan exclusivamente de la voluntad de los demás Ministerios y organismos del Estado.

* Las exigencias institucionales que plantea la descentralización en cuanto a la naturaleza y dinámica de los procesos locales, y a las necesidades de recursos humanos y financieros.

POLÍTICA DE EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES, EPAM

Desde 1990, los sucesivos gobiernos han definido políticas específicas para las mujeres, que han sido aprobadas por el CONPES, máximo órgano de política en el país. La administración iniciada en 1994, estableció la Política de Equidad y Participación de las Mujeres, EPAM, que no sólo obtuvo el visto bueno de este organismo,

sino que fue integrada al Plan Nacional de Desarrollo y convertida en Ley de la República (Ley 188 de 1995), mostrando así la firme intención política del Estado de promover la equidad y la igualdad de derechos de las mujeres en los diferentes ámbitos: económico, político, social y cultural.

Las estrategias a nivel nacional y territorial involucran actividades de investigación, formación-capacitación, sistemas de información, desarrollo normativo, apoyo y asistencia técnica a las entidades sectoriales nacionales y territoriales planeadoras y ejecutoras de programas, comunicaciones. Así mismo, incluyen la vinculación, interlocución, concertación y negociación con organizaciones de mujeres, y con las ONG, y, por supuesto, la gestión de cooperación internacional.

Los avances en la definición de políticas, encuentran en la práctica numerosas dificultades operativas del mismo Estado que amenazan la efectividad de su intención política e influyen en la aplicación de los programas, entre ellas:

- * Las decisiones macroeconómicas que limitan el gasto público y que afectan en primera instancia los programas sociales.
- * La débil voluntad política de las instancias nacionales y territoriales para acoger y apoyar los programas. Esta actitud muestra la brecha existente entre el discurso ideológico y la práctica.
- * El carácter muy incipiente de una cultura que promueva institucionalmente la igualdad y la equidad.
- * La rigidez de los sistemas administrativos y de participación de la sociedad civil en todas las instancias.
- * La distancia que hay del discurso de transversalidad de la dimensión de la equidad para las mujeres en las políticas públicas y de los instrumentos de política social, frente a la persistente concepción focalista y residual de las acciones dirigidas a mejorar la situación de las mujeres.

Con la perspectiva de superar estas dificultades, la Dirección de Equidad ha priorizado el trabajo sectorial con los Ministerios de Educación, Salud, Medio Ambiente y Agricultura; con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación y el SENA. En cada entidad ha establecido una coordinación y conformado un grupo de trabajo conjunto, y ha iniciado o reforzado procesos existentes en cuanto a: sensibilización y capacitación de funcionarios; investigación de situaciones específicas por sectores; y planteamiento de alternativas institucionales encaminadas a integrar los temas de equidad para las mujeres, así como los respectivos mandatos del Plan Nacional de Desarrollo en cada entidad.

Situación de las mujeres y avances en la implantación Sectorial de la EPAM.

Área de educación

Durante los años 90 se ha realizado un esfuerzo importante en el desarrollo de los mandatos constitucionales sobre acceso universal a la educación básica, descentralización de los servicios educativos, y participación de la sociedad civil en los procesos de esta área.

Como parte de esta voluntad gubernamental, se promulgó la Ley 115 de 1993, cuyos mandatos principales quedaron consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, y se formuló el Plan Decenal de Educación 1996 - 2005. Éste hace especial énfasis en el objetivo de superar todas las situaciones de discriminación o aislamiento por razones de género, en cuanto se refiere al acceso y permanencia en el sistema educativo.

En esta misma década se han cumplido logros que mejoran la situación de las mujeres. Dentro de éstos se destacan:

/...

* Mantenimiento de la tendencia hacia una mayor participación femenina en la matrícula de los distintos niveles educativos. En 1993, las mujeres eran 52.5% de la población estudiantil en preescolar, mientras en 1991 la proporción de éstas era de 50.7%; en la educación básica primaria su participación se acercaba a 50%, sin mayores variaciones con respecto a años anteriores; en educación secundaria -básica y media vocacional- las mujeres eran 52.9% de la matrícula, con un crecimiento de 3.7% respecto a 1990; en la educación superior constituían cerca de 52% de la población estudiantil.

* Las tasas de deserción femenina de los diversos grados de la educación formal, así como el número de egresadas de los mismos, conservan la tendencia que se viene presentando desde años anteriores en cuanto a una mayor eficiencia en la educación de las mujeres con relación a la de los varones, medida por la retención en el sistema. No obstante, las causas de deserción siguen estando altamente asociadas con estereotipos de género que, como se anota en el artículo 10 del presente informe, inciden negativamente en ambos sexos, pero especialmente en el masculino.

* El personal docente ha mantenido la tendencia a una mayor participación femenina en los niveles iniciales del sistema, participación que decrece a medida que se asciende hasta llegar a la educación superior. Sin embargo, en la presente década, las mujeres han aumentado su participación en este último en 2% .

* Prevalece la influencia de los estereotipos de género en las opciones vocacionales, pero registran una tendencia decreciente, como se muestra en la matrícula de las distintas especialidades de la educación secundaria y superior.

* Hay una ligera reducción en las tasas de analfabetismo femenino, que pasan de 9% a 8,4% entre 1990 y 1993.

* El Ministerio de Educación Nacional, las Oficinas de mujer que bajo diferentes esquemas organizativos han operado desde la Presidencia de la República y la actual Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, han impulsado avances en los esfuerzos institucionales encaminados a introducir la dimensión de equidad para las mujeres

en los procesos educativos. Para ello han desarrollado una serie de tareas:

- Investigaciones y consultorías que documentan los asuntos de equidad entre mujeres y hombres en el sector educativo, en cuanto a desempeño en los exámenes del Estado para la educación secundaria; revisión del Programa de Educación Sexual del Ministerio de Educación Nacional, MEN; sistematización de la información relacionada con la capacitación de maestros sobre el tema de discriminación sexual en la escuela; y análisis del Plan Nacional de Desarrollo orientado a identificar las áreas estratégicas de las políticas educativas en cuanto a equidad entre los géneros.
- El MEN tiene una unidad para la atención del tema, pero no le han otorgado ni el nivel jerárquico ni el apoyo logístico suficientes. Hoy, para consolidar su acción, con la cooperación de la UNESCO se ha puesto en marcha el programa de Equidad para las mujeres, conformando un grupo interno de trabajo. Como parte de las políticas y programas, el Ministerio y la Dirección Nacional de Equidad para las mujeres están definiendo un plan de acción a corto y mediano plazo.
- En cuanto a programas, El MEN ha desarrollado un interesante proceso, sensibilizando y capacitando a los funcionarios nacionales que tienen a su cargo promover la implantación de la política de equidad al interior de este organismo, y a los funcionarios de las Secretarías Departamentales de Educación. Además, diseñó y publicó un manual de capacitación de docentes sobre contenidos sexistas; recopiló material didáctico producido nacional e internacionalmente sobre género y educación; implementó una metodología experimental para capacitación de docentes en servicio activo y la puso a prueba con más de 500 educadores, directivos y profesionales universitarios.
- El MEN, la Dirección Nacional de Equidad, la Red Popular de Educación entre Mujeres, REPEM y UNICEF, están desarrollando una estrategia de sensibilización e incentivos para empresas editoriales de textos escolares, con el fin de acordar cambios que contribuyan a erradicar en éstos los estereotipos de género.

Este trabajo sectorial ha enfrentado dificultades de muy diversa índole, pero sin duda, las más determinantes son la resistencia de los funcionarios y docentes frente a los cambios en favor de la equidad para las mujeres, y la tendencia de los funcionarios directivos del MEN a comprometerse más de palabra que de hecho. Sin embargo, recientemente se observa una mayor voluntad política para respaldar el avance de estos temas.

Área de Salud y Seguridad Social.

Durante los años noventa, el sector ha presentado avances importantes en los siguientes frentes:

- * Para 1995, la esperanza de vida de las mujeres era de 72.3 años, lo cual representa un aumento de 10 años en las últimas tres décadas. El promedio de vida de los hombres era un poco más bajo: 66.4 años.
- * Durante 1994, la tasa de mortalidad materna descendió de 119,82 muertes por 100 mil nacidos vivos en 1986, a 78,20. Actualmente, el Ministerio de Salud, con el apoyo de la cooperación internacional, tiene en ejecución el Plan de Acción para la Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal y el Plan para el Fomento de la Salud Integral de la Mujer.
- * La tasa de fecundidad calculada para el período 1990-1995 fue de 2,7, lo cual representó un descenso de casi 23% respecto a los 15 años anteriores.
- * Durante los últimos 20 años, la mortalidad infantil ha disminuido en 48%, esto es, de 54 a 28 defunciones por mil nacidos vivos.
- * Se registró un importante avance en la normatividad que rige las áreas de salud y de seguridad social, con la promulgación de la Ley 100 de 1993 de Seguridad Social Integral, que establece un régimen contributivo y un régimen subsidiado con miras a la cobertura universal de la salud primaria hacia el año 2000. Hoy, el Ejecutivo ha avanzado en la reglamentación de esta Ley, y se ha organizado institucionalmente para dar asesoría y apoyo a los departamentos y

municipios en los procesos de certificación para manejo descentralizado y autónomo de los recursos de transferencia.

Otro avance fundamental se obtuvo con la promulgación de la Ley 63 de 1993 de descentralización, por la cual se estableció, entre otras cosas, la transferencia de recursos de la Nación a los municipios en los sectores de salud y educación. Así mismo, el CONPES ha venido tomando importantes decisiones sobre diversos aspectos de seguridad social, particularmente en lo que se refiere a fondos de subsidios, montos y beneficiarios.

* El Ministerio y la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres constituyeron un Grupo Sectorial de Trabajo para la definición del Plan de Acción encaminado a lograr que en todas las actividades del Ministerio de Salud se introduzca e institucionalice una cultura de equidad.

* El país está haciendo está haciendo notables esfuerzos para apoyar a las mujeres -especialmente a las trabajadoras- en la atención y cuidado de las hijas e hijos, y está desarrollando estrategias novedosas para el efecto. Para dar cumplimiento a este objetivo, se han desarrollado los siguientes programas:

- Atención Materno Infantil, PAMI (Minsalud, ICBF, Red de Solidaridad). Promueve la afiliación de las mujeres gestantes y lactantes y de sus hijas e hijos menores de un año al régimen subsidiado de salud básica, y atiende el equipamiento de hospitales de primer nivel. Actualmente se ha logrado dar cobertura a una tercera parte de las mujeres del grupo objetivo y de los hospitales.
- Familia, Mujer e Infancia, FAMI (ICBF). Atiende a las mujeres gestantes y lactantes de los estratos más pobres y a sus hijas e hijos menores de dos años. En 1994, el programa logró dar cobertura a 373 000 personas.
- Intervención Nutricional Materno Infantil (ICBF). Cubre a mujeres, y niñas y niños menores de siete años habitantes de zonas rurales e indígenas. En 1994 se atendieron cerca de 290 000 personas.

- Hogares Comunitarios de Bienestar (ICBF). Comprenden cerca de 60 000 Hogares Comunitarios con una cobertura de 900 000 niños.
- Sensibilización y capacitación de funcionarios. El ICBF está adelantando este proceso con un grupo de funcionarios de la Subdirección de Familia y de las oficinas regionales, con el fin de iniciar la incorporación de la equidad para las mujeres en dicha institución.

El Sector salud enfrenta dificultades de diversa índole:

* El proceso de descentralización ha sido difícil en la práctica, tanto por las grandes exigencias que realiza el nivel central para confirmar la autonomía de un municipio o departamento, como por las deficiencias de índole técnica que tienen los territorios.

* La aplicación de la Ley 100/93 presenta grandes dificultades a nivel local, especialmente por el cambio de mentalidad y enfoque que suponen para un municipio, el mandato de cobertura universal de servicios, y la entrada del sector privado a prestarlos bajo diferentes esquemas. Esta resistencia a la descentralización incide negativamente en el mejoramiento de los indicadores de salud.

* Existen diferencias significativas entre el desarrollo y la capacidad gerencial de las instituciones prestadoras de servicios de salud en los municipios, y en las grandes ciudades, así como en la formación profesional de su personal y en la respuesta institucional a las demandas de la población. Esta situación afecta la atención específica que demandan las mujeres y la cobertura de los municipios de menor grado de desarrollo.

* La estructura del sistema de salud, montada sobre el régimen contributivo y el régimen subsidiado, tiende a desfavorecer a las mujeres: respecto al primero, la realidad es que ellas están más representadas en sectores laborales que no tienen seguridad social; con relación al segundo, ellas son las más afectadas con los

problemas fiscales nacionales y territoriales y con los recortes de inversión social que se derivan de éstos.

* En los últimos 10 años, se han deteriorado progresivamente las estadísticas vitales del país, porque en las instituciones no existe una clara definición respecto a la competencia encargada de recogerlas, y porque se presentan problemas tanto en los sistemas de información, como en su cobertura.

* La superación de la deficiente calidad y de la carencia de un enfoque humano en el personal que presta servicios de salud, especialmente en aquellas áreas específicas de las mujeres, continúa siendo una meta del sector, a pesar de los esfuerzos de sensibilización y capacitación que se han adelantado.

Área del Trabajo.

Las Mujeres Urbanas: Las mujeres han obtenido algunos avances significativos en lo que se refiere a la participación laboral urbana: se han vinculado al sector terciario de la prestación de servicios, participan en la globalización de la economía y han superado muchas situaciones de desigualdad frente a los hombres. Sin embargo, todavía persisten las condiciones por las cuales ellas acceden a los puestos y ramas de actividad de menor reconocimiento socioeconómico, de ingresos más bajos y de mínimas garantías laborales.

En este contexto, los siguientes aspectos resumen la situación de la mujer urbana:

* Los procesos de ajuste de la economía se manifiestan en la disminución de la participación laboral femenina en la Población Económicamente Activa y en la Población Ocupada. De esta forma, se registran pérdidas sobre las ganancias de años anteriores en materia de empleo.

* Con relación a la participación por ramas de actividad, persisten los estereotipos que marcan la vinculación según sexo.

- * La rama de servicios constituye el sector laboral donde las mujeres tienen mayor presencia, alcanzando una representación de 57.5%.
- * La participación de las mujeres es mayoritaria y creciente en posiciones de menor estatus como son las de trabajadora sin remuneración y empleada doméstica.
- * Se han incrementado las mujeres que se clasifican como trabajadoras por cuenta propia. Como se sabe, esta modalidad es la principal componente del sector informal. De forma paralela se presenta una disminución del peso porcentual de las mujeres que se clasifican en la categoría trabajadora/empleada particular, posición de relativa estabilidad laboral. De hecho, aunque el sector informal urbano decreció en 1992, actualmente acoge en forma masiva a las mujeres trabajadoras.
- * Con relación a los nuevos empleos, las mujeres se incorporan en mayor proporción que los hombres, pero este acceso no se refleja en la calidad de los cargos obtenidos.
- * A nivel de ingresos, las mujeres conforman el grupo de más bajos salarios y la tendencia a pertenecer a este grupo es creciente.
- * La participación de las mujeres en la Población Económica Inactiva, PEI, se mantiene alrededor del 70%.
- * Las mujeres ocupadas muestran incrementos significativos en su nivel educativo, pero éstos no se compensan con ganancias en términos de empleo. Así por ejemplo, las mujeres con educación secundaria y superior acceden a trabajos de menor remuneración que los hombres con igual preparación.
- * Como consecuencia de la situación de empleo, se registró un aumento de la pobreza medida por el poder adquisitivo real de los ingresos, aunque disminuyó la pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- * El país presenta avances en el marco normativo en favor de las mujeres trabajadoras, pero se requiere un esfuerzo adicional del Estado para divulgar las normas entre éstas y los empleadores y

empleadoras, y para establecer mecanismos de seguimiento y control a su aplicación.

* El abismo entre lo legal y la práctica social, se evidencia en las dificultades que enfrentan las trabajadoras embarazadas, en el menor acceso de las mujeres a puestos mejor remunerados, y en las brechas de salarios que subsisten entre ellas y los hombres.

* Las políticas nacionales de empleo no explicitan ninguna discriminación contra las mujeres, pero tampoco fijan metas para incorporarlas o para facilitar su trabajo productivo teniendo en cuenta las exigencias del reproductivo. Los programas de empleo dirigidos a ellas se relacionan fundamentalmente con la jefatura femenina y sus coberturas no son muy amplias.

* Factores culturales arraigados en la división del trabajo por sexo, continúan imponiendo la doble jornada a las mujeres trabajadoras.

Las Mujeres Rurales: se encuentran en situación de desventaja frente a los hombres rurales y frente a las mujeres urbanas: están entre las personas más pobres; soportan altas cargas laborales y perciben baja remuneración; cumplen largas jornadas de trabajo; tienen bajos niveles de calificación laboral; padecen en mayor medida problemas de desempleo; y son uno de los actores sociales más vulnerables en la situación de crisis agraria, violencia y conflicto armado que vive el país. En suma, su calidad de vida es muy baja.

En cuanto a su situación laboral y de ingresos, es importante mencionar los siguientes factores:
* Se registra una tendencia creciente a la salarización, particularmente en los servicios y el comercio.

* Las cifras registradas en 1994, revelan un mayor desempleo de las mujeres (11,37%) que de los hombres (3,23%).

* La participación femenina en labores secundarias es mucho más alta para las mujeres (79,45%), que para los hombres (20,6%).

* Las mujeres son prácticamente las únicas responsables de los oficios domésticos en las zonas urbanas.

* La contribución de las mujeres a la supervivencia del núcleo familiar es elevada pues a las labores de reproducción biológica y social, ellas suman el trabajo monetizado.

En los últimos años, la política social para las mujeres rurales ha logrado avances fundamentales:

* El tema de equidad para las mujeres ha comenzado a institucionalizarse en el Ministerio de Agricultura y en las entidades del sector. De hecho, hoy se cuenta con una base institucional que se puede potencializar y que requiere apoyo para poder desempeñar un papel decisivo en el propósitos de la equidad.

* Existe un mayor consenso político sobre las mujeres rurales como grupo que requiere especial atención, lo cual se ha traducido en aprobación de políticas específicas y de leyes que la incorporan como beneficiaria directa. Sin embargo, la cobertura en servicios y el acceso a recursos son aún muy limitados.

* Hay una mayor sensibilidad en las instituciones respecto a la necesidad de definir instrumentos y mecanismos de incorporación de las mujeres. Desafortunadamente, son de muy lento desarrollo y aplicación, debido a una cultura burocrática que no favorece los intereses de las mujeres.

* Se ha logrado una mayor coordinación con entidades como el ICBF para el fortalecimiento de la familia rural.

* La Oficina de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura definió el Plan de Acción para las habitantes de las zonas rurales, y otros programas específicos dirigidos a las mujeres jefas de hogar y a las desplazadas por la violencia y el conflicto armado.

Como dificultades de los programas de política social para las mujeres pueden anotarse:

- * El hecho de que los programas tienen un mayor impacto sobre los niveles de conciencia y organización de las mujeres, que sobre su capacidad productiva y mejoramiento económico.
- * La inestabilidad en el organismo rector del sector agropecuario y la precariedad de los recursos para la ejecución de políticas que incorporen laboralmente a las mujeres.
- * La todavía baja cobertura de los servicios y programas, en comparación con la cantidad de población en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- * La carencia de información desagregada por sexo en la base de datos nacionales y en los sistemas de información sectorial.
- * Las limitaciones asociadas con los factores socioculturales dominantes, que no sólo influyen en la sociedad rural, sino en los funcionarios estatales, reforzando el aislamiento de las mujeres, y el desconocimiento de sus derechos. En consecuencia, ellas no manejan realmente la información sobre éstos, ni la de los planes y programas sectoriales.
- * La restringida cobertura y posiblemente la carencia de métodos de capacitación adecuados, hacen que los funcionarios desconozcan la manera de incorporar la equidad para las mujeres en el desarrollo de su actividad cotidiana.

Formación para el Trabajo: el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, ha logrado avances en la discusión e incorporación del tema a través de diversas experiencias: la documentación de la situación en la entidad; un plan de sensibilización y capacitación para funcionarios, directivos y estudiantes a nivel nacional y regional; un programa de promoción de la participación de las mujeres en áreas no tradicionales; y la elaboración de material.

Área del Medio Ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente creó el Proyecto de Equidad y Participación de la Mujer, con el fin de adelantar una estrategia de incorporación del tema en su actividad.

Para ello, el Ministerio elaboró un diagnóstico de la situación, partiendo de la sensibilización de sus funcionarios sobre la participación de la mujer en la gestión, acceso y beneficios del control de recursos ambientales. Con base en el diagnóstico se concertó nacional y regionalmente, una propuesta de implantación de la EPAM en el Sistema Nacional Ambiental, que incorpora el diseño de una estrategia de comunicación para promover la equidad de género al interior de los proyectos ambientales y en la elaboración de los materiales - guía que se utilizan en éstos.

Área de Planeación Nacional.

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, cuenta desde 1994 con una asesora encargada de la revisión del tema de equidad de género en el análisis, aprobación y seguimiento de los proyectos y políticas de desarrollo presentados y liderados por este organismo. Antes de la presentación al Congreso del Plan Nacional de Desarrollo 1990-94, desde el DNP se realizaron recomendaciones dirigidas a incorporarle explícitamente las necesidades de las mujeres. Finalmente, éstas se incluyeron en forma fragmentaria.

En 1995, se iniciaron programas de sensibilización y capacitación dirigidos a funcionarios directivos de la entidad, para integrar la dimensión de género en los procesos de planeación.

La DNP realiza una actividad importante en la documentación de la situación nacional, con objeto de cumplir su función en el diseño de políticas públicas. Gracias a ésta, dentro de la amplia información que allega sobre sectores como salud, microempresas, educación y trabajo, se puede conocer la situación específica de la mujer. Sin embargo, el DNP no tiene todavía una línea de acción para trabajar sistemática e independientemente los temas de mujer.

Área de Justicia y Derechos Humanos.

Colombia vive un clima generalizado de conflicto, que la convierte en uno de los países más violentos del Mundo. En ese marco, las mujeres son víctimas de muy diversas formas de violencia y transgresión de sus derechos, y existen tendencias al agravamiento de esta situación puesto que no sólo sufren la violencia sexual, y familiar sino la denegación de la justicia, y cuando están en la cárcel tienen que enfrentar mayores restricciones que los hombres respecto al acceso permitido a las celdas y a la visita conyugal.

Diversas instituciones están adelantando acciones en diferentes frentes:

* El Gobierno suscribió la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), y el Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), comprometiéndose al respeto y fomento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

* La Dirección Nacional de Equidad, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, CPDH, han tenido un papel activo ante el Congreso en la discusión y aprobación de las leyes que sancionan la violencia intrafamiliar (Ley 294 de 1996) y que adoptan la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia Contra la Mujer (Ley 248 de 1996).

* El Congreso ha promulgado leyes que protegen los derechos de las minorías étnicas.

* La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y el ICBF han realizado estudios sobre la prostitución de mujeres, especialmente de las menores de edad, y están promoviendo programas específicos para ellas.

* La Corte Constitucional ha sentado importante jurisprudencia para la protección de los derechos humanos de las mujeres, especialmente con relación a la violencia conyugal y doméstica.

* La Consejería Presidencial para los Derechos humanos y el Ministerio de Educación instituyeron una cátedra sobre Democracia y Derechos Humanos. Esta primera entidad desarrolló, con la colaboración de otras, 600 talleres locales para dar información sobre la Constitución y capacitar en democracia y resolución de conflictos.

El respeto a los derechos humanos de las mujeres tiende a ser parte de una política más amplia de derechos humanos en Colombia, que encuentra graves y enormes dificultades para cumplir sus metas en un país que tiene abiertos todos los frentes posibles de violación de los mismos por parte de los miembros de la guerrilla, los paramilitares, el ejército, los narcotraficantes, y la delincuencia común. Como si esto fuera poco, otro frente abierto a la violencia contra las mujeres es el doméstico, pero a este tipo de transgresión de sus derechos humanos ni siquiera se lo reconoce como una práctica violatoria de éstos.

Área de Medio Masivos de Comunicación.

En Colombia se mantienen estereotipos que inciden sobre la baja participación de las mujeres en el manejo y control de los medios masivos, y que refuerzan el contenido sexista de los mensajes. Desde 1990, la instancia de Mujer de Presidencia de la República viene adelantando acciones de análisis de los medios, promoviendo foros y talleres de reflexión y sensibilización sobre su papel en la creación y reproducción de estereotipos, y publicando los estudios que se realizan sobre el tema. Otras entidades como el Ministerio de Comunicaciones e INRAVISIÓN realizan tímidos esfuerzos para lograr cambios en esta dirección.

En 1996, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres realizó con la colaboración de FEMPRESS un foro para debatir el tema: "Hablemos de Comunicación no Sexista", en el cual participaron conferencistas que hicieron aportes claves para el desenmascaramiento de la ausencia de una cultura de equidad en los medios masivos.

Área Política y Pública.

Poco ha cambiado la situación de las mujeres en esta área en lo que va corrido de los años noventa. Dentro del marcado abstencionismo del país, la participación femenina es alta en la población votante, mientras que el número de mujeres elegidas es significativamente bajo. En las dos últimas elecciones presidenciales, se presentaron 5 mujeres entre 30 candidatos y sólo una de ellas obtuvo una votación mayor al 1%.

En 1994, la representación femenina disminuyó en el Senado y aumentó levemente en la Cámara. En los órganos regionales, la representación se incrementó notablemente, aunque sin exceder de 11% en ningún cargo de elección popular. En la administración pública, tres ministras han sido nombradas en el gabinete; en la nómina, sólo 19% de los cargos administrativos son desempeñados por mujeres. Por otra parte, su participación en las Cortes como magistradas es casi inexistente: cero cargos en la Corte Suprema de Justicia y en la Corte Constitucional, y cuatro -entre 26- en el Consejo de Estado.

Ninguna representación femenina es mayor de 10% en las direcciones de los órganos locales de decisión, las juntas de acción comunal, los sindicatos y las cooperativas. Las direcciones nacionales de los partidos han contado con una o dos mujeres (entre 8 - 10 miembros) y uno de los partidos contempla en sus estatutos la representación de una mujer por cada cinco dirigentes en los directorios regionales y municipales. Ni el gobierno, ni las Cortes, ni los partidos políticos tienen en su agenda medidas afirmativas para aumentar la participación de las mujeres. Un intento de reglamentación del artículo 40 de la Constitución Nacional sobre representación adecuada y equitativa en la administración pública fue archivado en el Congreso. Las voces aisladas de algunas congresistas y de las organizaciones de mujeres sólo logran hacer visible el problema.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS MUJERES

Colombia cuenta con numerosos espacios organizativos que funcionan como grupos de mujeres, asociaciones, redes de organizaciones y organismos no gubernamentales. Muchos de éstos tienen una larga trayectoria de acción y han jugado un papel importante en las transformaciones del país en cuanto a normas, instituciones y programas. Algunas de las organizaciones, feministas o no, son autónomas; otras, promovidas desde el Estado, con el tiempo han adquirido diferentes grados de autonomía.

Su diversidad de objetivos las lleva a muy diferentes tipos de trabajo y resultados:

* Las organizaciones y grupos de investigación y reflexión sobre la situación y condición de las mujeres, continúan un largo proceso de documentación teórica y práctica cuyo resultado es la publicación de numerosos libros y documentos; algunos grupos han logrado consolidar su trabajo estableciéndose como centros de investigación en las universidades, o como programas especializados de postgrado. Tal es el caso de la Maestría de Género y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia.

* Organizaciones no gubernamentales como la Casa de la Mujer, PROMUJER, Cinemujer y numerosos centros en las regiones, tienen una importante tarea de promoción de las mujeres y/o de prestación de servicios que suplen de alguna forma las deficiencias del Estado, aunque no reciben su apoyo o lo reciben muy esporádicamente.

* Existen numerosas organizaciones y grupos encaminados a la satisfacción básica de necesidades o a la generación de ingresos, con grandes dificultades para subsistir dadas las restricciones en el acceso a créditos, tecnologías y asistencia técnica.

* Los grupos u organizaciones para la satisfacción de necesidades sociales han tenido logros importantes en los proyectos de cuidado de los niños, (Madres comunitarias); de vivienda popular y servicios públicos (FEDEVIVIENDA); y de apoyo a la generación de ingresos (La FES, la Fundación Restrepo Barco y la Fundación Social).

* Las organizaciones o grupos que promueven la misma organización de las mujeres han logrado avances en los sectores rurales (ANMUCIC), y en la federación de organizaciones como es el caso de la Red Nacional de Mujeres y la Red Nacional por los Derechos Sexuales y Reproductivos.

La participación de las organizaciones de mujeres en la definición y seguimiento de políticas y programas es todavía escasa y formal, aunque la tienen por ley en los Consejos Nacional, Departamental y Municipal de Planeación, y por decreto en la Comisión Asesora para la Equidad y Participación de las Mujeres. La Dirección de Equidad se propone, como una de sus líneas de acción, el fortalecimiento de la organización misma, de los grupos existentes, y de los mecanismos para su participación política y ciudadana.

LAS INSTITUCIONES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER

Las diversas instancias creadas con este fin, han adelantado acciones estratégicas en la definición de la estructura orgánica, orientación y funcionamiento de sí mismas y en las líneas programáticas de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres.

Particularmente a partir de 1994, el mecanismo nacional para el adelanto de la mujer (inicialmente la Secretaría de Mujer y Género y luego la Dirección Nacional de Equidad y sus órganos asesores) ha avanzado en los siguientes frentes:

* Puesta en operación de las diferentes instancias que hacen parte del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer: Comisión Asesora, Red Sectorial, Red Territorial, y Red Parlamentaria por Grupos Temáticos de Trabajo.

* Constitución de frentes de trabajo con las entidades a las que se les ha dado prioridad para la elaboración de los planes de acción.

* Apoyo técnico y financiero a estudios sobre la situación de las mujeres en diversos sectores: educación, salud, justicia, derechos humanos, seguridad ciudadana, empleo y condiciones de trabajo, medio ambiente, inserción de éstas en las estrategias de competitividad del país, y participación femenina en la administración pública central.

* Publicación de estudios, documentos y ensayos.

* Impulso a los proyectos de ley presentados por el Gobierno y a los originados en el Congreso, especialmente a aquellos relacionados con la violencia contra las mujeres, participación política, sociedades de hecho, régimen patrimonial, salud reproductiva y protección de las trabajadoras.

* Preparación de la participación de Colombia en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: movilizaciones regionales para el diagnóstico, realización del informe nacional del país, preparación de la delegación oficial a la Conferencia, y participación como miembros de ésta, organización de foros y talleres, y edición y divulgación de materiales sobre los compromisos internacionales suscritos por Colombia.

* Promoción y participación en las actividades de divulgación de derechos de las mujeres; sensibilización respecto al tema de equidad en los medios de comunicación; y elaboración y transmisión de material audiovisual.

* Apoyo a la Red Territorial de Oficinas/Instancias de mujer, conformada actualmente por las/los directoras de las 22 departamentales y de las 10 ciudades capitales, a través de :

- Encuentros y/o talleres para el análisis de la política EPAM, así como de los logros y dificultades de su aplicación, y de los problemas o requerimientos de estas instancias.
- Asesoría para su reestructuración, con el fin de que las oficinas de mujer asuman funciones de consultoría en la introducción de la Política EPAM en las entidades departamentales y municipales encargadas de la ejecución de los programas sectoriales.

APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER.

ACCIONES DEL ESTADO PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES (Artículos 1, 2 y 3)

Artículo 1.

A efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera.

Artículo 2.

Los Estados Partes condenan la discriminación de la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a. Consagrar si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada, el principio de igualdad del hombre y la mujer, y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

b. Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

- c. Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d. Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e. Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f. Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas, que constituyan discriminación contra la mujer;
- g. Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán, en todas las esferas, y en particular en las esferas política, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA Y LA MUJER

La Constitución de 1991 es una amplia y ambiciosa Carta de Derechos de la persona que reconoce su inalienable primacía, niega cualquier tipo de discriminación, y afirma de igual manera los de la familia como institución básica de la sociedad (Artículo 5).

Entre los derechos fundamentales, la concepción de la igualdad (Artículo 13) es quizás uno de los más grandes avances de la nueva Constitución, pues ésta no se limita simplemente a consagrar la igualdad formal de todas las personas ante la ley y la prohibición de discriminar por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, sino que establece la igualdad real, esto es, de trato y protección por parte de las autoridades. Adicionalmente, ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; adoptar medidas en favor de grupos marginados o discriminados; y proteger especialmente a las personas en situación de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental.

Respecto a los derechos políticos, considerados fundamentales en la Constitución (art. 40), además de consagrarlos en condiciones de igualdad para todo ciudadano, específicamente establece la obligación de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de la administración pública.

De manera complementaria, entre los derechos sociales, económicos y culturales, la Constitución otorga una atención relevante a las mujeres: especifica el principio de igualdad de derechos y oportunidades entre los dos sexos; prohíbe expresamente que ellas sean sometidas a cualquier clase de discriminación; resalta la condición de las gestantes, contemplando su derecho a recibir especial protección y asistencia del Estado y un subsidio alimentario cuando se encuentren desempleadas o desamparadas; y por último, obliga al Estado a apoyar particularmente a las jefas de hogar (Artículo 43).

La Constitución establece los derechos de la familia, contemplando la libertad del hombre y de la mujer para constituir la naturalmente, mediante las uniones de hecho, o jurídicamente, a través del matrimonio, y fundamenta las relaciones familiares en la igualdad de derechos y deberes de la pareja así como en el respeto recíproco de sus miembros (Art. 42).

Finalmente, ordena al legislador expedir el estatuto de trabajo teniendo en cuenta, como uno de los principios mínimos fundamentales, la protección especial a las mujeres y a la maternidad (Art.53).

La Constitución y La Convención Contra Toda Forma de Discriminación.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución colombiana constituye la base jurídica que permite aplicar la Convención, no sólo por la consagración de los derechos que prohíben la discriminación hacia las mujeres y favorecen su posición en distintos ámbitos de la realidad del país, sino también por la importancia que se otorga a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia: éstos prevalecen en el orden interno y constituyen un criterio de interpretación de la Carta de Derechos (Artículo 93).

En este orden de ideas, la Convención, ratificada mediante la Ley 51 de 1981, como tratado internacional que promueve el derecho a la igualdad de las mujeres, goza de prelación dentro del ordenamiento jurídico. Por esta razón, ante un conflicto de normas, prima su aplicación, que opera como el más alto criterio de interpretativo de los derechos contemplados en la Constitución.

De acuerdo con la posición mayoritaria de la Corte Constitucional en la actualidad, como se trata de un tratado ratificado antes de la vigencia de la nueva Constitución, atendiendo a los principios del derecho internacional, debe cumplirse y aplicarse sin discusión alguna sobre su contenido. Y según la posición minoritaria, como la Convención es un tratado multilateral sobre derechos humanos, en cuanto promueve los derechos a la igualdad de las mujeres y prohíbe su discriminación, sus normas prevalecen en el orden interno.

De esta forma, las dos posiciones que existen en la Corte Constitucional favorecen la situación jerárquica y la aplicación prioritaria de la Convención.

MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

La Acción de Tutela

/...

Entre los mecanismos constitucionales para proteger y hacer efectivos los derechos, se destaca la acción de tutela (Artículo 86), mediante la cual cualquier persona puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de la autoridad pública.

Aunque para emprender esta acción se exige que la persona afectada no disponga de otro medio de defensa judicial, se admite su uso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El juez debe dar una orden para que la autoridad demandada actúe o se abstenga de hacerlo.

Las ventajas prácticas de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales son:

- * Puede ser presentada por cualquier persona, incluyendo a los niños y a las niñas, y no requiere la mediación de un apoderado.
- * Se tramita a través de un procedimiento preferente y breve, pues el juez tiene un plazo máximo de 10 días para tomar una decisión.
- * El fallo debe ser cumplido dentro de las 48 horas siguientes y el juez puede sancionar con arresto y multas, su incumplimiento por desacato, sin perjuicio de la responsabilidad penal.
- * Es posible impugnar la sentencia ante el superior jerárquico y la Corte Constitucional puede revisarla.

Excepcionalmente, la tutela procede contra particulares en los casos establecidos en el Decreto 2591 de 1991 que reglamentó la acción de tutela. Entre éstos merecen destacarse aquellos que permiten a las mujeres, y en general a todas las personas, defender sus derechos frente a establecimientos educativos privados por ser la educación un servicio público, así como frente a empresas y otros particulares cuando se encuentran en situación de subordinación o indefensión.

En la práctica, la acción de tutela se ha convertido en el principal instrumento para la protección de los derechos fundamentales; ha demostrado su eficacia y la gente acude a ella por la agilidad de su trámite, y ha contribuido a generar conciencia social sobre éstos. Es importante

reconocer el papel que suele jugar la Corte Constitucional en la defensa y promoción de los derechos, y en la creación de una cultura de respeto entre los jueces, las demás autoridades y la sociedad.

Concretamente, con relación al derecho a la igualdad y a la lucha contra la discriminación, la acción de tutela es un recurso jurídico fundamental que la mujer está aprendiendo a utilizar para defender sus derechos, como se constata en el desarrollo de los artículos siguientes del Comité.

Son elocuentes los resultados de un estudio realizado a nivel nacional sobre la utilización de la acción de tutela en el período 1991-1993: durante éste, se presentaron 22 658 acciones de las cuales 6 514 fueron interpuestas por mujeres (28,8%). Los cinco derechos que más se invocaron como vulnerados fueron los de petición, educación y trabajo, debido proceso, y a la vida e igualdad. Del total de tutelas presentadas, en 5 299 casos fue concedida. De éstas, 1 894 acciones se encaminaron a defender los derechos fundamentales de las mujeres.¹

El Defensor del Pueblo

La Constitución de 1991 creó la figura del Defensor del Pueblo y su función general es velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. Entre sus tareas específicas se destacan: presentar proyectos de ley, actuar en la Corte Constitucional frente a normas relacionadas con los derechos, e interponer acciones populares y de tutela.

En la Defensoría del Pueblo existe una Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Mujer y el Anciano, que asesora al Defensor, a las Direcciones y a las oficinas regionales y seccionales de la entidad en estos temas, y realiza una labor de sensibilización, motivación y apoyo en las instituciones donde se identifican problemas sobre la situación de estos grupos. Además, coordina investigaciones de diagnóstico, y formula recomendaciones.

Con relación al tema de los derechos de las mujeres y a la lucha contra su discriminación, la Defensoría del Pueblo ejerce un papel activo con sus

¹ VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CONSEJERÍA PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL . *EI Libro Blanco de la Tutela*, Santa Fe de Bogotá: 1995.

intervenciones ante la Corte Constitucional para solicitar la revisión de tutelas con el fin de defender y proteger los derechos, y con la divulgación de los mismos en seminarios y publicaciones.

LA LEGISLACIÓN QUE DESARROLLA LA CONSTITUCIÓN

Después de la expedición de la Constitución, se inició el proceso de su desarrollo legal. Esto es lo que permite avanzar en la aplicación de la Convención, específicamente en los siguientes aspectos:

- * Regulación de la cesación de los efectos civiles de los matrimonios religiosos por divorcio (Ley 25 de 1992).
- * Regulación de la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana (Ley 43 de 1993).
- * Servicio militar voluntario de la mujer y excepcionalmente obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el gobierno lo determine (Ley 48 de 1993).
- * Apoyo a las jefas de hogar (Ley 82 de 1993).
- * Creación del sistema de Seguridad Social (Ley 100 de 1993), que consagra los principios de universalidad de la salud, seguridad social sin discriminación alguna, y solidaridad hacia grupos vulnerables.
- * Creación del Fondo de Solidaridad Pensional para las mujeres microempresarias, las madres comunitarias y las trabajadoras del sector informal urbano y rural. (Ley 100 de 1993, art. 25)

Otra serie de leyes tienen un impacto social que potencialmente puede beneficiar a las mujeres, y estimular su avance, aunque no contemplan normas ni medidas específicas en favor de ellas:

- * Consagración del principio de respeto a la equidad como fin de la educación (Ley 115 de 1994).

- * Reestructuración del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, para la ampliación de sus objetivos y funciones y la modificación de su estructura interna con el objeto de facilitar la descentralización de los servicios (Ley 119 de 1994).
- * Establecimiento del principio de democratización sin discriminación del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre (Ley 181 de 1995).
- * Consagración de la protección de la juventud, la infancia y la familia, así como del respeto a los valores de la igualdad (Ley 182 de 1995 sobre televisión).

Es importante señalar que en general, la legislación colombiana está dirigida a respetar y promover la igualdad entre hombres y mujeres.

MECANISMOS INSTITUCIONALES NACIONALES Y TERRITORIALES PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES

Desde 1990, el país cuenta con una oficina gubernamental para la mujer dependiente de la Presidencia de la República, que ha funcionado bajo diferentes esquemas administrativos y denominaciones: Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia; Secretaría de Mujer y Género; y Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres.

El gobierno que inició su período en Agosto de 1994, se propuso darle una mayor institucionalidad a los temas de equidad para la mujer, para lo cual ha venido creando diferentes instancias a nivel nacional, sectorial y territorial. En 1994 creó la Comisión Asesora para la Equidad y Participación de la Mujer (Decreto 2055 de 1994), así como la Secretaría de Mujer y Género en la Presidencia de la República, y la Unidad de Género de la Ministra Responsable. Ambas instancias funcionan como órganos técnicos de la Comisión Asesora. Este esquema funcionó hasta finales de 1995 cuando entró en operación la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres.

El actual esquema institucional comprende, como se menciona en la introducción:

* La Comisión Nacional Asesora para la Equidad y la Participación. Tiene una Ministra/o responsable y en ella participan la Directora de la Dirección Nacional de Equidad, representantes del Departamento Nacional de Planeación, de la Consejería Presidencial para la Política Social, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y de la sociedad civil, así como delegados del Presidente de la República y expertos en el tema; dos miembros de las organizaciones de mujeres y dos delegadas en calidad de suplentes. La Comisión es asesora del Presidente de la República y de la Dirección Nacional de Equidad.

* La Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. Está orientada a contribuir al fortalecimiento del Estado como garante de los derechos de las mujeres, a promover la incorporación de la política para éstas en las entidades ejecutoras de programas, a prestar la asesoría técnica que este proceso requiera, y a impulsar acciones que contribuyan al cambio cultural en las instituciones y en la sociedad, de tal modo que cada vez sea más visible la práctica real de la equidad.

La Dirección Nacional de la Equidad para las Mujeres

La ley 188 de 1995 del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 creó la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyas funciones se dirigen a impulsar las políticas de equidad para las mujeres y en un marco más amplio, a promover procesos de convivencia ciudadana y contribuir, desde su misión específica, al fortalecimiento del Estado como garante de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

Con la creación de la Dirección, se ha un salto cualitativo hacia la consecución de la equidad pues por primera vez, el país cuenta con una institución creada por ley para la planificación, seguimiento y coordinación permanente de las acciones que desde los distintos entes se adelantan en favor de la equidad y participación de las mujeres. Su objetivo es aplicar la política definida por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) para promover la equidad de la mujer en los distintos ámbitos de la sociedad, e incluir esta nueva perspectiva cultural en las políticas del Estado.

De acuerdo con el Decreto 1440 de 1996, reglamentario de la Ley que creó la Dirección, ésta tiene como objeto fundamental la promoción, el apoyo técnico y la asesoría para la coordinación y concertación, el diseño, la programación, el seguimiento y la evolución permanente de las acciones de las entidades nacionales y territoriales ejecutoras de la políticas de equidad.

En desarrollo de su objeto, la Dirección ha perfilado su misión alrededor de la institucionalización de la equidad para las mujeres en la agenda del desarrollo social, económico, político y cultural del país. Esta misión parte de un enfoque de igualdad y equidad que busca integrar las necesidades específicas de las mujeres en las políticas macro; que reconoce las diferencias sociales, culturales y económicas que existen entre hombres y mujeres; y que admite la división sexual del trabajo tanto en el plano material, como cultural y simbólico.

Otras instancias para la mujer .

A nivel nacional

* La Procuraduría General de la Nación cuenta con una Procuraduría Delegada para el Menor y la Familia, cuya función principal es defender y proteger los derechos de los menores, de los discapacitados y de la familia en general (Ley 201 de 1995).

* La Defensoría del Pueblo tiene una Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Mujer y el Anciano.

* Algunos Ministerios han demostrado un especial interés en trabajar los temas relacionados con la equidad de las mujeres, bien sea a través de oficinas para la mujer como es el caso del Ministerio de Agricultura, o designando funcionarios encargados de profundizar en esta perspectiva, como es el caso de los Ministerios de Trabajo, Desarrollo Económico y Educación.

A nivel regional

* Desde 1990, se inició un proceso de institucionalización a nivel territorial, que implicó el compromiso de gobernaciones y alcaldías de dar un espacio de atención a los problemas de mujer y género, dentro de su estructura administrativa. En la actualidad, existen 32 entes promotores de la mujer en departamentos y municipios con diversos grados de evolución jurídica, técnica y administrativa.

POLÍTICAS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES

Desde 1990, cuando se inicia el proceso de institucionalización de los temas de Mujer y Género en el país, su tratamiento ha correspondido a la confluencia de coyunturas sociales y de voluntad política de los gobiernos. Dentro de los aspectos decisivos que han permitido consolidar este proceso se encuentran las reivindicaciones logradas por: el trabajo de las organizaciones de mujeres; la orientación y el apoyo de la cooperación técnica internacional; y los desarrollos del país en el plano jurídico constitucional y legal.

En el país se han dado importantes fenómenos de vinculación de las mujeres a la vida socioeconómica, y al ámbito público, dentro de los procesos de modernización de políticas e instituciones y como parte de metas nacionales de equidad social. Es indudable que las mujeres se han beneficiado con éstas y que han asumido, al mismo tiempo, nuevas tareas y responsabilidades no siempre correspondidas con el acceso a recursos y servicios. La remoción de las barreras que impiden la plena participación de las mujeres ha sido el objetivo de las instituciones para el adelanto de la mujer desde 1990.

Para cumplirlo, se han venido diseñando políticas, programas y mecanismos que corresponden a diversas concepciones teóricas y programáticas y a diferentes puntos de vista sobre las formas de intervenir las políticas macro y responder a la vez a las especificidades de la equidad para las mujeres. En este sentido, se ha dado un avance en la concepción de las políticas públicas, que se viene traduciendo lentamente en acciones para el logro de dicha equidad.

En un período de siete años, se ha pasado de una concepción poblacional (las mujeres como grupo sujeto de acciones específicas) a una concepción de políticas públicas para las mujeres que señala como prioridad el emprender acciones positivas para ellas; se ha dejado atrás una institucionalidad que apoyaba iniciativas puntuales, para asumir una de tipo transversal que promueve y apoya la inclusión de los temas de equidad para las mujeres en las políticas y programas sectoriales.

El desarrollo de concepciones más amplias de política social que respondan a las especificidades de las mujeres y de los hombres ha presentado mayores dificultades y resistencias en el país, pues implica reconocer que la exclusión y discriminación no son problemas exclusivos de ellas, sino de la ausencia de un desarrollo con equidad, y que el conjunto de instrumentos de modernización social que se están impulsando (descentralización, subsidios a la demanda, fondos de inversión social y privatización de servicios) pueden tener resultados adversos para las mujeres y deben ser revisados desde esta perspectiva.

Durante el período 1990-1997, los sucesivos gobiernos han realizado esfuerzos meritorios para colocar los asuntos de la equidad para las mujeres en la agenda de las políticas públicas. En 1992, el Consejo de Política Económica y Social, CONPES, aprobó la Política Integral para las Mujeres Colombianas: era la primera vez, que este órgano de alto nivel se ocupaba de una política nacional para las mujeres.

También en 1992, el Ministerio de Salud creó la política "Salud para las Mujeres, Mujeres para la Salud" cuyo propósito era contribuir a la reducción de las desventajas existentes entre hombres y mujeres respecto a ésta área, y mejorar la calidad de vida de ellas respondiendo a sus específicas problemáticas de salud. Se trataba de un instrumento para fortalecer el protagonismo femenino en este sistema específico, a través de la participación de las mujeres como sujetos de las decisiones que competen a

su vida, su cuerpo, y su sexualidad. Dicha política se dividía en varios subprogramas: promoción y autocuidado en salud para ellas; salud reproductiva y sexualidad; prevención del maltrato y atención a las víctimas de la violencia; y promoción, prevención y atención de la salud mental de las mujeres. En la actualidad, este programa ha dejado de ser específico para éstas y es ejecutado por los municipios con el impulso del Ministerio, como parte del sistema descentralizado de salud.

En 1984, el CONPES había aprobado una política sectorial para las mujeres rurales, que fue revisada en 1994. En este último año, el nuevo gobierno sometió a la aprobación del CONPES la Política para la Equidad y Participación de las Mujeres, EPAM, que actualmente se encuentra en ejecución y que orienta la revisión de las políticas para las mujeres desde la óptica de un modelo de desarrollo con equidad.

Objetivos de la EPAM

- * Generar un compromiso institucional que haga posible la incorporación de la perspectiva de equidad para las mujeres en la planeación y en la gestión de programas y proyectos de desarrollo que adelantan las entidades públicas.
- * Mejorar la calidad de vida de las mujeres, a través de la remoción de obstáculos que las sitúan en desventaja frente al acceso a oportunidades, recursos y beneficios del desarrollo económico y social.
- * Buscar una equitativa participación de las mujeres en las instancias de dirección y decisión del Estado y en las organizaciones de la sociedad.
- * Promover un cambio cultural que revalorice lo femenino en la sociedad y fomente la construcción de relaciones de equidad entre hombres y mujeres, tanto en la familia como en los demás ámbitos sociales.

Estrategias para implantar la EPAM

- * Institucionalizar el tema y la nueva perspectiva cultural que implica, a nivel nacional y local, a través de la creación de instancias encargadas de su manejo, y de la definición de responsables sectoriales.
- * Implantar la perspectiva de equidad para las mujeres a nivel sectorial, involucrándola en la planeación y gestión de los programas correspondientes, para dar una respuesta efectiva a las necesidades de mujeres y hombres.
- * Implantar el tema a nivel territorial para impulsar la ejecución de la política en departamentos y municipios.
- * Apoyar el desarrollo normativo que favorece la equidad entre hombres y mujeres y la promoción de éstas.
- * Apoyar el fortalecimiento organizativo de las mujeres para promover la participación y capacitación de éstas, e impulsar su protagonismo en la vida del país.
- * Sensibilizar a la sociedad y a las autoridades a través de la capacitación y de los medios de comunicación.
- * Investigar y documentar la situación de las mujeres en los temas estratégicos para su promoción.

Avances en la implantación de la EPAM

Hasta diciembre de 1995, la Comisión Asesora de la EPAM se ocupó fundamentalmente de los siguientes asuntos:

- * Definir los programas del gobierno que tienen prioridad con miras a la integración de la equidad para las mujeres.
- * Estudiar la propuesta de reglamentación de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres y formular las recomendaciones para establecer su naturaleza jurídica, sus funciones y su estructura.
- * Proponer mecanismos de coordinación y concertación con las entidades sectoriales.

A partir de enero de 1996, opera como ente consultor de alto nivel de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres.

Con relación al cumplimiento de los compromisos internacionales, la Ministra Responsable de la EPAM :

* Lideró el proceso preparatorio para la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, con la participación del país en las reuniones preparatorias; actuó como presidenta de la Delegación Oficial, y con los miembros de ésta analizó el proyecto de Plataforma de Acción y elaborar el documento que el país presentó en la IV Conferencia: *"Colombia paga la deuda social a sus mujeres: informe nacional del Gobierno de Colombia"*. Posteriormente, entregó al Ministerio de Relaciones Exteriores, el documento de participación del país en ésta.

La Red Sectorial se reunió durante 1995 para:

* Elaborar un "mapa institucional" de los temas de mujer que incluía la información de la nómina por nivel y sexo y que luego sirvió de base para el estudio sobre Participación de la Mujer en la Administración Pública Central, publicado en 1995.

* Informar sobre los avances de la implantación de la EPAM y formular propuestas para agilizar el proceso.

En la implantación sectorial de la EPAM, la Dirección Nacional de Equidad ha dado prioridad a la iniciación de procesos de sensibilización, capacitación de funcionarios e investigación, en los Ministerios de Educación y Medio Ambiente, y en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación, la Red de Solidaridad Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, en los cuales se busca integrar la perspectiva de equidad para las mujeres al ejercicio de sus funciones y actividades.

En el Ministerio de Educación se desarrollaron las siguientes investigaciones para documentar la problemática de género en el sector educativo:

- Análisis de los resultados de los exámenes de Estado de la educación secundaria desde la perspectiva de género.

- Factores de género en la educación sexual.
- Contenidos sexistas de los textos escolares.
- Plan de igualdad de oportunidades para la mujer en el sector educativo.

De forma paralela, se desarrollaron procesos de capacitación a nivel nacional con funcionarios del Ministerio, para promover la implantación de la EPAM y profundizar en la equidad para las mujeres en el sector educativo, y se asesoró al Vice-ministerio de Juventud en talleres de capacitación orientados a incorporar la variable de género en el Proyecto Nacional de Educación Sexual.

A nivel Departamental, se diseñó, ejecutó y evaluó una estrategia de capacitación dirigida a docentes para iniciar la apertura de espacios de discusión y reflexión sobre la temática de educación y género.

El Ministerio del Medio Ambiente creó por su parte el Proyecto de Equidad y Participación de la Mujer. Así, desarrolló una estrategia de diagnóstico y sensibilización con talleres regionales sobre la situación y participación de la mujer en la gestión, acceso y control de los beneficios derivados del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente. Los diagnósticos resultantes fueron el punto de partida para concertar nacional y regionalmente una propuesta de implantación de la EPAM en el Sistema Nacional Ambiental. Ésta incluyó el diseño de una estrategia de comunicación para promover la equidad para las mujeres al interior de los proyectos ambientales.

Con el fin de guiar el proceso de implantación de la EPAM, en el Ministerio se elaboraron, entre otros, los siguientes documentos:

- *Propuesta de lineamientos para orientar una equidad para la participación de la mujer en el desarrollo sostenible.*
- *Red, género y equidad, una forma de hacer cultura.*
- *Proyecto para el desarrollo de las estrategias de implantación de la EPAM en la política nacional ambiental.*
- *La mujer: género y equidad: Política de Participación y Equidad en el desarrollo humano sostenible.*

En el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, también se cumplió un proceso de sensibilización y capacitación con un grupo de funcionarios de la Subdirección de Familia, iniciando así la incorporación de la perspectiva de

género en dicha institución. Para reforzarla se publicó un documento sobre la EPAM destinado a las instancias nacionales y regionales. Además, se diseñó una estrategia de sensibilización para funcionarios de las regionales del ICBF, y se elaboró una guía con elementos que permiten adelantar una revisión del material producido por el ICBF, de forma que se fortalezca cada vez más la representación no sexista de hombres y mujeres.

En el Departamento Nacional de Planeación una asesora encargada del tema de equidad de género analiza, aprueba y da seguimiento a los proyectos y políticas de desarrollo presentados y liderados por este organismo. En 1995 se iniciaron procesos de sensibilización y capacitación con los funcionarios directivos de la entidad, para integrar la dimensión de la equidad para las mujeres en los procesos de planeación de ésta. A través del DNP, se han realizado investigaciones sobre la situación de las mujeres en los sectores de salud, microempresas, educación y trabajo.

Finalmente, con el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se desarrolló un plan de sensibilización sobre análisis de género y equidad para las mujeres con funcionarios y beneficiarios a nivel nacional y regional y un plan de capacitación para docentes y funcionarios responsables de la implantación de la EPAM en la institución. Igualmente se promovió la participación de las mujeres en los programas de capacitación considerados tradicionalmente masculinos, y se elaboraron los siguientes documentos destinados a guiar el proceso de implantación de la EPAM:

- *Promoción de la participación de la mujer en la formación técnica y profesional.*
- *Hacia la equidad de género. Diagnóstico institucional.*

Durante 1995, La Red Territorial se reunió con el fin de:

- * Conocer la política de la EPAM y acordar las bases para diseñar la estrategia de implantación territorial.
- * Analizar los logros y dificultades que enfrentan los responsables de la implantación de la EPAM en las diversas entidades, para determinar los diversos tipos de apoyo que estas instancias requieren por parte de la Dirección Nacional de Equidad para las mujeres.

En cuanto a la implantación de la EPAM en las entidades territoriales, durante 1995, se desarrollaron acciones en 22 departamentos, 9 municipios capitales de departamento y en el Distrito de Santa Fe de Bogotá.

En la implantación de la EPAM en los departamentos y municipios, se ha logrado avanzar en dos niveles:

- *Regiones más avanzadas.* Hoy por hoy, son siete departamentos y cinco municipios, en los cuales las respectivas administraciones cuentan con entidades responsables de la política, planes de acción que incluyen diagnósticos y proyectos de equidad para las mujeres en los diferentes sectores públicos, y algún nivel de elaboración en la sistematización de la información desagregada por sexo.
- *Regiones menos avanzadas.* En 23 departamentos, y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, se han realizado reuniones de acercamiento con los gobernadores y alcaldes y se desarrollan programas para grupos de mujeres con necesidades específicas, pero no existe una entidad responsable, ni un plan de acción para implantar la EPAM.

En la actualidad, la Dirección viene reestructurando su relación con las entidades territoriales a fin de que las oficinas de mujer asuman funciones de asesoría, coordinación y apoyo técnico con las entidades departamentales y municipales a las cuales compete la ejecución de la EPAM, para hacer de ésta una política transversal que sea interiorizada de modo permanente en todas las instituciones.

La Red Parlamentaria ha realizado una serie de actividades entre las cuales cabe destacar un Foro Parlamentario que analizó los compromisos adquiridos por el Gobierno en las diferentes cumbres y conferencias internacionales.

Durante 1996, una de las prioridades de la Dirección Nacional fue la formalización de la Red y la elaboración de una agenda de trabajo destinada a apoyar el desarrollo normativo y legislativo relacionado con la equidad de las mujeres.

PROGRAMAS PARA LAS MUJERES

La Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres ha integrado los esfuerzos adelantados por las anteriores instancias de la Presidencia de la República, responsables de promover los temas de mujer y género. En este contexto, proporcionó el apoyo que se requería para lograr la finalización de algunos programas piloto e institucionalizarlos en las entidades responsables; después de realizar una evaluación, acogió aquellos cuya continuación o expansión se consideraba necesaria; definió la orientación de su actividad y diseñó un programa de trabajo para cumplir sus funciones como entidad promotora de procesos de investigación, divulgación y concertación con otras entidades y con la sociedad civil.

Entre agosto de 1994 y diciembre de 1995, el mecanismo nacional durante ese período, la Secretaría de Mujer y Género, adelantó acciones en las siguientes áreas:

Diagnóstico sobre la situación de las mujeres

- * Analizó la perspectiva de Género en el Plan de Desarrollo "El Salto Social" en los sectores de educación, salud, justicia, derechos humanos, seguridad ciudadana y empleo, para integrar el tema en forma transversal en cada sector.
- * Elaboró documentos temáticos con objeto de formular las bases del Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas de género femenino en las siguientes áreas: medio ambiente y género, empleo y condiciones de trabajo; competitividad, educación, legislación y justicia; pobreza, mujeres rurales, salud para las mujeres y violencia contra ellas.
- * Realizó estudios sobre la situación de las mujeres en cuanto a su participación en la administración pública central, en los medios de comunicación y como víctimas de la violencia.

Acciones de protección legal

- * Impulsó dos leyes fundamentales hasta cuando se logró su aprobación. Éstas son: la que protege a las mujeres en los casos de violencia intrafamiliar, y la que se adhiere a la Convención Interamericana de Violencia contra la Mujer.
- * Analizó los proyectos de ley que se encuentran en trámite en el Congreso y que legislan cuestiones como la participación política de las mujeres, salud reproductiva, regulación de las uniones de hecho, y reintegro de trabajadoras en estado de embarazo o período de lactancia.
- * Impulsó, hasta su aprobación, la ley que impide la transferencia de la vivienda familiar, sin consentimiento de uno de los cónyuges o compañeros permanentes.
- * Realizó seminarios y editó publicaciones sobre los derechos humanos de las mujeres.

Desarrollo de la institucionalidad

- * Participó en las reuniones periódicas de la Comisión Asesora de la EPAM.
- * Adelantó concentraciones con la Unidad de Género de la Ministra Responsable de la EPAM.
- * Participó en las reuniones preparatorias para la IV Conferencia Mundial de la Mujer y en la preparación de los documentos pertinentes.
- * Coordinó con la Red Sectorial la elaboración del "mapa institucional".
- * Apoyó actividades de la Red Parlamentaria como el foro de agosto de 1995 y la discusión de la agenda legislativa de la mujer.
- * Conformó grupos consultivos por sectores.

A partir de enero de 1996, cuando La Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres se constituyó en el mecanismo institucional para el avance de ellas en el país, tomó como punto de partida el análisis del modelo de desarrollo y de la actual organización política y cultural del país, y centró su intervención prioritaria en las políticas de educación, salud, empleo, justicia y desarrollo rural. En cada una de éstas ha promovido:

- *La gestión de las políticas, planes y programas orientados a la progresiva incorporación de la equidad para las mujeres.* Traducir la voluntad estatal en compromisos concretos con la equidad para las mujeres es una de las acciones más importantes de la Dirección Nacional. Para ello, focaliza su atención en el ámbito de las entidades públicas promoviendo, concertando, coordinando, y prestando asistencia y apoyo técnico para que éstas diseñen, planeen, ejecuten y evalúen políticas sectoriales y territoriales tendientes a fortalecer la equidad como supuesto básico de la democracia.
- *El reconocimiento de los derechos de las mujeres tanto en los desarrollos legales como en los planes y programas estatales.* Esta tarea, derivada de los mandatos de la Constitución de 1991, atribuye una importancia decisiva a la divulgación de los derechos de las mujeres en absolutas condiciones de igualdad, y a la concertación con las instituciones responsables de mecanismos ágiles para protegerlos y promocionarlos, como premisas ineludibles para que ellas puedan ejercer plenamente su ciudadanía.
- *La gestión de políticas y programas que contribuyan a eliminar la violencia contra las mujeres.* El profundo viraje que se necesita en Colombia respecto a la práctica de la violencia, torna urgente redefinir el mismo concepto de la violencia contra la mujer y de las múltiples formas en que ésta se ejerce. Para afirmar una visión más comprensiva y real de este fenómeno, la Dirección Nacional de Equidad apoya el desarrollo de marcos teóricos y metodológicos que se aproximan a las realidades que en este sentido enfrentan diariamente las mujeres del país, y develan los mecanismos a través de los cuales se articula a la vida diaria. Así mismo, el compromiso de la Dirección es ampliar y adecuar los servicios de atención a las víctimas de la violencia, tanto como impulsar los mecanismos que pueden acabar con la impunidad. Estas tareas se cumplen dentro de la claridad de que no es una parte de la población la que se ve afectada, sino que la calidad de vida de todos los colombianos y

colombianas se disminuye en la medida en que las mujeres son violentadas sin que la sociedad intervenga para impedirlo.

- *La representación equitativa de las mujeres en los espacios de decisiones políticas y sociales.* Este compromiso de la Dirección Nacional de Equidad frente a quienes milenariamente han sido relegadas del acceso a lo público significa que el gobierno ha empezado a fortalecer mecanismos para que las mujeres puedan no sólo elegir sino ser elegidas en términos representativos, y estén presentes en los niveles de decisión, planeación, y ejecución de políticas públicas y del poder político.

El acceso a recursos, bienes y servicios, y en general a mejores condiciones de vida, así como la capacitación que fortalece la autonomía, el empoderamiento de las mujeres con su organización activa y el ejercicio de su liderazgo en las entidades institucionales y civiles son también aspectos vitales en el cambio cuantitativo y cualitativo de la participación política y ciudadana femenina.

Estas prioridades se convirtieron en las líneas de acción de la Dirección de Equidad. Con relación a éstas, se lograron avances significativos en el período de enero a septiembre de 1996:

Gestión de políticas, planes y programas orientados a la progresiva incorporación de la equidad para las mujeres.

- ◆ Realizó talleres en nueve de los entes territoriales encargados de implantar la política de equidad y participación de la mujer, y de incorporar la perspectiva de género a la planeación.
- ◆ Elaboró seis planes de acción para la implantación territorial de la política en Boyacá, Sucre, Cesar, Guaviare, Tolima, y Córdoba. Los planes de Quindío, Bolívar y Cartagena se encuentran en proceso de terminación.
- ◆ Revisó 20 planes de desarrollo territorial: Antioquia, Córdoba, Quindío, Bolívar, Meta, Sucre, Cauca, Amazonas, Risaralda, Atlántico, Nariño, Santander, Guaviare, San Andrés, Magdalena, Vaupés, Tolima, Valle del Cauca, Caquetá y Santafé de Bogotá para proponer la perspectiva de la equidad en éstos.

- ◆ Participó en los siguientes eventos: mesas de trabajo preparatorias para el VI Foro de CORPES en la Costa Atlántica; Seminario Taller “Capacitación para promotores y líderes comunitarios del departamento de Caldas”; Seminario Taller “Políticas públicas dirigidas a las mujeres y compromisos nacionales e internacionales”; Taller de “Validación del Proyecto de Mujer Rural e Indígena del Departamento de Casanare”; “I Foro sobre la organización y participación de la mujer atlanticense”, en la sesión de la Comisión IV de la Cámara de Representantes de Quibdó; Taller de “Participación de las mujeres en la industria manufacturera”, “Conformación del comité interinstitucional para la Oficina de la Mujer en Valledupar”.
- ◆ Realizó cuatro talleres de formación de formadores, en los cuales capacitó a un total de 61 profesionales de cuatro regiones del país (17 departamentos) en política de equidad para las mujeres.
- ◆ Realizó el Seminario-Taller de sensibilización para funcionarios del sector justicia con la participación de juristas internacionales y magistrados y jueces de 10 regiones del país.
- ◆ Con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas, diseñó una estrategia de información y comunicación para la sensibilización de los poderes públicos centrales, regionales y municipales.
- ◆ Realizó dos reuniones nacionales de Oficinas de Mujeres.

Prestó asesoría Técnica al DRI, para la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de planeación, programación y gestión. Por otra parte, adelantó o realizó avances en los siguientes convenios:

- ◆ Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Ministerio de Desarrollo Económico.
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Ministerio del Interior (Red de Mujeres Comunales y Comunitarias).
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Ministerio del Interior - Ministerio de Agricultura e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Programa de Mujeres Desplazadas).

- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Ministerio de Agricultura.
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Ministerio del Medio Ambiente.
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - EPS Seguro Social regional Cundinamarca.
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - ICBF.
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Ministerio de Trabajo.
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Escuela Superior de Administración Pública (Capacitación en perspectiva de género a funcionarios y funcionarias públicas).
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Ministerio de Agricultura y Registraduría Nacional del Estado Civil.
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Ministerio de Desarrollo Económico - FEDEVIVIENDA - Red de Mujer y Habitat.
- ◆ Proyecto Convenio Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres - Escuela Lara Bonilla - Ministerio de Justicia del Derecho.
- ◆ Elaboración del Proyecto de Convenio entre la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, el Ministerio de Agricultura y la Registraduría Nacional del Estado Civil para promover la cedulação de las mujeres.

Derechos de la Mujer

Al respecto, la Dirección Nacional de Equidad para la Mujer ha adelantado las siguientes acciones:

/...

- ♦ Ejecución del Programa de Desarrollo de Familias con Jefatura femenina (Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, Fundación Restrepo Barco y Fundación FES), con una cobertura de 9.500 mujeres jefas de hogar a nivel nacional, y un total de \$ 4.769.500.000,00 en créditos otorgados. Actualmente el programa se ejecuta en 23 ciudades capitales de departamento y en la ciudad de Barrancabermeja.
- ♦ Realizó cinco foros regionales con una audiencia de 350 personas provenientes de entidades como INURBE, ICBF, Notarías, Corporaciones de Ahorro y Crédito y Oficinas de Mujeres. En éstos se enfatizó la divulgación de la Ley 082 de 1993 sobre jefas de hogar, y de la Ley 258 de 1996 sobre afectación a vivienda familiar.

Participación Política y Ciudadana

La Dirección Nacional de Equidad:

- ♦ Realizó la primera reunión nacional de grupos y organizaciones de mujeres con la participación de 70 representantes de estas organizaciones y de las ONGs.
- ♦ Organización del Foro de la Subregión Andina en el cual se diseñaron los mecanismos de seguimiento a la Plataforma de Acción de Beijing. Éste contó con la participación de 40 invitadas de organizaciones de mujeres y ONGs, de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
- ♦ Diseñó una línea de apoyo a iniciativas parlamentarias y de grupos de mujeres, con objeto de prestar asesoría técnica para la formulación de proyectos de Ley relacionados con las mujeres. Actualmente se está desarrollando una consultoría orientada a fortalecer la sustentación y lograr el perfeccionamiento de la propuesta de acciones positivas para la equitativa participación política de éstas. Igualmente, se obtuvo el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana para el fortalecimiento de la gestión institucional de los grupos y organizaciones de mujeres.

Violencia contra las Mujeres .

En este campo los logros adelantados por la Dirección de Equidad para las Mujeres son:

- ◆ Divulgación entre los grupos de mujeres del texto de la Ley 294 de julio de 1996.
- ◆ Conformación de un Comité Interinstitucional para diseñar estrategias de abordaje del tráfico de mujeres, con la participación de: Dirección Nacional, ICBF, Ministerio de Justicia, INTERPOL, DAS, Procuraduría, Defensoría del Pueblo y Consejería de Derechos Humanos, para diseñar estrategias de abordaje al problema del tráfico de mujeres.
- ◆ Celebración del Día Internacional de la Salud Mental, con el foro “Violencia contra la Mujer”, organizado en coordinación con el Ministerio de Salud, y la Organización Panamericana de la Salud.

Otras acciones adelantadas en diversas regiones.

Con relación a las regiones, la Dirección ha adelantado una serie de acciones en los departamentos:

- En Nariño: fortaleció el grupo consultivo Consejo Departamental de Mujeres de Nariño (CODEMU) e implantó la Política EPAM en sus municipios.
- En Guajira: creó la Casa de la Mujer de la Guajira y divulgó, de una forma lúdica a través de talleres de danza y teatro, el concepto de perspectiva de género.
- En Magdalena: capacitó a mujeres rurales jefas de hogar en los municipios de Piñón, Plato y Banco.
- En Cesar: realizó un diagnóstico socioeconómico sobre las jefas de hogar.

- ◆ Visitas periódicas a las Oficinas Regionales de Mujer, organizaciones y grupos de mujeres a fin de hacer seguimiento a planes departamentales o municipales en Cali, Medellín, Villavicencio, Rionegro, Condoto - Istmina, Suan, Valledupar, Armenia, Fusagasugá, Montería, Ibagué, Cartagena, Sincelejo, San José del Guaviare.

Las acciones sectoriales en favor de las mujeres se reseñan en el capítulo correspondiente a cada sector y en el artículo 13 del presente informe.

AVANCES Y DIFICULTADES

El orden legal

El país ha logrado un avance importante en cuanto a la institucionalización de los temas de equidad para las mujeres, como corresponde al cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y de otros compromisos internacionales.

Evidentemente, la creación de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres como mecanismo estatal de alto nivel, y la aprobación del Gobierno y el Congreso de una política para el avance de las mujeres integrada al Plan de Desarrollo, demuestran la voluntad gubernamental de promover la equidad para las mujeres en todas las áreas de la vida en el país.

No obstante los avances del país en el campo normativo relacionado con la igualdad y la equidad, persisten obstáculos de carácter cultural que impiden un cabal desarrollo y una efectiva aplicación de la ley, y subsisten vacíos importantes en la definición y operación de mecanismos de seguimiento y control de la misma. Así mismo, en la práctica hay dificultades operativas del mismo Estado que entorpecen el desarrollo de los procesos para el adelanto de las mujeres. Aunque se han señalado con anterioridad, cabe mencionar entre éstas las decisiones macroeconómicas que limitan el gasto público; la incipiente orientación de la cultura institucional hacia la equidad; el carácter de organismo asesor y no ejecutor que convierte la gestión de la Dirección en propositiva y dependiente de la voluntad de los Ministerios y

entidades; y la limitación de recursos que dificulta la incorporación de los intereses de las mujeres en las políticas y programas estatales.

MEDIDAS DIRIGIDAS A LOGRAR LA IGUALDAD ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER.

ARTÍCULO 4.

a. La adopción, por parte de los Estados Partes, de medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

b. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad, no se considerará discriminatoria.

MEDIDAS ESPECIALES DE CARÁCTER TEMPORAL

La Política de Equidad y Participación de las Mujeres, EPAM, es una política de gobierno para la promoción de la igualdad de oportunidades, que se complementa con acciones de las otras ramas del poder público (legislativa y judicial).

Salvo la diferencia de edad para pensionarse, en el país no existen normas especiales como acciones positivas, medidas de trato preferencial, o sistemas de cuotas para promover la equidad entre hombre y mujeres, aunque sí hay programas específicamente dirigidos a sectores de mujeres.

La Constitución de 1991 contempla la posibilidad de emprender acciones que promuevan la afirmación de la equidad para las mujeres, pues ordena al Estado establecer las condiciones para que ésta sea real y efectiva, así como la adopción de medidas en favor de los grupos discriminados o marginados.

Favoreciendo específicamente a las mujeres, la Constitución promueve su participación política cuando compele a las autoridades a garantizar que ésta sea adecuada y efectiva en los niveles decisorios de la Administración Pública. Sin embargo, los proyectos de ley que han cursado en el Congreso para desarrollar esta norma constitucional han sido archivados, lo cual

evidencia la falta de voluntad política para otorgar a las mujeres ese espacio de participación que la Constitución ordena.

En el ámbito familiar, la Constitución también establece la obligación de apoyar especialmente a las jefas de hogar. El Congreso expidió la Ley 82 de 1993 que la define como aquella que, sin importar su estado civil, tiene permanentemente a su cargo hijos e hijas o personas incapaces, ya sea por ausencia absoluta o incapacidad del cónyuge o compañero permanente, o por deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia.

Entre otras medidas para apoyar a la mujer cabeza de familia, la ley contempla mecanismos para facilitar la educación de sus hijos e hijas, su ingreso al sistema de seguridad social, la adquisición de vivienda, el acceso al crédito y la promoción de microempresas.

Aunque la ley no ha sido reglamentada por el Ejecutivo todavía, la Dirección Nacional de Equidad creó y está coordinando una comisión encargada de formular una propuesta para su reglamentación. Mientras esta ley se comienza a aplicar, se están desarrollando programas para apoyar a la mujer cabeza de familia, que no son sistemáticos, ni de gran cobertura (ver Art.13 del presente informe).

Tal vez las únicas normas legales que pueden considerarse una forma de acción positiva en Colombia son las contenidas en la ley de seguridad social que contemplan un trato diferencial entre hombres y mujeres respecto de la edad para tener derecho a la pensión de vejez (Arts. 33, 36, Ley 100 de 1993): Para los primeros la edad mínima es 60 años, en tanto para las segundas basta haber cumplido 55 años; aunque a partir del año 2014 las edades aumentarán, serán de 62 años para ellos y 57 para ellas. La Corte Constitucional consideró válida esta diferenciación positiva a favor de la población femenina trabajadora por estar dirigida a corregir la desigualdad de facto y a compensar situaciones crónicas de injusticia y desventaja social.

LA PROTECCIÓN ESPECIAL DE LA MUJER EMBARAZADA

La Constitución ordena al Estado proteger de manera especial a las mujeres que se encuentran embarazadas o en el período posterior al parto, y

reconocerles un subsidio alimentario si están pasando por circunstancias como el desempleo o el desamparo. Aunque no existe una ley que desarrolle esta obligación legal, desde 1993, la Corte Constitucional ha sostenido que las mujeres tienen derecho a reclamar esta asistencia ante la autoridad competente probando que se encuentran en cualquiera de estas situaciones. Si no la reciben, pueden presentar una acción de tutela para su derecho sea efectivamente protegido.

Colombia ha suscrito todos los pactos internacionales relacionados con las trabajadoras embarazadas: la Convención, el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención de la OIT sobre el trabajo de las mujeres antes y después del parto, aprobada por la Ley 129 de 1931.

La legislación laboral interna protege a las mujeres embarazadas a través de: la licencia de maternidad que fue aumentada de 8 a 12 semanas y que ahora contempla la posibilidad de ceder una al esposo o compañero permanente para contar con su atención en el momento del parto; la aprobación del descanso remunerado para la lactancia que consiste en dos períodos de 30 minutos durante la jornada; el derecho de las trabajadoras que sufran un aborto o un parto prematuro no viable, a una licencia remunerada de dos a cuatro semanas; y la prohibición de despedirlas o exigirles la prueba de embarazo como requisito previo a la vinculación al trabajo, salvo cuando se trate de actividades de alto riesgo.

La licencia remunerada de 12 semanas que se concede a las mujeres en la época del parto, también se hace extensiva a las madres que oficialmente adoptan a un niño o niña menores de 7 años. Esta licencia también se extiende a los padres adoptantes sin cónyuge o compañera permanente. Si los patronos incumplen la obligación de conceder cualquiera de los descansos anteriores, las trabajadoras tienen derecho a una indemnización del doble de la remuneración de los descansos no otorgados.

Adicionalmente, las normas laborales prohíben a las mujeres trabajar en horarios nocturnos en empresas industriales; en minas subterráneas; con pintura industrial o en empleos que entrañen el uso de la cerusa, del sulfato de plomo, o de cualquier producto que contenga dichos pigmentos; y en general en labores peligrosas, insalubres o que requieran grandes esfuerzos. Específicamente, a las mujeres embarazadas se les prohíbe realizar trabajos que demanden levantar pesos, que les exijan estar paradas o en continuo movimiento o que requieran gran equilibrio del cuerpo, como ocurre con los

oficios en escaleras, o con el manejo de máquinas cuando son pesadas o tienen puntos de operación peligrosa.

Sin embargo, en el país no hay estudios que evalúen el cumplimiento de las leyes ni el de los pactos internacionales. Tampoco hay comisiones de seguimiento de los pactos internos, razón por la cual no es posible medir su real aplicación.

A partir de 1990, se prohibió despedir sin permiso de la autoridad a las trabajadoras por motivo de embarazo o de lactancia, como puede presumirse cuando esto ha ocurrido dentro del período de embarazo o durante los 3 meses posteriores al parto. En estos casos, las trabajadoras tienen derecho a una indemnización equivalente a los salarios de 60 días y al pago de las 12 semanas de descanso remunerado si no lo han tomado. La prohibición de despido se hace extensiva en los mismos términos a las mujeres u hombres adoptantes.

En 1994, se presentó al Congreso el proyecto de ley No. 065, por medio del cual se ordenaba el reintegro inmediato de las trabajadoras despedidas en estado de embarazo o período de lactancia, pero fue archivado, lo que muestra la falta de voluntad política para hacer que las normas legales se cumplan. Sin embargo, recientemente, en una decisión afortunada, la Corte Constitucional modificó su jurisprudencia anterior, al ordenar que todas las mujeres despedidas durante el embarazo fueran reintegradas a sus trabajos.

En la actualidad, la acción de tutela es el único termómetro que permite medir la eficacia en la aplicación de los convenios internacionales y de la legislación laboral. Hasta el año de 1996, la Corte no había concedido las tutelas por despido de mujeres embarazadas considerando que se debía acudir a la justicia laboral. No se tenía en cuenta que las necesidades inmediatas propias de su situación no podían ser pospuestas hasta que la justicia ordinaria decidiera con su habitual lentitud.

En el ámbito educativo, la tutela ha contribuido a corregir prácticas discriminatorias contra las mujeres embarazadas. De acuerdo con la Corte Constitucional, ni ellas, ni las madres solteras, pueden ser expulsadas o forzadas a retirarse del colegio por esta situación personal. Así, se han protegido sus derechos a la educación, a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad.

Adicionalmente se ha protegido jurídicamente a las mujeres que deben suspender sus estudios universitarios por problemas de salud relacionados con el embarazo. Según la Corte, las gestantes tienen derecho a que se les reserve el cupo aun cuando los reglamentos de las universidades no contemplen esta situación.

Respecto al cumplimiento de las obligaciones familiares, la Corte, a través de la tutela, ha ordenado a los futuros padres cumplir con su obligación de contribuir con los gastos médicos del parto, protegiendo así a las mujeres embarazadas que se encuentran sin empleo.

Finalmente, en materia de derechos de las mujeres detenidas en estado de embarazo y de sus hijas e hijos menores, se ha visto que en ocasiones las autoridades carcelarias no cumplen las normas relativas a la detención hospitalaria y a la creación de guarderías en los centros de reclusión. La tutela ha servido para que se aplique la ley y se cumpla con la atención que ellas requieren durante y después del parto, así como para que haga efectiva la obligación de crear guarderías con el fin de atender a los niños y niñas menores de 3 años, y de que sus madres permanezcan junto a éstos.

AVANCES Y DIFICULTADES

En cuanto a la aplicación de este artículo de la Convención, los principales avances han sido:

* La introducción en la Constitución de 1991 de una concepción de igualdad real y de equidad que permite el establecimiento de medidas especiales de trato y protección, para favorecer de manera específica a los grupos discriminados o marginados y a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

* El mandato constitucional que garantiza a las mujeres la adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la administración pública.

* El mandato constitucional de protección especial a las mujeres embarazadas y a las mujeres jefas de hogar.

* Los desarrollos constitucionales representados en la ley que protege a las mujeres cabeza de familia, y en la ley que establece el trato preferencial en cuento a la edad requerida por las trabajadora para acceder a la pensión de vejez.

* La acción de tutela que se ha convertido en un importante mecanismo constitucional para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las mujeres, especialmente cuando se encuentran en estado de embarazo.

Las dificultades de aplicación de este Artículo tienen que ver con la escasa cultura jurídica y social en materia de acciones afirmativas. Éstas todavía son vistas como discriminatorias, pues en la conciencia colectiva prima la idea de una igualdad formal que niega la diferencia específica de la mujer y sus desventajas sociales. Adicionalmente, no se dan procesos de divulgación de los derechos lo suficientemente amplios y en forma continuada, como lo requiere la promoción de acciones afirmativas para el logro de la equidad.

ELIMINACIÓN DE ESTEREOTIPOS SEXISTAS

ARTÍCULO 5.

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a. Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
- b. Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos e hijas; en la inteligencia de que el interés de los éstos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

ESTEREOTIPOS SEXISTAS EN LA FAMILIA, EN LA EDUCACIÓN Y EN EL TRABAJO.

Estereotipos en la familia

Al interior de las familias se siguen reproduciendo estereotipos sexistas que se manifiestan en la separación de roles y en la distribución del trabajo. El padre es el proveedor de los recursos del hogar y la madre, si bien puede contribuir económicamente, sigue siendo la única responsable de las labores domésticas y de las tareas cotidianas relacionadas con la crianza de los hijos.

En las familias rurales los estereotipos son más marcados. Las mujeres se encuentran atadas a la tierra y aunque realizan gran parte del trabajo obtienen el mínimo reconocimiento. Sin embargo, las jóvenes muestran un cambio generacional: desean retardar la maternidad y tienen diferentes expectativas laborales que las hacen migrar a la ciudad. En general, el trabajo doméstico es realizado por las madres con la colaboración de las

hijas y en aquellas familias donde éstas no realizan trabajos remunerados, la división de roles en el hogar es más tajante. El sentido de la vida femenina se sigue definiendo en el papel de madre y esposa.¹

En cuanto a la vida familiar urbana, el ingreso de las mujeres al mundo laboral constituye un soporte económico pero también puede ser causa de conflictos debido a que en la percepción que tienen los maridos o compañeros sobre el trabajo de sus esposas o compañeras, generalmente están presentes los estereotipos sobre las relaciones entre los sexos.

En 1995 se realizó un estudio² para determinar el alcance real en la sociedad y en la familia, de la ley sobre el divorcio para el matrimonio civil y religioso (Ley 25 de 1992), a través de encuestas a los jueces de familia de las principales ciudades del país. La apreciación de los jueces sobre la actitud de cada uno de los cónyuges frente al trabajo del otro, demuestra la concepción sexista sobre los roles en las relaciones familiares.

En efecto, según los jueces de familia, la mayoría de los hombres se sienten abandonados afectivamente o consideran que sus esposas descuida sus obligaciones familiares. Esto evidencia que ellos consideran que las mujeres son las responsables del hogar y que deben atenderlos a ellos y a los hijos e hijas. También es interesante observar la falta de confianza de los hombres frente a sus cónyuges pues, de acuerdo con la opinión de los jueces, ven el trabajo de ellas, una oportunidad para la infidelidad. Las mujeres, por el contrario, perciben el trabajo de los esposos como una excusa para no colaborar en las tareas cotidianas del hogar.

1. RICO DE ALONSO, Ana. "Procesos de socialización y formación de roles de género: el papel de la familia, la educación y los medios." En: TURBAY, Catalina y RICO DE ALONSO, Ana. *Construyendo identidades: niñas, jóvenes y mujeres en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: 1994.

2. CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL, SECRETARÍA DE MUJER Y GÉNERO. *Mujer y Divorcio. Elementos para la Discusión*. Santa Fe de Bogotá: 1995.

OPINIÓN DE LOS CÓNYUGES SOBRE EL TRABAJO DEL OTRO

	HOMBRE %	MUJER %
Falta de apoyo en tareas del hogar	5.6	26.5
Oportunidad de relaciones extramatrimoniales	19.4	8.8
Abandono de las oblig. familiares	27.8	5.9
Otros	13.9	44.1

La opción "otros" de la encuesta se refiere, según los jueces, a la valoración de los cónyuges frente al trabajo del otro. Las mujeres tienen una opinión positiva sobre el trabajo de sus esposos, mientras que los hombres consideran negativo el hecho de que sus esposas trabajen.

Estereotipos en la educación

Colombia ha logrado recientemente una relativa equidad en materia de alfabetismo y acceso y permanencia en el sector educativo para hombres y mujeres. Sin embargo, en las escuelas de primaria y secundaria, se siguen reproduciendo estereotipos sexistas que se manifiestan en el trato diferente para varones y niñas, en los contenidos curriculares y en los textos y materiales educativos.

Los maestros y las maestras tienen expectativas diferentes frente al rendimiento y comportamiento de los niños y las niñas, algunas actividades se dividen según el sexo, y existen disciplinas que se consideran más apropiadas para un sexo que para el otro:

* La exigencia intelectual y de expresión verbal por lo general es mayor para los niños.

* Los talleres técnicos suelen estar reservados a los varones.

* La sensibilidad estética, el autocuidado, la idea del servicio a los demás y la "moral" se estimulan más en las niñas.

A pesar de que la mayoría del personal docente es femenino, los cargos directivos en muchos planteles son ejercidos por hombres.³

Los textos escolares contienen un alto número de imágenes y representaciones estereotipadas de los sexos. Un estudio analítico⁴ de 1993 sobre las relaciones de género en 15 textos escolares de distintas áreas temáticas para los grados de 1o a 11o, producidos por distintas editoriales, ilustra esta situación:

* *Composición de los personajes y tipo de participación por género.* El análisis cuantitativo, demostró que del total de personajes representados en los textos (10.713), sólo 17.7% son mujeres. Del análisis cualitativo se deduce que en las representaciones, el papel de los hombres siempre es positivo, notorio y digno de imitar, mientras que la limitada aparición de las mujeres crea una idea de invisibilidad de ellas y de lo femenino. Se destaca la utilización del cuerpo masculino para explicar el funcionamiento de los diferentes órganos, mientras que el de la mujer sólo se muestra en lo relacionado con el parto y la lactancia.

* *Participación según género en el ámbito privado.* Los quehaceres domésticos aparecen como propios de lo femenino. 77.7% de los casos muestran a las mujeres desarrollando estas labores. Por el contrario, en las actividades del hogar tradicionalmente consideradas como "masculinas" (provisión de recursos, administración, toma de decisiones, inversiones), las mujeres participan en un porcentaje de sólo 16.7%. Similar es la situación con relación a la crianza de los hijos e hijas: los hombres aparecen realizando especialmente actividades de socialización como la formación de reglas y valores.

Del análisis cualitativo se infiere que las labores domésticas y la crianza de los hijos e hijas son responsabilidad de las mujeres, como "funciones naturales" que les corresponden. Los textos refuerzan la identificación y la dependencia de las actividades que desempeñan las personas respecto de su género, como si les correspondiera una especie de distribución natural.

3. TURBAY, Catalina. "Género, desarrollo humano, educación y socialización". En: TURBAY, Catalina y RICO de ALONSO, Ana. Op. cit. Santa Fe de Bogotá, 1994.

4. Turbay, Catalina. "Los Textos Escolares y la Socialización de Género". En: *Educación y Cultura, Textos Escolares, un Debate Necesario*. Santa Fe de Bogotá: Fecode, 1993.

* *Participación según género en el ámbito público.* Las mujeres sólo aparecen vinculadas al trabajo productivo en 7.7% de los casos, mientras que el trabajo doméstico es realizado por ellas 88.2% de las veces. El mundo de las ocupaciones productivas se considera esencialmente masculino salvo en aquellas tradicionalmente identificadas como femeninas: enfermería, secretaría, cocina. El ámbito político se muestra como un espacio básicamente masculino. Igual sucede con los textos de historia y filosofía: quienes hacen la historia o han sido filósofos son los hombres.

* *Participación en el juego infantil.* En la representación de los personajes se refleja una división sexual fundada en estereotipos. Los niños juegan en espacios abiertos y asumen una posición de liderazgo en los grupos de juego mixto; las niñas permanecen en lugares cerrados y toman actitudes pasivas.

* *Rasgos de personalidad, intereses, actitudes y aptitudes.* Los hombres son representados con imágenes estereotipadas de lo masculino (independencia, agresividad, dominio, seguridad, capacidad discursiva, entre otras), mientras que las mujeres sólo poseen estas características en 13% de los casos. Lo mismo sucede con los estereotipos sobre lo femenino (dependencia, subordinación, inseguridad, intuición, emotividad, entre otros). Ambas miradas tradicionales sobre los géneros crean una dicotomía excluyente de la personalidad que impiden a las personas concebirse como seres integrales con rasgos femeninos y masculinos.

Estereotipos en el trabajo

Todavía existe la visión de que existen áreas profesionales exclusivamente aptas para los hombres. La carrera militar ha sido considerada tradicionalmente como típicamente masculina, porque desde siempre la guerra se asume como “asunto de hombres” aunque afecta también a las mujeres. De acuerdo con la información existente⁵, en 1993, las Fuerzas Armadas en su conjunto contaban con 150.000 miembros activos de los cuales sólo 2.530 (1.7%) eran mujeres: 281 oficiales, 779 suboficiales y 1470 agentes de policía. A las Fuerzas Militares se habían incorporado 621

⁵. CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL, SECRETARÍA DE MUJER Y GÉNERO. *Mujer y Conflicto Armado*, Santa Fe de Bogotá: 1995.

mujeres (488 al Ejército, 83 a la Fuerza Aérea y 50 a la Armada), mientras que la Policía Nacional contaba con 1909 mujeres entre sus miembros.

En las Fuerzas Militares las mujeres oficiales son profesionales en diversas carreras (abogadas, médicas, enfermeras, arquitectas, sicólogas, comunicadoras sociales, economistas, administradoras de empresas, ingenieras y bacteriólogas), pero su labor está restringida por lo general al área de servicios y pertenecen al cuerpo administrativo y logístico. No se desempeñan como combatientes ni dirigen la tropa. Sólo pueden llegar hasta el grado de Coronel porque para los grados más altos se exigen cursos de contraguerrilla y mando de tropas, a los cuales ellas no pueden acceder. Por el contrario, en la Policía Nacional las mujeres realizan la misma carrera y tienen las mismas responsabilidades que los hombres, pues se supone que su labor es más cercana a la comunidad; en teoría, no tienen límites en los ascensos y pueden alcanzar el grado de General.

La discriminación hacia las mujeres en el ámbito militar fue rechazada por la Corte Constitucional. En 1995, protegió el derecho a la igualdad de oportunidades de una mujer que quería adelantar la carrera de Oficial de Infantería de Marina ante la negativa de la única escuela que la ofrece en el país, de permitirle participar en el proceso de incorporación por el hecho de ser mujer.

En general, el trabajo de las mujeres no se valora en la misma dimensión que el de los hombres; se le ve relegada a trabajos en el sector informal con las desventajas que esto implica en cuanto a acceso a recursos, créditos etc. (ver artículos 11 y 13 del presente informe).

El acoso sexual

El acoso sexual hacia las mujeres en el trabajo es un problema real pero invisible en Colombia. No existen estudios que permitan evaluar su magnitud ni la manera de enfrentarlo. En 1994 se presentó al Congreso un proyecto de ley sobre el tema pero fue archivado.

En materia educativa, el artículo 125 de la Ley General de Educación sanciona por primera vez en Colombia el acoso sexual de los docentes hacia los alumnos y las alumnas. La norma considera el acoso sexual una causal de

mala conducta del docente, quien podrá ser suspendido de manera provisional sin recibir remuneración, mientras se desarrolla el proceso disciplinario correspondiente. Si se comprueba su culpabilidad se lo excluirá del escalafón, de conformidad con el Estatuto Docente. Sin embargo, tampoco existen investigaciones que permitan evaluar este problema en el sector educativo, o reconocer cuál es el impacto real de la norma en la práctica.

LA MUJER EN LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN

En los medios de comunicación colombianos se mantienen estereotipos sexistas que se evidencian tanto en el tipo de participación de la mujer en ellos, como en el contenido de los mensajes que se divulgan.

Participación de la mujer en los medios de comunicación

Un estudio publicado en 1994 sobre la situación de la mujer en los medios masivos de comunicación, muestra que aunque su presencia ha aumentado en éstos, sigue siendo minoritaria en los cargos directivos⁶:

Periódicos

De acuerdo con la encuesta realizada en ese año en 14 periódicos, la participación de las mujeres estaba aumentando, excepto en los cargos directivos. De hecho, solamente tres de ellas eran directoras, y su presencia como jefas de sección era siempre inferior a la de los hombres, salvo para el caso de la página social, donde representaban 88%, como corresponde a un área tradicionalmente considerada "femenina". Entre los periodistas la participación de las mujeres era de 30%. En cuanto a los cargos técnicos

⁶ ALVEAR, Patricia. *Las Mujeres y la Comunicación. Perfil Aproximado de la Situación en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Cine Mujer, 1994.

(diagramadores, dibujantes, fotógrafos y correctores de estilo) su presencia era de 21%.

Llama la atención que el periódico con mayor cobertura a nivel nacional no tenía entre sus columnistas permanentes a ninguna mujer.

Revistas

Según la encuesta aplicada a 7 revistas de circulación nacional, 2 mujeres eran directoras y 2 son Jefas de redacción. Entre los periodistas, la participación femenina era de 41%. Su presencia resultaba mayor en los cargos de producción, donde representaban 55,5%.

Televisión

La encuesta realizada a 24 programadoras evidenciaba una amplia participación femenina en cargos directivos (45%) y periodísticos (47,5%), pero su desempeño en los cargos técnicos (camarógrafo, luminotécnico, tramoyista, editor, sonidista) es muy bajo (5%). Algunas actividades asociadas con la producción como maquillaje, vestuario, ambientación y asistente de dirección entre otras, son realizadas en su mayoría por mujeres.

Radio

De acuerdo con la encuesta realizada a 27 emisoras, la participación de las mujeres es significativamente baja en todos los cargos en comparación con los otros medios. Sólo 4 mujeres (14%) desempeñan el cargo de gerente y el de jefe de Prensa 2 (9%). Entre los periodistas su participación aumenta a 23%. En los cargos técnicos su presencia es mínima (3,5%).

La imagen de la mujer en los medios

La participación de las mujeres en los medios masivos de comunicación no garantiza que el contenido de los mensajes propenda por la equidad para las mujeres, pues de hecho, lo que usualmente se refleja es la visión estereotipada de los géneros que predomina en el medio social. Por regla general, la imagen de la mujer que se transmite en los medios masivos de comunicación, contribuye a fomentar el sexismo, porque refuerza la concepción tradicional de su papel en el ámbito privado.

Los hombres aparecen en espacios públicos, en papeles deportivos, ejecutivos y culturales, mientras que las mujeres se relegan al espacio familiar, a los roles de ama de casa, esposa o hija. Además son utilizadas como objetos sexuales de seducción y de consumo. Estos estereotipos también están presentes en el contenido de los mensajes publicitarios. Sin embargo, es importante reconocer que algunas personas como los creadores y creadoras de series para la televisión, están haciendo esfuerzos excepcionales para introducir imágenes no tradicionales sobre los géneros en el medio.

Actividades relacionadas con el papel de los medios de comunicación.

Desde 1988 el Ministerio de Comunicaciones ha venido adelantando el Programa Mujer, Infancia y Comunicación, con el fin de generar una nueva cultura en favor de los niños y niñas, las mujeres y los/as jóvenes del país, a través del desarrollo de procesos de comunicación informativos y educativos que fortalezcan la defensa de los derechos y el bienestar de estos grupos poblacionales. Actualmente el programa cuenta con dos áreas:

* *Área de medios.* Tiene por objeto utilizar diferentes espacios en los medios nacionales, regionales y locales, para emitir mensajes de carácter masivo, pero también de tipo alternativo o directo sobre los derechos de los niños, las niñas y las mujeres, y para promover las acciones que benefician su desarrollo integral.

* *Área de educación.* su objetivo es desarrollar procesos de educación, asesoría e investigación para apoyar a los sectores que trabajan con estas poblaciones.

En 1996, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, con la colaboración de las ONG de mujeres, realizó el Foro "Hablemos de Comunicación no Sexista" en el cual se evidenciaron algunos aspectos fundamentales:

- Los medios siguen utilizando categorías bipolares subyacentes en sus discursos sobre lo femenino y lo masculino, como son las de privado-público para referirse a la división sexual del trabajo y a la separación de roles; o intuición-emoción y razón-abstracción para señalar psicologías diferentes entre géneros.
- A pesar de que la participación de la mujer en los medios es relativamente alta, no se sabe qué papel desempeñan las periodistas profesionales respecto a la construcción de las imágenes de la realidad no estereotipadas, que ayudan a crear una cultura de equidad para las mujeres.
- Para establecer una ética no sexista en los medios masivos de comunicación, es recomendable imponerse la práctica constante de analizar la presentación que en éstos se hace sobre las diversas situaciones de la realidad, y conquistar consensos que revalúen el papel de las y los periodistas en la formación de un imaginario social.
- La mujer continúa siendo utilizada en la publicidad como objeto sexual o de servidumbre.

VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Violencia intrafamiliar y sexual

En su artículo 42, la Constitución Nacional considera que cualquier forma de violencia en la familia destruye la armonía y la unidad, y ordena sancionarla conforme a la ley. Además, en 1994, Colombia suscribió la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la aprobó mediante la Ley 248 de 1995.

En cumplimiento del mandato constitucional (artículo 42, Inc. 5), el Congreso expidió la Ley 294 de 1996 de abuso sexual y violencia intrafamiliar. En ella se consideran delitos las diferentes conductas a través de las cuales se la ejerce, se establecen procedimientos, medidas de protección y de asistencia a las víctimas del maltrato, y se responsabiliza al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de las políticas, planes y programas orientados a prevenir y erradicar este tipo de violencia.

Entre las medidas consagradas en la ley, merecen ser destacadas, dado su impacto en favor de las mujeres, la que otorga a los jueces la posibilidad de protegerlas, ordenando a la persona agresora que desaloje la residencia que comparte con la víctima y la que estipula como delito la violencia sexual entre cónyuges. Sin embargo, es criticable el hecho de que la Ley haya establecido una pena menor a la violencia sexual entre cónyuges (6 meses a 2 años de prisión) respecto de las previstas en el Código Penal para los delitos de acceso carnal violento (2 a 8 años de prisión) y de acto sexual violento (1 a 3 años).

El problema de la violencia intrafamiliar no es nuevo en Colombia, pero sólo hasta la década de los ochenta empezó a ser debatido y estudiado, aunque con un interés investigativo que requiere mayor extensión y profundidad.

Históricamente, las raíces de esta violencia se encuentran en la estructura patriarcal autoritaria que ha definido las relaciones familiares, de tal forma que los hombres, como proveedores de los ingresos del hogar, detentan el poder frente a la mujeres, sometidas a la vez a una situación de subordinación e inferioridad.

La modernización de la sociedad y la incorporación femenina al mundo laboral han incidido en la transformación de la concepción clásica de la familia, ocasionando un desequilibrio en la estructura tradicional y nuevos conflictos en las relaciones de pareja que desatan una violencia que afecta especialmente a las mujeres y a los hijos e hijas.

La Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud de 1995 indagó sobre la violencia intrafamiliar y encontró un alto nivel de maltrato hacia la mujer y los hijos e hijas. De las mujeres casadas o unidas encuestadas, 52% han sido objeto de maltrato conyugal, más de la mitad insultadas, y más de la tercera parte golpeadas. Estas cifras son similares a las obtenidas en la encuesta realizada en 1990.

Quienes han sido insultadas (33%) señalan como causas el mal genio (28%), los celos (20%) y las borracheras de los hombres con quienes están casadas o conviven (17%). Las mujeres que han sido golpeadas por su cónyuge (19%) lo atribuyen también a sus borracheras (33%), celos (28%) o a los arranques de mal genio (11%). Entre menor es el nivel educativo y mayor el número de hijos e hijas, la violencia verbal o física aumenta.

Del total de mujeres golpeadas, 27% han denunciado el hecho ante las autoridades; esta cifra es bastante superior a la que se encontró cinco años atrás, en la encuesta de 1990, cuando sólo 11% de las mujeres víctimas de la violencia física la habían denunciado. 10% acudieron a una inspección de policía, 8% a una comisaría de familia y 5% al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

En cuanto a las razones que las mujeres dan para no denunciar la violencia familiar se encontraron las siguientes: creen poder solucionar el problema sin ayuda de nadie (31%), temen las represalias (22%), piensan que el marido va a cambiar (17%).

Las Comisarías de Familia

Las Comisarías de Familia fueron creadas por el Código del Menor como mecanismo especial para enfrentar el problema de la violencia intrafamiliar. Cumplen funciones policivas, son organizadas por los Consejos Municipales y hacen parte del sistema de bienestar familiar. Se han constituido como espacios más apropiados para la lucha contra este tipo de violencia, en la medida en que suponen la presencia de abogados, psicólogos, trabajadores sociales y médicos que pueden prestar una atención inmediata a las víctimas del maltrato, y/o a los causantes de éste. También cumplen funciones de conciliación, pero sólo en materia alimentaria.

La Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia del gobierno 1990-94 creó un programa de promoción de las Comisarías de Familia, que contemplaba desde su puesta en marcha hasta la capacitación de los funcionarios, incluyendo el apoyo para la dotación y la sistematización de la gestión y la información. Como resultado de ello, en 1994, se pasó de dos Comisarías en 1990 a 180 en todo el país.⁷ Este programa fue trasladado al ICBF al iniciarse el gobierno del período 1994-98 pero desafortunadamente ha perdido su impulso inicial y no ha seguido implementándose. En la actualidad, ninguna entidad nacional supervisa el funcionamiento de las Comisarías.

La acción de tutela

La acción de tutela también se ha convertido en un importante mecanismo de protección y de defensa contra la violencia intrafamiliar, especialmente utilizado por las mujeres. En varias oportunidades, la Corte ha considerado que en estos casos ellas y/o los hijos e hijas se encuentran en una situación de indefensión frente a los hombres y ha ordenado a las autoridades de policía tomar las medidas de protección pertinentes y vigilar la conducta de los demandados; en tanto que a éstos les ha prohibido ejecutar actos de violencia.

Violencia por conflicto armado ⁸

Durante los últimos años, la población femenina ha sido víctima directa de la violencia política incrementada por las acciones guerrilleras y paramilitares, así como por la relación de éstas con el narcotráfico; pero las mujeres también son víctimas indirectas por la muerte violenta de sus compañeros, los desplazamientos y las mayores cargas que deben asumir en las zonas de conflicto armado.

⁷ CONSEJERÍA PRESIDENCIAL DE POLÍTICA SOCIAL. *Programa Comisarías de Familia. Área de Protección y Asistencia Legal. Informe General*, diciembre de 1994. Santa Fe de Bogotá: 1995.

⁸ CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL. *Mujer y Conflicto Armado*. Santa Fe de Bogotá, 1995.

La cuota femenina de las víctimas de la violencia política en los años 1989, 1991 y 1993 ha sido la siguiente:

POBLACIÓN FEMENINA VÍCTIMA DE HECHOS POLÍTICOS VIOLENTOS*

	Mujeres		Total
	No.	%	
1989	470	12.2	3.856
1991	204	6.5	3.099
1993	229	7.8	2.914

* En 1989 y 1991 se sumaron hechos políticos (asesinatos, desapariciones, secuestros, torturas, lesiones, detenciones, atentados y amenazas) y hechos presuntamente políticos. En 1993 se sumaron violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal cometidas por agentes estatales y no estatales.

Desplazamiento de mujeres

Un estudio realizado por el Episcopado Colombiano entre 1993 y 1994, estima que de los 586 261 desplazados/as adultos que había en el país, 341 204 eran mujeres, con una representación de 58,2% del total. 245 057 eran hombres, con un porcentaje de 41,8%.

Pero las mujeres no sólo son víctimas directas de la violencia política. Ellas son también quienes sufren en mayor medida sus efectos: son las viudas o abandonadas las que sufren mayores traumas psicológicos, las que se convierten de repente en jefas de familia, desterradas de su hogar y sobreviven en condiciones de pobreza absoluta.

El desplazamiento de familias, fruto de la violencia en el país, es un fenómeno difícil de medir porque existe un marcado temor a denunciar los hechos y hay un ambiente general de miedo a las retaliaciones. Según los

últimos datos del DANE (Censo de 1993), de 1 023 117 de personas viudas en el país, 822 258 son mujeres, lo que equivale a 80% del total. Los departamentos de Antioquia y del Valle del Cauca, donde se presentan los mayores índices de violencia, arrojan a la vez las cifras más altas en este sentido, lo cual, sumado a la evidencia de que más de la mitad de estas mujeres son jóvenes, hace presumir que su estado de viudez se debe a la violencia.

El impacto que tienen los desplazamientos para la mujer se puede sintetizar así:

- * La mayoría de las mujeres se convierten en jefas de hogar por la viudez o la ruptura de las relaciones de pareja. La Conferencia Episcopal estima que entre la población desplazada, 24.6% de los hogares tienen jefatura femenina.
- * La pérdida del compañero o del hijo, además del destierro obligado, causa un fuerte trauma psicológico.
- * El desplazamiento hace recaer en las mujeres la responsabilidad casi exclusiva por la economía de la familia.
- * Las desplazadas sufren enormes dificultades de organización por el trauma sufrido y por los bajos niveles de educación que tienen como mujeres rurales que son en su gran mayoría.
- * Las desplazadas presentan una mayor vulnerabilidad frente a las agresiones sexuales, y pueden caer más fácilmente en la prostitución, debido a la desprotección social, psicológica y económica.

Para enfrentar esta situación, el Gobierno Colombiano definió el Programa Nacional Integral para la Población Desplazada por la Violencia (CONPES No. 2804 del 3 de Septiembre de 1995), que considera estrategias de prevención (sistemas de información y atención temprana, creación de mecanismos como los Consejos de Seguridad Regionales y municipales); estrategias de atención inmediata (asistencia especial de emergencia, fortalecimiento institucional y participación comunitaria); y estrategias de estabilización y consolidación socioeconómica (reforma agraria, fomento a la microempresa, educación, salud, vivienda y empleo).

Aun cuando este programa no considera de manera especial a las mujeres desplazadas, la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura definió un marco de acción específicamente dirigido a ellas, dentro de las estrategias de esta política nacional. A su vez, el Ministerio del Interior presentó al Congreso de la República un proyecto de ley para adoptar medidas que ayuden a prevenir el desplazamiento forzado, y a brindar atención, protección y rehabilitación a las personas que sufren esta situación en el país.

Desapariciones de mujeres y presas políticas

Según la Asociación de Familiares de Detenidos y Desapariciones (ASFADDES), de las 549 desapariciones forzadas que ocurrieron en 1994, aproximadamente 5% eran mujeres. Pero el efecto más grave de este hecho violento es el papel que ellas deben desempeñar como jefas de hogar que se enfrentan a las necesidades de supervivencia y se convierten en sujetos políticos llenos de incertidumbre frente al Estado (Consejería Presidencial para la Política Social, 1995).

De acuerdo con las estadísticas del Comité de Solidaridad de Presos Políticos, para 1994 había 600 en el país, y de éstos, 48 eran mujeres.

Las mujeres y la guerrilla

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, aproximadamente existen 10.830 guerrilleros en el territorio nacional. Aunque no se conoce exactamente el número de mujeres que pertenecen a la subversión, se estima que éste ha aumentado durante los últimos años.

El hecho de que las acciones de las guerrilleras se encuentren al margen de la ley no impide considerar la discriminación que ellas sufren al interior de la guerrilla. Aunque participan en los combates por razones tácticas, pues causan menos sospecha y son objeto de una menor represión por parte de las autoridades, en la toma de decisiones políticas no se las tiene en cuenta y

en general están relegadas de los puestos de mando. Su papel es siempre secundario y recargado en las labores "domésticas".

Por otra parte, las mujeres reinsertadas en la vida civil, también enfrentan graves problemas tanto en lo relativo a su identidad de género, como respecto a la legitimidad de su nueva condición, pues se enfrentan a un doble rechazo de parte de la sociedad civil⁹ que les recrimina su pasado político aún más que a los hombres en idénticas circunstancias.

SÍNTESIS DE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS

Educación

Se ha empezado a documentar la presencia de estereotipos sexistas en los contenidos e ilustraciones de los textos escolares que han servido de base para la publicación de un cartilla dirigida a ilustrar a los maestros sobre el tema y para lograr acuerdos preliminares con las editoriales de textos escolares (ver artículo 10 del presente informe).

Medios masivos de comunicación

Se han realizado estudios sobre la participación de la mujer en los cargos profesionales y técnicos de los diferentes medios, y sobre los estereotipos de hombres y mujeres que ellos presentan. Igualmente, se han realizado foros sobre la mujer en los medios. El Ministerio de Comunicaciones tiene un programa de fomento a la investigación sobre mujer y medios y de divulgación de los derechos.

⁹ Ibid.

Trabajo

Se realizó un estudio sobre la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y las limitaciones que enfrentan.

AVANCES Y DIFICULTADES

Con relación al propósito de eliminar los estereotipos sexistas y la violencia subsistentes en los diferentes ámbitos de la vida social, el país ha realizado avances importantes en cuanto a:

- * La documentación del problema.
- * La iniciación de procesos de capacitación de los maestros sobre los contenidos sexistas de la educación.
- * la discusión y el logro de acuerdos preliminares con las editoriales para la producción de textos con contenidos no sexistas.
- * La aprobación de leyes dirigidas a prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres.
- * La realización de estudios para identificar situación, causas y consecuencias de la violencia intrafamiliar, sexual y política, que afecta particularmente a las mujeres.
- * El aumento de las mujeres que denuncian ante las autoridades competentes el maltrato de sus esposos o compañeros.
- * La aprobación del CONPES de una política para los desplazados por el conflicto armado, y la entrada en operación de un programa de apoyo que considera en particular a las jefas de hogar.
- * La utilización que han hecho las mujeres de la acción de tutela, como mecanismo relativamente eficaz que se encuentra a disposición suya, para defenderse contra la violencia intrafamiliar.

/...

En cuanto a las dificultades para lograr la eliminación de los estereotipos sexistas se encuentran:

- * La arraigada cultura patriarcal que ha colocado a las mujeres tradicionalmente en una posición de inferioridad y subordinación frente a los hombres.
- * El fenómeno de violencia generalizada que vive el país y que afecta directa e indirectamente a las mujeres.
- * La poca capacidad del Estado para velar por el cumplimiento de las normas que sancionan la violencia intrafamiliar, y la concepción restringida de las acciones que impide enfrentarla de manera integral.
- * La insuficiente cobertura de los programas de divulgación de los derechos de las mujeres que dificulta generar una mayor conciencia del problema.
- * La escasez de recursos humanos y financieros que afecta el cabal funcionamiento de las Comisarías de Familia .

PROSTITUCIÓN

ARTÍCULO 6.

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y de explotación de su prostitución.

NORMATIVIDAD

La Constitución Nacional prohíbe en sus artículos 12 y 17 los tratos inhumanos o degradantes, y la esclavitud, la servidumbre y el tráfico de personas.

De otra parte, al consagrar los derechos fundamentales de los niños y niñas, ordena protegerlos/las contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

En Colombia el ejercicio de la prostitución no es un delito, y, a diferencia del proxenetismo que sí es sancionado por la legislación penal, las autoridades regionales y locales pueden reglamentarlo.

El Código Penal castiga, bajo el título "Delitos contra la Libertad y el Pudor Sexual", el acceso carnal y otros actos sexuales cometidos con personas menores de 14 años, y determina las circunstancias agravantes (artículos 303 a 306). También penaliza el proxenetismo y el constreñimiento a la prostitución y contempla los motivos de agravación punitiva: cuando la conducta se realiza sobre niñas/os o jóvenes menores de 14 años, si tiene por objeto llevarla al extranjero, o si la víctima queda embarazada (artículos 308 a 310). Finalmente, sanciona la trata de mujeres y el estímulo a la prostitución de niños/as y jóvenes (artículos 311 y 312).

En el ámbito internacional, el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 (aprobado por la Ley 11 de 1992) sobre conflictos armados internacionales, ordena a los Estados respetar a las personas y

prohíbe todo acto contra la dignidad personal, en especial, los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier otro atentado al pudor. Adicionalmente, las normas en materia de expedición de visas y control de extranjeros (Decreto 666 de 1992) autorizan su expulsión del país si éstos se involucran en proxenetismo.

Los Códigos Nacional (1970) y Distrital de Policía (1989) sancionan los establecimientos dedicados a la prostitución y establecen una retención transitoria para la persona que obtiene ganancias con el proxenetismo. También contemplan la rehabilitación de quienes han caído en este oficio, mediante la oferta de servicios de salud y de capacitación laboral que no tienen un carácter imperativo.

APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN EN EL PAÍS.

Históricamente la prostitución en Colombia ha sido un fenómeno invisible, tolerado y objeto de una gran insensibilidad institucional y social. Hasta 1993, no existían cifras ni estudios que permitieran medir la magnitud del fenómeno a nivel nacional. Tampoco se había investigado la prostitución infantil, a pesar de que ésta viola gravemente los derechos humanos pues implica abandono, maltrato y explotación de los y las menores.

Incluso los estudios relativamente recientes sobre este fenómeno presentaban una información dispersa y fraccionada respecto su presencia en Bogotá y otras ciudades, y eran a todas luces insuficientes para poder realizar un diagnóstico respecto a modalidades y tendencias, así como para plantear programas de acción.

Dentro de los estudios se destacan los realizados en esta década por la Cámara de Comercio de Bogotá, sobre la prostitución en general y sobre la población infantil explotada sexualmente en el centro de Bogotá. La conclusión más alarmante fue el hecho de que el número de niñas y niños en estas condiciones se había duplicado en un período de 3 años, pues de los 1.200 menores entre 9 y 17 años que formaban esta población en 1990, se pasó a 2.959 menores en 1993.

El tráfico internacional de mujeres, estrechamente relacionado con la prostitución, y al que anteriormente se le había prestado tan poca atención como a ésta, es un fenómeno creciente en Colombia manejado por redes organizadas. El comité Interinstitucional ha emprendido diversas acciones para prevenir y sancionar la trata de mujeres en nuestro país.

En 1994, se iniciaron procesos de investigación, sensibilización institucional y ciudadana, y programas sobre la prostitución cuyos resultados no pueden ser evaluados todavía. La Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, y la Defensoría del Pueblo emprendieron estudios separados, el primero con una mayor cobertura territorial y programática, y el segundo en determinadas ciudades según indicios sobre la gravedad del fenómeno.

Estudio de la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia

Este estudio abarcó más de la mitad del territorio nacional. Encontró que las actividades de las instituciones responsables en los campos de diagnóstico, prevención e intervención del fenómeno de la prostitución eran prácticamente inexistentes, y que existía una situación de falta de coordinación interinstitucional para atender el problema. Algunas comunidades religiosas y diversas ONG realizaban un trabajo aislado e insuficiente sin cooperación de las autoridades.

La Procuraduría Delegada inició un programa a nivel nacional dirigido especialmente a la prostitución de menores de edad: una primera etapa se realizó en Bogotá, una segunda fase en 18 departamentos, y la tercera, de vigilancia, se desarrolló para garantizar la continuidad del programa en estos lugares.

* En Santa Fe de Bogotá se estimó una población de por lo menos 60 000 personas en la prostitución. También se evaluó la atención suministrada por las instituciones (Fundación Renacer, Hermanas Adoratrices y Departamento Administrativo de Bienestar Social), y se formuló una propuesta al Instituto

Colombiano de Bienestar Familiar, el cual definió un Programa de Atención para la infancia y la juventud vinculada a la Prostitución .

* Para el desarrollo del programa a nivel nacional, se realizaron visitas de campo a 18 departamentos (Atlántico, Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, San Andrés, Santander, Tolima y Valle), y se propuso a las autoridades y a la comunidad iniciar labores preventivas y adelantar un diagnóstico para elaborar un modelo de intervención local.

El diagnóstico general produjo los siguientes resultados:

- Entre el total de departamentos estudiados, los que presentan mayor gravedad en cuanto a incidencia de menores prostituidos son Antioquia y Santa Fe de Bogotá (22,2%), seguidos por Caldas, Huila, Meta, Risaralda y Tolima que juntos, suman 44,4%.
- Las principales causas del ingreso a la prostitución en las zonas urbanas son: la falta de empleo (80%), violencia en el hogar y carencia de recursos (70%), y la falta de capacitación (60%). En las ciudades intermedias y en las zonas rurales de destacan: la violencia general y falta de empleo (70%), violencia en el hogar (60%); y entre las comunidades negras e indígenas la descomposición familiar e influencia cultural occidental (70%), y el desempleo (55%).
- Se confirmó la existencia de redes nacionales e internacionales de tráfico de mujeres, importadoras y exportadoras de menores y adultos, así como organizaciones de reclutamiento que funcionan a nivel interdepartamental.
- 95% de los/las niños, niñas y jóvenes prostituidos habían sido maltratados o provenían de hogares desagregados (madre-padraastro, padre-madrastra, madres solteras o carecía de padres).
- La prostitución masculina de personas menores de edad presenta un índice bastante inferior a la de las niñas y jóvenes.
- Se registró un gran número de jóvenes adultas que deseaban salir del medio, pero que enfrentaban la ausencia de alternativas viables para hacerlo.

- La mayoría de niñas y jóvenes no tenía mayor información sobre enfermedades sexuales, protección sexual o métodos de planificación.

El diagnóstico del fenómeno permitió a la Procuraduría establecer la necesidad de dar un tratamiento diferencial a cada uno de las personas que intervienen en el problema:

- Respecto a quienes ejercen la prostitución, se concluye que es difícil rescatar a las mujeres más adultas y se recomienda dirigir los esfuerzos hacia la población infantil a través de: atención integral, coordinación interinstitucional, establecimiento de un modelo de intervención adecuado para las necesidades de cada región, capacitación especial para quienes operan el programa, incluyendo la Policía de Menores, y atención a la migración de menores para evitar que caigan en manos de los proxenetas. Según el estudio, quienes ejercen la prostitución, consideran que su principal enemigo es la policía, a la cual acusan de maltrato, chantaje y abuso de poder; por lo tanto, se deben introducir correctivos frente a las irregularidades cometidas por algunos de sus miembros, y capacitarlos para cambiar la imagen que la comunidad tiene de la institución. En las conclusiones se recomienda evitar las redadas de la policía que asustan a las niñas y dificultan el trabajo de otras instituciones.
- Frente al proxeneta, el estudio resaltó la inexistencia de estudios serios sobre la impunidad del proxenetismo no organizado y sobre la que ampara a las redes nacionales e internacionales. Además, consideró importante vincular a la Fiscalía a los programas para que investigue y sancione los múltiples delitos que se cometen de forma paralela a la prostitución.
- Frente al cliente, se determinó la importancia de fortalecer la educación sexual y de dirigir campañas en los medios masivos de comunicación para concientizar a la ciudadanía sobre el fenómeno y sus consecuencias legales (corrupción de menores) y de salud (enfermedades de transmisión sexual). Igualmente, se hizo énfasis en la importancia de la difusión de los programas del ICBF ejecutados por ONG's con el fin de obtener la colaboración ciudadana.

* 77. 8% de los Departamentos firmaron convenios para crear Redes de Atención y Prevención al Maltrato del menor con la intervención de diferentes autoridades locales. Dentro de éstas se formó un subcomité de prostitución (integrado por funcionarios del ICBF, de las secretarías de salud, de la Defensoría del Pueblo, de la Fiscalía y de la INTERPOL, y por los procuradores de familia) cuya eficiencia depende del interés y de la capacidad de coordinación de las autoridades. El ICBF empezó a realizar programas de intervención en siete departamentos.

Estudio de la Defensoría del Pueblo

Fue realizado en tres ciudades capitales (Barranquilla, Leticia, Pereira y dos zonas de Santa Fe de Bogotá) en las cuales se detectó que el problema revestía la mayor gravedad. Aunque el estudio tuvo baja cobertura, produjo resultados importantes para la identificación y medición del fenómeno, así como para exigir a las instancias competentes, la búsqueda de soluciones integrales al problema:

* Respecto a la población infantil explotada sexualmente se registraron 488 menores de los cuales 445 eran niñas y jóvenes.

* La mayoría de los/las niños, niñas y jóvenes ejercen la prostitución en ciudades diferente al lugar de donde provienen y las mujeres llegan a éstas para trabajar inicialmente en el servicio doméstico. En general, presentan un bajo nivel escolar: la mayoría no alcanzan la secundaria y una gran parte ni siquiera ha cursado primaria.

* Con relación a la edad, el mayor porcentaje de las menores oscila entre 14 y 18 años, aunque hay menores prostitutas desde los 10 años.

* En cuanto a las causas que las inducen a la prostitución, el factor principal es la violencia en sus diferentes manifestaciones (47,2%): psicológica (20,8%), física (19,3%), y sexual (7,1%). En segundo lugar de incidencia se encuentra la descomposición familiar (35%).

* Dentro de los problemas que las implicadas en la prostitución identificaron, se mencionan: miedo a contraer enfermedades sexuales

(17,4%), violencia de la policía (17,2%), inseguridad (15,8%) y maltrato de los clientes (15%).

* Respecto a las soluciones identificadas, 24,7% consideraban la idea de ganar dinero de otra manera, 18,5% deseaban estudiar y 10,3% salir del oficio.

El diagnóstico general de la Defensoría del Pueblo sobre la gestión institucional en 1994, fue la carencia de programas dirigidos a la población infantil explotada sexualmente. Entonces, apenas se empezaba a impulsar el Programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Programa Integral del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de Atención del Menor vinculado a la Prostitución .

Este programa del ICBF, dirigido a personas menores de 18 años vinculados a la prostitución, y ejecutado a través de convenios con algunas ONG, tiene por objeto desarrollar acciones a nivel nacional de prevención, capacitación, asistencia y atención integral. Las estrategias involucran:

* Creación de un proceso de participación, concertación, y sensibilización institucional.

* Capacitación de los ejecutores del proyecto.

* Acercamiento a la población infantil y juvenil prostituida y prestación de los siguientes servicios: ingreso voluntario de niñas, niños y jóvenes a un hogar de paso (centro de emergencia), y luego a hogares de protección terapéuticos (para la atención de otras necesidades como drogadicción, alcoholismo y SIDA), o a hogares permanentes para quienes decidan cambiar su estilo de vida. En los hogares de protección se ofrecen talleres de capacitación en diferentes áreas.

Este programa se inició en Santa Fe de Bogotá donde se creó un Comité interinstitucional conformado por el ICBF, la Procuraduría Delegada, la Defensoría del Pueblo, la Secretaría de Salud, la Fiscalía, la INTERPOL y el Ministerio de Educación.

El programa se ha extendido a siete departamentos donde funcionan regionales del ICBF (Norte de Santander, Antioquia, Cauca, Risaralda, Valle, Tolima y Cesar).

A pesar de los problemas que se enfrentan, como la falta de colaboración de las entidades oficiales, la insensibilidad ciudadana e institucional, y la dimensión del problema social, en cumplimiento de su función de vigilancia, la Procuraduría Delegada ha hecho un balance preliminar de los programas, que puede sintetizarse así:

- En siete ciudades capitales existen cupos permanentes de atención al menor en los diferentes hogares: en Santa Fe de Bogotá, 210; 20 en Popayán; 20 en Cúcuta; 42 en Pereira; 35 en Ibagué; 40 en Cali; y 80 en Medellín.
- La cantidad de menores atendidos por mes a nivel nacional es de 82 entre las seis regionales del país y Santa Fe de Bogotá, y el promedio regional mensual es de cerca de 12 niños.
- Se ha comenzado a identificar la población infantil y juvenil que padece enfermedades de transmisión sexual, ETS: en Pereira se encontraron 111 niñas/os y jóvenes contagiados, y 18 con VIH; en Bogotá 88 con enfermedades de transmisión sexual y 26 con VIH; en Popayán 12 estaban contagiados con estas enfermedades o VIH; y en Cali, donde no hay registro de VIH, se encontraron 25 con ETS.

Programa de la Policía Metropolitana de Bogotá

La Policía Metropolitana de Bogotá viene realizando desde hace aproximadamente un año, el "Programa por la Vida y la Esperanza" dirigido a ayudar a la población prostituta a mejorar sus condiciones de vida mediante programas de capacitación. Además se propone superar el antagonismo tradicional entre las prostitutas y la policía, fundado en el temor y la mutua desconfianza.

El programa busca encontrar espacios diferentes de trabajo para las prostitutas, quienes pueden cursar la educación primaria y secundaria, estudiar manejo de computadores, secretariado o trabajos manuales y asistir a conferencias de superación personal. Se desarrolla en la Universidad del Trabajo y en la actualidad cuenta con 2.500 alumnas.

Estudio liderado por el Ministerio de Justicia sobre el tráfico internacional de mujeres

Según este estudio reciente, Colombia es uno de los principales centros de operaciones en América Latina de las redes internacionales dedicadas al tráfico de mujeres para el ejercicio de la prostitución en el exterior. Especialmente las jóvenes entre 9 y 17 años son reclutadas a través de avisos publicados en periódicos que ofrecen la posibilidad de contraer matrimonio fuera del país o trabajos muy bien remunerados, o mediante invitaciones de particulares a ganar más dinero en el exterior.

De acuerdo con el estudio, 55% de las mujeres provienen de los pueblos, 35% de ciudades intermedias, y 10% de los grandes centros urbanos del país.

A nivel internacional, el negocio ilícito está relacionado con redes europeas y orientales que tienen sus puntos de operación y reclutamiento en Brasil, Surinam, Colombia, República Dominicana, y las Antillas con centros de distribución en España, Grecia, Alemania, Bélgica y Holanda. Se calcula que sólo en Holanda hay 5.000 mujeres colombianas ejerciendo la prostitución forzosamente.

El Ministerio de Justicia ha decidido crear un Comité Interinstitucional contra el Tráfico de Mujeres con el objeto de construir una estrategia integral para atacar el flagelo, en coordinación con las entidades participantes: Ministerio de Relaciones Exteriores, Fiscalía, INTERPOL, Departamento Administrativo de Seguridad, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, y Programa Presidencial Antisecuestro.

AVANCES Y DIFICULTADES

Respecto a la lucha que enfrenta el fenómeno de la prostitución y el tráfico de mujeres colombianas, se ha avanzado en cuanto a:

- * La realización de estudios de diagnóstico y evaluación a nivel nacional.
- * La elaboración y ejecución de programas interinstitucionales especialmente dirigidos a atender a la población menor de edad que está siendo sexualmente explotada.
- * El inicio de un proceso de sensibilización institucional y ciudadana frente al problema.

Las principales dificultades que enfrenta el país son:

- * La insensibilidad social frente al fenómeno
- * La escasa cobertura de los programas en ejecución
- * Las pocas posibilidades que presenta el mercado laboral para incorporar a las trabajadoras sexuales en condiciones que representen una alternativa económica para ellas.
- * La baja capacidad del Estado para enfrentar las complejas organizaciones criminales nacionales e internacionales dedicadas al proxenetismo y la gran impunidad que en la que esta debilidad se traduce.

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA

ARTÍCULO 7.

Los Estados Partes tomarán todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a. Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c. Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

DERECHOS POLÍTICOS

Tanto en el orden constitucional como a nivel legal las mujeres tienen los mismos derechos políticos que los hombres. Se protege su derecho al voto y a ser elegidas en los cargos de elección popular, así como su acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

Adicionalmente, la Constitución ordena a las autoridades garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de las administración pública.

Aunque los dos proyectos de ley encaminados a promover la participación política de las mujeres, han sido finalmente archivados en el Congreso, es importante reconocer la tarea y el liderazgo que las senadoras y representantes realizan permanentemente para promover iniciativas relacionadas con los derechos de éstas. En la actualidad se encuentra para la

discusión un nuevo proyecto de ley para fortalecer las acciones afirmativas que pueden garantizar realmente la participación política de las mujeres.

LAS MUJERES EN LAS ELECCIONES PÚBLICAS

Según el Censo de 1993, la población femenina colombiana en capacidad de votar es de 9 519 000 aproximadamente, lo cual equivale a más de 50% del total de la población electora. Aunque en la última década el país ha presentado altas tasas de abstención que llegan a 65% en promedio, puede afirmarse que la participación femenina entre la población votante es alta. Sin embargo, el número de mujeres que son elegidas es significativamente bajo, respecto de los hombres.

En las elecciones presidenciales de 1994, el porcentaje de mujeres votantes aumentó en comparación con las elecciones de 1990, al pasar de 47% a 48.6%. En las dos últimas elecciones presidenciales se han presentado 5 mujeres de 30 candidatos y sólo una de ellas obtuvo en 1994 una votación superior al 1%.

Cuadro 7.1

Elecciones para Presidente de la República

	CANDIDATOS	HOMBRES	MUJERES
1990	12	10	2
1994	18	15	3
(Vicepresidencia)		17	1

Cuadro 7.2

Votación para candidatas presidenciales

	1990	1994 (1a. y 2a. vuelta)
	%	%
Regina Betancur de Liska	0,62	1.10

Gloria Gaitán	-	0.30
Doris de Castro	-	0.10
Claudia Rodríguez	0.56	
Votación total	6 047 576	5 821 331

Respecto a las corporaciones públicas nacionales, de un total de 102 curules, 8 mujeres fueron elegidas para el Senado en 1991(7,8%), y 7 en 1994 (6,8%). En cuanto a la Cámara, en 1991 fueron elegidas 11 representantes de 161 curules, cifra que aumentó en 1994 a 18 de 163 curules. Es importante anotar que hasta el momento ninguna mujer ha presidido ninguna de las cámaras legislativas.

Cuadro 7.3

Participación femenina en el Congreso

	1991	1994
	%	%
Senado	7.8	6.8
Cámara	6.8	11.0

En 1994 se inscribieron 251 listas para el Senado, de las cuales 22 fueron encabezadas por mujeres; así mismo lo eran 48 de las 628 listas inscritas para la Cámara.

En el ámbito regional, en las Asambleas Departamentales la participación de las mujeres en calidad de diputadas se ha incrementado de 10.1% en 1992 a 11.35% en 1994. Lo mismo sucede en los cargos de Gobernador y de Alcalde.

Cuadro 7.4

Participación femenina en las autoridades regionales

	1992	1994
	%	%
Asambleas Departamentales	10.1	11.35
Consejos Municipales	5.2	9.71
Gobernadores	3.7	6.25
Alcaldes	5.5	5.87

En las Juntas Administradoras Locales, que son espacios de participación ciudadana de planeación, definición de planes de inversión y control de los servicios públicos a nivel local, la presencia de las mujeres es mayor, pero aún muy baja respecto de los hombres. En 1992, en las veinte localidades que conforman el Distrito de Santa Fe de Bogotá, sólo 15.6% del total de Ediles elegidos eran mujeres.

LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La participación de las mujeres en la Rama Ejecutiva es mayor que en la Rama Legislativa y Judicial. En el período 1990-1994, de 15 ministerios, 3 fueron ocupados por mujeres, mientras que en 1994-1998, hasta lo que va corrido del período, 4 mujeres han ocupado carteras ministeriales.

Cuadro 7.5

Porcentaje de Ministras y Viceministras en Períodos Presidenciales

	1990-1994	1994-1998*
	%	%
Ministras	20.0	26.7
Viceministras	9.8	8.7
Departamentos Administrativos	20.	40.0

(Datos hasta Junio de 1996)

En 1995, bajo la dirección de la ministra responsable de la Política de Equidad y Participación de la Mujer (EPAM), se elaboró un estudio sobre la nómina por nivel y sexo en las entidades de la Administración Pública Central (Ministerios, entidades adscritas y Departamentos Administrativos).

En todas las instituciones la mayor concentración de mujeres se encuentra en los cargos administrativos y las menores diferencias de participación entre hombres y mujeres se presentan en los rangos "asesor" y "profesional".

Cuadro 7.6

Nómina total por niveles y sexo

Nivel	Mujer		Hombre		Total
	No.	%	No.	%	
Directivo	362	(19)	1.497	(81)	1.859
Asesor	386	(43)	512	(57)	898
Ejecutivo	1.692	(26)	4.713	(74)	6.405
Profesional	7.556	(39)	11.707	(61)	19.263
Técnico	5.204	(34)	10.012	(66)	15.216
Administrativo	19.251	(63)	11.184	(37)	30.435
Operativo	7.973	(26)	22.532	(74)	30.505
TOTAL	42.424	(41)	62.157	(59)	104.508

FUENTE: Unidad de Género del Ministerio del Medio Ambiente

Aunque en general se observa una baja participación femenina a nivel directivo (19%), hay diferencias entre las instituciones: en los Ministerios, las mujeres ocupan 39% de los cargos directivos, mientras que en las entidades adscritas sólo 17%, y en los Departamentos Administrativos 20%. Los Ministerios que tienen la más alta participación de mujeres en cargos directivos son Educación (67%), Trabajo (53%), y Salud (47%), en comparación con los Ministerios de Desarrollo y Transporte que no cuentan con ninguna de ellas en estos cargos.

LAS MUJERES EN LA RAMA JUDICIAL

La participación de las mujeres como Magistradas en los más altos tribunales de justicia en Colombia ha sido realmente escasa. En la Corte Constitucional creada en 1991, no se ha nombrado aún ninguna mujer. En la Corte Suprema de Justicia, que cuenta con una tradición de más de 100 años, nunca se ha designado una magistrada, mientras que en el Consejo de Estado había una mujer en 1993 y en este año hay 4 de un total de 26

consejeros. En el Consejo Superior de la Judicatura, en 1993 había sólo una de ellas y en 1996, de 13 magistrados únicamente 3 eran mujeres.

Su participación aumenta entre los magistrados y abogados auxiliares. En efecto, en 1996, en la Corte Constitucional de 18 magistrados auxiliares, 6 eran mujeres, y en el Consejo de Estado había 13 abogadas auxiliares de un total de 35.

En ese mismo año, en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de un total de 435 magistrados, 124 eran mujeres, y en los Tribunales Administrativos, lo eran 33 de 114 magistrados.

Cuadro 7.7

Porcentaje de mujeres en Cortes y Tribunales

Rama Judicial	1993	1996
	%	%
Corte Constitucional	0	0
Corte Suprema de Justicia	0	0
Consejo de Estado	3.8	15.4
Consejo Superior de la Judicatura	7.7	23.1
Tribunales Superior del Distrito Judicial	-	28.5
Tribunales Administrativos	-	28.9

Fuente: Ministerio de Trabajo, 1993.

Como se puede observar, a medida que se desciende jerárquicamente en el sector judicial, la participación femenina aumenta.

LAS MUJERES EN LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

El país cuenta con una muy baja tasa de sindicalización laboral. En 1993, según el censo realizado por el Ministerio de Trabajo, en el país existían

2817 sindicatos con 912 208 trabajadores afiliados, de los cuales 293 968 eran mujeres (32,23%).

Cuadro 7.8

Sindicalización por Ramas y Sexo

	No. Sindicatos	Afiliados		Total
		Hombres	Mujeres	
Agricultura	371	62.359	15.208	77.387
Minas	44	18.107	1.758	19.865
Industria	524	132.681	24.434	157.115
Electricidad	31	18.554	4.069	22.623
Construcción	86	21.282	1.717	22.999
Comercio	562	43.596	20.738	64.334
Transporte	279	66.387	7.837	74.224
Serv. Financieros	55	37.285	21.841	59.126
Otros Servicios	832	215.731	195.380	411.111
Otros	33	2.258	1.166	3.424
Total	2.817	618.240	293.968	912.208

FUENTE: Ministerio del Trabajo, 1993.

La participación de la mujer en los cargos directivos de los sindicatos ha sido tradicionalmente baja. En el II Congreso de la Mujer Trabajadora de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, realizado en 1994, uno de los temas centrales fue el análisis de la perspectiva de género en las organizaciones sindicales. Se planteó el trato discriminatorio contra las mujeres manifestado en la asignación de tareas secundarias (mecánicas, organizativas, administrativas), y en la escasa valoración de su opinión y de su capacidad directiva. Este tipo de conducta se traduce en la escasa afiliación de la mujer a los sindicatos, en el poco desarrollo de su capacidad de gestión y liderazgo, y en la concepción de la actividad sindical como un tema "masculino".

En cuanto a las dificultades que experimentan las mujeres para la afiliación y permanencia en los sindicatos, se destacan: la atención del hogar (90%), la falta de interés de los compañeros por el trabajo que ellas realizan (80%), y su propia falta de motivación (70%). Respecto a los problemas que en

general enfrentan las mujeres, se mencionaron: la duplicidad del trabajo por recargo de tareas del hogar (90%), los problemas económicos (80%), los problemas laborales y la contratación temporal (70%), y la desvalorización del trabajo, el hostigamiento sexual y la agresión verbal (60%).

En cuanto a los logros obtenidos, en el Congreso se destacó el trabajo del Departamento de la Mujer de la CUT para promover la participación femenina en cargos directivos y el inicio de un proceso de sensibilización en las organizaciones sindicales que empiezan a considerar la temática de género.

LAS MUJERES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Tradicionalmente en el país se les ha negado a las mujeres un espacio de participación en la esfera directiva de los partidos políticos.

De acuerdo con los estatutos del Partido Liberal, desde 1963, ellas tienen representación en los Directorios Regionales y Municipales: una mujer por cada 5 dirigentes y 2 en los directorios de 7. Actualmente, en la Dirección Nacional, sólo 2 de sus 8 miembros son mujeres. El Partido Conservador no tiene ninguna de ellas dentro de su cúpula directiva.

LAS MUJERES EN LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Las mujeres participan en su comunidad, impulsan las actividades y dirigen acciones en defensa de sus zonas residenciales. Sin embargo, no existen estudios ni estadísticas que permitan medir en la actualidad su presencia en los cargos de jerarquía o su representación en organismos como las Juntas de Acción Comunal, que son el espacio político local en el cual se toman las decisiones que afectan los intereses y las necesidades más inmediatas de la comunidad.

LAS MUJERES EN EL SECTOR COOPERATIVO

En 1990, existían en Colombia 4374 cooperativas, de las cuales 14,7% estaban gerenciadas por mujeres. Ellas se encuentran al frente del 100% de las de ayuda mutua... Esta cifra es aún más interesante cuando se observa que sólo 1.5% del total de cooperativas nacionales son de exclusiva afiliación femenina.¹⁰

EL MOVIMIENTO SOCIAL DE MUJERES

En el país existen diversas organizaciones de mujeres, tanto nacionales como regionales y locales. Entre todas, se destacan las que forman parte de los movimientos políticos, las que tienen por objeto la promoción y el servicio, las vinculadas a organizaciones sindicales y las que participan en movimientos populares y comunitarios.

A nivel nacional existen la Red Nacional de Mujeres, La Casa de la Mujer, Diálogo Mujer, la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas (ANMUCIC), y la Asociación Colombiana de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor (AMCOLOMBIA). En la actualidad también hay organizaciones con diversos objetivos que han incorporado programas de mujeres.

La Confederación Colombiana de Organismos no Gubernamentales (CCONG) tiene 22 ONG nacionales afiliadas, y está integrada por federaciones departamentales que a su vez aglutinan las ONG regionales. Algunas de ellas tienen como objetivo apoyar a las mujeres o cuentan con programas especiales para ellas. Esta Confederación no sólo respalda a sus organismos afiliados sino que ha participado como interlocutora entre las diferentes organizaciones civiles de mujeres.

¹⁰ ASCOOP, CANADIAN CO-OPERATIVE ASSOCIATION, SUPERATION. *Participación de la Mujer en el Cooperativismo Colombiano*. Santa Fe de Bogotá, 1992.

En esta década, el Movimiento Social de Mujeres ha orientado sus esfuerzos a la creación de un consenso en las diferentes organizaciones en torno de la idea del reconocimiento y del respeto a la diversidad y la autonomía. También ha reconocido la necesidad de generar espacios de concertación y negociación en su interior y en su relación con otras instancias y actores sociales.

En los últimos años las organizaciones han realizado actividades como foros, manifestaciones, investigaciones y han participado en propuestas legislativas cuyo mensaje es la búsqueda de nuevas formas de relación equitativa entre hombres y mujeres.

AVANCES Y DIFICULTADES

Jurídicamente las mujeres tienen garantizados sus derechos políticos en condiciones de igualdad con respecto a los hombres, pero en la práctica se presentan enormes diferencias. A pesar de la alta participación de las mujeres en las bases de los partidos y en las elecciones públicas en calidad de votantes, su postulación y elección para cargos públicos es mínima en comparación con la que ellos alcanzan; lo mismo ocurre con su representación en las direcciones de los partidos, y su designación en posiciones de decisión en el sector público.

El Estado no ha promovido eficazmente la participación femenina en la vida política del país, como puede verse en los proyectos de ley que han sido archivados y en las estadísticas de participación de los últimos años. Sin embargo, el Movimiento Social de Mujeres, con el apoyo de senadoras y representantes en el Congreso, continúa luchando por la inclusión de medidas positivas temporales para lograr la equidad en la participación política.

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN REPRESENTACIONES Y ORGANISMOS INTERNACIONALES.

ARTÍCULO 8.

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en condiciones de igualdad con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

De acuerdo con la Constitución, la mujer colombiana puede representar al gobierno en el plano internacional, en las mismas condiciones que el hombre.

Sin embargo, la participación de las mujeres en el más alto nivel del servicio diplomático es bastante baja: hay 6 Embajadoras de un total de 67; 3 Ministras Plenipotenciarias de 13; 4 Ministras Consejeras de 20; 6 Consejeras de 26; 14 Primeras Secretarias de 43; 33 Consulesas no honorarias de 81. Así, de un total de 327 Cargos Diplomáticos, las mujeres tienen 114 (35%); de 333 Cargos Administrativos las mujeres ocupan 213 (64%)...

Es importante esaltar sin embargo, el hecho de que desde 1993, el país ha tenido una representante en los diferentes organismos multilaterales: CEDAW, Subcomisión de Prevención y Protección de Minorías y Comité de Derechos Humanos.

AVANCES Y DIFICULTADES

Dentro de los avances se encuentran los siguientes hechos:

* Los últimos dos gobiernos han designado mujeres como ministras de Relaciones Exteriores y ellas han cumplido una destacada labor.

/...

* La participación de las mujeres en el campo internacional ha aumentado ligeramente de 1990 a 1996.

Respecto a las dificultades encontramos:

* La falta de un registro sistemático y desagregado por sexo de la planta de personal del servicio exterior, y de los participantes en delegaciones a reuniones y conferencias internacionales que constituye una limitación para el seguimiento de la aplicación de la Convención en el campo internacional.

* No existen medidas específicas dirigidas a aumentar el número de mujeres en las funciones internacionales.

NACIONALIDAD

ARTÍCULO 9

a. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán en particular, que ni el matrimonio con un extranjero, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

b. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

IGUALDAD DE DERECHOS EN RELACIÓN CON LA NACIONALIDAD

De conformidad con la Constitución y la legislación colombiana, las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres para adquirir, renunciar o conservar su nacionalidad, así como para transmitirla a sus hijos e hijas. El matrimonio con un extranjero o el cambio de nacionalidad de uno de los cónyuges durante el matrimonio, no obliga al otro a cambiar su nacionalidad.

ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD

Sin ningún tipo de discriminación por género, la Constitución contempla en su Artículo 96 dos categorías para adquirir la nacionalidad: por nacimiento o por adopción del país.

Por nacimiento

/...

* Los naturales de Colombia que cumplan una de dos condiciones:

- Que el padre o la madre hayan sido nacionales colombianos, o que siendo hijos o hijas de extranjeros/as, alguno de los padres se encuentre domiciliado en el país en el momento del nacimiento.
- Que siendo hijos e hijas de padre o madre colombianos, pero nacidos en el extranjero, se domicilien luego en el país.

* Por adopción del país, tres grupos de personas pueden adquirir la nacionalidad:

- Los/las extranjeros/as que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento (Ley 43 de 1993 y decretos 1869 de 1994 y 2150 de 1995) que se aplican por igual a hombres y mujeres. Se exige el domicilio continuo en el país durante los cinco años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Hombres y mujeres casados con colombianas/os deben estar domiciliados en el país de forma continua durante los dos años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.
- Los/las latinoamericanos/as y caribeños/as por nacimiento domiciliados de forma continua en Colombia durante el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud, de acuerdo con el principio de reciprocidad en los tratados vigentes internacionales. La ausencia del país por un período de 5 meses al año no interrumpe los períodos de domicilio continuo.
- Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, en cumplimiento de la aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

PÉRDIDA Y RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD

No existe tratamiento diferente para hombres y mujeres en cuanto a la pérdida o la recuperación de la nacionalidad. Con anterioridad a la Constitución de 1991, la nacionalidad colombiana se perdía por adquirir la de otro país.

La Ley 43 de 1993 desarrolla el principio de la doble nacionalidad al establecer que si un colombiano por nacimiento, sea hombre o mujer, adquiere otra nacionalidad, no pierde los derechos civiles y políticos reconocidos por la Constitución y la ley ni está obligado a renunciar a la que le pertenece en razón de su origen. Respecto a los y las nacionales por adopción que tengan otra nacionalidad, contempla la posibilidad de limitar su acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de conformidad con la Constitución y la ley.

Adicionalmente, la Constitución establece que ningún colombiano por nacimiento puede ser privado de su nacionalidad, de manera que sólo la perderá si renuncia a ella y que aún así, podrá recuperarla con arreglo a la ley. La renuncia a la nacionalidad colombiana es un derecho tanto de los nacionales por nacimiento como de aquellos que lo son por adopción, y se reconoce por igual a hombres y mujeres. Los nacionales por adopción también pueden perder la nacionalidad cuando cometen delitos contra la existencia y seguridad del Estado y del régimen constitucional.

Quienes renuncien a la nacionalidad colombiana sólo pueden adquirirla de nuevo una vez transcurridos dos años contados a partir de la fecha del acta de renuncia. Los nacionales que la perdieron cuando estaba vigente la anterior Constitución, por haber adquirido otra nacionalidad, pueden recuperarla formulando una solicitud ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, los Consulados o las Gobernaciones, en la cual manifiestan su voluntad de acatar la Constitución y las leyes colombianas. En el caso de los nacionales por adopción que la perdieron porque se encontraban en la situación de doble nacionalidad, se les exige adicionalmente, haber fijado su domicilio en Colombia un año antes de diligenciar la solicitud para readquirirla.

TRANSMISIÓN DE LA NACIONALIDAD A LOS HIJOS E HIJAS

Las mujeres y los hombres pueden transmitir la nacionalidad a sus hijos e hijas en igualdad de condiciones. Los y las nacionales por adopción pueden hacerla extensiva a éstos y éstas si son menores de edad, dejando constancia en la Carta de Naturaleza o Resolución de Inscripción respectiva. La solicitud deben suscribirla quienes ejercen la patria potestad que por regla general son el padre y la madre, consignando el nombre, edad y sexo de los y las niños y niñas y los/las jóvenes a quienes se extienda la nacionalidad.

Respecto a quienes perdieron la nacionalidad antes de la Constitución de 1991, por haber adquirido otra, al recuperarla pueden hacerla extensiva a sus hijos e hijas menores de edad nacidos/as en tierra extranjera para que también puedan ser colombianos/as por nacimiento cuando cumplan el requisito del domicilio en el país.

De acuerdo con la legislación colombiana, los niños y las niñas pueden obtener su propio pasaporte en el que se anotan los nombres y documentos de identidad del padre y la madre y salir del país en compañía de éstos, sin acreditar ningún otro documento. Los y las menores de cinco años también pueden incluirse en el pasaporte del padre o la madre, caso en el cual deberán viajar con el titular del pasaporte. Si lo hacen en compañía de uno solo de los padres deben presentar el registro de defunción del otro o su autorización cuando la patria potestad sea ejercida conjuntamente.

AVANCES Y DIFICULTADES

La Constitución y la legislación colombiana otorgan los mismos derechos a hombres y mujeres indistintamente, para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad, así como para la transmisión de ésta a los hijos e hijas. El mayor avance en cuanto a la aplicación del artículo 9 de la Convención, ha sido la aceptación de la Constitución de 1991 del principio de doble nacionalidad, pues permite a hombres y mujeres adoptar otra y conservar la Colombiana. La ley que desarrolla este tema preserva el principio de igualdad que inspira a la Constitución. En Colombia, la nacionalidad es uno de los aspectos frente a los cuales no existen prácticas discriminatorias que atenten contra la igualdad de la mujer.

EDUCACIÓN*

ARTÍCULO 10.

"Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a. Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional, incluida la educación técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;

b. Acceso a los mismos programas de estudios, los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional, locales y equipos escolares de la misma calidad;

c. La eliminación de todo contexto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo, en particular, mediante la modificación de los libros, programas escolares, y adaptación de los métodos de enseñanza;

d. Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;

e. Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible la diferencia de conocimientos existentes entre el hombre y la mujer;

* El análisis que se presenta a continuación, al igual que los cuadros estadísticos originales incluidos en el mismo, fueron elaborados para este Informe por Catalina Turbay con base en las fuentes que aparecen citadas en el texto.

- f. La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;
- g. Las mismas oportunidades para participar activamente del deporte y la educación física;
- h. Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia."

SITUACIÓN EDUCATIVA DE LA POBLACIÓN

A partir de la década de los setenta, Colombia ha venido realizando una serie de esfuerzos encaminados a elevar los niveles educativos de la población, particularmente a través de la ampliación de la cobertura del sistema formal y, en especial, de la educación primaria. Así mismo, en la década de los ochenta, se adelantaron varias campañas de alfabetización que redujeron significativamente los índices de analfabetismo.

En este contexto, los niveles educativos de las mujeres se han ido elevando, aunque no se hayan definido políticas particulares orientadas desde la perspectiva de género para lograrlo o encaminadas a lograr una mayor equidad para éstas. Este avance ha sido más bien el resultado del proceso de modernización que experimenta el país dentro de los esquemas de universalización del acceso a servicios.

Los niveles educativos de colombianos y colombianas continúan siendo bajos en comparación con los de algunos países de la Región (por ejemplo, Argentina, Chile y Cuba), pero a la vez son más elevados que los de otros.

En los últimos veinte años estos niveles se han elevado en los hombres y especialmente en las mujeres de las zonas urbanas (cuadro 10.1). En Las rurales se presenta un menor progreso en este ámbito, producto sin duda del abandono a que se ha visto sometido el campo en las últimas décadas, sobre todo en la actual, y de la agudización de los conflictos que allí se viven.

De todas formas, a pesar de los progresos relativos, en general los niveles educativos de la población femenina continúan siendo más bajos que los de los varones.

Cuadro 10.1

COLOMBIA: POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS POR NIVEL EDUCATIVO
SEGÚN ZONA Y SEXO (PORCENTAJE HORIZONTAL) 1973-1993

Zona y Género	Ningún Nivel	PRIMARIA		SECUNDARIA		SUPERIOR	
		Completa	Incomp	Completa	Incomp	Completa	Incomp
Total							
1973	20.3	14.7	38.0	3.1	17.6	0.9	1.6
Hombres	19.4	14.2	38.4	3.1	17.5	1.5	2.1
Mujeres	21.1	15.2	37.6	3.1	17.7	0.3	1.2
Cabecera							
1973	12.5	19.0	31.6	4.6	25.2	1.3	2.5
Hombres	10.7	18.7	30.1	4.9	26.4	2.5	3.5
Mujeres	13.9	19.2	32.8	4.3	24.2	0.4	1.7
Resto							
1973	34.1	7.3	49.4	0.5	4.1	0.1	0.1
Hombres	32.4	7.5	50.9	0.4	4.2	0.1	0.1
Mujeres	36.1	7.0	47.7	0.5	4.0	0.0	0.1
Total							
1985	11.8	17.5	28.4	9.2	23.8	2.6	3.3
Hombres	11.5	17.8	28.8	8.9	22.8	3.4	3.4
Mujeres	12.0	17.2	28.1	9.4	24.8	1.8	3.2
Cabecera							
1985	7.5	18.5	21.3	11.9	29.9	3.6	4.6
Hombres	6.6	18.9	20.5	11.9	29.5	4.9	4.9
Mujeres	8.2	18.1	22.0	11.8	30.3	2.5	4.3
Resto							
1985	22.3	15.1	45.8	2.6	8.9	0.2	0.3
Hombres	21.9	15.4	46.3	2.5	8.5	0.3	0.3
Mujeres	22.6	14.8	45.2	2.8	9.4	0.1	0.3
Total							
1993	9.5	18.4	24.5	13.0	27.1	3.1	4.3
Hombres	9.2	19.0	24.8	12.9	26.2	3.8	4.2
Mujeres	9.8	17.9	24.2	13.1	27.9	2.5	4.5
Cabecera							
1993	5.9	18.0	16.7	16.7	32.7	4.2	5.8
Hombres	5.2	18.4	15.7	17.0	32.6	5.2	5.8
Mujeres	6.5	17.7	17.6	16.4	32.7	3.3	5.8
Resto							
1993	18.7	19.5	44.4	3.7	12.7	0.4	0.6
Hombres	18.0	20.4	45.3	3.7	11.7	0.4	0.6

/...

Mujeres	19.5	18.5	43.4	3.6	13.9	0.4	0.6
---------	------	------	------	-----	------	-----	-----

FUENTE: DANE, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1973 y muestra del 1% para 1985. Cálculos DNP-UDS-DIOGS BFP-Cálculos DIOGS con base en Encuesta CASEN, Misión Social-UDS,1993. En: DNP-UDS-DIOGS "SISD, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia", Boletín N° 10: "Género y Desarrollo".

En el cuadro 10.2, relativo a los años promedio de educación de la población, puede observarse que las brechas preexistentes en términos de su escolarización se han ido cerrando a partir de los setenta, a medida que se ha democratizado el acceso a la educación formal en el país, particularmente a la escuela primaria. Sin embargo, esta mayor participación de las mujeres en el ámbito escolar no ha dependido de iniciativas gubernamentales particulares en pro de la misma, sino del mayor interés por afianzar la equidad en materia de cobertura educativa (no de calidad) de la población en general, por lo menos en las ciudades.

/...

Cuadro 10.2

COLOMBIA: AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 Y
MÁS AÑOS POR ZONA Y SEXO 1978-1993

Zona y género	1978	1992	1993
TOTAL	4.6	6.3	6.6
HOMBRES	4.7	6.3	6.6
MUJERES	4.5	6.3	6.5
CABECERA	5.7	7.4	7.6
HOMBRES	6.1	7.5	7.8
MUJERES	5.4	7.2	7.5
RESTO	2.4	3.8	3.9
HOMBRES	2.4	3.7	3.8
MUJERES	2.3	3.7	3.9

FUENTE: BFP-Cálculos DIOGS con Base en Encuestas de Hogares DANE: Etapa 19-Junio de 1978, Etapa 77-Septiembre de 1992, Etapa 81-Septiembre de 1993. En: DNP-UDS-DIOGS "SISD, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia", Boletín N° 10: "Género y Desarrollo".

Otro tanto ha ocurrido con los niveles de alfabetización de la población, terreno en el cual las mujeres son las principales beneficiadas, pues la diferencia en las tasas de analfabetismo entre hombres y mujeres se ha reducido de 2.9% en 1978, a 0.5% en 1993. A este fenómeno contribuyó de manera significativa la vinculación de las mujeres a las campañas de alfabetización emprendidas desde el Gobierno central, así como el trabajo de las ONG con programas de alfabetización dirigidos a ellas.

Un aspecto a destacar a propósito de la mayor vinculación de las mujeres a la alfabetización y de su mayor progreso con respecto a los hombres en este

/...

sentido, tiene que ver con la motivación hacia la educación que genera en ellas la mayor escolarización de sus hijas e hijos.

El cuadro 10.3 cómo el analfabetismo se ha ido independizando de la influencia de la discriminación de género, mientras que en cambio sigue estando altamente vinculado a los niveles de pobreza de la población.

Cuadro 10.3

COLOMBIA: TASA DE ANALFABETISMO POR SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA (LP), 1978-1993

GÉNERO Y CONDICIÓN DE POBREZA	1978	1992	1993
TOTAL	16.8	9.5	8.6
No Pobres	11.7	6.2	5.1
Pobres	22.4	13.3	14.2
HOMBRES	15.3	9.1	8.4
No Pobres	10.9	5.8	4.9
Pobres	20.2	12.8	13.9
MUJERES	18.2	10.0	8.9
No Pobres	12.4	6.6	5.3
Pobres	24.2	13.7	14.4

FUENTE: BFP-Cálculos DIOGS con Base en Encuestas de Hogares DANE: Etapa 19-Junio de 1978, Etapa 77-Septiembre de 1992, Etapa 81-Septiembre de 1993. En: DNP-UDS-DIOGS "SISD, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia", Boletín N° 10: "Género y Desarrollo".

LA EDUCACIÓN FORMAL EN COLOMBIA

El sistema educativo formal del país comprende los niveles de educación preescolar, educación básica primaria, educación básica secundaria y media vocacional, y educación superior en las modalidades técnica, tecnológica y universitaria (pre y postgrados). Todos son regulados por el Ministerio de Educación Nacional -quien tiene también a su cargo la Educación No Formal, pero no la formación profesional que ofrece el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, adscrito al Ministerio del Trabajo-, y por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, el cual es una entidad descentralizada.

Colombia, como país signatario de la Declaración de los Derechos Humanos, y de la Convención de los Derechos de la Infancia, reconoce a sus ciudadanos y ciudadanas el derecho universal a la educación. Otro tanto hace con el que asiste a las mujeres en este campo, como país signatario de la Convención para la Erradicación de la Discriminación contra la Mujer. Además, la Constitución de 1991 consagra el derecho inalienable a la educación en el contexto de la no discriminación (artículo 13) "por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", comprometiéndose como garante de que ésta no se realizará en el país.

Así, de acuerdo con el artículo 67, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación debe formar a los colombianos y colombianas en el respeto a los derechos humanos, a la paz, y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio de que se cobren derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

El Estado regula y ejerce la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de las y los educandos; garantiza el adecuado cubrimiento del servicio y asegura a la infancia y la juventud las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participan en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos señalados por la Constitución y la ley.*

La Educación preescolar

Constitucionalmente, es obligatorio acceder por lo menos a un año de educación preescolar. No obstante, los desarrollos en este sentido aún no han sido suficientes; la creación del "Año Cero" en algunas zonas del país sólo permite a un grupo minoritario recibir educación preescolar. Esta deficiencia es suplida, para los grupos más pobres de la población, con los Hogares Comunitarios del Bienestar Familiar y otras modalidades de atención a los niños y las niñas más pequeños como son los jardines Comunitarios, a los cuales se hará referencia en otro capítulo. Y, para los grupos con mayores recursos económicos, se suple con los jardines infantiles o preescolares de carácter predominantemente privado.

Las niñas no son objeto de discriminación en este nivel educativo, como lo muestran los indicadores de matrícula; más aún, su participación en el preescolar, tanto globalmente como por grados, es mayor que la de los varones, tal como lo evidencian las estadísticas disponibles que se presentan en el cuadro 10.4.

* Para desarrollar este Artículo Constitucional y los relacionados, se promulgó en 1993 la Ley 115, Ley General de Educación, mediante la cual se plantea un reordenamiento del sistema educativo y un conjunto de estrategias orientadas a mejorar su calidad; y se formuló en 1996 el Plan Decenal de Educación. Con respecto a la inclusión de la equidad en estas normas, ver el numeral 4 de este artículo.

Cuadro 10.4

MATRÍCULA NACIONAL EN PREESCOLAR POR NIVEL Y SEXO Y
 PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LA MATRÍCULA SEGÚN SEXO, 1993

NIVEL % S/GÉNERO		MATRÍCULA
PREESCOLAR		
Total	571,981	
Hombres		272,570
47.65		
Mujeres		299,411
52.35		
PRE-JARDÍN		
Total	86,274	
Hombres		42,975
49.81		
Mujeres		43,299
50.19		
JARDÍN		
Total	168,203	
Hombres		72,012
42.81		
Mujeres		96,191
57.19		
TRANSICIÓN		
Total	317,504	
Hombres		157,583
49.63		
Mujeres		159,921
50.37		

FUENTE: Tabulados DANE-1994.

Tampoco en indicadores de eficiencia del sistema aparece una brecha negativa para las niñas en cuanto a deserción del preescolar; la situación es más bien al contrario pues según los últimos datos (1991) del Ministerio de Educación Nacional, la deserción total en este nivel se comporta como sigue:

Cuadro 10.5

TASAS DE DESERCIÓN EN EDUCACIÓN PREESCOLAR SEGÚN SEXO, 1991

NIVEL Y GÉNERO	MATRÍCULA	DESERCIÓN		
		Total	% Total	% S/C/ Sexo
Preescolar				
Hombres	234.886	40.041	8.85	17.05
Mujeres	217.369	19.339	4.28	8.90
Total	452.255	59.380	13.13	

FUENTE: Estadísticas del Ministerio de Educación Nacional con base en Tabulados DANE.

En materia cualitativa no se conocen estudios que hablen sobre la calidad del preescolar ni de diferencias en este nivel educativo desde una perspectiva de equidad. Un acercamiento preliminar a la problemática indica que al interior de los jardines infantiles se presenta una socialización diferencial de niños y niñas por estereotipos que refuerzan lo que se espera de las mujeres y de los hombres.¹¹

Por último, en lo que toca al personal docente que trabaja en este nivel educativo, las estadísticas muestran una prevalencia muy elevada de las mujeres en el mismo (96.4%) y el hecho de que ellas tienen mejores niveles educativos que los varones que laboran en preescolar. Esta situación se ilustra en el cuadro 10.6.

¹¹ RICO, Ana. *Socialización de Roles de Género*. Santa Fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Unicef, 1991.

Cuadro 10.6:

PERSONAL DOCENTE CON CARGA ACADÉMICA EN EL NIVEL DE
PREESCOLAR POR ÚLTIMO
NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN
CADA NIVEL SEGÚN SEXO (Comparaciones Intergrupos Genéricos), 1993

ÚLTIMO NIVEL EDUCATIVO	TOTALES	HOMBRES		MUJERES	
		TOTAL	% Intra (100%)	TOTAL	% Intra (100%)
- Primaria	87	5	0.48	82	0.29
- Bachillerato					
B. Pedagógico					
Titulado	6.155	208	19.46	5.947	20.85
Sin Título	400	33	3.09	367	1.29
Otro Bachillerato					
Titulado	1.901	175	16.37	1.726	6.05
Sin Título	284	20	1.87	264	0.93
- Técnico o Tecnólogo					
T. Pedagógico					
Titulado	6.285	79	7.39	6.206	21.76
Sin Título	641	18	1.68	623	2.18
Otro					
Titulado	768	70	6.55	698	2.45
Sin Título	233	11	1.03	222	0.79
- Profesional					
Pedagógico					
Titulado	9.823	248	23.20	9.575	33.57
Sin Título	1.851	84	7.86	1.767	6.20
Otro					
Titulado	605	60	5.61	545	1.91

/...

Sin Titulo	225	45	4.21	180	0.63
- Postgrado Pedagogico					
Titulado	207	7	0.65	200	0.70
Sin Titulo	92	6	0.56	86	0.30
Otro					
Titulado	20	0	0.00	20	0.07
Sin Titulo	14	0	0.00	14	0.05
TOTAL /% INTER	29.591	1.069	3.61	28.522	96.39

FUENTE: Tabulados DANE-1994

Educación Básica Primaria

Este nivel educativo comprende los grados 1° a 5° y se ofrece en dos modalidades: la escuela graduada o primaria "tradicional", cuya oferta se centra principalmente en las ciudades y la escuela nueva, que fundamentalmente tiene presencia en las zonas rurales.

La educación primaria es el nivel educativo con mayor cobertura en el país: alrededor de 88% en términos brutos, y de 75% en términos netos.¹² En ella existe equidad para las mujeres con relación a la matrícula y a los indicadores de eficiencia; es más: en algunos años se presenta una clara ventaja de las niñas en términos de acceso y permanencia en el sistema. Los cuadros 10.7 a 10.9 ilustran esta situación:

Cuadro 10.7

MATRÍCULA POR SEXO EN EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA, 1981-1994

AÑO	HOMBRES %	MUJERES %	DIFERENCIA M %
1981	47.7	52.3	+4.6
1982	48.6	51.4	+2.8
1983	49.3	50.7	+1.4
1984	49.1	50.9	+1.8
1989	50.8	49.2	-1.6
1990	50.8	49.2	-1.6
1991	47.1	52.9	+5.8
1994*	50.9	49.1	-1.8

* Cálculos aproximados para dos regiones DANE.

FUENTES: Turbay, Catalina, 1994 ; Estadísticas MEN,1991 y Tabulados DANE, 1994.

En lo que toca a la deserción escolar es más evidente la ventaja de las niñas sobre los niños; a partir de la década del setenta, ellas permanecen más en el

¹² VÉLEZ, op.cit. 1995

sistema escolar que los niños.¹³ El cuadro 10.8 muestra esta situación en 1991; la deserción es mucho más marcada en éstos que en las niñas.

Cuadro 10.8

TASAS DE DESERCIÓN: ESCUELA PRIMARIA GRADUADA SEGÚN GÉNERO,
1991

NIVEL Y GÉNERO	MATRÍCULA	DESERCIÓN		
		Total	% Total	% S/C/% Sexo
Primaria				
Hombres	1,190,413	206,270	8.16	17.33
Mujeres	1,338,702	70,889	2.80	5.30
Total	2,529,115	277,159	10.96	

FUENTE: Estadísticas del Ministerio de Educación Nacional con base en Tabulados del DANE.

Con relación a las causas de deserción escolar en ambos grupos, aparecen diferencias marcadas por estereotipos de género.

¹³ TURBAY, Catalina. *Brechas de género identificadas en el sistema educativo formal del Colombia*. Versión preliminar, informe de consultoría. Santa Fe de Bogotá, UNICEF, 199.

Cuadro 10.9

CAUSAS DE DESERCIÓN DE LA PRIMARIA POR SEXO
EN SIETE CIUDADES, 1991

Causas	Hombres	Mujeres
CAMBIO DE RESIDENCIA	22.3	19.1
TENÍA QUE TRABAJAR	2.6	0.0
NO ENCONTRÓ CUPO	17.6	13.5
ES MUY COSTOSO	19.0	24.7
NO LO ENVIARON	16.8	15.5
PÉRDIDA O EXPULSIÓN	5.3	0.7
NO QUISO SEGUIR	4.7	11.0
NO PASÓ ADMISIÓN	0.0	1.0
OTRAS	11.8	14.5

FUENTE: Valdés, T. y Gomariz, E. *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. Colombia. Ministerio de Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer-FLACSO, 1993.

En este cuadro puede observarse cómo las razones económicas, particularmente las que tienen que ver con vinculación al trabajo, así como la expulsión del sistema, se presentan más en los varones, reflejo del predominio de estereotipos inspirados en la ideología patriarcal que, en este caso, van en detrimento de la educación del niño. Llama la atención que en las mujeres aparece más como motivo el "no quiso seguir"; lamentablemente, por el tipo de información disponible no se puede establecer a qué obedece la falta de interés por el estudio. A manera de hipótesis cabría afirmar que también en este caso la cultura patriarcal con su escasa valoración de lo académico para las mujeres, puede estar incidiendo en esta "decisión".

Pero la situación de las niñas no es tan halagüeña como podría pensarse. Una cosa son los indicadores de eficiencia y cobertura y otra, muy distinta, lo que muestran los de calidad.

A propósito de los resultados del análisis de factores asociados al logro en matemáticas y lenguaje en el contexto de una evaluación nacional de la calidad de la enseñanza primaria - que resulta en general bastante pobre- según estudios adelantados por el Instituto SER de investigación en 1992 y 1993, el género se asocia al desempeño, cuando menos, en los siguientes aspectos:

* *Calendario A:*

- El rendimiento general de los niños es mejor que el de las niñas.
- Existe una relación entre sexo del alumno y desempeño en lenguaje y matemáticas en los grados tercero y quinto de la población general (escuelas: urbana pública+urbana privada+rural).
- Para los/las estudiantes de tercer grado, en las escuelas urbanas públicas y privadas, hay una asociación positiva entre la docente mujer y el logro en lenguaje y matemáticas. Así mismo, en los tres tipos de escuelas, la mujer docente en este grado se asocia positivamente al logro en matemáticas.
- En quinto grado, el sexo del alumno aparece asociado a un mejor rendimiento de los niños en matemáticas y a un mayor rendimiento de las niñas en lenguaje.

* *Calendario B.* Únicamente fue posible acceder a los resultados de tercer grado que muestran lo siguiente:

- Las niñas de los planteles en general y de las escuelas públicas urbanas presentaron un mayor rendimiento en matemáticas, asociado también a que el docente de esta área fuera un hombre en planteles públicos urbanos.
- El género del plantel (masculino, femenino o mixto) se asoció al logro de los estudiantes en lenguaje. De esta forma, los estudiantes de los planteles masculinos en general rindieron más en lenguaje que los de planteles mixtos o femeninos.
- El que la docente fuera una mujer, aportó positivamente al desempeño de todas las agrupaciones en lenguaje.

- El que el docente fuera un hombre, aportó positivamente al desempeño en matemáticas en el análisis general y en el de planteles públicos urbanos."¹⁴

En síntesis, no existen en la actualidad en el país brechas significativas en materia de cobertura y eficiencia de la escuela que muestren la prevalencia de una discriminación de las niñas en la escuela primaria. En cambio, los logros académicos sí parecen indicar que los varones tienen un mejor rendimiento que las mujeres en pruebas de matemáticas y también en lenguaje en algunos casos, lo cual puede señalar la existencia de procesos de socialización diferencial en términos de la importancia que se atribuye a la formación académica de niñas y niños, y que estaría generando un rendimiento menor en ellas.

En cuanto a la docencia en la escuela primaria, cabe destacar la alta participación porcentual de las mujeres en la población que ejerce el magisterio en ésta. A diferencia de lo que se observó para el preescolar, sus niveles educativos no son más elevados que los de los varones. Si bien las maestras cuentan con más títulos de pregrado que los maestros, ellas acceden menos a la educación de postgrado y son más las mujeres que cuentan únicamente con títulos de bachiller.

El cuadro 10.10 muestra las estadísticas más recientes del país respecto a esta diferencia entre los y las docentes:

¹⁴ TURBAY, Catalina. *Ibid.* pp. 9,10.

Cuadro 10.10

PERSONAL DOCENTE CON CARGA ACADÉMICA EN EL NIVEL DE BÁSICA
PRIMARIA (MODELO GRADUADO) POR ÚLTIMO NIVEL EDUCATIVO
ALCANZADO Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN CADA NIVEL SEGÚN
SEXO (Comparaciones Intergrupos Genéricos), 1993

ÚLTIMO NIVEL EDUCATIVO	TOTALES	HOMBRES		MUJERES	
		TOTAL	% Intra (100%)	TOTAL	% Intra (100%)
- PRIMARIA	811	156	0.68	655	0.66
- BACHILLERATO					
B. PEDAGÓGICO					
TITULADO	52.372	9.149	40.30	43.180	43.28
SIN TÍTULO	2.798	684	3.00	2.114	2.12
OTRO BACHILL					
TITULADO	7.435	2.569	11.26	4.866	4.88
SIN TÍTULO	1.648	404	1.77	1.244	1.25
-TÉCNICO O TECNÓLOGO T. PEDAGÓGICO					
TITULADO	6.795	784	3.44	6.011	6.03
SIN TÍTULO	775	117	0.51	658	0.66
OTRO					
TITULADO	984	296	1.30	688	0.69
SIN TÍTULO	307	76	0.33	231	0.23
-PROFESIONAL					
PEDAGÓGICO					
TITULADO	36.149	5.885	25.80	30.264	30.34
SIN TÍTULO	7.845	1.517	6.65	6.328	6.34
OTRO					
TITULADO	2.310	555	2.43	1.755	1.76
SIN TÍTULO	747	288	1.26	459	0.46
-.POSTGRADO					

/...

PEDAGÓGICO					
TITULADO	1.050	186	4.76	864	0.87
SIN TÍTULO	446	78	0.34	368	0.37
OTRO					
TITULADO	68	18	0.08	50	0.05
SIN TÍTULO	22	3	0.01	19	0.02
TOTAL/% INTER	122.562	22.808	18.61	99.754	81.39

FUENTE: Tabulados DANE-1994

Educación secundaria, básica y media vocacional

La educación secundaria comprende cuatro grados de formación básica obligatoria (6º a 9º) y dos de educación media (10º y 11º). Se ofrece en distintas modalidades, predominando la modalidad académica o bachillerato clásico (cerca del 80% de la matrícula) sobre las modalidades técnicas o diversificadas. Entre éstas se destacan principalmente la Comercial, principalmente acogida por las mujeres, y la Industrial que presenta una matrícula masculina en su gran mayoría. Su cobertura neta es apenas de 48%, siendo quizás el principal cuello de botella de la educación en el país actualmente¹⁵. Además, la brecha entre lo urbano y lo rural en este nivel del sistema es aún más acentuada, por la escasa cobertura del bachillerato en el campo.

Este es el nivel que muestra una mayor tendencia a la feminización de la matrícula. Las mujeres se vinculan más a la escuela secundaria que los varones, representan la mayoría en todos los cursos, y permanecen más en ella, como lo ilustra el cuadro 10.11.

¹⁵ VÉLEZ, C. op.cit.1995

Cuadro 10.11

MATRÍCULA EN EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA Y MEDIA VOCACIONAL
SEGÚN SEXO Y GRADO, TOTALES Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
INTERGRUPOS, 1993

GRADOS	TOTAL	HOMBRES	% MASC	MUJERES	% FEMEN
TOTAL	2.805.123	1.322.359	47.14	1.482.764	52.86
SEXO	709.12	349.270	49.25	359.851	50.75
SÉPTIMO	583.911	274.735	47.05	309.176	52.95
OCTAVO	490.131	228.939	46.71	261.192	53.29
NOVENO	408.579	189.400	46.36	219.179	53.64
DÉCIMO	340.661	156.238	45.86	184.423	54.14
UNDÉCIMO	272.720	123.777	45.39	148.943	56.61

FUENTE: Elaborado con base en Tabulados del DANE, 1994.

Sin embargo, cuando se examina la matrícula en las distintas modalidades no académicas, se hace evidente la persistencia de estereotipos entre hombres y mujeres: ellas son la población predominante en modalidades tradicionalmente femeninas, como los bachilleratos comercial, pedagógico y de promoción social, a la vez que los varones lo son en las tradicionalmente masculinas, como bachilleratos industrial y agropecuario¹⁶. A propósito, vale la pena destacar que el logro académico en la modalidad industrial (predominantemente masculina), evaluado mediante los exámenes de Estado de la secundaria, suele ser el más elevado de todo el grupo de bachilleratos. Es decir, que los varones no sólo reciben una formación profesional que les

¹⁶ TURBAY, Catalina, op.cit.1994.

ofrece un mejor futuro en el mercado ocupacional, sino que también tienen una formación académica de mayor calidad.

Respecto a la eficiencia en este nivel educativo, los indicadores favorecen también a la población femenina. En las últimas décadas las mujeres permanecen más y se gradúan de la educación secundaria en mayor número que los varones. Los últimos datos disponibles en materia de deserción, reprobación y aprobación confirman que esta tendencia se mantiene, como puede observarse en el cuadro 10.12.

Cuadro 10.12

INDICADORES DE EFICIENCIA (DESERCIÓN, REPROBACIÓN,
 APROBACIÓN) DE LA EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA
 Y MEDIA VOCACIONAL SEGÚN SEXO
 TOTALES Y PARTICIPACIONES PORCENTUAL INTER E INTRAGRUPOS,
 1993

SITUACIÓN ACADÉMICA	TOTAL	% TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Desertores/as				
Total	218,549	7.79	119,268	99,281
% Intergéneros			54.57%	45.43%
% Intragénero			9.02%	6.70%
Reprobados/as				
Total	412,977	14.72	207,408	205,569
% Intergéneros			50.22%	49.78%
% Intergénero			15.68%	13.86%
Aprobados/as				
Total	2,173,597	77.49	995,683	1,177,914
% Intergéneros			45.81%	54.19%
% Intragénero			75.30%	79.44%

FUENTE. Elaborada con base en Tabulados DANE, 1994.

Sin embargo, distintos estudios sobre causas de deserción en este nivel educativo indican que en éstas subyacen de todas formas elementos

relacionados con la ideología que permea el comportamiento de hombres y mujeres en la sociedad. Una primera fuente de información se encuentra en los datos del Departamento Nacional de Planeación para siete ciudades principales. De acuerdo con éstos, en 1992 las principales causas de deserción de la secundaria fueron las siguientes:

Cuadro 10.13

CAUSAS DE DESERCIÓN POR SEXO EN SIETE CIUDADES, 1992

CAUSAS	HOMBRES	MUJERES
CAMBIO DE RESIDENCIA	0.44	5.65
TENÍA QUE TRABAJAR	20.57	11.34
NO ENCONTRÓ CUPO	8.45	7.32
ES MUY COSTOSO	18.02	20.77
NO LO ENVIARON	1.06	4.55
PERDIÓ O EXPULSIÓN	2.72	3.70
NO QUISO SEGUIR	39.39	28.06
NO PASÓ ADMISIÓN	1.56	4.07
SE CASÓ	0.28	5.98
OTRAS	7.01	8.55
TOTAL	100.00	100.00

FUENTE : Turbay, C. y Otros Causas de Deserción de la Educación Secundaria y Rutas Posteriores a la Deserción según Género. Estudios de Casos en Bogotá, Medellín y Cali. Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia-FONADE, Santafé de Bogotá, 1994.

Nótese en el cuadro anterior la clara incidencia de las tradiciones ideológicas en las motivaciones para desertar de la escuela: por ejemplo, para las jóvenes tiene mayor peso el matrimonio como causa de deserción y el no haber sido enviadas por sus padres, mientras que para los jóvenes lo tiene la necesidad de trabajar.

Un estudio de tipo cualitativo, adelantado en tres ciudades principales de Colombia, confirma la incidencia de la cultura patriarcal en las motivaciones para abandonar la escuela. Si bien jóvenes de ambos sexos desertan principalmente por razones que tienen que ver con los muchos problemas de calidad y organización de los bachilleratos en el país, el examen de las causas explícitas (las manifestadas al comienzo de las entrevistas) y de las de fondo (las concluidas al terminar las entrevistas), muestra claramente que esta visión tradicionalista ideológica está tácitamente incorporada en muchos de los casos de deserción. Así se comprueba tanto cuando se comparan los resultados intergrupos genéricos, como cuando se analizan los datos separados para cada sexo (intragrupos). Los cuadros 10.14 y 10.15 muestran algunas de las diferencias encontradas:

Cuadro 10.14

CAUSAS DE DESERCIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. PORCENTAJES
SEGÚN APORTES DE ENTREVISTADOS(AS) POR SEXO

ORIGEN/CAUSAS	CAUSAS EXPLÍCITAS		CAUSAS EN PROFUNDIDAD	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
EDUCATIVAS	32.14	24.40	34.08	21.23
FAMILIARES	4.17	4.76	4.47	6.70
PARES	2.38	1.79	3.35	2.23
CLT. PATRIARCAL	0.00	2.98	0.56	5.03
ECONÓMICAS	16.07	4.76	10.06	5.03
PROBLM. SOCIALES	1.19	1.79	2.79	1.12
EMOCIÓN Y DESARROLLO.	1.79	1.19	1.12	1.68
SALUD	0.59	0.00	0.55	0.00

FUENTE: Turbay, C. y Otros. Causas de Deserción...

Cuadro 10.15

CAUSAS DE DESERCIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. PORCENTAJES
INTRAGRUPOS POR SEXO.

CAUSAS /ORIGEN	Causa Explicita		Causa en Profundidad	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
EDUCATIVAS	55.10	58.57	59.80	49.35
FAMILIARES	7.14	11.43	7.84	15.58
PARES	4.08	4.29	5.88	5.19
CLT.PATRIARCAL	0.00	7.14	0.98	11.69
ECONÓMICAS	27.55	11.43	17.66	11.69
PROBL.SOCIALES	2.04	4.28	4.90	2.60
EMOCIÓN Y DESARROLLO	3.06	2.85	1.96	3.90
SALUD	1.02	0.00	0.98	0.00

FUENTE: Turbay, C. y Otros. Causas de deserción

En los cuadros anteriores puede observarse cómo las causas económicas y los problemas sociales (vb.gr. violencia) desempeñan un papel más importante en el caso de los varones, mientras que para las mujeres tienen mayor peso las razones familiares y las ligadas a la discriminación que sufren bajo la cultura patriarcal.

Respecto a las zonas rurales no se conocen o no existen estudios relacionados con la deserción en este nivel educativo.

/...

Finalmente, a propósito de la población estudiantil en secundaria básica y media es importante hacer referencia a la calidad de la educación, desde el análisis de género y la perspectiva de equidad para las mujeres. Al respecto, en los resultados preliminares de una evaluación adelantada por el Sistema Saber de Evaluación de la Educación y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, en la cual se evaluó el logro académico de estudiantes de ambos sexos pertenecientes a los grados 7º y 9º de ambos calendarios académicos, se insinúa un mejor rendimiento general de los varones.

De otro lado, los resultados preliminares de una investigación en curso sobre el desempeño de hombres y mujeres en los Exámenes de Estado de la educación secundaria para los dos períodos académicos de 1982, 1987, 1992 y 1995, muestran que, en general, los jóvenes se ubican en los rangos de puntajes altos en una proporción significativamente mayor que las jóvenes. Esto ocurre tanto en la prueba total, como en las distintas subpruebas que la conforman. Las mujeres tienden a prevalecer proporcionalmente sobre los hombres en los rangos de puntajes medios y, sobre todo, en los bajos. Ambos sexos se ubican principalmente en los primeros. Solamente en algunos períodos ellas alcanzan rangos de puntajes más altos que los varones en el área de Lenguaje, pero ni es en todos los períodos ni la ventaja es muy grande.¹⁷

Además, tradicionalmente los resultados en los exámenes de estado analizados por tipos de colegio muestran que los exclusivamente masculinos suelen obtener los mejores puntajes en los exámenes estatales de la secundaria. El cuadro 10.16 ilustra esta situación en 1993 tanto para el país como para la capital de la República.

¹⁷ TURBAY, Catalina. *Análisis de los resultados de los exámenes de Estado de la educación secundaria desde la perspectiva de género*. Informe final de investigación. Santa Fe de Bogotá: DINEM, 1996.

Cuadro 10.16

RENDIMIENTO DE LOS PLANTELES SEGÚN TIPO, 1993

Plantel	Colombia			Santa Fe de Bogotá		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Masculino %	60.9	24.7	14.4	83.0	13.6	3.4
Femenino %	37.6	30.4	32.0	64.5	27.1	8.4
Mixto %	16.8	31.8	51.4	32.6	35.4	32.0

FUENTE: Turbay, C. Brechas...

En síntesis, cabe afirmar que no obstante la mayor presencia y permanencia de las mujeres en la educación secundaria, persisten serios problemas de equidad en ésta, los cuales se evidencian tanto en sus opciones vocacionales cuando éstas son posibles, como en sus logros académicos. En este sentido, es importante considerar que una estrategia orientada a promover la equidad para las mujeres en la secundaria básica y media, necesariamente habrá de tener en cuenta esta problemática, atendiendo no sólo los aspectos de cobertura y eficiencia, sino también y quizás sobre todo, lo que ocurre en la socialización y formación académica impartida en las aulas. Hoy por hoy, parecen estar favoreciendo un desempeño más bajo de la población femenina...

Una investigación reciente auspiciada por la Presidencia de la República y la Fundación Friedrich Naumann sobre los textos escolares que se emplean en la educación primaria y secundaria, como instrumentos de socialización para hombres y mujeres, mostró una abrumadora presencia de estereotipos sobre los hombres y las mujeres, y la prevalencia de un lenguaje eminentemente sexista. De acuerdo con los indicadores empleados para el estudio los resultados cuantitativos fueron, entre otros, los siguientes:

* Las mujeres no alcanzan a ser 20% de los personajes representados en los textos, se mantienen por debajo de este índice de presencia no sólo respecto a los principales, sino también con relación a los secundarios.

* Cuando se representan los quehaceres domésticos, las actividades tradicionalmente femeninas son realizadas en su gran mayoría por mujeres,

/...

aunque ahora 57,8% de ellas también aparece realizando las labores tradicionalmente masculinas.

* Sólo muy ocasionalmente se representa el trabajo productivo de las mujeres en el ámbito público, y en la mayor parte de estos casos se trata de una prolongación de su quehacer en lo privado por afinidad del tipo de actividad. En muy pocas ocasiones su trabajo tiene un reconocimiento social alto y casi nunca aparecen ejerciendo cargos de poder ...¹⁸

En lo referente al personal docente que labora en la educación secundaria básica y media, a diferencia de lo observado en los niveles anteriores, hay una participación mucho más importante de los varones en la composición del cuerpo docente; sin embargo, las mujeres aparecen con niveles educativos un poco más elevados que los de los varones. El cuadro 10.17 ilustra esta situación, representativa de una tendencia general que se ha mantenido también en los últimos años.

¹⁸ TURBAY, Catalina y PÉREZ, Julio. *Hacia la producción de Textos Escolares desde una Perspectiva de Equidad en las Relaciones de Género*. Santa Fe de Bogotá: Fundación Friedrich Naumann, Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1993.

Cuadro 10.17

PERSONAL DOCENTE CON CARGA ACADÉMICA EN EL NIVEL DE BÁSICA
SECUNDARIA Y MEDIA VOCACIONAL POR ÚLTIMO NIVEL EDUCATIVO
ALCANZADO Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN CADA NIVEL SEGÚN SEXO
(Comparaciones Intergrupos Genéricos), 1993

ULTIMO NIVEL EDUCATIVO	TOTAL	HOMBRES		MUJERES	
		Total	%Intra	Total	%Intra
PRIMARIA	185	90	0.12	95	0.14
BACHILLERATO					
B.PEDAGÓGICO					
TITULADO	12,928	6,929	9.47	5,999	8.78
SIN TÍTULO	546	329	0.45	217	0.32
OTRO BACHILL.					
TITULADO	7,749	5,299	7.25	2,450	3.58
SIN TÍTULO	543	274	0.37	269	0.39
TÉCNICO O TECNÓLOGO					
T.PEDAGÓGICO					
TITULADO	6,240	3,365	4.60	2,875	4.21
SIN TÍTULO	636	335	0.46	301	0.44
OTRO					
TITULADO	3,968	2,418	3.31	1,550	2.27
SIN TÍTULO	920	491	0.67	429	0.63
PROFESIONAL					
PEDAGÓGICO					
TITULADO	86,031	41,618	56.90	44,413	64.98
SIN TÍTULO	5,824	3,163	4.32	2,661	3.89
OTRO					
TITULADO	8,411	5,001	6.84	3,410	4.99

/...

POSTGRADO PEDAGÓGICO					
TITULADO	4,646	2,218	3.03	2,428	3.55
SIN TÍTULO	759	311	0.43	448	0.65
OTRO					
TITULADO	603	297	0.41	306	0.45
SIN TÍTULO	128	61	0.08	67	0.10
TOTAL % INTER	141,484	73,136	51.70	68,348	48.30

FUENTE: Elaborada con base en los Tabulados del DANE-1994.

La educación superior

Este nivel educativo comprende los estudios de pre y postrado, en las modalidades técnica, tecnológica y, preponderantemente, en la modalidad universitaria. Su cobertura en el país continúa siendo relativamente baja, por lo cual sólo un grupo minoritario de la población pueden acceder a ésta. Al resto no se le ofrecen tampoco alternativas de formación profesional que brinden otras opciones, indispensables para la juventud.

La problemática desde el análisis de género y la perspectiva de la equidad para las mujeres es relativamente análoga a la que se presenta en la educación secundaria. Si bien las mujeres tienen una participación cada vez más alta en la matrícula y entre los y las graduandos/as de la educación superior, un análisis detallado del tipo de carreras donde tienden a matricularse hombres y mujeres muestra que en las opciones vocacionales de las personas prevalecen aún estereotipos de género provenientes de las distintas fuentes de socialización.

Las Estadísticas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, muestran que las mujeres se matriculan más que los

/...

hombres en este nivel y que se gradúan más que los varones¹⁹. Esta tendencia se viene presentando únicamente en los últimos años y es creciente, como puede observarse en el cuadro 10.18, donde se presenta la evolución de la matrícula según sexo en las distintas modalidades de pre y postgrado.

Cuadro 10.18

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y
COMPOSICIÓN POR SEXO, 1960-1994

Años	Total Matriculados	Mujeres		Hombres	
		No.	%	No.	%
1960	23,013	18,779	81.6	4,234	18.4
1965	44,403	34,094	76.7	10,309	23.3
1975	176,098	112,059	63.6	64,039	36.4
1980	271,630	150,515	55.4	121,115	44.6
1985	417,654	14,270	51.3	203,384	48.7
1990	487,448	236,894	48.6	250,554	51.4
1991	510,777	249,540	48.9	261,237	51.1
1992	535,320	263,483	49.2	271,837	50.8
1993	547,468	269,764	49.3	277,704	50.7
1994	576,540	277,962	48.2	298,578	51.8

FUENTE: ICFES, Estadísticas de la Educación Superior, Banco de Datos, 1991 y 1996.

Los indicadores para matrícula en 1994 por áreas del conocimiento y modalidades (cuadro 10.19) muestran cómo la participación porcentual de las mujeres y los hombres en su composición, refleja algunas diferencias que marcan la incidencia de estereotipos de género en la elección de las carreras. Así, mientras que de acuerdo con el análisis intragrupos los varones eligen carreras como ingeniería, arquitectura y afines, o economía, administración y afines; las mujeres optan principalmente por las áreas de economía, administración y afines y, por ciencias de la educación. A su vez, el análisis intergrupos muestra una marcada prevalencia de los varones en las áreas de

¹⁹ BONILLA, Elsy. *La mujer colombiana en la universidad y en el mundo del trabajo*. Santa Fe de Bogotá: UNIANDES.

ingenierías y agronomía y de las mujeres en las de ciencias de la salud, educación, sociales y bellas artes, para todas las modalidades.

Esta incidencia de la educación sexista en la elección de las carreras se hace aún más evidente cuando se desglosan las áreas en programas de conocimiento. En este último caso, la incidencia de los estereotipos y de la cultura patriarcal es aún más elevada pues, por ejemplo, en el campo de la salud, donde las mujeres aparecen con una mayor participación que los varones, cuando se examinan las carreras ellas prevalecen en la matrícula de las que tienen un perfil más subordinado como es el caso de enfermería o nutrición, entre otras.²⁰

Cuadro 10.19

PARTICIPACIÓN SEGÚN SEXO EN LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN
SUPERIOR POR MODALIDAD DE PROGRAMAS Y ÁREAS DE
CONOCIMIENTO (Porcentajes Horizontales),
1994

Modalidad ÁREA	TOTAL		TÉCNICA		TECNOLÓGICA UNIVERSITAR ^A				POSTGRADO	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
AGRONOMÍA	66.14	33.86	2.07	0.79	26.82	14.65	36.45	17.89	0.79	0.53
BELLAS ARTES	41.09	58.91	10.10	20.30	7.76	16.45	23.23	22.16		
C.DE LA EDUCACIÓN	33.26	66.74	0.30	2.71	1.07	2.07	29.13	56.36	2.75	5.59
C. DE LA SALUD	31.07	68.93	0.08	0.37	1.30	4.23	26.37	61.78	3.32	2.55
C. SOCIALES	38.75	61.25	0.55	0.49	0.79	1.06	34.57	56.70	2.84	2.99
ECONOMÍA Y AFINES	45.38	54.62	2.35	4.07	9.35	13.01	31.33	36.09	2.33	1.45
HUMANIDADES Y C. RELIG.	50.00	50.00	-	-	0.59	7.64	44.20	35.33	5.21	7.03
INGENIERÍAS	68.78	31.22	4.58	2.86	13.06	6.96	50.34	21.03	0.80	0.36
MATEMÁTICAS	51.37	48.63	1.24	2.95	7.90	10.65	36.59	32.36	5.63	2.68

FUENTE: ICES. Estadísticas de Educación Superior, Banco de Datos, 1996.

En cuanto al cuerpo docente, el nivel educativo superior se diferencia de los anteriores por una abrumadora mayoría de personal masculino. El cuadro 10.20 muestra cómo evolucionó la participación de ambos sexos entre

²⁰ BONILLA, Elsy, Ibid.

1975 y 1985, estrechando un poco la brecha entre las mujeres y los hombres. Esto es así especialmente en la universidad privada.

Cuadro 10.20

DOCENTES EN EDUCACIÓN SUPERIOR SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN Y SEXO 1975-1985

MODALIDAD	1975			1980			1985		
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M
TECNOLÓGICA	1322	73.8	26.2	1164	83.2	16.6	3021	69.1	30.9
INTERM.PROF	19821	78.2	11.9	2601	76.6	23.4	3460	71.4	28.6
UNIVERSITAR	-	-	-	26930	80.8	19.2	36746	77.4	22.6

FUENTE: Elaborado con base en: Bonilla, Elsy y Rodríguez, Penélope. Fuera del Cerco. Mujeres, Estructura y Cambio Social en Colombia. Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Bogotá, 1992.

Esta tendencia a un ligero incremento en la participación femenina en el cuerpo docente de la educación superior ha sido constante. Entre 1983 y 1993, se observó una reducción de la brecha intergéneros de 5% y un crecimiento en la participación de las mujeres cercana a 60%, para una variación de 68,8% en el número de plazas femeninas. El siguiente cuadro ilustra estas variaciones:

/...

Cuadro 10.22

PLAZAS DOCENTES SEGÚN SEXO
 (Participaciones Porcentuales Intergrupos según sexo). 1983-1993

AÑO	TOTAL		Hombres		Mujeres	
	No	%	No	%	No	%
1983	40,416		31,577	78.1	8,839	21.9
1984	41,636		32,171	77.3	9,465	22.7
1985	43,227		32,999	76.3	10,228	23.7
1986	43,469		33,210	76.4	10,259	23.6
1987	44,269		33,942	76.7	10,327	23.3
1988	47,990		36,438	75.9	11,552	24.1
1989	51,725		38,659	74.7	13,066	25.3
1990	52,445		38,480	73.4	13,965	26.6
1991	54,164		40,090	74.0	14,074	26.0
1992	54,414		39,761	73.1	14,653	26.9
1993	55,796		40,879	73.3	14,917	26.7

Variaciones 1983-1993

83-93	15,380	9,302	29.5	6,078	68.8
-------	--------	-------	------	-------	------

FUENTE: ICFES-Subdirección General de Planeación. Estadísticas de la Educación Superior. Colombia 1993. Resumen Anual. Santa Fe de Bogotá.

LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

Si bien en el país existe una oferta amplia y heterogénea, tanto en términos de instituciones oferentes como de calidad de los programas, y de opciones de Educación No Formal, ENF, en el campo de la formación para el trabajo, no se dispone de un sistema de información nacional que dé cuenta de la

/...

misma No obstante, es necesario destacar que la ENF ha desempeñado un papel muy importante en la formación, particularmente de las mujeres de sectores populares y de las trabajadoras del sector informal de la economía; aunque generalmente esto ocurre también en oficios tradicionalmente femeninos.

El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, adscrito al Ministerio del Trabajo es la institución con mayor cobertura nacional, tanto urbana como rural, en cuanto a la oferta de distintas clases de programas de formación para el trabajo. Funciona gracias a la cotización de las empresas del sector privado. Con relación a la participación en la matrícula se observa, de modo análogo a la escuela formal, que la formación profesional cuenta con una vinculación elevada de las mujeres, en una tendencia que se ha ido incrementando en los últimos años, como puede verse en el cuadro 10.22.

Cuadro 10.22

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LA MATRÍCULA DE FORMACIÓN
PROFESIONAL DEL SENA SEGÚN SEXO, 1988 A 1994

Participación en la Matrícula

Año	Masculina	Femenina
1988	60%	40%
1990	52%	48%
1994*	50%	50%

* Únicamente para zona Urbana; en la zona rural la participación es notablemente más baja, aproximadamente de 38%.

Elaborado con base en: Tovar Luz Perla y Monsalve Constanza. Género en el SENA. Propuesta del Plan de Trabajo, Informe de Avance. Consejería Presidencial para la Política Social-SENA, Santa Fe de Bogotá, 1995, y datos de la División de Evaluación y Estadística del SENA.

Estudios adelantados por la Subdirección de Planeación, División de Evaluación y Estadística del SENA caracterizan la población usuaria de los distintos cursos ofrecidos por la entidad y evidencian que mientras las mujeres son 53,3% del personal usuario de cursos cortos ofrecidos por la institución, representan solamente 38,4% de la matrícula en cursos largos.

/...

Así mismo, los datos de Evaluación y Estadística del SENA muestran que ellas logran una menor promoción que los varones en los cursos.

Así mismo, el análisis de la formación por especialidades, permite concluir que en la formación profesional ofrecida por el SENA hay una "vocacionalización de la matrícula" sesgada por estereotipos de género. De esta forma, la matrícula de las mujeres se ubica de forma preferencial en áreas tradicionalmente "femeninas": "...la mayor participación se reparte entre comercio (85,1%), finanzas (65,3%), administración (48,3%), y servicios (59%), en contraste con la representatividad en electricidad que sólo alcanza a 5,7%. Al analizar la participación en los programas industriales (48,1%) por especialidades, la matrícula se encuentra distribuida entre industria textil (92,8%), confecciones (54,3%) y artes gráficas (38,6%), con una participación minoritaria en metalmecánica (5,6%) o en mecánica automotriz del (6,3%)."21

Se puede así decir que las mujeres optan por profesiones y oficios que les permitirán tener un futuro económico menos bueno que si optaran por programas que no se han considerado femeninos tradicionalmente. Persiste también entonces en la Educación No Formal una fuerte incidencia de los estereotipos en cuanto a lo que es apropiado para los géneros a nivel profesional.

Respecto al profesorado o cuerpo de instructores del SENA, su composición porcentual por sexo y niveles de formación es desfavorable a la participación femenina, pues las mujeres docentes sólo alcanzan a ser 26,8%, un valor que resulta inferior al de otros institutos semejantes de América Latina.

La información sobre el nivel educativo de los docentes no se ha actualizado desde hace cinco años. Las mujeres que entonces se encontraban en los diferentes niveles educativos eran: 7 mujeres (24,1%) entre 29 profesionales con grado de master o especialización; 339 (31,7%) de 1069 con universidad completa; 209 (27,6%) de 756 con universidad incompleta; 80 (16,5%) de 486 con nivel técnico/tecnológico completo; 73 (19,1%) de 383 con nivel técnico/tecnológico incompleto; 206 (22,2%) de 928 con secundaria completa; y 111 (38,3%) de 290 con secundaria incompleta.

²¹TOVAR, Luz Perla y MONSALVE, Constanza. *Género en el SENA*. Propuesta del plan de trabajo, Informe de Avance. Santa Fe de Bogotá: Consejería Presidencial para la Política Social-SENA, 1995.

Lo más importante de esta información es el hecho de que los más altos niveles de porcentajes de nivel educativo entre los docentes son de universidad completa (27%), secundaria completa (23,4%) y universidad incompleta (19%), y que del total de las mujeres docentes participan en estos niveles un 33%, 20% y 20,3% comparado, respectivamente, con el de los hombres de 24%, 24,6% y 18,6%. Esto permite deducir que el porcentaje de las mujeres docentes con un alto nivel educativo es más alto que el de los hombres.²²

AVANCES Y DIFICULTADES DEL SECTOR EDUCATIVO CON RELACIÓN A LA EQUIDAD PARA LAS MUJERES

Como se planteó inicialmente, los avances de la situación de la mujer en Colombia han obedecido más a políticas amplias de democratización y modernización del país, especialmente en el campo educativo, que a políticas particulares orientadas desde la perspectiva del logro de equidad para las mujeres. Si bien el país tiene objetivos de cobertura y calidad, los progresos se han dado más en los aspectos cuantitativos que cualitativos.

En el área de políticas, durante los años 90 se ha cumplido un esfuerzo importante para desarrollar los mandatos constitucionales sobre acceso universal a la educación básica, descentralización de los servicios educativos, y participación de la sociedad civil en estos procesos. Como parte del trabajo adelantado en este sentido, se promulgó la Ley 115 de 1993 y se formuló el Plan Decenal de Educación 1996 - 2005. Este último hace referencia especial al objetivo de superar todas las situaciones de discriminación o aislamiento por razones de género en cuanto a acceso y permanencia en el sistema educativo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 1998, considera la participación y equidad de las mujeres como una de las estrategias del plan. De esta forma, al definir una institucionalidad nacional para el manejo del tema y aprobar la Política para la Equidad y Participación de las Mujeres, EPAM, el gobierno apoyó las consideraciones de ésta sobre la importancia de introducir

²² Ibid.

cambios que conduzcan a una educación con dimensión de género, como una de las formas de alcanzar la igualdad de derechos y la equidad social.

Igualmente, durante los años 90 se han logrado algunos avances en la situación de las mujeres, como se demuestra en la siguiente síntesis:

* La ligera reducción de las tasas de analfabetismo masculina y femenina del 9% al 8,6% en 1993, aunque la reducción en el caso de las mujeres fue ligeramente inferior a la de los hombres (8,4%).

* El mantenimiento de la tendencia hacia una mayor participación femenina en la matrícula de los distintos niveles educativos. Ellas son la mayor proporción de la población estudiantil en preescolar (52.5% en promedio para los distintos grados en 1993 frente a 50.7% en 1991). En la educación básica primaria su participación es cercana a 50%, sin que se hayan presentado mayores variaciones con respecto a años anteriores; en educación secundaria (básica y media vocacional) la proporción de mujeres matriculadas es de 52.9% en 1993, frente al 49.2% de comienzos de esta década; en Educación Superior son casi 52% de la población estudiantil.

* Las tasas de deserción femenina de los distintos niveles de la educación formal, así como el número de egresadas de los mismos, muestran la tendencia que se viene presentando desde años anteriores respecto a una mayor eficiencia de la educación de las mujeres que de la de los varones, medida por retención en el sistema. No obstante, las causas de deserción siguen estando altamente asociadas con estereotipos sexistas que, como ya se anotó, inciden negativamente para hombres y mujeres.

* El personal docente ha mantenido la tendencia a una mayor participación femenina en los niveles iniciales del sistema, pero ésta decrece a medida que se asciende hasta llegar a la Educación Superior. Sin embargo, las mujeres han aumentado su participación en este último nivel en un 2% aproximadamente, en lo que va corrido de la década.

* Prevalece el problema de la influencia de los estereotipos sexistas en las opciones vocacionales.

* Merece resaltarse el avance logrado en los esfuerzos institucionales para introducir el análisis de género y la equidad para las mujeres en los procesos educativos. Aunque se trata de un esfuerzo inicial, la Oficina de Mujer de la

Presidencia de la República, que bajo diferentes esquemas administrativos ha venido actuando desde 1990, y el Ministerio de Educación Nacional, MEN, han desarrollado una serie de tareas para cumplir este objetivo.

Conocimiento de la problemática de educación, género y equidad para las mujeres.

Las siguientes investigaciones y consultorías para documentar los asuntos de género y equidad para las mujeres en el sector educativo han sido realizadas o están actualmente en ejecución, promovidas por la Unidad de Género de la ministra responsable de la EPAM, y por la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres:

** Análisis de los resultados en los exámenes de estado de la educación secundaria desde la perspectiva de género.* Esta investigación que tiene por objeto hacer un análisis comparativo entre el desempeño de mujeres y hombres en la prueba que el Estado realiza cuando se finaliza la educación secundaria, y en las distintas subpruebas que la conforman: aptitud verbal, aptitud matemática, lenguaje, matemáticas, biología, química, física y electivas. La investigación abarca los resultados obtenidos en las pruebas durante los últimos 13 años.

** Factores de género en la educación sexual.* la investigación se propone la revisión del Programa de Educación Sexual del MEN, desde la perspectiva de género. Comprende el análisis de los contenidos a trabajar con la población estudiantil y los programas de capacitación de maestros y maestras.

** Sistematización de la información.* Se refiere a aquella recogida por la Comisión de la Mujer de la Asociación Distrital de Educadores, a lo largo de diez años de un trabajo de capacitación a docentes del Distrito Capital sobre el tema de la discriminación sexual en el ámbito escolar.

** La Perspectiva de género en el plan de desarrollo nacional.* Análisis de los sectores de Educación y Salud, consultoría orientada a identificar las áreas estratégicas de las políticas públicas sobre las cuales se debe incidir con miras al logro de la equidad para las mujeres.

* *Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres en el sector educativo.* Consultoría dirigida a identificar los aspectos centrales del trabajo conjunto del MEN y la Dirección de Equidad, para el diseño de un plan para el sector.

Institucionalización del Tema y Sensibilización

La existencia de una instancia nacional para implantar la política para las mujeres en la Presidencia de la República desde 1990 ha propiciado el avance en la discusión de los temas de educación, género y equidad para las mujeres. Su acción, conjunta con la del MEN, ha permitido establecer un proceso lento, pero que promete ser fructífero si se cuenta con la decisión política del Ministerio.

El MEN ha tenido de tiempo atrás una unidad para la atención del tema, pero no ha contado con el nivel jerárquico ni con el apoyo logístico para la tarea que se requiere. Sin embargo, a partir de 1994, una nueva institucionalidad nacional definió, entre otros mecanismos, la creación de una Red Sectorial para la Política de Equidad, con representación de las mujeres de más alto rango en cada ministerio. De esta forma, el MEN participa en las decisiones de la política en este sentido, a la vez que se compromete con la ejecución de los programas.

Como parte de esta nueva institucionalización, el MEN designó en el Viceministerio de Educación, un funcionario/a, que actúa como persona focal desarrollando labores de coordinación con la Dirección y con demás entidades involucradas en las acciones que se proyectan para la creación de una cultura donde haya realmente una igualdad de oportunidades en la educación, no sólo en lo cuantitativo sino en lo cualitativo. Dentro de las políticas y programas, el MEN y la Dirección Nacional para la Equidad de las mujeres están definiendo el plan de trabajo para el corto y mediano plazo.

En cuanto a programas, el MEN ha desarrollado un proceso de sensibilización y capacitación de funcionarios, de esta forma:

* *A nivel nacional.* Se ha centrado sobre conceptualización de género, equidad y educación, dirigiéndose a un grupo pequeño de funcionarios con

el fin de iniciar la conformación de un equipo de trabajo para promover la implantación de la política de equidad al interior del MEN. Paralelamente, con un grupo más amplio y representativo del Ministerio, adelanta la definición del análisis de género y de la equidad para las mujeres en sus políticas, programas y proyectos.

* *En las Secretarías Departamentales de Educación.* Desarrolló y evaluó una estrategia de capacitación dirigida a docentes de tres departamentos piloto: Antioquia, Risaralda y Santander, con el fin de iniciar la apertura de espacios de discusión y reflexión sobre la temática de educación y género en los territorios.

Esta estrategia incluyó el diseño y publicación del manual de capacitación "Mi Mamá me Mima, Mi Papá Fuma Pipa"; la recopilación del material didáctico producido nacional e internacionalmente sobre género y educación; y el diseño de una metodología experimental para capacitación de docentes en servicio activo. Los resultados son:

- La capacitación de más de 500 maestros, directivos docentes y profesionales universitarios.
- La conformación de equipos de trabajo interesados en explorar la discriminación por razones de género en la institución educativa.
- La recopilación de información sobre el pensamiento y las actitudes del profesorado en el tema, y la validación de los materiales didácticos mencionados anteriormente.

* Así mismo, como ya se ha mencionado, El MEN y la Dirección para la Equidad, en cooperación con la Asociación de Educadores del Distrito Capital y UNICEF, están desarrollando una estrategia de sensibilización e incentivos para empresas editoriales de textos escolares con el fin de acordar cambios dirigidos a la erradicación de estereotipos de género.

* El Viceministerio de la Juventud ha adelantado actividades de capacitación para sus funcionarios nacionales y territoriales, buscando incorporar específicamente el componente de género en el Proyecto Nacional de Educación Sexual. En la actualidad, ha contratado una asesoría para la introducción del análisis de género y la equidad para las mujeres en los ocho programas que el Viceministerio tiene a su cargo.

/...

* La consolidación de la acción del MEN se busca a través de la puesta en marcha del Programa de Equidad para las mujeres. Con este fin, se ha conformado un grupo interno de trabajo y se ha obtenido la cooperación de UNESCO. Dentro de sus objetivos se encuentran:

- La ampliación del acceso a la Educación Básica.
- Mejorar la calidad de la Educación Básica dentro del contexto de educación permanente, desarrollo humano integral, y perspectiva no sexista.
- Integrar los conceptos y procesos de educación no sexista a la construcción y desarrollo del Proyecto Educativo Institucional, PEI, que cada institución educativa debe elaborar.

Este trabajo sectorial ha enfrentado dificultades de muy diversa índole, pero las fundamentales tienen que ver con la resistencia de los funcionarios y docentes frente a los cambios en favor de la equidad para las mujeres y la visión del análisis de género, y con la existencia de un compromiso más verbal que de hecho por parte de los funcionarios directivos del MEN. Sin embargo, en la actualidad existe una voluntad política más decidida frente a la incorporación de estos temas.

DESARROLLO LABORAL²³

ARTÍCULO 11.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera del empleo a fin de asegurarles, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

- a. El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
- b. El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
- c. El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;
- d. El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
- e. El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
- f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluyendo la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra las mujeres por razones de matrimonio o maternidad, y de asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

²³ La información cuantitativa utilizada para caracterizar el trabajo de las mujeres en el área urbana se fundamenta principalmente en datos de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE realizadas en el mes de septiembre de los años 1993, 1994 y 1995. Estas dan cuenta de la situación de empleo en siete áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

- a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
 - b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables, sin que haya lugar a la pérdida de empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
 - c. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
 - d. Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.
3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

El presente capítulo ofrece una caracterización de la situación actual de las mujeres colombianas, con énfasis en el mercado laboral urbano²⁴, como referente de evaluación respecto a los avances en la perspectiva de género y equidad para las mujeres en la esfera del empleo. El capítulo se ha estructurado en los siguientes temas: descripción general del contexto político y económico en la década de los noventa; caracterización de la situación del empleo urbano; participación de la mujer en el contexto de la población total y de la Población en Edad de Trabajar, PET; desempeño laboral de las mujeres; las mujeres y el desempleo; y avances y dificultades en materia del trabajo de las mujeres.

²⁴ La situación de la mujer rural en Colombia se aborda en un capítulo posterior.

CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.

La aprobación de la nueva Carta Constitucional colombiana, en 1991, constituye el hecho político más importante de la década de los noventa en el país.

De un modo paralelo a esta gran reforma legal, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se adoptan en Colombia los programas de estabilización y de ajuste estructural implementados por el Fondo Monetario Internacional, FMI, como la apertura económica, la reforma legal, reforma financiera, reforma a la seguridad social, reforma administrativa y programa de privatizaciones, entre otros.

El proceso de adopción del modelo neoliberal en Colombia se inicia con la administración Barco (1986-90) pero fue sólo en el gobierno de César Gaviria (1990-94) cuando se puso en marcha de una manera generalizada y decisiva.

La aplicación del modelo en medio de unas condiciones de rezago tecnológico en la producción nacional, y la acelerada urbanización que se inició a mediados del siglo presente²⁵ han tenido como inevitable consecuencia un agravado aumento de la pobreza. Diagnósticos recientes²⁶ muestran que en el cuatrienio 90-94 el número de pobres absolutos pasó de 13,5 a 16 millones, es decir, más de la mitad de la población colombiana en ese período. Por otra parte, el desmonte de los subsidios y la privatización de los servicios públicos provocaron un aumento en sus costos para el usuario, limitando el acceso a éstos de grandes sectores de la población, entre ellos, las mujeres pobres.

En el campo económico, los efectos de la adecuación del país a las nuevas condiciones de mercado ocasionaron en el conjunto de la economía nacional

²⁵ En el aspecto demográfico se incrementó notablemente el peso de la población urbana en el contexto total de la nación. Partiendo de un proceso de urbanización iniciado a mediados de siglo se pasó del equilibrio cuantitativo en la composición urbana-rural de la población a una situación de predominio del componente urbano (actualmente representa alrededor del 70%). Por otra parte, los avances científicos y tecnológicos acompañados de la influencia de políticas en particularmente materia de salud y educación, han propiciado en las dos últimas décadas una disminución importante en las tasas de mortalidad y de natalidad, mejoría en la calidad de vida, así como un proceso de envejecimiento de la población.

²⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *El Salto Social : Bases para el Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998*. Santa Fe de Bogotá, 1994.

una caída significativa del PIB. Para 1991 apenas se había logrado 2% frente al 4.3% del año anterior y a 4.6% obtenido en promedio durante el período 1986-1990.

Posteriormente, a pesar de esta baja del PIB originada en las políticas de estabilización y en la disminución de la dinámica de algunos sectores -minería, caficultura-, este indicador mejoró ascendiendo a 3,8% en 1992, a 5,3% en 1993 y a 5,7% en 1994, años en los que los aportes más significativo provinieron del grupo de bienes y servicios no transables como los sectores financiero, de servicios de gobierno, de las comunicaciones y de la construcción. El grueso de la industria liviana -textiles, confecciones y artículos de cuero- sufrió un marcado deterioro debido a su baja competitividad en los mercados internacionales.

La situación de los sectores de la industria y la agricultura actualmente es gravosa. Mientras en 1990 sólo 6 empresas entraron en concordato, en 1994 la cifra ascendió a 27, y para octubre de 1995, 74 empresas habían hecho lo mismo y otras 70 se encontraban en una situación tan difícil que podía llevarlas a solicitar este recurso²⁷.

El actual gobierno, en su Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social", reconoce que la reforma administrativa y la modernización del Estado han dejado al país un gran número de desempleados y que no puede ignorarse la crisis agropecuaria que en el período 91-93 se manifestó en la pérdida de cerca de 230 000 empleos.

Las características del empleo se amoldan a las pautas dominantes del proceso de urbanización y de ajuste estructural: la mayor parte de la población ocupada se ubica en las zonas urbanas, y en los sectores secundario y terciario de la economía, específicamente, en las ramas de industria, servicios y comercio.

LA SITUACIÓN LABORAL URBANA EN COLOMBIA.

²⁷ Información de la Superintendencia de Sociedades, citada por AHUMADA, Consuelo, *El Modelo Neoliberal*, Santa Fe de Bogotá: Áncora Editores, 1996.

Entre las características del mercado laboral colombiano en la primera mitad de la década de los noventa que se resulta importante destacar, se encuentran :

* *Inicial incremento y posterior descenso de las tasas globales de participación.* En siete áreas metropolitanas la relación porcentual entre la Población Económicamente Activa, PEA y la población en edad de trabajar fue superior a 50% a finales de los ochenta; alcanzó una tasa máxima de 60% en 1993 y presentó tendencias posteriores al estancamiento y a la baja. Durante 1995 se redujo a 58%.

* *Terciarización de la PEA.* Es un proceso que se cumple especialmente con la participación de los sectores comercio y servicios en la generación de empleo. En el período antes aludido, estos sectores y el de servicios financieros agrupaban aproximadamente 62% de la población ocupada en las ciudades. Dentro de los aspectos que presentan más dificultades se encuentran:

* *Seguridad social.* 49.6% de los trabajadores urbanos no cuenta con seguridad social de ninguna clase.

* *Ingresos.* 41% de los trabajadores independientes y 51% de los trabajadores por cuenta propia informales devengaban ingresos inferiores al salario mínimo mensual²⁸.

La complejidad de la coyuntura socioeconómica por la que atraviesa el país ha llevado a situaciones críticas en algunas áreas. De esta forma, entre los años 1993 y 1995, el empleo mostró las siguientes características:

* *Disminución inicial del desempleo y posterior aumento.* En los noventa el desempleo urbano disminuyó a niveles inferiores al 10%; en 1993 presentó la tasa más baja: 7.75%. Actualmente, debido a efectos causados por la baja competitividad, el contrabando y la crisis económica en algunos sectores de la producción, se ha incrementado. Esta tendencia ya era clara en 1995, cuando aumentó a 9.37%.²⁹

* *Factores diferenciales por género en el desempleo.* Al observar el fenómeno del desempleo por sexo, se encuentra que éste afecta a las mujeres en una

²⁸ LÓPEZ, H., op. cit.

²⁹ La tendencia creciente de este fenómeno arrojó para marzo de 1996 una tasa de desempleo del 10.4% y en diciembre de ese mismo año alcanzó un 11.9%. Cifras del DANE.

proporción dos veces mayor que a los hombres: mientras ellas presentan tasas de desempleo que llegaron a 10.95% en 1993, y a 12.38% en 1995, ellos registran porcentajes de 5.3% y 7.1% durante los mismos períodos. Para diciembre de 1996, según datos publicados por el DANE, la tasa de desempleo de las mujeres fue del 15.1%, mientras que la de los hombres fue del 9.6%. DANE. Boletín de Prensa.

Análisis del sector formal e informal en Colombia

Uno de los aspectos fundamentales para la comprensión de la situación laboral urbana en el país es la diferenciación entre el sector formal y el informal. Ésta puede analizarse bajo diversas perspectivas:

* *Diferenciación por sexo.* El sector formal está constituido así: 60% por hombres y 40% por mujeres; el informal muestra una distribución similar por sexo: 58% son hombres y 42% son mujeres.³⁰

* *Diferenciación por grupos de edad.* Los más jóvenes (19 o menos años) son 4% de la fuerza de trabajo formal y 15% de la informal, es decir, el grupo más vulnerable de la población frente al fenómeno del empleo: acceden a aquellos puestos que requieren menor experiencia laboral y menores niveles de calificación. Estos jóvenes, que generalmente provienen de sectores populares, son los que ingresan a las filas de empleo y subempleo en condiciones de mayor desigualdad -menor preparación- en términos de escolaridad.

Este aspecto es muy delicado: individualmente se supone que la escolaridad se relaciona con las habilidades y calificaciones mínimas para acceder a los puestos de trabajo mejor remunerados; pero el hecho de que la escolaridad de quienes demandan los trabajos deje mucho que desear afecta las posibilidades de crecimiento del país, pues se constituye en freno para el aumento de la productividad y de la competitividad indispensables para una eficaz inserción en el mercado internacional.

³⁰ McEwan, Patrick. "Heterogeneidad en el sector informal urbano de Colombia". Revista *Coyuntura Social* No. 13. Fedesarrollo, noviembre de 1995.

* *Diferenciación por grado de escolaridad.* Con respecto a la educación encontramos que 22% de la población ocupada en el sector formal cuenta con educación primaria o ningún nivel (1%) frente a 50% de la población laboral del sector informal.

* *Diferenciación por estrato socioeconómico.* La población de estrato bajo participa laboralmente en mayor proporción en el sector informal; dos quintas partes (39%) de este sector son de estrato bajo, en contraste con una cuarta parte (24%) que trabaja en el sector formal.

* *Diferenciación por ingresos.* En el sector informal los ingresos en promedio sólo llegan a 56.5% de lo que devengan los trabajadores del sector formal. La precariedad de este sector de la economía es de tal magnitud que sólo 13% de quienes se desempeñan en él obtienen ingresos superiores a 2 salarios mínimos por mes (cuadro 11.1)

Cuadro 11.1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN RANGOS DE INGRESOS Y SECTOR DE LA ECONOMÍA EN 1992
(salarios mínimos)

INGRESOS	SECTOR	
	FORMAL	INFORMAL
< 1 S.M.	17	53
1 A 2 S.M.	50	34
> 2 S.M.	33	13

FUENTE: McEwan, Patrick, 1995.

Características del empleo en Colombia.

Las características del empleo en Colombia, presentan dos aspectos contradictorios que afectan la estructura laboral: el primero, es la desaceleración del empleo a nivel urbano; el segundo, se refiere a una característica estructural del desempleo: el desfase entre las demandas de calificación que se requieren para algunos puestos y la que ofrecen los

/...

aspirantes³¹. Este es un hecho importante pues limita las posibilidades de acceso equitativo a puestos con *status* y reconocimiento social y laboral para un sector amplio de la población laboral urbana del país.

La línea de la pobreza

El análisis de este aspecto reviste una enorme complejidad. Como cualquier fenómeno social debe ser revisado desde múltiples perspectivas. Entre éstas, destacamos las siguientes:

Situación de pobreza, miseria e indigencia

Los indicadores pertinentes señalan para Colombia una disminución de la pobreza durante los años 1985 a 1991 y un ligero aumento para 1993. Sin embargo, prevalece la brecha entre los sectores rural y urbano³². Algunos indicadores utilizados para determinar la magnitud de la pobreza como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, y el de población en situación de miseria, muestran esta evolución (cuadro 11.2).

En 1985, la proporción de hogares rurales con NBI era 2.2 veces mayor que la de hogares urbanos y en 1993 esta diferencia se incrementó en casi tres veces. En otras palabras, mientras uno de cada cinco hogares urbanos presenta Necesidades Básicas Insatisfechas, esta situación afecta a tres de cada cinco hogares rurales. Por otra parte, las tendencias actuales del NBI en el sector rural son las que presentaba el urbano hace dos décadas.

Aunque el índice de NBI se haya disminuido, no puede negarse que también ha ocurrido lo mismo con el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores. La capacidad de compra de los ingresos de los trabajadores urbanos disminuyó en los noventa con respecto a los ochenta como efecto del rebote inflacionario

³¹El desempleo en Colombia presenta características estructurales, esto es, la inadecuación entre los requerimientos en términos de calificación de los puestos de trabajo y la baja escolaridad / calificación laboral de los aspirantes. Una de las especificidades del fenómeno laboral urbano es la reducción de los puestos de trabajo para personal calificado y el incremento en puestos que requieren poca experiencia y de bajos salarios. Ver: LOPEZ, H., 1995. *Memorias del Foro Nacional sobre Competitividad, Desarrollo Tecnológico y Formación para el Trabajo*. Bogotá, p. 257 y ss.

³² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DNP. *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*. Santa Fe de Bogotá, 1994, p.37.

de 1985/86, donde el mayor grupo de perdedores se ubicó en el sector informal de la economía. Los trabajadores por cuenta propia y los microempresarios reflejaron pérdidas cercanas al 10%.

Cuadro 11.2

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS-NBI, Y POBLACIÓN EN MISERIA. 1985-1993 Población con necesidades básicas insatisfechas

AÑO	TOTAL	CABECERAS	RESTO
1985	45.6	32.3	72.6
1991	33.7	18.9	55.3
1993	32.2	20.6	58.9

Población en miseria

AÑO	TOTAL	CABECERAS	RESTO
1985	22.8	12.6	44.4
1991	14.0	5.7	25.9
1993	13.5	6.1	13.5

FUENTE: Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 1994-1998.

Otros indicadores como la población bajo la línea de pobreza y la población bajo la línea de indigencia (personas que no logran obtener los recursos necesarios para adquirir la canasta de alimentos con los nutrientes requeridos) indican una situación casi estática e incluso creciente, como lo ilustra el cuadro 11.3.

La medición por línea de pobreza demuestra que más de la mitad de la población total se encuentra en esta situación y destaca las diferencias urbano-rurales. En éstas últimas, cerca de 70% de la población se ubica bajo la línea de pobreza, agravada por la caída de los ingresos reales y por el actual aumento del desempleo.

La población por debajo de la línea de indigencia también señala un comportamiento diferencial entre ambos sectores del país, pues la mayoría de las personas que se ubican dentro de ésta, viven en las zonas rurales. La

diferencia de cifras porcentuales respecto de las que se registran en las urbanas, persiste en proporción de 3 a 1 aproximadamente. Además, entre 1988 y 1992, este indicador mostró tendencias crecientes: en las ciudades, los hogares en situación de indigencia se incrementaron de 11,6% a 13%, y en zonas rurales evolucionaron de 36,3 a 37%.

Finalmente, existen altos índices de subempleo en áreas rurales, situación que se evidencia en los bajos niveles de ingresos de la población ocupada y en los índices de pobreza e indigencia mencionados anteriormente³³.

³³ LÓPEZ, H., Op. cit., p. 67, 68.

Cuadro 11.3

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA Y
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA-POBREZA EXTREMA. 1988-
1992

Población bajo la línea de pobreza

AÑO	TOTAL	CABECERAS	RESTO
1988	54.3	44.0	68.2
1991	56.2	46.2	70.4
1992	53.6	46.4	69.5

Población bajo la línea de indigencia

AÑO	TOTAL	CABECERAS	RESTO
1988	22.1	11.6	36.3
1991	22.0	11.8	36.8
1992	20.5	13.0	37.0

FUENTE: Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. 1994-1998.

PARTICIPACIÓN FEMENINA EN EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

La participación de la mujer en el mercado laboral se ha incrementado durante los últimos años: en 1992, las mujeres eran 41,9% de la Población Económicamente Activa, PEA, en la zona urbana y en 1995 aumentaron a

/...

42.7%. En la zona rural pasaron de una participación de 27,8% en 1992, a una de 28,8% en 1995.³⁴

Así mismo, la tasa de ocupación de las mujeres muestra un crecimiento constante: en 1992 era de 34,5% y en 1995 de 35,7%, a diferencia de la tasa de ocupación masculina que disminuye de 65,5% en 1992 a 64,2% en 1995.³⁵

Cuadro 11.4

-PEA, OCUPACIÓN Y DESOCUPACIÓN COMPARANDO 1992-1995 DISCRIMINADO POR SEXO, ZONA Y NIVEL EDUCATIVO

		1992			1995		
		PEA	OCUPADA	DESOCU.	PEA	OCUPADA	DESOCU.
Total	Total	13.909.710	12.919.664	990.046	14.895.276	13.766.325	1.128.951
	Ninguno	1.017.799	979.070	38.729	928.743	906.602	22.141
	Primaria	6.201.107	5.902.328	298.779	6.077.416	5.763.975	313.441
	Secundaria	5.068.578	4.523.293	545.285	5.980.939	5.339.009	641.930
	Superior	1.488.275	1.386.366	101.909	1.858.442	1.709.097	149.345
Hombres	Total	8.876.043	8.461.787	414.256	9.338.730	8.844.870	493.860
	Ninguno	726.223	702.582	23.641	659.702	647.594	12.108
	Primaria	4.292.627	4.163.799	128.828	4.185.470	4.027.418	158.052
	Secundaria	2.957.339	2.735.899	221.440	3.485.637	3.222.492	263.145
	Superior	813.943	776.230	37.713	972.092	912.206	59.886
Mujeres	Total	5.033.667	4.457.877	575.790	5.556.546	4.921.455	635.091
	Ninguno	291.576	276.488	15.088	269.041	259.008	10.033
	Primaria	1.908.480	1.738.529	169.951	1.891.946	1.736.557	155.389

³⁴ SISD, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia. Boletín # 13. DNP. 1996.

³⁵ Idem.

	Secundaria	2.111.239	1.787.394	323.845	2.495.302	2.116.517	378.785
	Superior	674.332	610.136	64.196	886.350	796.891	89.459
URBANO	Total	8.286.109	7.541.580	744.529	9.054.274	8.214.718	839.556
	Ninguno	244.718	226.532	18.186	197.040	188.508	8.532
	Primaria	2.712.360	2.529.996	182.364	2.556.244	2.371.486	184.758
	Secundaria	3.883.863	3.438.910	444.953	4.561.480	4.056.512	504.968
	Superior	1.356.847	1.261.798	95.049	1.700.992	1.561.318	139.674
Hombres	Total	4.815.385	4.504.502	310.883	5.184.618	4.819.020	365.598
	Ninguno	136.892	126.238	310.883	99.942	94.608	5.334
	Primaria	1.663.303	1.579.622	83.681	1.561.929	1.466.788	95.141
	Secundaria	2.224.967	2.044.964	180.003	2.600.024	2.392.751	207.273
	Superior	739.678	705.157	34.521	896.607	839.426	57.181
Mujeres	Total	3.470.724	3.037.078	433.646	3.869.656	3.395.698	473.958
	Ninguno	107.826	100.294	7.532	97.098	93.900	3.198
	Primaria	1.049.057	950.374	98.683	994.315	904.698	89.617
	Secundaria	1.658.896	1.393.946	264.950	1.463.977	1.663.761	297.695
	Superior	617.169	556.641	60.528	804.385	721.892	82.493
RURAL	Total	5.623.601	5.378.084	245.517	5.841.002	5.551.607	289.395
	Ninguno	773.081	752.538	20.543	731.703	718.094	13.609
	Primaria	3.488.747	3.372.332	116.415	3.521.172	3.392.489	128.683
	Secundaria	1.184.715	1.084.383	100.332	1.419.459	1.282.497	136.962
	Superior	131.428	124.568	6.860	157.450	147.779	9.671
Hombres	Total	4.060.658	3.957.285	103.373	4.154.112	4.025.850	128.262
	Ninguno	589.331	576.344	12.987	559.760	552.986	6.774
	Primaria	2.629.324	2.584.177	45.147	2.623.541	2.560.630	62.911
	Secundaria	732.372	690.935	41.437	885.613	829.741	55.872

/...

	Superior	74.265	71.073	3.192	75.485	72.780	2.705
Mujeres	Total	1.562.943	1.420.799	142.144	1.686.890	1.525.757	161.133
	Ninguno	183.750	176.194	7.556	171.943	165.108	6.835
	Primaria	859.423	788.155	71.268	897.631	831.859	65.772
	Secundaria	452.343	393.448	58.895	533.846	452.756	81.090
	Superior	57.163	53.495	3.668	81.965	74.999	6.966

FUENTE: DNP. SISD. Boletín No. 13 de Empleo. 1996. Cuadro No. 1

Del total de mujeres ocupadas en 1995 (4 921 455), 37% se ubicaron en servicios, 28,6% en comercio y 18% en manufactura³⁶. Aunque la mayoría de mujeres sigue desempeñándose en ramas tradicionalmente femeninas, se presenta un aumento significativo en la tasa de participación de ellas en oficios no tradicionales como la construcción, el sector financiero y el eléctrico (Cuadro 11.5).

Cuadro 11.5

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO
1988 a 1995

		1988	1992	1993	1994	1995
TOTAL	Total	9.170.484	12.919.664	13.360.787	13.488.623	13.766.325
	Agric, silv, pesca	3.092.574	3.338.152	3.130.356	3.090.736	3.173.474
	Minería	132.276	155.798	142.719	139.592	107.997
	Manufactura	1.314.418	1.932.537	2.164.247	2.092.744	2.123.793
	Electric, gas, vapor	46.761	79.908	74.974	78.722	68.707
	Construcción	391.956	590.942	732.208	789.657	831.356
	Comercio	1.664.383	2.719.988	2.776.891	2.884.800	2.967.583
	Transporte	403.131	638.438	717.906	744.724	757.321
	Financiero	329.150	494.499	562.239	596.961	627.938
	Servicios	1.793.332	2.958.146	3.050.464	3.069.217	3.102.924
HOMBRES	Total	6.271.434	8.461.787	8.663.188	8.759.773	8.844.870

³⁶ Idem.

	Agric, silv, pesca	2.702.719	2.960.371	2.775.788	2.722.497	2.764.479
	Minería	92.065	118.150	106.365	103.379	90.607
	Manufactura	760.624	1.098.274	1.234.910	1.246.022	1.235.865
	Electric, gas, vapor	37.103	67.713	59.524	67.356	55.341
	Construcción	376.555	570.296	704.175	748.222	796.198
	Comercio	915.513	1.453.186	1.500.735	1.565.777	1.558.131
	Transporte	368.546	576.866	648.535	676.537	687.470
	Financiero	213.634	329.823	351.638	368.488	393.119
	Servicios	803.268	1.278.760	1.275.743	1.260.625	1.260.651
MUJERES	Total	2.899.050	4.457.877	4.697.599	4.728.850	4.921.455
	Agric, silv, pesca	389.855	377.781	354.568	368.239	409.265
	Minería	40.211	37.648	36.354	36.213	17.390
	Manufactura	553.794	834.263	929.337	846.722	887.928
	Electric, gas, vapor	9.568	9.195	15.450	11.366	13.366
	Construcción	15.401	20.646	28.033	41.435	35.058
	Comercio	748.870	1.266.802	1.276.156	1.319.023	1.409.452
	Transporte	34.585	61.572	69.371	68.187	69.851
	Financiero	115.516	164.676	210.601	228.473	234.819
	Servicios	990.064	1.679.386	1.774.721	1.808.592	1.842.273

FUENTE: DNP. SISD. Boletín No. 13 de Empleo. 1996. Cuadro No. 6

A pesar de la creciente participación femenina en el mercado laboral, (cuadro 11.6) las mujeres siguen enfrentando el mayor desempleo y en promedio captando menores ingresos que los hombres. En diciembre de 1996 la tasa de desempleo de ellas fue significativamente superior a la de ellos: pasó de 12,6% en 1995 a 15,1% en 1996, mientras que las de los segundos pasó de 6,5% a 9,6% en el mismo período³⁷. La mujeres más afectadas por el desempleo se encuentran entre los 15 y 29 años (Cuadro 11.7) y su nivel formativo es de secundaria incompleta o completa (Cuadro 11.8).

³⁷ DANE. Situación del Mercado Laboral a Diciembre de 1996. Once Areas Metropolitanas. ENH. Boletín de Prensa. Diciembre 1996.

Cuadro 11.7

TASA DE DESEMPLEO POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO
SIETE ÁREAS METROPOLITANAS
JUNIOS 1994-1996

NIVEL EDUCATIVO	1994		1995		1996	
	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES
Sin Educación	8.7	6.9	9.2	6.9	12.8	9.8
Primaria Incompleta	9.5	5.7	8.4	6.3	11.5	10.2
Primaria Completa	11.3	5.1	10.5	5.3	12.4	7.7
Secundaria Incompleta	20.2	8.0	15.8	9.0	19.7	11.0
Secundaria Completa	15.0	7.5	13.9	6.4	16.3	9.2
Superior Incompleta	12.3	9.1	12.2	9.6	13.9	10.6
Superior Completa	6.0	3.9	4.8	3.1	6.6	4.5
TOTAL	13.9	6.7	12.0	6.8	14.6	9.0

FUENTE: DNP. ENH, Tasa de desocupación siete áreas metropolitanas, mes de junio 1994, 1995, 1996.

Cuadro 11.8

SECTOR INFORMAL
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SEXO
TASA DE INFORMALIDAD
SIETE ÁREAS METROPOLITANAS
JUNIO 1984-1996

AÑOS	MUJERES		HOMBRES	
	Población	Tasa	Población	Tasa
1984	1.250.385	57.5	2.052.818	51.4
1986	1.365.673	58.2	2.200.625	52.1
1988	1.606.562	58.8	2.416.638	54.4
1992	1.918.932	56.3	2.760.746	52.6
1994	1.955.047	54.1	2.841.227	51.2
1996	2.001.458	52.2	2.874.168	52.0

FUENTE: DNP. ENH-SECTOR INFORMAL. Junios 1984, 1986, 1988, 1992, 1994, 1996.

/...

Las diferencias salariales promedio entre mujeres y varones para 1995 fueron de 15,17%, si se incluyen las empleadas del servicio doméstico y de 10.07% si se excluyen. Los estudios realizados indican que esta brecha salarial sólo se explica por discriminación: si no fuera por ésta, muchas mujeres, más preparadas que los hombres, estarían mejor remuneradas que ellos. Pero, curiosamente, la diferencia salarial se acentúa en el caso de las mujeres con mayor nivel de calificación³⁸.

LA PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LA POBLACIÓN TOTAL Y EN LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, PET.

El proceso conocido como transición demográfica muestra en nuestro país tasas decrecientes de natalidad y mortalidad de la población; una marcada tendencia a la disminución de la participación de los grupos de edad más jóvenes, y un incremento de los grupos de población más viejos.

Respecto a las transformaciones en los patrones reproductivos es importante destacar que son paralelos a otros procesos de desarrollo del país, en especial a la urbanización, caracterizada por la migración campo-ciudad, así como por la industrialización y modernización de algunos sectores de la economía.

En este contexto, la presencia de las mujeres es superior a 50% de la población total, porcentaje que se incrementa más en las cabeceras municipales debido, entre otros factores, a los procesos migratorios mencionados que se dan en mayor proporción en las mujeres adultas desplazadas por la violencia. De acuerdo con las estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE, entre 1993 y 1995, la población femenina urbana representaba casi 53% del total de estas zonas (cuadro 11.9).

³⁸ Idem . En este estudio el autor hace un análisis de las diferencias salariales controlando educación y experiencia.

Cuadro 11.9

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL URBANA SEGÚN SEXO. 1993-1995

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	HOMBRES	%	MUJERES	%
1993	11450229	5374273	46.94	6075956	53.06
1994	19824955	9300894	46.92	10524061	53.08
1995	20218650	9505017	47.01	10713643	52.99

FUENTE: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Hogares-DANE, etapas 81, 85 y 89 correspondientes a septiembre de 1993, 1994 y 1995 respectivamente³⁹.

De acuerdo con la información de los últimos tres años, el porcentaje de mujeres en la población total urbana ha variado poco respecto a la tendencia que muestra una diferencia positiva de 6% con relación al número de hombres. Sin embargo, esta diferencia por sexo es mayor si se tiene en cuenta solamente a la población de 12 años y más (Población en Edad de Trabajar, PET) en la cual la participación porcentual de las mujeres supera en casi 9 puntos a la de los hombres, conservando la tendencia de inicios de los noventa (cuadro 11.10).

Cuadro 11.10

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR SEGÚN SEXO. 1993-1995

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	HOMBRES	%	MUJERES	%
1993	8735180	3997595	45.76	4737585	54.24
1994	15173194	6932404	45.69	8240790	54.31
1995	15482719	7065903	45.64	8416816	54.36

³⁹Los cuadros que aparecen en el presente artículo 11 fueron elaborados por Guillermo Acosta con base en la Encuesta Nacional de Hogares-ENH.

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89.

PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES⁴⁰

Participación femenina en la población económicamente activa, PEA

Uno de los aspectos socioeconómicos más importantes de las últimas tres décadas es el incremento sustancial de la participación femenina en la fuerza laboral del país. En efecto, su peso en la PEA ha evolucionado de un modesto 17,3% en 1964, hasta valores cercanos a 43% en 1995, como se muestra en el cuadro 11.11.

Sin embargo, se debe aclarar que, debido a la conceptualización de la PEA, sólo se considera Población Económicamente Activa a la que está vinculada a un mercado de trabajo, como productora de bienes y servicios económicos. Por esta razón, la participación femenina mayoritaria en la Población en Edad de Trabajar, PET, se reduce en más de 10%, mientras la de los varones se incrementa en igual proporción.

Cuadro 11.11

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN SEXO. 1993-1995

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	HOMBRES	%	MUJERES	%
1993	5260818	2987362	56.79	2273456	43.21
1994	8755600	5049117	57.67	3706488	42.33
1995	9054274	5184618	57.26	3869656	42.74

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89.

⁴⁰El artículo 11 enfatiza las características de participación laboral de las mujeres a nivel urbano, particularmente de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Comparando las relaciones porcentuales existentes entre la PEA y la PET por sexo (tasas de participación global) se evidencia la brecha entre mujeres y hombres en términos de acceso al mercado de trabajo. Durante el período de 1993 a 1995, de cada 100 hombres en Edad de Trabajar, 73 eran económicamente Activos, mientras que sólo parecían serlo 45 o 48 de cada 100 mujeres mayores de 12 años. Esto, debido a los criterios mencionados sobre la conceptualización de la PEA.

Esta brecha es mayor cuando se tiene en cuenta la participación global según grupos de edad (etários), la cual muestra desventajas respecto a la de las mujeres y las/los jóvenes, que laboralmente se pueden considerar como los grupos más vulnerables en materia de acceso al empleo (cuadro 11.12).

Entre los 12 y los 14 años, edades en las que ningún niño o niña debería trabajar, la Tasa Global de Participación, TGP, ha oscilado alrededor de 6% y su distribución por sexo muestra que la presencia de las hembras de este grupo tiene proporciones que varían entre 3,5 y 4,5%. Los varones alcanzan aquí tasas que casi duplican las de ellas, lo cual confirma la mayor vinculación de los niños al trabajo productivo, pero encubre también, el trabajo doméstico de las niñas⁴¹.

Tanto para hombres como para mujeres, la Tasa Global de Participación se incrementa con la edad, llegando al máximo punto en el intervalo 30-39 años. Sin embargo, entre los 20 y los 49 años los hombres tienen tasas de participación cercanas a 100%, mientras las de las mujeres apenas se acercan a 70%.

⁴¹A propósito de las condiciones de trabajo infantil y juvenil, ver FLÓREZ, Carmen Elisa y colaboradores. *Niños y jóvenes: ¿Cuántos y dónde trabajan?*. Santa Fe de Bogotá: Ministerio de Trabajo y Universidad de los Andes. 1995; TURBAY, Catalina y ACUÑA, Elvia. *Trabajo Infanto-juvenil y educación básica en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: UNICEF, 1995.

Cuadro 11.12

TASAS GLOBALES DE PARTICIPACIÓN SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO
1993-1995.

	Tasa de Participación		
	1993	1994	1995
Total	60.23	57.47	58.23
12-14	6.33	5.29	6.07
15-19	35.11	31.17	31.59
20-29	75.60	73.25	73.86
30-39	81.44	79.11	80.22
40-49	75.66	74.36	75.40
50-59	60.09	56.44	57.85
60-69	35.39	34.12	35.90
70-79	17.52	18.13	16.63
80+	8.66	8.44	7.20
Hombres	74.73	72.65	73.18
12-14	8.04	7.10	7.77
15-19	41.11	36.45	37.15
20-29	88.70	87.18	88.17
30-39	98.36	97.38	97.58
40-49	96.68	95.83	96.55
50-59	87.19	85.14	84.26
60-69	60.33	58.15	57.60
70-79	31.60	31.06	29.61
Mujeres	47.99	44.73	45.72
12-14	4.55	3.48	4.45
15-19	29.97	26.82	26.89
20-29	64.80	61.86	62.22
30-39	67.54	63.99	65.97

/...

40-49	57.73	55.38	56.56
50-59	36.50	32.88	35.89
60-69	15.63	15.06	18.28
70-79	6.89	8.09	6.47

Fuente: DANE. ENH, junios 1993,1994,1995

Las mujeres y la Población Económicamente Inactiva, PEI.

El concepto que se emplea para clasificar a la población en diferentes categorías ocupacionales considera criterios en los cuales se privilegia la producción de bienes y servicios como elemento de agrupación. Por tanto, esta población vinculada directamente al mercado laboral se considera relevante en los estudios sobre fuerza de trabajo, mientras se considera "económicamente inactivos" a grandes sectores de la población femenina que realizan labores productivas y reproductivas no valoradas en términos monetarios.

De esta forma se toma como improductivo el trabajo que desempeñan más de 2,8 millones de mujeres que según las estadísticas son "amas de casa", desconociendo su aporte a través de la socialización y crianza de los hijos, de la administración del hogar y de la generación misma de ingresos en actividades que tienen como base el hogar (cuadro 11.13).

Cuadro 11.13

POBLACIÓN INACTIVA SEGÚN SEXO. 1993-1995

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	HOMBRES	%	MUJERES	%
1993	3474362	1010233	29.08	2464129	70.92
1994	6417504	1883287	29.34	4534307	70.66
1995	6428445	1881285	29.27	4547160	70.73

FUENTE: DANE-ENH, etapas 81, 85 y 89.

/...

La Población Económicamente Inactiva, PEI, presenta las siguientes características:

* *De acuerdo con el tipo de actividad desarrollada.* Está conformada por dos grandes grupos estudiantes y amas de casa con un promedio de 87% en conjunto; el resto incluye pensionados, rentistas y otros.

* *Por sexo.* la población femenina es 71% de la PEI. 62% de estas mujeres se dedican a labores "no productivas" como los oficios del hogar.

* *Por grupos de edad.* la PEI muestra que para las mujeres, las actividades del hogar se convierten en la actividad principal durante un período de 20 o más años. Para los hombres, esta situación se presenta después de cumplir el ciclo laboral, de modo que la proporción de éstos se incrementa sustancialmente (32,3%) después de los 60 años.

Cuadro 11.14

POBLACIÓN INACTIVA URBANA SEGÚN SEXO Y GRUPOS DE EDAD (% intergrupos). Septiembre 1994

Rango	Total	Hombres %	Mujeres %
12-19	2549637	45.0	55.0
20-29	1014785	21.6	78.4
30-39	664799	5.7	94.3
40-49	538647	7.6	92.4
50-59	562922	15.3	84.6
60+	1086804	32.3	67.7
TOTAL	6417594	1883287	4534307

(29.4%)

(70.7%)

FUENTE: DANE, ENH, etapa 85.

/...

Caracterización del trabajo femenino urbano: población ocupada por rama de actividad

A las funciones tradicionales de carácter reproductivo asociadas con la esfera del hogar, se debe agregar el creciente aporte laboral de las mujeres que durante el período 1993-1995, ha representado alrededor de 41% de la fuerza laboral urbana (cuadro 11.15).

Cuadro 11.15

POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SEXO 1993-1995

AÑO	OCUPADOS	HOMBRES	%	MUJERES	%
1993	4853032	2828557	58.3	2024475	41.7
1994	8049220	4773588	59.3	3275632	40.7
1995	8214718	4819020	58.7	3395698	41.3

FUENTE: DANE, ENH, etapas 81, 85 y 89.

En cuanto a la distribución de las mujeres trabajadoras por ramas de actividad económica, se evidencia su alta participación en aquellas áreas en las cuales han tenido un desempeño tradicional, con bajos niveles de ingresos y principalmente por fuera de los puestos de dirección y control y del manejo de recursos (cuadro 11.16).

Entre 1993 y 1995, la participación de las mujeres por ramas de actividad tuvo pequeños incrementos porcentuales: en servicios pasó de 37,92 a 39,11%⁴², y en comercio pasó de 45 a 46%; pero en la industria su participación bajó de 23,91 a 21,34%.

⁴² El peso de la participación femenina en esta rama ha disminuido en las dos últimas décadas. En 1975, 50% de la fuerza laboral femenina pertenecía al sector de servicios comunitarios, sociales y personales. Ver: ARANGO, Luz Gabriela, *Diagnóstico sobre la situación de la mujer ejecutiva y empresaria en el sector público y privado en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1994.

Las ramas con menor participación femenina son: servicios financieros (7%), transporte (2%) y las restantes categorías con menos del 1% de mujeres en cada una.

Cuadro 11.16

POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO (% INTRAGRUPO). 1993-1995

Rama de Activid.	1993			1994			1995		
	TOTAL	Mujer	Hombre	TOTAL	Mujer	Hombre	TOTAL	Mujer	Hombre
Agric.	1.1	0.7	1.5	1.8	0.8	2.4	1.5	0.6	2.2
Minas	0.4	0.3	0.5	0.5	0.3	0.7	0.4	0.07	0.6
Ind.	23.3	23.9	22.8	21.3	21.0	21.5	21.1	21.3	21.0
E/G/A	0.6	0.4	0.8	0.8	0.3	1.1	0.7	0.3	1.0
Const.	7.0	0.8	11.4	7.4	1.1	11.6	7.5	1.0	12.0
Com.	25.3	27.1	24.0	26.8	29.2	25.2	26.7	29.4	24.7
Trans.	6.6	1.8	10.1	6.9	1.7	10.5	6.9	1.7	10.7
S.Fin.	7.5	6.9	7.9	6.8	6.6	7.0	7.1	6.4	7.6
Serv.	28.0	37.9	20.9	27.7	39.0	20.0	28.1	39.1	20.3

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89.

En casi todas las ramas de actividad la participación por sexos señala una proporción mayoritariamente masculina:

* En minería, construcción y transporte más de 90% de la fuerza de trabajo es masculina e igualmente ocurre en agricultura y electricidad/gas/agua, en las cuales los hombres conforman más de 80% de la población ocupada.

* Las mujeres representan la mayoría de los ocupados sólo en el área de servicios, como se muestra en el cuadro 11.12. Esta rama de actividad es todavía la que presenta un mayor porcentaje de mujeres en la estructura laboral urbana. la participación de éstas aumentó de 56% a 58% de la población ocupada del sector entre 1993 y 1995.

* En la industria el aporte laboral de las mujeres ha variado entre 42,9% para 1993, 40,1% para 1994 y 41,8% para 1995.

* En los servicios financieros las mujeres aumentaron su proporción entre 1993 y 1994 con valores cercanos al 40%, para bajar al 37% en 1995.

/...

* En el período 1993-1995, las ramas de menor participación de las mujeres fueron la construcción, con oscilaciones entre 5 y 6.14%, y el transporte, con variaciones entre 11,23% y 9,89%. Estos han sido considerados tradicionalmente como campos de actividad masculina.

* Las pérdidas de empleo femenino más sensibles en este período se presentaron en agricultura y minería. En la primera, las mujeres pasaron de representar la cuarta parte de los ocupados en 1993 a la sexta en 1995, y en minería, rama en la que tenían un tercio de la población ocupada (28,9%), bajaron a 8%.

Cuadro 11.17

POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO 1993-1995 (% INTERGRUPO)

Rama de Actividad	1993		1994		1995	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Agricultura	25.9	74.1	19.0	81.0	15.6	84.4
Minería	28.9	71.1	23.3	76.7	7.6	92.4
Industria	42.9	57.1	40.1	59.9	41.8	58.2
Ele/Gas/Agua	23.2	76.8	17.4	82.6	19.5	80.5
Construcción	5.0	95.0	6.1	93.9	5.4	94.6
Comercio	44.8	55.2	44.3	55.7	45.7	54.3
Transporte	11.2	88.8	9.9	90.1	9.9	90.1
Serv. Financ.	38.5	61.5	39.2	60.8	37.5	62.5
Servicios	56.5	43.5	57.2	42.8	57.5	42.5

FUENTE: Elaborado con base en DANE-ENH, etapas 81, 85 y 89.

Como resultado de los ajustes económicos del país y de otros factores estructurales, algunos sectores de la economía disminuyeron su ritmo de

/...

desarrollo limitando las opciones de empleo, por lo cual entre los años 1993 y 1995 se da un mayor dinamismo en las posiciones ocupacionales de patrón o empleador y trabajador por cuenta propia (características del sector informal). las menos dinámicas fueron: trabajador familiar sin remuneración, obrero o empleado particular, obrero o empleado del gobierno y empleado doméstico (cuadro 11.18).

En cuanto a la distribución de los ocupados urbanos según posición ocupacional, la mayoría son empleados particulares y trabajadores por cuenta propia (80%). Los empleados del gobierno (8%); empleados domésticos (5%); patrones o empleadores (4 a 5%) y trabajadores familiares sin pago (1%) se ubican con porcentajes inferiores.

Cuadro 11.18

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL 1993-1995

AÑO	Tr. Fam. sin sueldo	Obrero/E Partic.	Obrero/E Gobierno	Emp. Doméstico	Tra. Cuenta Propia	Patrón
1993	1.3	55.3	8.1	5.1	26.6	3.7
1994	1.4	54.3	8.6	5.3	25.7	4.8
1995	1.1	51.6	8.4	4.9	29.4	4.6

FUENTE: Elaborado con base en DANE-ENH, etapas 81, 85 y 89.

Si bien es cierto que las mujeres han incrementado su peso en la fuerza laboral urbana en proporciones significativas, el acceso mayoritario ha sido a puestos de trabajo de bajo estatus socioeconómico. El análisis intragrupo de la posición ocupacional de la población femenina permite destacar los siguientes aspectos que resume el cuadro 11.19.

Cuadro 11.19

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL Y SEXO 1993-1995

AÑO	Tra. Familiar sin sueldo		Obrero/E Particular		Obrero/E Gobierno		Empleado Doméstico		Tra.Cuenta Propia		Patrón	
	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ
1993	32	68	61	39	54	46	3	97	64	36	78	22
1994	27	73	62	38	56	44	2	98	54	36	77	23
1995	28	72	62	39	53	47	2	98	63	37	76	24

FUENTE: Elaborado con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares etapas 81, 85 y 89.

La participación femenina se amplió en tres posiciones: trabajadora por cuenta propia, patrona o empleadora y obrera o empleada del gobierno. En este aspecto, cobra importancia el aumento del sector informal que junto con la categoría de patrón presentó los mayores incrementos porcentuales en la composición laboral.

Las desventajas de las mujeres en el mercado de trabajo laboral se resaltan al observar que su participación en éste se incrementó en el sector formal de la economía pasando de 36,2% en 1993 a 36,8% en 1995. El trabajo en estas condiciones generalmente implica inestabilidad, falta de garantías laborales y carencia de prestaciones. Igualmente, es significativo el incremento cuantitativo de las mujeres en este grupo, que pasaron de 467 000 en 1993 a 880.000 en 1995.

Los efectos de este crecimiento corroboran que desde 1992 la tendencia del empleo en Colombia tiende a bajar en sectores urbanos y que se está incrementando el desempleo estructural, cuyos rasgos son una oferta de puestos de trabajo con altos requisitos de calificación para los que no hay demanda, mientras las nuevas vacantes se suplen en exceso con trabajadores sin mayores niveles de calificación⁴³.

La desigualdad se hace patente en posiciones como trabajador familiar sin remuneración, empleado doméstico y patrón o empleador. En las dos primeras, de menor prestigio, las mujeres tienen una representación laboral superior a la de los hombres; como trabajadoras sin sueldo, ellas mujeres duplican a los varones y son 72,1% del grupo; como empleadas domésticas, la proporción en 1995 es de 58 mujeres por un hombre, de modo que representan 98,2% del total.

⁴³ LÓPEZ, Hugo, op cit.

En la categoría de mayor prestigio social y económico, patrona o empleadora, las mujeres sólo cuentan con la tercera parte de las posibilidades de incorporación laboral que tienen los hombres; 24% de los empleadores son mujeres. La tendencia en esta categoría ocupacional indica un aumento sustancial de la participación femenina en los últimos 15 años, pues en 1980 ellas eran solamente 16% de los generadores de empleo a nivel urbano.

En el sector público las mujeres tienen una alta representación en el total, pero ésta baja en los cargos de poder y decisión. Un indicador de la situación es la distribución por sexo en la nómina de la administración central durante 1995 que se resume en el cuadro 11.20.

Cuadro 11.20

NÓMINA TOTAL POR NIVEL Y SEXO 1995 ⁴⁴

NIVEL	MUJER	%	HOMBRE	%	TOTAL
Directivo	362	19	1497	81	1859
Asesor	386	43	512	57	898
Ejecutivo	1692	26	4713	74	6405
Profesional	7556	39	11707	61	19263
Técnico	5204	34	10012	66	15216
Administrativo	19251	63	11184	37	30435
/					
Asistencial					
Operativo	7973	26	22532	74	30505
Total	42424	41	62157	59	104581

FUENTE: Ministerio del Medio Ambiente-Unidad de Género-CA. Política de Equidad y Participación de la Mujer.

El cuadro 11.21 muestra la desigualdad asociada a las oportunidades de vinculación con cargos de mayor prestigio y control.

⁴⁴ Excluye información de los Ministerios de Defensa y del Medio Ambiente.

Cuadro 11.21

DISTRIBUCIÓN DE LA NÓMINA TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL POR NIVEL Y SEXO. 1995

NIVEL	MUJER	%	HOMBRE	%
Directivo	362	0.8	1497	2.4
Asesor	386	0.9	512	0.9
Ejecutivo	1692	4.2	4713	8.2
Profesional	7556	18.5	11707	20.3
Técnico	5204	12.8	10012	17.5
Administra/ Asistencial	19251	44.3	11184	17.9
Operativo	7973	18.6	22532	32.8
Total	42424	100.0	62157	100.0

FUENTE: Ministerio del Medio Ambiente-Unidad de Género-CA. Política de Equidad y Participación de la Mujer.

De esta forma, se observa que:

* En los niveles administrativo/asistencial predominan las mujeres: 44.3% frente a 17.9%.

* En la categoría profesional y técnico se observa menor diferencia de participación por sexo: sólo 7%. En efecto, 38% de los hombres son profesionales y técnicos y en las mujeres este porcentaje es 31%.

* Las posibilidades de acceso a los cargos directivos son tres veces mayores para los hombres que para las mujeres y la oportunidad de vincularse como ejecutivos es dos veces superior para los hombres.

Las características del trabajo femenino por grupos de ocupación y ramas de actividad a nivel intragrupo, mostraban lo siguiente en 1995 (cuadro 11.22):

* La mayor parte de las mujeres profesionales o técnicas (87%) trabajan en el área de servicios, incluyendo los financieros.

* Un tercio de las mujeres que realizan actividades como directivas o funcionarias públicas se desempeñan en la industria, seguida por una alta participación en servicios y servicios financieros (42,6%) y en comercio (17,3%).

/...

* 90% de las mujeres que trabajan como personal administrativo laboran en industria, comercio y servicios.

* Como comerciantes o vendedoras, 86% de las mujeres trabajan en el sector comercio, una de las áreas de mayor inestabilidad laboral.

* 94% de las mujeres trabajadoras de servicios se ubican en servicios y comercio.

Cuadro 11.22

POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN, RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO (% INTRAGRUPO). 1995

RAMA	PROF O TÉCNICO		DIR.FUN PÚBLICO		PERSONAL ADTIVO		COMERC/ VENDEDOR		TRAB. SERVICIOS		TRAB. AGRÍC.		TRAB. NO AGRÍC.	
	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ
Agríc.	1	1	1	1	0.4	0.3	0.3	0.1	0.4	0.2	77	82	0.2	0.4
Mina	1	0	4	1	0.4	0.6	0.3	-	1	0.1	-	-	-	-
Ind.	10	6	35	32	18	14	8	8	8	4	1	2	34	90
E/G/	1	1	2	1	2	1	0.1	0.4	1	0.1	1	1	0.1	-
Con	8	2	3	2	3	3	0.2	0.1	2	0.3	1	22	1	-
Com.	4	3	15	17	24	25	86	86	29	18	5	6	5	4
Trans	3	1	9	5	10	5	1	1	2	1	19	1	-	-
Serv.fin.	21	10	14	22	21	23	4	2	21	2	1	5	1	1
Ser	51	77	20	20	21	29	2	3	40	76	5	5	17	3

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89.

Las mujeres y el acceso a los nuevos empleos.

Durante 1994 y 1995, las ramas de actividad urbana más dinámicas en términos de creación de puestos de trabajo fueron: servicios financieros con 33 671 empleos, construcción con 21 638, comercio con 32 317, industria con 19 636, transporte con 13 077, y servicios con 76 582, frente a la minería, agricultura y electricidad/gas/agua, ramas en las cuales perdieron 8 629, 19 920 y 3 816 empleos respectivamente.

Aunque las mujeres se incorporaron a 120 066 de los 165 498 nuevos puestos de trabajo creados entre 1994 y 1995 (72,5%), demostrando mayor dinamismo que los hombres en la competencia, subsiste la situación de inequidad para ellas respecto al ingreso a los empleos que requieren altos niveles de calificación y tienen mejores niveles de remuneración (cuadro 11.18).

La participación femenina por sectores de la economía permite observar el acceso a trabajos de bajo estatus laboral en la industria, servicios y comercio y la pérdida de espacios laborales en agricultura, minería y construcción que en términos cuantitativos significan una disminución de 30%, 74% y 10% respectivamente. Con relación a los hombres se advierte una tendencia decreciente en su participación en industria, comercio, electricidad/gas/agua, agricultura y minas.

Cuadro 11.23

POBLACIÓN OCUPADA EN LOS NUEVOS EMPLEOS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO. 1994-1995

Rama de Actividad	Diferencia 1995-1994	Hombres Dif 95-94	Mujeres Dif 95-94
Agricultura	-19920 -14.0%	-11899 -10.3%	-8021 -29.5%
Minería	-8629 -21.1%	-1535 -4.9%	-7094 -74.5%
Industria	19636 1.2%	-17664 -1.7%	37300 5.4%
Elec/gas/agua	-3816 -6.3%	-4340 -8.6%	524 5.0%
Construcción	21368 3.6%	24732 4.5%	-3364 -9.2%
Comercio	32317	-10922	43239

/...

	1.5%	-0.9%	4.5%
Transporte	13077	11788	1289
	2.4%	2.4%	2.3%
Serv.financ	33671	30590	3081
	6.1%	9.2%	1.4%
Servicios	76582	24466	52116
	3.4%	2.6%	4.1%
Total Empleos	165498	45432	120066
Tasa Anual	2.0%	27.5%	72.5%
Empleos perdidos	32365		

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 85 y 89.

Según la posición ocupacional, las mujeres perdieron 9 833 puestos en las categorías de mayor prestigio: profesional/técnico y directivo/funcionario público, en contraste con la situación de los hombres que perdieron empleos como comerciantes/vendedores y trabajadores de servicios, a la vez que ganaron espacio como profesional/técnico. En la categoría directivo/funcionario público tanto mujeres como hombres perdieron empleos, pero éstas en mayor proporción (cuadro 11.24).

Cuadro 11.24

INCREMENTO NUMÉRICO Y PORCENTUAL EN LOS NUEVOS EMPLEOS
SEGÚN GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN Y SEXO 1994-1995

	PROFES. TÉCNICO	DIR.FUNCP PÚBLICO	PERSONAL ADTIVO	COMERC/ VENDEDO R	TRAB. DE SERVICIOS	TRABA. AGRÍCOLA	TRAB. NO AGRÍCOLA	TOTAL
HOMB.	13653	-9833	6445	-14867	-8207	10319	33868	45432
TASA	2.9%	-9.2%	1.6%	-1.5%	-1.8%	10.2%	1.6%	27.5%
MUJER	20213	-7384	19619	37344	44677	479	37386	120066
TASA	-2.4%	-13.4%	3.6%	5.4%	4.4%	3.5%	7.0%	72.5%
TOTAL	3440	-17217	26064	22477	36470	10798	71314	165498
TASA	0.4%	-10.7%	2.8%	1.4%	2.5%	9.4%	2.6%	100.0%

FUENTE: Elaborado con base en la ENH, etapas 85 y 89.

Finalmente, la participación intergrupo en la pérdida de empleos es dramática para las mujeres en las ramas agrícola y minera pues la población femenina representa 40% y 82% respectivamente de los puestos perdidos en éstas entre 1994 y 1995.

Escolaridad de la población ocupada a nivel urbano

Actualmente, los niveles de escolaridad de la población se han incrementado como efecto de las políticas educativas que desde los años setenta se diseñaron con una tendencia dirigida al aumento de la cobertura (ver artículo 10).

Sin embargo, el rápido crecimiento en la cobertura de la Educación Formal no ha corrido parejo con su calidad lo que influye especialmente sobre los/as jóvenes y las mujeres respecto del empleo. Las características del sistema educativo están generando grandes contingentes de bachilleres hombres y mujeres por igual cantidad, que presionan cada vez más por cupos universitarios escasos y/o por puestos de trabajo para los cuales no tienen la suficiente calificación, toda vez que el sistema educativo y el sistema productivo permanecen tradicionalmente divorciados, situación que afecta el grado de competitividad especialmente en aquellos sectores de la economía relacionados con el intercambio internacional.

En el contexto de inserción de Colombia en el proceso de globalización de mercados vía apertura económica, se destaca la coexistencia de una economía de alta productividad y desarrollo, caracterizada por el uso intensivo de capital y de tecnología de punta; junto a un amplio sector de la producción basado en tecnologías tradicionales y con escasa capacidad de generar transformaciones en la organización del trabajo y en la producción. Este fenómeno hace indispensable estimular la formación de ciudadanos y ciudadanas productores/as.

La escolaridad de la población ocupada en los sectores urbanos muestra un crecimiento sustancial en la proporción de trabajadores con formación en educación básica y media (aproximadamente 78%). Casi la mitad de la población masculina y femenina ocupada tiene educación a nivel de secundaria; la tercera parte de los trabajadores urbanos posee algún grado de educación primaria y aproximadamente la quinta parte (17% de los hombres y 21% de las mujeres) cuenta con educación postsecundaria (cuadro 11.25).

Cuadro 11.25

POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO. 1993-1995

NIVEL	1995		1993		1994	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
NINGUNO	1.8	2.3	2.2	2.4	2.0	2.7
PRIMARIA	30.9	28.1	31.7	27.9	30.4	26.6
SECUNDARIA	48.3	48.2	48.4	48.2	49.7	49.0
SUPERIOR	18.4	21.0	17.4	21.3	17.4	21.3

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89 de 1993, 1994 y 1995.

Respecto a la situación de escolaridad de la población ocupada en los nuevos empleos generados entre 1994 y 1995, se observa que las categorías de trabajador de servicios, comerciante/vendedor y trabajador no agrícola agrupan a 92% de los trabajadores nuevos sin ningún nivel de escolaridad o con educación primaria. 94% de la fuerza laboral urbana con educación secundaria está ubicada en las posiciones anteriores y como personal administrativo. En el otro extremo se sitúan las posiciones más dinámicas que demandan personal calificado y mayores niveles de escolaridad: profesionales/técnicos, personal administrativo y comerciantes/vendedores que agrupan 81% de los ocupados con escolaridad de nivel superior (cuadro 11.26).

Cuadro 11.26**POBLACIÓN OCUPADA URBANA SEGÚN GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN Y NIVEL EDUCATIVO (%). 1995**

NIVEL	PROF. TÉCNICO	DIR/F PÚBLICO	PERS. ADTIVO	TRAB. SERV.	COMERC/ VENDED.	TRAB. AGRÍCOL.	TRAB. NO AGRÍCOL.
NINGUNO	0.3	-	0.9	39.6	6.7	24.9	25.2
PRIMARIA	0.6	0.4	2.1	27.7	2.6	20.7	43.8
SECUND.	3.4	0.8	15.0	17.7	0.9	22.7	38.6
SUPERIOR	47.5	6.6	19.7	3.5	0.9	13.7	8.2

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE. etapas 81. 85 v 89.

La relación entre posibilidades de acceso al trabajo y niveles de escolaridad registrados entre 1994 y 1995 (cuadro 11.27) plantea las condiciones desiguales que deben afrontar las mujeres para obtener un empleo. Por increíble que parezca, el capital cultural representado en muchos años de escolaridad incide negativamente en la consecución de trabajo, o por lo menos, no se corresponde con una ubicación laboral equitativa. Es significativo el hecho de que las mujeres con educación media y superior hayan tenido mayor acceso a trabajos en categorías que inferiores en estatus y remuneración a su propia formación.

En la categoría de directivos/funcionarios públicos la pérdida de puestos de trabajo afectó a hombres y mujeres con altos niveles de escolaridad debido en parte a los ajustes promovidos por las políticas de modernización del Estado en cuanto a la reducción del aparato estatal.

Cuadro 11.27**TASAS DE EMPLEO FEMENINO EN LOS NUEVOS EMPLEOS GENERADOS EN 1995 SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL Y NIVEL EDUCATIVO**

NIVEL DE ESTUDIOS	PROFES/ TÉCNICO	DIR/FUN PÚBLICO	PERS. ADTIVO	COMER/ VEND.	TRAB DE SERV.	TRAB AGRÍC	TRAB. NO AGRÍC.
NINGUNO	-1637		-541	3271	13253	-715	-530
tasa (%)	-45.4%		-100%	17.7%	25.1%	-70.4%	9.0%
PRIMARIA	-3793	-175	-5686	7137	-18533	-807	12186
tasa (%)	-5.5%	-6.4%	-29.8%	3.9%	-3.5%	-12.9%	7.2%

/...

SECUNDARIA	-4939	-75	4557	16981	44493	436	24277
tasa (%)	-1.4%	-0.8%	1.3%	4.2%	11.1%	8.0%	7.37%
SUPERIOR	156	-7134	21221	7862	4564	1565	599
tasa (%)	20.3%	-16.9%	12.2%	9.9%	19.4%	134.9%	2.3%
TOTAL	-10213	-7384	19619	37344	44677	479	37386
tasa (%)	-2.4%	-13.4%	3.6%	5.4%	4.4%	3.5%	7.0%

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89.

Ingresos

Uno de los aspectos más relevantes de la problemática laboral es la inequidad que afronta la mujer en términos de remuneración de su trabajo. Los datos indican que persiste una brecha salarial entre hombres y mujeres que realizan el mismo o comparable trabajo, en idénticas condiciones, de aproximadamente 30%, aun cuando la tendencia a que disminuya esta diferencia abismal, es a la vez evidente.⁴⁵

La información para 1993-1995 indica que las mujeres no solamente están representadas en mayor proporción que los hombres en los rangos de menores ingresos mensuales (inferiores a 2 salarios mínimos), sino que esta tendencia es creciente. Así, entre 1993 y 1995 (cuadro 11.28), la proporción de mujeres que recibían menos de 2 salarios mínimos aumentó de 67 a 71%. Durante el período analizado, más de 82% de las mujeres recibían como máximo 3 salarios mínimos. Por otro lado, en la escala salarial más alta (ingresos mayores a cinco salarios mínimos mensuales) aunque la proporción de mujeres pasó de 3,6% a 4,3% en 1995. Estos porcentajes son inferiores a la proporción de los hombres en esa escala en los mismos años (7% y 8%).

⁴⁵Sobre la brecha entre los ingresos de hombres y mujeres, consultar: Zúñiga, Myriam, "La capacitación para el trabajo: una herramienta clave para la autorrealización de las mujeres de los sectores populares". En: *Memorias del Foro Formación para el Trabajo Frente al Reto de la Apertura*. Santa Fe de Bogotá, 1994, y LÓPEZ, Hugo, s.f. *Desempleo femenino y empleos de tiempo parcial*. Informe de consultoría para el DNP.

Cuadro 11.28

POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN INGRESO MENSUAL Y SEXO
(% intragrupos) 1993-1995

Rango de Ingreso	1993		1994		1995	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
No recibe	0.2	0.2	0.9	2.7	0.7	2.2
< 0.5 s.m	4.2	9.9	3.9	7.7	3.5	9.0
0.5 a <1	14.6	21.9	11.9	19.6	12.3	20.7
1 a <2 s.m	35.5	35.3	37.9	39.1	40.5	39.1
2 a <3 s.m	11.2	8.9	15.0	10.9	15.5	11.5
3 a <5 s.m	9.6	6.7	11.0	7.6	8.3	5.7
5 a <8 s.m	3.7	2.0	4.4	3.3	4.4	2.8
8 a <10 s.m	1.4	0.6	1.3	0.7	1.1	0.6
10 y más	2.1	1.0	3.2	1.2	2.5	0.9

FUENTE: Elaborado con base en DANE-ENH, etapas 81, 85 y 89.

Desagregando la información por rangos simples, la proporción de trabajadores que no recibían ingresos, aumentó aproximadamente tres veces para los hombres y 11 para las mujeres.

Respecto a las personas con ingresos inferiores a medio salario mínimo se presentó una disminución para ambos sexos: los hombres pasaron de 4.2 a 3.5%, y las mujeres disminuyeron de 9.9 a 9%. Pero, como se observa al comparar estas cifras porcentuales, ellas presentaban una proporción 2 veces mayor a la de los hombres de este renglón.

Así mismo, pese a que en la escala ubicada entre medio y un salario mínimo también se presentó un descenso en el porcentaje global de trabajadores urbanos, las participaciones de las mujeres en este rango supera a la de los hombres aproximadamente en 8%.

Entre 1 y 2 salarios mínimos, las proporciones de hombres y mujeres son similares: oscilan entre 35 y 41% de la fuerza laboral.

Entre cinco y diez o más salarios mínimos, la proporción de hombres duplica a la de mujeres.

En cuanto a ingresos para 1995 según posición ocupacional y sexo, se puede destacar lo siguiente (cuadro 11.29):

/...

* Las mujeres obtienen salarios más bajos en las categorías de trabajador operario no agrícola, comerciante/vendedor y trabajador de servicios. En efecto, estas tres categorías incluyen: 92,8% de las trabajadoras familiares sin remuneración, 94,7% de trabajadoras con ingresos mensuales inferiores a medio salario mínimo legal, 88,3% de las mujeres con ingresos entre 0,5 y 1 salario mínimo y casi 62% de las mujeres con ingresos de 1 a 2 salarios por mes. En la escala de 5 a 10 salarios, estas categorías solamente representan la tercera parte.

Igualmente, las mujeres superan ampliamente a los hombres en el rango de <0.5 a 2 salarios mínimos en la categoría de trabajador de servicios, en proporciones que son entre 3 y 6 veces mayores.

* Los hombres reciben los salarios más bajos como trabajadores de servicios, comerciantes/vendedores y trabajadores operarios no agrícolas, en proporciones similares a las de las mujeres.

* Las posiciones ocupacionales que proporcionan mayores ingresos (más de 5 salarios mínimos) son profesional /técnico y comerciante/vendedor; en estas categorías se agrupan 60,9% de los hombres con ingresos entre 5 y 8 salarios, y 66,5% de hombres con ingresos superiores a 10 salarios. Las mujeres presentan un comportamiento similar.

Cuadro 11.29

POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN, INGRESO MENSUAL Y SEXO. 1995

Ingreso Mensual	Profesional/ Técnico		Directivo Fun. Público		Personal Administrat.		Comerciante Vendedor	
	Hom-	Muje-	Hom-	Muje-	Hom-	Muje-	Hom-	Muje-
	bres	res	bres	res	bres	res	bres	res
No recibe	4.6	3.0	2.4	---	2.5	2.8	53.8	61.6
< 0.5 s.m	4.1	2.2	---	---	5.3	2.4	27.0	22.1
0.5 a <1	2.6	3.4	0.1	0.08	8.9	7.7	22.3	21.3
1 a <2	3.0	6.3	0.2	0.3	9.2	21.2	17.5	19.6
2 a <3	9.6	26.5	1.5	1.7	10.1	31.5	17.2	17.3
3 a <5	22.2	41.5	5.0	5.9	8.1	18.2	21.2	18.5
5 a <8	40.4	49.0	6.8	8.3	6.0	11.7	20.5	17.6
8 a <10	45.2	47.7	10.0	13.2	3.0	5.6	16.3	21.3

/...

10 y más 45.7 43.8 16.5 14.8 1.8 4.6 20.8 24.0

Cuadro 11.30

POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN,
 INGRESO MENSUAL Y SEXO. 1995

INGRESO MENSUAL	TRABAJADOR DE SERVICIOS		TRABAJADOR AGRÍCOLA		TRABAJADOR NO AGRÍCOLA	
	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER
No recibe	4.9	11.6	5.4	0.4	25.3	19.6
< 0.5 s.m	7.9	49.6	4.1	0.5	46.4	23.0
0.5a <1 s.m	11.6	46.9	4.0	0.3	45.6	20.1
1 a <2 s.m	11.7	32.3	1.9	0.4	54.4	9.8
2 a <3 s.m	9.7	15.4	1.0	0.1	50.6	7.6
3 a <5 s.m	7.2	8.7	1.1	0.3	34.9	7.0
5 a <8 s.m	3.2	8.8	2.9	1.0	20.9	3.6
8 a <10 s.m	3.9	9.2	5.7	-	16.0	3.0

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89 de 1993, 1994 y 1995.

LAS MUJERES Y EL DESEMPLEO

La ampliación de la participación femenina en el mercado de trabajo implica una participación más alta en el desempleo, debido al desequilibrio entre la mayor oferta y la demanda laboral. Esta última no tiene la capacidad de

/...

absorber la mano de obra disponible en el mercado⁴⁶. El fenómeno se incrementó entre 1993 y 1995, cuando pasó de 7.75% a 9.37% (cuadro 11.31).

En general, por las características de complejidad de los puestos de trabajo y por el tiempo de búsqueda de empleo entre los cesantes y/o aspirantes, priman los tipos de desempleo estructural y friccional. En 1994, aproximadamente 61% de los desempleados correspondían al primer tipo y el 39% al friccional. Esta situación agrava el panorama laboral urbano en cuanto indica que 61 de cada 100 postulantes para un puesto de trabajo no reúnen el perfil requerido por las vacantes disponibles.

Desempleo según sexo y edad

El desempleo es un fenómeno que en las circunstancias actuales de recesión económica afecta a la población en general en todos los sectores de la economía, pero, como ya se ha señalado, su efecto recae particularmente sobre las mujeres y los jóvenes. Ellas padecen con más rigor el desempleo urbano: casi dos tercios de la población que se encuentra en esa situación en las siete principales ciudades corresponde a mujeres.

Por otra parte al comparar a los jóvenes de ambos sexos (12-29 años) se encuentra que el desempleo es aproximadamente 1,5 veces mayor para las mujeres que para los hombres. Esto parece corroborar la tesis según la cual, ellas acceden al mercado laboral de manera compensatoria, principalmente en períodos de expansión económica y son a la vez el grupo más lastimado cuando sobrevienen las crisis⁴⁷.

Finalmente, un factor que no puede dejarse de lado es el hecho de que en la medida en que el desempleo afecta a la población joven de las ciudades, tiene el potencial de generar problemáticas más amplias como la delincuencia, la drogadicción y la inseguridad.

⁴⁶ LÓPEZ, Hugo, "Educación, Formación para el Trabajo y Empleo". En: *Memorias del Foro Competitividad, Desarrollo Tecnológico y Formación para el Trabajo*. Santa Fe de Bogotá, 1995.

⁴⁷ ZÚNIGA, Myriam, op. cit.

Cuadro 11.31

TASAS DE DESEMPLEO SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO. 1993-1995

Tasa de Desempleo

RANGO DE EDAD	1993	1994	1995
TOTAL	7.75	8.15	9.3
12-14	14.82	15.91	16.07
15-19	20.95	20.78	22.89
20-29	10.71	11.54	13.41
30-39	5.38	5.86	6.90
40-49	3.47	3.92	4.69
50-59	2.71	3.44	3.70
60-69	3.85	3.21	4.19
70-79	1.29	1.90	2.05
HOMBRES	5.32	5.51	7.12
12-14	14.64	14.18	14.78
15-19	17.38	16.70	20.61
20-29	7.26	7.47	10.05
30-39	2.89	3.41	4.34
40-49	2.45	3.45	4.05
50-59	2.54	2.85	3.75
60-69	4.35	2.92	4.94
70-79	1.01	2.53	2.62
MUJERES	10.95	11.74	12.38
12-14	15.15	19.44	18.22
15-19	25.14	25.33	25.56
20-29	14.61	16.24	17.28
30-39	8.36	8.95	10.01

/...

40-49	4.92	4.65	5.65
50-59	3.07	4.68	3.62
60-69	2.32	4.10	2.25
70-79	2.26	-	-

FUENTE: ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89.

De acuerdo con los grupos de edades de los desocupados, los más afectados son los y las jóvenes, especialmente quienes se encuentran en el rango de 15-19 años con tasas de desocupación superiores a 25%, y los y las jóvenes de 20-29 años, grupo en el cual las mujeres enfrentan una tasa desempleo superior a 16%.

Tradicionalmente, las tasas de desempleo femenino han sido superiores a las de los hombres, lo cual constituye un indicador de posible discriminación contra las mujeres en el acceso al empleo. Si ambos recibieran el mismo tratamiento en el mercado laboral, se hubiera reportado en marzo de 1885, una tasa 4,11% más baja.⁴⁸ Para 1995, ésta fue de 10,1%.

Las mujeres constituyen la gran mayoría de la población desocupada urbana. En 1956 eran 56% de todos los cesantes y/o aspirantes, con una tendencia favorable durante el período 1993-1995 (cuadro 11.32)

Cuadro 11.32

POBLACIÓN DESOCUPADA SEGÚN SEXO. 1993-1995

AÑO	DESOCUPADOS	HOMBRES	%	MUJERES	%
1993	407786	158805	38.9	248981	61.1
1994	706380	275529	39.0	430851	61.0
1995	839556	365598	43.6	473958	56.5

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89.

⁴⁸ TENJO, Jaime. *Diferencias de ingresos y acceso al empleo entre hombres y mujeres*. Santa Fe de Bogotá: s.n., 1996

Desempleo según nivel educativo

En las condiciones actuales de aumento de la cobertura educativa y de globalización de la economía, el mercado de trabajo exige no sólo personas más escolarizadas sino más calificadas, por esto no es raro encontrar que el desempleo afecta a quienes tienen más años de estudio pero escasa calificación laboral, como es el caso de los y las bachilleres. El desfase entre el sistema de educación que anualmente incrementa el contingente de éstos/as y el sistema productivo, cierra las puertas a miles de jóvenes que presionan por un número escaso de puestos de trabajo, lo cual los convierte en el grupo de mayor vulnerabilidad y en el que requiere mayor apoyo para una inserción laboral efectiva y productiva.

La composición de la población femenina desocupada por nivel educativo muestra que entre 1993 y 1995, se incrementó de 76 a 80%, el número de mujeres con escolaridad secundaria o superior que carecen de empleo. El desempleo afectó aproximadamente a 72% de los hombres que tienen esta misma escolaridad (cuadro 11.33).

Cuadro 11.33

POBLACIÓN DESOCUPADA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO. 1993-1995

NIVEL EDUCAT.	1993		1994		1995	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
NINGUNO	1.3	0.9	2.1	1.7	1.5	0.7
PRIMARIA	26.4	22.8	27.8	20.2	26.0	18.9
SECUNDARIA	56.6	61.7	54.7	62.0	56.7	62.8
SUPERIOR	15.3	14.4	15.3	16.0	15.6	17.4

FUENTE: Elaborado con base en la ENH-DANE, etapas 81, 85 y 89.

/...

Desempleo según el grupo principal de ocupación buscada

Los grupos de ocupaciones donde hay mayor demanda laboral son los de trabajador/operario no agrícola, comerciante/vendedor, personal administrativo y trabajador de servicios, los cuales abarcan casi 90% de la demanda, confirmando que el desempleo estructural se manifiesta en una oferta laboral de puestos de baja remuneración, mayor que la demanda de cargos calificados (cuadro 11.34).

La tendencia de las mujeres es buscar posiciones ocupacionales de menor estatus y reconocimiento social: comerciante/vendedor, trabajador de servicios, personal administrativo y trabajador/operario no agrícola.

De acuerdo con el servicio de información para el empleo del SENA, las preferencias de los empleadores se orientan hacia los profesionales/técnicos, administradores, vendedores y operarios⁴⁹.

Cuadro 11.34

POBLACIÓN DESOCUPADA TOTAL SEGÚN GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN BUSCADA. 1993-1995

AÑO	Prof Técnico	Dir.Fun. Público	Personal Activo	Comerc/ Vendedor	Trab. Servicios	Trab. Agrícola	Trab. no Agrícola
1993	7.3	0.7	20.2	22.5	8.6	1.4	29.4
1994	7.1	0.4	23.1	21.2	18.1	0.8	29.4
1995	6.7	0.9	23.4	20.9	17.2	0.7	28.9

FUENTE: Elaborado a partir de la Encuesta Nacional de Hogares, DANE, etapas 81, 85 y 89.

⁴⁹ VARGAS, Fernando. "Desempleo Juvenil, Educación y Capacitación. Un enfoque desde los servicios públicos de empleo". En: *Memorias del Foro Competitividad, Desarrollo Tecnológico y Formación para el Trabajo*. Santa Fe de Bogotá, 1995.

Lo anterior genera un círculo vicioso que se manifiesta en baja calificación, escasas opciones laborales y por lo tanto, poca remuneración. Las cifras del Servicio de Información para el Empleo del SENA (abril de 1995) registran cómo 86% de los inscritos presionan por puestos que no sobrepasan los dos salarios mínimos legales de remuneración (cuadro 11.35).

Cuadro 11.35

**INSCRITOS-VACANTES-COLOCADOS, CARACTERÍSTICAS SALARIALES.
ENERO-ABRIL DE 1995**

Nivel de Ingresos	Inscritos	%	Vacantes	%	Colocados	%
Total	38158		27369		6449	
1 S.M.	22761	59.6	8582	31.4	3320	51.5
1.1 - 2 S.M.	10102	26.5	13238	48.4	2434	37.7
2.1 - 3 S.M.	3347	8.8	3936	14.4	523	8.1
3.1 - 4 S.M.	873	2.3	872	3.2	85	1.3
> 4 S.M.	1075	2.8	741	2.7	87	1.3

FUENTE: Sistema de Información para el Empleo, SENA (excluye San Andrés, Quibdó y Valledupar).

ACCIONES EN FAVOR DE LAS MUJERES URBANAS⁵⁰

Colombia presenta un marco constitucional y legal avanzado en cuanto a igualdad de oportunidades laborales y protección de la mujer trabajadora, de acuerdo con los compromisos adquiridos en diversos tratados y convenciones.

⁵⁰ Para las mujeres rurales, ver el artículo 14 del presente informe.

La Constitución de 1991 define el trabajo como un derecho y una obligación social, de modo que toda persona tiene la posibilidad de disfrutar de éste en condiciones dignas y justas (artículo 25); establece igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres, y determina que ellas no pueden ser sometidas a ningún tipo de discriminación. Así mismo, afirma la igualdad de oportunidades para los trabajadores, así como una serie de preceptos equitativos: remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo realizado; estabilidad en el empleo; garantía a la seguridad social, a la capacitación, y al descanso; protección especial a la mujer, a la maternidad y a la infancia y juventud trabajadora (artículo 53); y apoya especialmente a la mujer jefa de hogar (artículo 43).

En desarrollo de la Constitución se han aprobado normas y recursos para protección de las mujeres como la Ley 11 de 1988 que establece un régimen especial de seguridad social para las trabajadoras domésticas, la Ley 50 de 1990 que favorece a las embarazadas con las licencias de maternidad y la protección contra despidos.

En otra esfera, la acción de tutela ha permitido consagrar derechos estrechamente relacionados con el respeto a la igualdad de trato en: concursos de méritos para acceder a empleos, valoración del trabajo doméstico, derecho a la salud y protección de los trabajadores. Los sucesivos gobiernos han diseñado programas específicos para la generación de empleo e ingresos de las mujeres.

El presente Gobierno, además de poner en operación algunos de éstos, ha querido integrar las necesidades de las mujeres a los mismos planes nacionales de empleo, de acuerdo con las estrategias contempladas en el Plan de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, El Salto Social, considera el empleo como un elemento de unión fundamental entre el desarrollo social y el económico. En efecto, los resultados adversos del desempleo, el subempleo y la precariedad que presenta el trabajo para vastos sectores de la población, y en particular, para los/las jóvenes y las mujeres constituyen uno de los obstáculos más importantes a superar para lograr un desarrollo social con equidad. Hoy, Diversas entidades están adelantando acciones para mejorar, desde sus funciones específicas, las oportunidades de trabajo de las mujeres urbanas.

Las estrategias de generación de empleo del país estaban centradas en el logro de metas macroeconómicas del alcance global, que si bien no discriminaban a las mujeres, sólo en pocos programas establecían metas para su empleo.

/...

Incluirlas de modo específico se ha convertido precisamente en un objetivo del Ministerio de Trabajo y de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. Ambas instituciones buscan lograr la inserción del mayor número de mujeres a los programas, en condiciones de equidad en cuanto al acceso y a la remuneración.

Entre estos programas se encuentran:

** Plan de apoyo a la microempresa y mediana empresa del Ministerio de Desarrollo en coordinación con otras entidades públicas y privadas.* El programa surge del reconocimiento de la importancia que tiene en la economía nacional este sector que ocupa a 26% de los trabajadores asalariados, a 93% de los trabajadores independientes, y a la tercera parte de los patrones. Por ello se orienta a dar fomento y apoyo a pequeños y medianos productores mediante sistemas de crédito y acceso a tecnologías de producción y tiene la meta específica de crear 500 000 empleos para las mujeres.

** Plan de desarrollo de la economía solidaria del Ministerio del Interior.* Se centra en la articulación de pequeños productores a las empresas asociativas, para lo cual ha iniciado un proceso de revisión de la orientación y alcance de la estructura administrativa encargada. No contempla metas específicas para las mujeres.

** Fondo de solidaridad pensional del Ministerio de Trabajo.* Se propone divulgar la existencia del Fondo. Para 1996 la meta era de 750 000 mujeres afiliadas, sin embargo debe tenerse en cuenta que en general el sistema de afiliación ha enfrentado diversas dificultades.

** Programa de generación de empleo urbano de emergencia de la Red de Solidaridad Social.* Está orientado a las mujeres pobres de sectores urbanos, con una meta de 30% mujeres beneficiarias sobre el total de empleo que se genere.

** Programa de capacitación para el empleo de la Red de Solidaridad y el SENA.* Consiste en la entrega de apoyos de sostenimiento por una suma de \$50.000 mensuales (precios de 1994). La participación de la mujer representó 30% de los 21 209 beneficiarios en 1995, y se amplió a 40% sobre el total de 123 000 apoyos de sostenimiento planeados en 1996.

* *Programa de desarrollo de familias con jefatura femenina, Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres.* Este programa, iniciado en 1992 por la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, es financiado actualmente por la Red de Solidaridad Social, y la FES y lo ejecutan 26 ONG bajo la coordinación de la Dirección de Equidad. Busca mejorar las condiciones de las mujeres jefas de hogar y de su núcleo familiar, mediante el apoyo de crédito y capacitación para actividades productivas independientes. De este modo se espera que las mujeres estabilicen sus ingresos, se promocionen y se desarrollen productivamente y puedan acceder a servicios sociales básicos. El programa llega a 24 ciudades y atendió a 54 500 beneficiarias en el período 1992-1995. Durante 1996, ampliará su cobertura a partir de la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (artículo 13 del presente informe).

* Otros programas (ver artículo 13 del presente informe)

Además se adelantan acciones complementarias:

* *Divulgación de Normatividad.* Se está cumpliendo a través de campañas del Ministerio de Trabajo y de otras entidades que han hecho énfasis en la divulgación de la Ley 100 de Salud y seguridad social, así como de las que regulan el fondo de solidaridad pensional, el servicio doméstico, el caso de los niños y niñas que trabajan, el acoso sexual en el puesto de trabajo, y por supuesto, la violencia intrafamiliar y las nuevas disposiciones de protección laboral.

* *Creación de los Centros Integrales de Desarrollo Humano para mujeres del sector informal urbano.*

* *Capacitación de funcionarios.* Está dirigida a hombres y mujeres del Ministerio de Trabajo y se enfoca en el análisis de género y el tema de equidad para las mujeres. Tiene una meta de 300 personas.

AVANCES Y DIFICULTADES DE LAS

MUJERES URBANAS EN EL ÁREA LABORAL

Las mujeres han logrado avances significativos en la participación laboral urbana en un contexto de terciarización y globalización de la economía y de situaciones de desigualdad frente a los hombres; sin embargo, persisten las condiciones por las cuales ellas acceden a los puestos y ramas de actividad de

menor reconocimiento socioeconómico, de más bajos ingresos y de menores garantías laborales.

En este contexto, los siguientes aspectos resumen la situación de la mujer urbana:

- * Los procesos de ajuste en la economía se manifiestan en la disminución de la participación laboral femenina en la Población Económicamente Activa, PEA, y en la Población Ocupada, registrando pérdidas sobre las ganancias de años anteriores en materia de empleo.
- * Respecto a la participación por ramas de actividad persisten los estereotipos que marcan la vinculación a éstas según género.
- * Hay desigualdad para el acceso a ramas tradicionalmente masculinas como agricultura, minería, electricidad/gas/agua, transporte y construcción, mientras las mujeres tienen la mayor proporción de la fuerza laboral en la rama de servicios (57,5%).
- * La participación según posición ocupacional presenta desventajas para las mujeres en la medida en que su participación es mayoritaria y creciente en posiciones subvaloradas como trabajador sin remuneración y empleada doméstica. De igual manera, se destaca el incremento laboral en la posición trabajadora por cuenta propia, principal componente del sector informal, y la disminución del peso porcentual de las mujeres en la categoría trabajadora/empleada particular, posición de relativa estabilidad laboral.
- * Respecto a los nuevos empleos, las mujeres se incorporan en mayor proporción que los hombres, pero este acceso no se refleja en la calidad de los cargos obtenidos.
- * Con relación a los ingresos, las mujeres conforman el grupo de más bajos salarios y la tendencia a pertenecer a este grupo es creciente.
- * La participación de las mujeres en la Población Económicamente Inactiva, PEI, se mantiene alrededor de 70%, debido a que se incluyen grandes sectores que producen desde el hogar, o que sencillamente trabajan en éste ayudando así a la supervivencia del núcleo familiar.
- * Las mujeres ocupadas muestran incrementos significativos en el nivel educativo que no se corresponden con ganancias en términos de empleo, pues las que tienen educación secundaria y superior acceden a trabajos de baja remuneración.

- * Como consecuencia de la situación de empleo, se registró un aumento de la pobreza medida por poder adquisitivo real de los ingresos, aunque disminuyó la pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI.
- * El país presenta avances en el marco normativo en favor de las mujeres que laboran, pero se requiere un esfuerzo adicional del Estado para divulgar las normas entre trabajadoras y patrones, y para establecer mecanismos de seguimiento y control en su aplicación. La distancia entre lo formal y la práctica es evidente en las dificultades de las embarazadas, en el menor acceso a los puestos mejor remunerados, y en las brechas de salarios que subsisten para hombres y mujeres.
- * Las políticas nacionales de empleo no explicitan ninguna discriminación contra las mujeres, pero tampoco fijan metas para incorporarlas o para facilitar su trabajo productivo teniendo en cuenta el reproductivo. Los programas de empleo dirigidos a ellas se relacionan fundamentalmente con la jefatura femenina y sus coberturas no son muy amplias.
- * El SENA está adelantando una revisión desde la óptica de género de la formación y capacitación que imparte .
- * Factores culturales arraigados en la división del trabajo por sexo, continúan imponiendo la doble jornada a las mujeres trabajadoras.
- * Los procesos de ajuste en la economía se manifiestan en la disminución de la participación laboral femenina en la Población Económicamente Activa, PEA, y en la Población Ocupada, registrando pérdidas sobre las ganancias de años anteriores en materia de empleo.
- * Respecto a la participación por ramas de actividad persisten los estereotipos que marcan la vinculación a éstas según sexo.
- * Hay desigualdad para el acceso a ramas tradicionalmente masculinas como agricultura, minería, electricidad/gas/agua, transporte y construcción, mientras las mujeres tienen la mayor proporción de la fuerza laboral en la rama de servicios (57.5%).
- * La participación según posición ocupacional presenta desventajas para las mujeres en la medida en que su participación es mayoritaria y creciente en posiciones subvaloradas como trabajador sin remuneración y empleada doméstica. De igual manera, se destaca el incremento laboral de las mujeres en la posición trabajadora por cuenta propia, principal componente del sector informal, y la disminución del peso porcentual de las mujeres en la categoría trabajadora/empleada particular, posición de relativa estabilidad laboral.

/...

- * Respecto a los nuevos empleos, las mujeres se incorporan en mayor proporción que los hombres, pero este acceso no se refleja en la calidad de los cargos obtenidos.
- * Con relación a los ingresos, las mujeres conforman el grupo de más bajos salarios y la tendencia a pertenecer a este grupo es creciente.
- * La participación de las mujeres en la Población Económicamente Inactiva, PEI, se mantiene alrededor del 70%. Esto, debido a que se incluyen grandes sectores que producen desde el hogar, o que sencillamente trabajan en éste ayudando así a la supervivencia del núcleo familiar.
- * Las mujeres ocupadas muestran incrementos significativos en el nivel educativo que no se corresponden con ganancias en términos de empleo, pues las que tienen educación secundaria y superior acceden a trabajos de baja remuneración.
- * Como consecuencia de la situación de empleo, se registró un aumento de la pobreza medida por poder adquisitivo real de los ingresos, aunque disminuyó la pobreza medida por Necesidades Básicas INSATISFECHAS, NBI.
- * El país presenta avances en el marco normativo en favor de las mujeres trabajadoras, pero se requiere un esfuerzo adicional del Estado para divulgar las normas entre trabajadoras y patrones, y para establecer mecanismos de seguimiento y control en su aplicación. La distancia entre lo formal y la práctica es evidente en las dificultades de la mujer trabajadora embarazada, en el menor acceso a los puestos mejor remunerados, y en las brechas de salarios que subsisten para hombres y mujeres.
- * Las políticas nacionales de empleo no explicitan ninguna discriminación contra la mujer, pero tampoco fijan metas para incorporarla o para facilitar su trabajo productivo teniendo en cuenta el reproductivo. Los programas de empleo dirigidos a las mujeres se relacionan fundamentalmente con la jefatura femenina y sus coberturas no son muy amplias (ver Artículo 13).
- * El SENA está adelantando una revisión desde la óptica de género de la formación y capacitación que imparte .
- * Factores culturales arraigados en la división del trabajo por sexo, continúan imponiendo la doble jornada a las mujeres trabajadoras.

SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

ARTÍCULO 12.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

MORTALIDAD

Mortalidad general

En Colombia, la esperanza de vida al nacer ha sido siempre superior para las mujeres que para los hombres. En 1995, se estimaba que la de las mujeres era de 72,3 años y la de los hombres de 66,4. Estas cifras son el resultado de un incremento significativo y constante durante los últimos cuarenta años: en 1955, la esperanza de vida al nacer para las mujeres era 52,3 años y para los hombres 49,0; en 1965, 61,8 para las mujeres y 58,3 para los hombres; en 1975, 66,3 para las mujeres y 61,8 para los hombres; en 1985, 71,1 para las mujeres y 65,5 para los hombres.

En 1991, la tasa de mortalidad general en Colombia era de 4,9 por mil habitantes para las mujeres y de 5,6 por mil para los hombres. En ese mismo año, las enfermedades cardiovasculares eran la primera causa de mortalidad, seguidas muy de cerca por las muertes violentas o accidentales. Esta

/...

situación se invirtió en 1994, cuando el homicidio y las lesiones infligidas intencionalmente pasaron a ocupar este lugar.

Desagregando por sexo, la primera causa de muerte de las mujeres en 1994 fue el infarto agudo del miocardio, mientras que para los hombres fueron el homicidio y las lesiones intencionales. Sin embargo, si este aspecto se analiza según los diferentes grupos de edad, encontramos que para las mujeres entre 15 y 44 años, este primer lugar corresponde a los homicidios y lesiones intencionales, la segunda causa a accidentes de tránsito y la tercera a las enfermedades cerebrovasculares. En este grupo de edad como en el de las mujeres entre 45 y 59 años, el cáncer del cuello del útero y el cáncer de seno ocupan el sexto y séptimo lugar respectivamente.

Cuadro 12.1

NÚMERO DE DEFUNCIONES DE LAS MUJERES EN 1994,
POR CAUSA Y GRUPOS DE EDAD

Edad:	< 1	1 a 4	5 a 14	15 a 44	45 a 59	> 60	Sin inform.	Total
Infarto	0	0	8	319	1649	5234	210	7420
Cerebrovascular.	7	5	16	430	1434	4509	166	6587
Otras enf. del corazón	38	22	31	319	739	3069	104	4322
Tumor maligno	8	30	43	306	1061	1653	51	3152
Hipertensivas	1	1	7	137	496	2149	69	2860
Aparato respiratorio	64	29	15	125	438	1894	52	2417
Diabetes	2	0	8	153	857	1502	50	2372
Neumonías	432	198	63	165	195	1165	56	2274
Homicidios y lesiones	10	25	91	1503	222	47	59	1957
Tumor estómago	0	0	0	122	462	1025	28	1637

FUENTE: Ministerio de Salud - Dirección de Sistemas e Información

/...

Mortalidad materna

De acuerdo con la información del Ministerio de Salud, la estructura de mortalidad materna se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo, el subregistro es muy alto y no incluye el peso porcentual del aborto, que se estima muy importante. Para 1994, la primera causa de muerte materna eran las toxemias, seguida, en su orden, por los abortos, hemorragias, complicaciones del trabajo de parto, o puerperales y otras. En 1977 se registraron 192 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos; en 1987 la tasa había descendido a 116,76; en 1990 fue de 97,94 y en 1994 se redujo a 78,20. de esta forma, entre 1986 y 1994 se observa una reducción de 35%.

MORBILIDAD

En 1994, las primeras causas de egreso hospitalario de las mujeres estaban relacionadas con el parto y las complicaciones del embarazo, dato que

coincide con el presentado en 1987. Le seguían en importancia los egresos hospitalarios por enfermedades de los órganos genitales, neumonías, trastornos biliares y enteritis y otras enfermedades diarreicas.

Considerando las causas de egreso hospitalario según los diferentes grupos de edad, en 1994 las neumonías ocupaban el primer lugar para los menores de 14 años, las complicaciones del embarazo y el parto para el grupo de 15 a 44 años, las enfermedades de los órganos genitales para el grupo de 45 a 59 años y las enfermedades del corazón y de la circulación para las mujeres mayores de 60 años.

Para 1994, las causas de consulta externa de las mujeres, eran, en primer lugar, las enfermedades odontológicas, seguidas en su orden por las enfermedades de los órganos genitales, las infecciones respiratorias agudas, las enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo, y la enfermedad hipertensiva.

Según los diferentes grupos de edad, en 1994 la primera causa de consulta externa de las niñas menores de 14 años fueron las enfermedades respiratorias agudas; para las mujeres de 14 a 44 años, las enfermedades de los órganos genitales; para las de 45 a 59 años y las mayores de 60, la enfermedad hipertensiva.

ABORTO

Aspectos Legales

La condición legal del aborto no ha variado durante los años 90. Éste continúa sancionándose como una conducta ilegal que acarrea pena de prisión de uno a tres años, tanto para la mujer que se someta al procedimiento, como para el médico que lo practique.

En 1994, la norma del Código Penal que penaliza el aborto fue demandada ante la Corte Constitucional, sobre la base de que, entre otras

consideraciones, violaba el derecho a la libertad de opinión, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia, la libertad de cultos, y el derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos e hijas.

La Corte Constitucional, en sentencia C-133 de 1994, confirmó la constitucionalidad de la norma demandada sobre la base de la obligación del Estado de proteger el derecho a la vida, el cual, en opinión de la Corte, incluye el que tiene el ser que está por nacer, puesto que es desde el momento de la concepción cuando se inicia el proceso de la vida humana. De acuerdo con ella, el derecho consagrado en la Constitución a decidir libre y responsablemente el número de hijos “debe ser entendido en el sentido de que la pareja puede ejercerlo sólo hasta antes del momento de la concepción”, puesto que la inviolabilidad de la vida humana exige su protección desde el proceso de gestación.

Sin embargo, la decisión de la Corte no fue unánime y tres de los nueve magistrados que la integran salvaron el voto, afirmando, entre otros argumentos, que el reconocimiento de derechos fundamentales a quienes aún no tienen la calidad jurídica de personas, puede limitar los de las personas, en particular los de las mujeres embarazadas. Para los magistrados que se apartaron de la decisión mayoritaria, el problema constitucional del aborto no versa sobre la naturaleza jurídica del que está por nacer, sino sobre los límites del Estado para imponer una determinada concepción de la vida humana. Éstos no puede extenderse hasta llegar a interferir el ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de conciencia y a la autonomía reproductiva de las mujeres, los cuales resultarían vulnerados con “... la obligación de tener un hijo -mediante la penalización del aborto-, [la cual] impone una carga desproporcionada a la mujer”. A su vez, esta carga constituye para algunas una violación al derecho de igualdad de oportunidades de las mujeres.

Incidencia

Debido a la ilegalidad del aborto, no existen cifras oficiales nacionales para calcular su incidencia, salvó el registro de egresos hospitalarios, que

constituye una información poco confiable, por razones de subregistro, o clasificación errónea, entre otras.

La información más sistemática disponible en el momento, corresponde a los resultados de una investigación desarrollada por la Universidad Externado de Colombia, los cuales fueron presentados en noviembre de 1994⁵¹. La información y los cálculos para esta investigación, se recogieron con base en una muestra de 33.275 mujeres encuestadas en 22 ciudades del país, 100 historias de vida de mujeres con experiencia de aborto inducido, y 180 relatos temáticos sobre el evento del aborto.

Los siguientes aspectos retoman las cifras y conclusiones de la investigación mencionada:

* *Proporción total.* De acuerdo con los resultados de esta investigación, del total de mujeres encuestadas entre 15 y 55 años, 22.9% tuvo por lo menos una experiencia de aborto.

* *Proporción entre mujeres que han estado embarazadas.* Haciendo el cálculo solamente entre las mujeres que han tenido por lo menos un embarazo, las cuales son 75.4% de la muestra (y excluyendo por lo tanto a las que no han iniciado su actividad sexual), la proporción de mujeres que alguna vez ha tenido un aborto asciende a 30.3%.

* *Incidencia según edad.* Antes de los 20 años, 26,5% de las mujeres ya ha tenido un embarazo. Esta proporción aumenta a 82% cuando llegan a los 25 años. Según la investigación, el riesgo de aborto es mucho más alto para las mujeres más jóvenes: Las gestantes de menos de 19 años tienen el doble riesgo de aborto que las mujeres mayores de 40 años; entre las que se han encontrado en este estado siendo menores de 19 años, 44,5% ha tenido mínimo una experiencia de aborto. Entre las mujeres de 20 a 24 años el riesgo es de 32,4%, y entre las de 45 a 50 años de 22,5%.

* *Incidencia según estrato.* Comparando el riesgo de aborto con el estrato social, los resultados de la investigación permiten concluir que éste es mayor en los estratos más altos de la escala social, aunque el número de los

⁵¹ ZAMUDIO, Lucero, RUBIANO, N. y WARTENBERG, L. *Memorias del Encuentro de investigadores sobre aborto inducido en América Latina y el Caribe.* Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 5 al 18 de noviembre de 1994.

embarazos es más numeroso en los más bajos, debido a que la práctica de la anticoncepción es menor. Por otra parte, en estos últimos son más los embarazos que terminan en nacimientos.

* *Incidencia según educación.* Esta misma relación es cierta cuando se compara el riesgo de aborto con el nivel de educación: las mujeres con nivel universitario son las que tienen el riesgo más alto de aborto, pues aunque sus conductas de prevención del embarazo son más frecuentes, su decisión de no tener hijos en un momento determinado es más clara y una falla en la anticoncepción tiende a ser subsanada con un aborto.

* *Incidencia según número de embarazos.* La incidencia del aborto varía significativamente según el número de embarazos: el porcentaje más bajo de mujeres que han recurrido al aborto se encuentra entre las que han tenido hasta dos embarazos (22,9%), y la proporción se duplica para las mujeres con cinco o seis embarazos. En promedio, por cada embarazo adicional, la proporción de abortos se incrementa en 1.5.

* *Evolución de la incidencia.* Los resultados de la investigación arrojan un claro incremento generacional de la incidencia del aborto: entre las mujeres de 15 a 17 años la experiencia del aborto se duplica respecto de las generaciones nacidas en los sesenta y setenta, pasando de 2.22% a 4.28%. Entre el grupo de 18 y 19 años, la proporción se cuadruplica llegando a 2,04% a 8,16%.

* *Repitencia.* 79,2% de las mujeres que han abortado declaran haber tenido sólo un aborto; 16,2% un segundo; 3,4% un tercero, y sólo 1,2% un cuarto o más. Sin embargo, la investigación consigna la dificultad para medir la repitencia del aborto, teniendo en cuenta que con frecuencia las mujeres se avergüenzan de declarar haberse realizado más de dos.

Las variaciones más significativas se encuentran entre las mujeres con siete o más embarazos, entre las cuales 51,1% son repitentes, mientras que entre las que han tenido hasta dos embarazos, el índice de repitencia es de 11,1%.

* *Promedio de abortos por mujer.* El promedio de abortos por cada mujer que ha estado embarazada alguna vez es de 0.29. Esta proporción asciende a 1.27 entre las mujeres que han abortado alguna vez.

* *Peso del aborto en la reducción de la fecundidad.* Teniendo en cuenta que el promedio de hijos por mujer en el sector urbano es de 1,9 y el promedio de abortos es de 0,29, se calcula que los abortos redujeron los nacimientos en el momento del estudio en 13,3%. Sin esta reducción, el promedio de hijos por mujer en el sector urbano habría sido de 2,2.

FECUNDIDAD

En 1995, la población colombiana se calculaba en 35 098 737 habitantes, de los cuales 17 701 974 eran mujeres y 17 396 762 hombres. Para el año 2000 se calcula que la población alcanzará un total de 37 816 293 habitantes, de los cuales 19 087 444 corresponderán a mujeres y 18 728 849 hombres.⁵²

De acuerdo con los resultados arrojados por el censo de 1993, la tasa de crecimiento de la población para el período 1990 - 1995 fue de 22 por mil. En 1985 era de 29 por mil.

Las tasas de fecundidad en Colombia han descendido de manera constante desde los años sesenta. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 1995 realizada por PROFAMILIA, la fecundidad disminuyó casi 23% en los últimos 15 años y 14% en los pasados 10 años. Según los datos del Ministerio de Salud, la tasa global de fecundidad para el período 1985 - 1990 era de 2.9, y para el período 1990 - 1995 de 2.7. Teniendo en cuenta las diferencias regionales, la tasa más alta se encuentra en el departamento del Chocó (zona del Litoral Pacífico) donde alcanza un nivel de 4.3, y la más baja en la ciudad de Bogotá, donde es de 2.1.⁵³ Si los actuales niveles de reproducción se mantienen constantes, las mujeres tendrán tres hijos en promedio durante toda su vida fértil, en comparación con los más de siete que tenían en promedio en los años 60. Teniendo en cuenta las diferencias por educación y sitio de residencia, de mantenerse los niveles actuales, las mujeres con educación superior tendrán

⁵² MINISTERIO DE SALUD. *La Salud en Colombia. Diez Años de Información.* Santa Fe de Bogotá: Ministerio de Salud, 1994

⁵³ Ibid.

dos hijos, en contraste con las mujeres sin instrucción que tendrán más de cinco; y en el área rural las mujeres tendrán en promedio casi dos hijos más que en el área urbana.

Cuadro 12.2

	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995
Tasa total de fecundidad	4,7	4,1	3,5	3,1	2,9
Tasa bruta de reproducción	2,3	2,0	1,7	1,5	1,4
Tasa neta de reproducción	2,0	1,8	1,6	1,4	1,4

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación. Sistema de Indicadores Socio Demográficos para Colombia. Boletín No. 2 - Demografía

Según edad de la madre

En el cuadro 12.3 se muestran las tasas de fecundidad diferenciadas según la edad de la madre y el lugar de residencia, para los años 1993, 1994 y 1995.

Cuadro 12.3

TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD, 1993 A 1995

Edad de la madre	Tasas específicas de fecundidad		
	Zona urbana	Zona rural	Total
15-19	74	137	89
20-24	150	245	173
25-29	135	190	148
30-34	91	132	101
35-39	41	95	56
40-44	11	58	24

/...

45-49	1	5	2
Total			
TFT 15-49	2.5	4.3	3.0
TGF 15-49	92	150	107
TBN	25	30	26

TFT: tasa de fecundidad total

TGF: cuociente de nacimientos a mujeres entre 15-49 años

TBN: división de los nacimientos por el total de los hogares encuestados

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILIA

Según nivel de educación y lugar de residencia

La tasa de fecundidad muestra diferenciales importantes según la formación educativa y el lugar de residencia de las mujeres. Aún existen niveles de fecundidad excesivamente elevados entre las mujeres sin educación y residentes en la zona rural: en el Litoral Pacífico, la tasa de fecundidad total se estima en 5, cifra que se eleva hasta 7.1 en la zona rural. Esto representa el doble del número de hijos que tienen las mujeres con educación superior y las residentes en las grandes ciudades o en la región central del país (Cuadro 12.4).

Cuadro 12.4

TASA DE FECUNDIDAD Y PORCENTAJE DE MUJERES EMBARAZADAS, 1993 - 1995

Característica	Tasa de fecundidad total			% mujeres embarazadas
	Zona urbana	Zona rural	Total	
Zona urbana	2.5		2.5	4.7
Zona rural		4.3	4.3	7.6
Nivel				

/...

educación				
Sin educación	3.9	5.6	5.0	5.1
Primaria	3.3	4.5	3.8	6.1
Secundaria	2.5	3.4	2.6	5.2
Superior	1.8	3.0	1.8	4.7
Total	2.5	4.3	3.0	5.5

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILIA

Edad de la madre al nacimiento del primer hijo

La edad promedio de la madre al nacimiento del primer hijo son 22 años: 23 en la zona urbana y 21 en la rural. La edad aumenta con el nivel educativo, de 19 años entre las mujeres sin educación, a 23 entre las que han cursado secundaria.

Fecundidad de adolescentes

17% de las jóvenes entre 15 y 19 años son madres o están embarazadas de su primer hijo. A esta última edad, cuatro de cada diez mujeres ya han dado a luz y 9% de ellas tienen por lo menos dos hijos. En la zona del Litoral Pacífico, la fecundidad adolescente es la más alta: el número de jovencitas madres es casi tres veces superior al de otras regiones.

En el momento de realización de la Encuesta (1995), 3.10% de adolescentes estaba embarazada, frente al 6% de la población en general. La mayor proporción de mujeres en este estado se encuentra entre las de 20 a 24 años (11%) (Cuadro 12.5).

/...

Cuadro 12.5

FECUNDIDAD DE ADOLESCENTES, 1995

Característica	Ya son madres	Embarazadas 1a. vez	Total alguna vez embarazadas
Edad			
15	3.1	1.8	4.9
16	7.1	2.3	9.4
17	9.3	4.7	14.0
18	20.5	5.1	25.6
19	32.2	6.4	38.6
Zona Urbana	11.5	3.1	14.6
Zona Rural	19.3	6.2	25.5
Nivel de educación			
Sin - Primaria	25.4	4.5	29.9
Secundaria	8.8	3.6	12.4
Superior	1.7	4.8	6.5
Total	13.5	3.9	17.4

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILIA

Determinantes de la fecundidad .

Se han considerado como factores determinantes de la fecundidad el contraer nupcias, la exposición al riesgo de embarazo, la infertilidad natural postparto, las preferencias reproductivas, y el uso de métodos anticonceptivos.

/...

Nupcialidad y riesgo de embarazo .

Del total de mujeres entre 15 y 49 años, 55% viven en unión conyugal. De éstas, 45% tienen una unión marital de hecho. Entre las mujeres que alguna vez han tenido relaciones sexuales, la mitad vivió su primera relación sexual antes de los 20 años. De hecho 50% de las mujeres tienen su primer hijo antes de esta edad.

Infertilidad postparto.

Se cree que el período de no susceptibilidad al riesgo de embarazo después de un parto, es en promedio de 9 meses. En realidad, si hay lactancia hay una protección natural de 3 a 6 meses, pero su eficacia es relativa.

Preferencias reproductoras.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta, la mayoría de las mujeres considera que el número ideal de hijos es entre 2 y 3. Durante los cinco años anteriores a la realización de la Encuesta (1990-1995), 21% de los nacimientos fueron no deseados y 25% fueron deseados pero las mujeres hubieran querido tenerlos más tarde. Si las mujeres pudieran evitar los hijos no deseados, la tasa de fecundidad total se reduciría en un 27%, de 3.0 a 2.2 hijos.

PLANIFICACIÓN FAMILIAR

Aspectos legales .

El artículo 42 de la Constitución colombiana establece: "...La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos...". Ésta es la

/...

base legal de los métodos de anticoncepción, que son de libre venta y suministro.

Por otra parte, en cuanto a los métodos de fertilización, la Corte Constitucional (Sentencia T-341 del 27 de julio de 1994) estableció que los tratamientos encaminados a restablecer las funciones ovulatorias con fines reproductivos, formaban parte de los servicios médicos amparados por el sistema de seguridad social. De acuerdo con la Corte, no incluir la reproducción dentro de los servicios médicos que se proporcionan a los/las trabajadores/as constituiría una conducta discriminatoria.

Conocimiento de métodos .

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 1995,⁵⁴ el conocimiento de los métodos de planificación familiar es universal. De las mujeres que no tienen relaciones sexuales 99% identifica al menos un método anticonceptivo moderno, y entre las mujeres unidas, tanto de las zonas urbanas como rurales, el conocimiento es de 100%.

El método que resulta más familiar es la píldora (98,1%), seguido por el condón (97,6%) y la esterilización femenina (96,6%). Los métodos menos conocidos son los llamados tradicionales: el retiro es conocido por 72,4% de las mujeres y el del ritmo por 80,1% de ellos.

Prevalencia del uso de métodos

* *Uso pasado.* Entre las mujeres sexualmente activas, 92% ha usado alguna vez un método de planificación familiar. El más usado ha sido la píldora (58%), seguido por el dispositivo intrauterino (30%) y la esterilización femenina (26%).

* *Uso actual.* En la actualidad, 72% de las mujeres unidas y 74.9% de las mujeres no unidas pero activas sexualmente, utiliza algún método anticonceptivo. Esta cifra ha aumentado en comparación con el uso de 66%

⁵⁴ PROFAMILIA. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, Santa Fé de Bogotá, 1996.

en 1990 y de 65% en 1986. El método más popular es la esterilización femenina, que ha pasado de ser usada por 18,8% de las mujeres en 1986, a 26,4% en 1995. La píldora y el dispositivo intrauterino son los métodos que siguen en importancia con 13 y el 11% respectivamente, aunque muestran descensos en su participación porcentual. El empleo de métodos tradicionales como el ritmo y el retiro, permanece casi constante desde 1986: alrededor de 11%.

** Uso según niveles de educación.* El uso de métodos anticonceptivos se relaciona directamente con los niveles educativos: entre las mujeres unidas, la mayor utilización de métodos anticonceptivos se encuentra entre aquellas con niveles de educación superior (77,1%). Al que más recurren es a la esterilización femenina (25,2%) y los que menos emplean son los métodos vaginales: espuma, jaleas y diafragma (0,7%), y la esterilización masculina (0,8%).

Por el contrario, el menor uso de métodos anticonceptivos se encuentra entre las mujeres sin ningún nivel de educación, de las cuales sólo 58% emplea métodos anticonceptivos; el más común entre ellas también es la esterilización femenina (28,6%) y los menos usados son los implantes (0%), la esterilización masculina (0,4%) y los métodos vaginales (0,9%).

Edad al momento de la esterilización .

Puesto que la esterilización femenina es el método más utilizado, vale la pena tener en cuenta que la edad mediana de las mujeres al momento de recurrir a esta operación es de 30,6 años. 13,6% de las mujeres que recurren a la operación son menores de 25 años; 29,5% está entre 25 y 29 años; 33,9% está entre 30 y 34 años; 18% está entre 35 y 39 años; 4,2% está entre 40 y 44 años; y 0,8% entre 45 y 49 años.

Fuentes de suministro .

El suministro de métodos anticonceptivos está a cargo principalmente del sector privado, el cual provee 72,1% de los métodos de planificación familiar, frente a 27,1% de suministros realizados por el sector público (Cuadro 12.6).

Cuadro 12.6

FUENTES DE SUMINISTRO DE MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR, 1995

MÉTODO	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO
Píldora	4.6	94.6
DIU	45.1	54.8
Inyecciones	1.6	97.4
Implante	2.6	97.4
Vaginales	0.0	98.6
Condón	1.2	92.8
Esterilización fem.	40.4	59.4
Esterilización masc.	21.6	78.4
TOTAL	27.1	72.1

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILIA

Demanda de servicios de planificación familiar

La demanda total, tanto para mujeres unidas como para mujeres no unidas, se compone de los siguientes grupos:

- Mujeres con necesidad insatisfecha de planificación familiar
- Mujeres con necesidad satisfecha (que usan métodos anticonceptivos)

- Mujeres que quedaron embarazadas mientras usaban un método anticonceptivo (falla del método) (Cuadros 12.7 y 12.8).

Cuadro 12.7

**DEMANDA DE SERVICIOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR
PARA MUJERES NO UNIDAS, 1995**

Característica	Necesidad insatisfecha	Necesidad satisfecha	Falla de métodos	Demanda total	Demanda satisfecha
Edad					
15 - 19	1.0	4.8	0.7	6.4	84.5
20 - 24	2.2	17.9	1.3	21.5	89.8
25 - 29	0.8	27.8	1.6	30.2	97.4
30 - 34	1.9	32.6	1.7	36.1	94.9
35 - 39	1.0	34.1	0.9	35.9	97.3
40 - 44	1.6	35.4	0.2	37.3	95.8
45 - 49	1.5	29.3	0.0	30.8	95.0
Zona					
Urbana	1.3	20.6	0.9	22.8	94.3
Rural	1.6	11.9	1.2	14.7	88.8
Educación					
Sin educación	1.0	26.8	0.0	27.8	96.3
Primaria	1.5	19.5	1.1	22.1	93.2
Secundaria	1.4	17.2	0.8	19.4	92.6
Superior	0.7	24.2	1.6	26.5	97.4
Total	1.4	18.9	0.9	21.2	93.6

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILIA

Cuadro 12.8

DEMANDA DE SERVICIOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR
 PARA MUJERES EN UNIÓN, 1995

Característica	Necesidad insatisfecha	Necesidad satisfecha	Falla de métodos	Demanda total	Demanda satisfecha
Edad					
15 - 19	16.2	50.7	7.3	74.2	78.2
20 - 24	14.8	60.8	7.4	83.0	82.1
25 - 29	8.3	71.9	3.7	83.9	90.1
30 - 34	6.2	78.1	2.3	86.5	92.9
35 - 39	3.6	82.4	1.9	87.9	95.9
40 - 44	5.8	78.5	0.7	84.9	93.2
45 - 49	4.2	64.2	0.1	68.6	93.9
Zona					
Urbana	6.5	74.4	2.8	83.7	92.2
Rural	10.5	67.0	3.7	81.3	87.0
Educación					
Sin educación	13.1	58.0	2.6	73.7	82.2
Primaria	9.2	70.4	2.8	82.3	88.9
Secundaria	6.5	74.7	3.4	84.6	92.3
Superior	3.8	77.1	3.0	84.0	95.5
Total	7.7	72.2	3.1	83.0	90.7

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILIA

El porcentaje de la demanda total de métodos de planificación familiar comprende 83% de las mujeres unidas y 21.2% de las no unidas. El mayor nivel de demanda está en el grupo de las primeras que se encuentran 35 y 39 años (87,9%) y entre 30 y 34 (86,5%), mientras que el menor nivel de demanda es el de las mujeres no unidas entre 15 y 19 años (6,4%).

Teniendo en cuenta los diferenciales regionales, el mayor nivel de necesidad de planificación familiar insatisfecha se encuentra entre las mujeres de la región del Litoral Pacífico unidas (19.8%) y no unidas (3.7%).

/...

MORTALIDAD INFANTIL

Durante los últimos 20 años, la mortalidad infantil en Colombia ha disminuido en 48%, es decir, de 54 defunciones por mil nacidos vivos, a 28. Sin embargo, las diferencias según el lugar de residencia siguen siendo significativas: mientras que en el Litoral Pacífico la tasa es de 61 por mil, en una ciudad capital como Medellín es de 18 por mil.

Para el período 1990-1995, la tasa de mortalidad infantil era de 28 defunciones por mil nacidos vivos; la de mortalidad neonatal era de 19 por mil, el doble de la mortalidad postneonatal (9 por mil); y la tasa entre el año y los 5 años era de 8 defunciones por cada mil niños que cumplen los 12 meses (Cuadro 12.9).

Cuadro 12.9

Tasa de mortalidad infantil por mil, 1985 - 1995

Característica	Mortalidad Neonatal	Mortalidad postneonatal	Mortalidad infantil	Mortalidad postinfantil	Mortalidad en la niñez
Género					
Niño	23	12	35	7	42
Niña	18	9	27	7	33
Edad de la madre					
<20	27	11	39	6	48
20-29	21	10	30	8	38
30-39	15	11	26	5	30
40-49	(29)	(8)	(37)	(0)	37
Orden de nacimiento					
1er. hijo	21	5	27	6	32
2do. o 3o.	21	10	31	6	36
4o. a 6o.	21	15	36	12	48
7o. o mayor	13	23	36	6	42
Intervalo entre nacimientos					
<2 años	24	20	44	11	55

/...

Característica	Mortalidad Neonatal	Mortalidad postneonatal	Mortalidad infantil	Mortalidad postinfantil	Mortalidad en la niñez
2-3 años	16	13	29	6	35
4 + años	20	7	26	4	30
Atención médica prenatal y del parto					
Ninguna	(34)	(21)	(54)	ND	ND
Prenatal o parto	23	21	44	ND	ND
Prenatal y parto	16	6	22	ND	ND
Tamaño al nacer					
Muy pequeño	(53)	(13)	(65)	ND	ND
Pequeño	10	8	18	ND	ND
Promedio o grande	14	10	24	ND	ND
Total	21	10	31	7	37

Mortalidad neonatal: durante el primer mes de vida

Mortalidad postneonatal: después del primer mes de vida y antes del primer año

Mortalidad infantil: durante el primer año de vida

Mortalidad postinfantil: después del primer año de vida y antes del quinto

Mortalidad en la Niñez: antes de cumplir 5 años

ND: Tasa no disponible

(): Tasa basada en menos de 500 casos (personas expuestas)

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILIA

La tasa de mortalidad neonatal o perinatal es 30% mayor para los niños que para las niñas. También es mayor si se trata de madres menores de 20 años o mayores de 40, y aumenta con el orden del nacimiento y con la disminución en el intervalo entre los nacimientos. Finalmente, la tasa de mortalidad es mayor para los niños de bajo peso al nacer (pasa de 65 para

los pequeños a 24 para los de tamaño promedio o grandes), y para las madres que no reciben atención perinatal o durante el parto (pasa de 54 a 22 para las que sí reciben atención).

Según lugar de residencia.

Todas las tasas de mortalidad infantil son más altas en la zona rural que en la urbana: la del período neonatal es de 25 por mil en la zona rural, frente a 18 por mil en la zona urbana; la del infantil es de 36 en la primera y 28 en la segunda, y la de la niñez varía de 43 a 34.

Por regiones del país, se encuentra que todas las tasas son más altas en el Litoral Pacífico donde la mortalidad neonatal alcanza una tasa de 47 por mil, la mortalidad infantil 61 y la mortalidad en la niñez 82. Las tasas más bajas se encuentran en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Meta, donde la de mortalidad neonatal es de 11, la de mortalidad infantil de 16 y la de mortalidad en la niñez de 19, respectivamente.

Según nivel de educación .

Las tasas más bajas se encuentran entre la población con mayor nivel de educación, para las que la mortalidad neonatal e infantil es de 7 y la mortalidad en la niñez de 11, mientras que para la población sin educación estas mismas tasas son de 16 en el período neonatal, 27 en el infantil y 48 en la niñez.

Alto Riesgo Reproductivo

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 1995 de PROFAMILIA, se consideran como de alto riesgo reproductivo los nacimientos que ocurren en una o varias de las siguientes circunstancias:

- * La madre es menor de 18 años
- * La madre es mayor de 34 años
- * El intervalo intergenésico es inferior a 24 meses
- * El orden de nacimiento es mayor de tres.

Durante el período 1990 - 1995, 45% de los nacimientos ocurrieron con riesgo elevado de mortalidad: dos terceras partes con un sólo riesgo (31%), y el resto con factores de riesgo combinados (6%). La mayor proporción de nacimientos en riesgo con un sólo factor, está representada por los nacimientos con intervalo menor de dos años (11%), cuyo riesgo es 50% mayor que el de quienes no están en ninguna categoría de riesgo. Entre los nacimientos con riesgos combinados la mayor proporción está determinada por la edad de la madre (más de 35 años) y el orden de nacimiento de 4 o más y el riesgo es 31% mayor que el las mujeres que se encuentran por fuera de estas categorías.

SALUD MATERNO-INFANTIL

Atención Prenatal

Entre 1990 y 1995, casi 80% de las mujeres gestantes tuvieron atención médica, 17% no recibieron ningún tipo de atención y 3% fueron atendidas por enfermeras o de parteras. Sin embargo, estos promedios generales presentan diferencias importantes si se tienen en cuenta diversos factores: de acuerdo con el lugar de residencia, la proporción de mujeres embarazadas que no contaron con ninguna asistencia es de 29,2% en las zonas rurales, es decir casi la tercera parte del 87% que sí la recibieron en la zona urbana.

Teniendo en cuenta las regiones del país, el Litoral Pacífico presenta la mayor proporción de mujeres que carecieron por completo de atención médica (37,7%), mientras que en Bogotá el 92,7% de las mujeres sí la tuvo.

Comparativamente, con relación al nivel de educación, entre las mujeres que carecen de ésta, el porcentaje de las que no recibieron ningún tipo de cuidado prenatal asciende a 52,2%, mientras que 98,2% de las mujeres con nivel de educación superior recibieron atención médica.

Respecto a la prevención del tétanos durante el parto, se estableció que durante el período de gestación, 23,6% de las mujeres recibieron al menos una dosis de vacuna contra el toxoide tetánico, y 56,5% dos dosis o más. A 19% de las gestantes no se les aplicó la vacuna.

Asistencia en el parto .

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 1995 de PROFAMILIA, para el período comprendido entre 1990 y 1995, casi 77% de las mujeres que tuvieron hijos e hijas lo hicieron en instituciones de salud y 23% en la casa. La siguiente tabla muestra las variaciones de estos porcentajes según edad de la madre, orden de nacimiento, lugar de residencia y nivel de educación:

Cuadro 12.10

PORCENTAJE DE NACIMIENTOS SEG ÚN LUGAR DE OCURRENCIA DEL PARTO, 1995.

Característica	Lugar del parto	
	Servicio de salud	En la casa
Edad de la madre		
< 20	77.2	22.0
20 - 34	78.2	21.3
35 +	67.0	32.0

/...

Orden de nacimiento		
1	89.3	10.3
1 - 3	78.4	21.2
4 - 5	63.3	35.8
6 +	39.2	58.6
Zona urbana	88.5	11.1
Zona rural	56.0	43.0
Nivel de educación		
Sin educación	40.5	57.6
Primaria	64.2	34.9
Secundaria	90.3	9.4
Superior	99.2	0.6
Visitas de atención prenatal		
Ninguna	38.5	60.0
1 - 3 visitas	65.1	34.2
4 + visitas	88.1	11.7
Total	76.8	22.6

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILIA

Los partos en la casa son significativamente más frecuentes en la zona rural, entre mujeres sin educación y/o con más de cinco partos. Teniendo en cuenta las regiones del país, el porcentaje más alto de nacimientos en casa se presenta en el Litoral Pacífico (60.8%), y el más bajo en la ciudad de Bogotá (4.4%), donde a la vez se registra el porcentaje más alto de partos en un servicio de salud, junto con las ciudades de Medellín (94%) y Cali (93%).

Peso y talla al nacer

Para el período 1990 - 1995, 64% de las madres declararon que el peso de sus hijos al nacer fue de 2.5 o más kilos, y 5% dijeron que el peso había sido inferior a 2.5 kilos. Sin embargo, 31% de las madres no recordaban o no tenían información sobre el peso de sus hijos al nacer. Estos porcentajes presentan variaciones significativas según la edad de la madre, el orden de nacimiento, el lugar de residencia y el nivel de educación, tal como se muestra en el Cuadro 12.11.

Existe un porcentaje significativamente alto de nacimientos en los cuales las madres desconocen el peso del niño al nacer: 70% de las mujeres sin educación, 60% de las del Litoral Pacífico, y 50% de las habitantes de las zonas rurales.

En cuanto a la talla de los niños al nacer, 79% declararon que sus hijos tenían un tamaño promedio o superior, 13% que eran de tamaño menor que el promedio y 8% que eran muy pequeños.

Cuadro 12.11

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN ESTIMACIÓN
DEL PESO Y LA TALLA AL NACER, 1995

	Peso al nacer			Tamaño al nacer			
	Menos 2.5 kilos	2.5 kilos o más	Sin informa ción	Muy pequeño	Menor que promedio	Prome dio o mayor	Sin información
Edad de la madre							
15 - 19	5.7	62.2	34.1	8.4	14.1	76.7	0.9
20 - 34	4.6	65.4	30.0	6.9	11.9	80.2	1.0
35 +	5.1	58.1	36.7	10.9	14.2	74.4	0.5
Orden de nacimiento							
1	5.8	72.6	21.7	7.3	14.4	77.6	0.8
1 - 3	3.8	65.6	30.7	7.0	11.4	80.7	0.9
4 - 5	4.6	54.6	40.8	8.0	11.5	80.1	0.4
6 +	2.8	36.0	61.2	11.5	12.2	74.2	2.0
Zona							
urbana	5.3	73.6	21.1	6.1	12.2	81.0	0.7
Zona rural	3.0	47.0	50.0	10.3	13.1	75.3	1.2
Nivel de educación							

/...

Ninguno	2.6	27.3	70.1	12.2	14.4	71.8	1.5
Primaria	3.6	51.4	45.0	9.2	13.4	76.3	1.1
Secundaria	4.6	77.7	17.6	5.9	11.1	82.4	0.7
Superior	10.6	85.4	4.1	5.1	14.9	79.7	0.3
Total	4.5	64.0	31.5	7.6	12.5	79.0	0.9

FUENTE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995. PROFAMILI A

Vacunación

La vacunación de los niños menores de un año se ha incrementado significativamente en los últimos cinco años: mientras que para 1990 se estimaba que la vacunación completa llegaba a 43%, para 1995 aumentó a 65%. Se considera vacunación completa la que incluye tuberculosis, difteria, tosferina y tétanos, y polio y sarampión.

Según datos de 1995 diferenciados por sexo, se observa que el porcentaje de niños que han recibido todas las vacunas (68,7%) es ligeramente superior al de las niñas (62%). Existen también diferencias significativas según el nivel de educación de las madres, pues los porcentajes de niños y niñas que han recibido todas las vacunas varían de 47% entre los/as de las mujeres sin educación, a 80,6% entre los/as hijos e hijas de madres con niveles de educación superior.

Enfermedades respiratorias

La prevalencia de las infecciones respiratorias agudas en los niños y niñas había aumentado en 1995 con relación a 1990, pues pasó de 16 a 24%. No se encontraron diferencias importantes por sexo, nivel educativo o lugar de residencia.

Diarrea

La prevalencia de la diarrea aumentó de 12% en 1990 a 17% en 1995. Las diferencias más importantes se presentan según la edad de niños y niñas, el orden de nacimiento y el lugar de residencia. Los niveles más altos se encuentran entre los/as que tienen entre 6 y 23 meses (26%), los/as de

orden de nacimiento 4 o superior (21%) y los/as que viven en las regiones de Antioquia (23%), Atlántico (22%) y el Litoral Pacífico (21%).

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Aspectos legales .

El sistema de seguridad social existente en Colombia fue modificado en 1993, mediante la aprobación del Congreso de la República de la Ley 100, cuyo objeto reformador es regular la prestación del servicio de salud con el fin de garantizar el acceso universal de toda la población a los servicios de salud en cada uno de los niveles de atención.

La Ley estableció como meta la afiliación al sistema de la totalidad de la población para el año 2000.

Afiliación

El nuevo régimen de seguridad social establece dos tipos de afiliados al sistema:

* *Afiliados mediante el régimen contributivo.* Incluye a las personas vinculadas a través de un contrato de trabajo, a los servidores públicos, a los pensionados y jubilados y a los trabajadores independientes.

La contribución exigida para obtener la afiliación al sistema es de máximo 12% del salario; las dos terceras partes de la contribución están a cargo del empleador y una tercera parte corre por cuenta del trabajador o trabajadora. Con el fin de contribuir a la financiación del régimen subsidiado, un punto de la cotización del régimen contributivo se traslada al fondo de solidaridad y garantía.

/...

* *Afiliados mediante el régimen subsidiado.* Son las personas pobres que no tienen capacidad de pago para cubrir el valor total de la cotización. Si desean afiliarse al sistema de seguridad social mediante este régimen deben acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos ante las direcciones de salud.

Según las disposiciones de la Ley, dentro del régimen subsidiado tienen prioridad de afiliación las mujeres embarazadas y las que se encuentran en los períodos de parto, postparto y lactancia; las madres comunitarias,⁵⁵ las mujeres cabeza de familia y los niños y niñas menores de un año, entre otras personas.

Servicios mínimos obligatorios

Todos los afiliados, independientemente del régimen en el cual se encuentren inscritos, tienen a escoger la entidad en la cual accederán a los servicios y a ser atendidos en los siguientes:

- * Servicios del plan obligatorio de salud
- * Atención materno infantil
- * Atención de urgencias

Plan obligatorio de salud.

Es el conjunto de servicios mínimos al cual deben tener acceso todos los afiliados al sistema de seguridad social. De acuerdo con la meta de afiliación universal fijada por la ley, se espera que para el año 2000 la totalidad de la población colombiana esté inscrita en éste y tenga la posibilidad de recibir los servicios.

El plan obligatorio de salud tiene cobertura familiar, lo cual significa que se benefician del sistema el o la cónyuge, o el compañero o compañera permanente del afiliado/a cuya unión sea superior a dos años; los hijos e hijas menores de 18 años de cualquiera de los cónyuges que dependan

⁵⁵ Madres comunitarias son las mujeres vinculadas al programa de Hogares Comunitarios a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual proporciona las condiciones para que una madre del vecindario preste atención de guardería y apoyo nutricional a los niños de la zona.

económicamente de sus padres; los/as mayores de 18 años con incapacidad permanente, y los/as menores de 25 que sean estudiantes con dedicación exclusiva y dependan económicamente del afiliado o afiliada. Si éstos no tienen cónyuge, compañero/a o hijos e hijas, la cobertura familiar puede extenderse al padre o la madre que dependan económicamente de él o ella.

Los servicios incluidos en el Plan han sido definidos y actualizados por el Consejo Nacional de Seguridad Social, teniendo en cuenta los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología disponible y las condiciones financieras del sistema.

Los siguientes son los servicios que incluye el plan en la actualidad:

* *Educación y promoción de la salud.* Divulga información para ayudar a promover la salud de la población.

* *Prevención de la enfermedad.* Brinda atención a la población clasificándola en sectores y ofreciendo un tipo específico de cobertura, según se señala a continuación:

- Niños/as menores de 10 años. Vacunas, control del crecimiento y desarrollo, complementación alimentaria según el riesgo nutricional, y valoración de la agudeza visual y auditiva.
- Adolescentes . Valoración de la agudeza visual y auditiva.
- Mujeres embarazadas. Control prenatal, detección de riesgos, complemento nutricional, vacunación, exámenes de laboratorio y ecografía, curso psicoprofiláctico, puericultura y fomento de la lactancia materna.
- Mujeres en edad fértil. Planificación familiar, consejería en salud reproductiva, citología cervicouterina y examen de seno.
- Mujeres y hombres mayores de 45 años. Evaluación de riesgo cardiovascular.
- Familia y comunidad. Control de factores relacionados con el ambiente familiar y con el medio ambiente.

/...

** Atención ambulatoria del primer nivel. Se cumple de la siguiente manera entre los sectores previamente clasificados:*

- Niños/as menores de 10 años y adolescentes
- Puerperio . Control del puerperio y complementación nutricional.
- Mujeres entre 20 y 60 años. Atención a mujeres con distintos niveles de anormalidad en la citología, enfermedades de transmisión sexual y del prolapso uterovaginal.
- Hombres entre 20 y 60 años. Enfermedades genitourinarias, de transmisión sexual y de próstata.

** Atención en zonas de enfermedades endémicas.*

** Salud oral.*

** Atención hospitalaria de primer nivel. Presta especial atención a los siguientes sectores de la población:*

- Niños menores de 10 años .
- Adolescentes .
- Mujeres embarazadas (atención del parto sin riesgo)

** Atención ambulatoria del segundo y tercer nivel (consulta especializada). Cubre los sectores que se enumeran a continuación:*

- Recién nacido de alto riesgo .
- Menores de un año .
- Mujeres embarazadas con riesgo. Atención especializada del parto y el puerperio.

** Atención hospitalaria del segundo y tercer nivel. Es decir, atención del parto de alto riesgo y complicaciones del puerperio, atención del recién*

/...

nacido de alto riesgo, complicaciones en Enfermedad Diarreica Aguda y neumonía grave del menor.

** Atención materno infantil.* La Ley 100 establece que entre los servicios del plan obligatorio de salud, siempre se deben incluir el control prenatal, la atención del parto, el control del postparto, y la atención de las afecciones relacionadas directamente con la lactancia.

Para los menores de un año, el Plan Obligatorio de Salud debe incluir siempre educación, información y fomento de la salud, fomento de la lactancia materna, vigilancia del crecimiento y del desarrollo, prevención de la enfermedad, y además, debe cubrir inmunizaciones, atención ambulatoria, hospitalaria y de urgencia, así como los medicamentos esenciales, y la rehabilitación cuando se haga necesaria. Adicionalmente, las mujeres en estado de embarazo y los niños y niñas menores de un año deben recibir un subsidio alimentario en especie.

La ley establece que es obligación del gobierno “organizar un programa especial de información y educación de la mujer en aspectos de salud integral y educación sexual en las zonas menos desarrolladas del país”, con prioridad en las áreas rurales y en la población de adolescentes.

** Atención de urgencias.* La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria a todas las personas, independientemente de su capacidad de pago, por todas las entidades tanto públicas como privadas.

Cobertura.

Según el Departamento Nacional de Planeación, en 1993 solamente 27% de la población estaba afiliada al seguro social, y de este porcentaje, la mayoría (72,7%) pertenecía al grupo de trabajadores del sector oficial.

Estos datos coinciden con los presentados en el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1994-1998, según el cual 80% de la población no está cubierta por el régimen de seguridad social. Esto incluye a 45,4% de la población urbana y a casi 80% de la población rural. Además, 42% de la población no cubierta se encuentra en situación de pobreza.

/...

Inicialmente el Plan Nacional de Desarrollo tenía como metas para 1998 lograr la afiliación de por lo menos 2 millones de personas al régimen subsidiado, y aumentar por lo menos en un 20% el número de cotizantes al régimen contributivo. Estas metas se han sobrepasado ampliamente: a diciembre de 1996, 14 300 000 personas se habían afiliado al régimen contributivo. De éstas, 10 200 000 correspondían al ISS, y 4 millones a otras EPS. Respecto al régimen subsidiado, para ese mismo período se contaba con 5 600 000 afiliados que representan la demanda potencial de estos servicios.

NUTRICIÓN

Lactancia

94,5% de los niños nacidos en el período 1990 - 1995 recibieron pecho materno alguna vez. Estableciendo la diferencia según sexo, se observa una pequeña variación con un margen superior para las niñas: 95,2% de ellas lactó alguna vez, frente a 93,9% de los niños. Estos porcentajes no muestran variaciones significativas según otras características como el lugar de residencia, el nivel de educación de la madre o el tipo de asistencia durante el parto.

La duración promedio de la lactancia es de 14 meses, pero en forma exclusiva dura solamente 1,5 meses en promedio, y casi la mitad de los niños lacta menos de un año.

Desnutrición infantil .

Los niveles de desnutrición han venido disminuyendo consistentemente durante los últimos treinta años. En 1965, 32% de los y las menores de cinco años sufrían desnutrición crónica (retrasos en el crecimiento); para

/...

1977 el porcentaje se había reducido a 22,4; para 1986 a 16,6; y en 1995 era de 15%. La desnutrición global (peso para la edad), ha decrecido igualmente: de 21,1% en 1965, a 8,4% en 1995.

Sin embargo, los porcentajes de desnutrición muestran variaciones significativas según el lugar de residencia y el nivel de educación. En la zona rural, uno/a de cada cinco niños/as padece de desnutrición crónica, mientras que en la zona urbana la relación es de uno a ocho. En la región de Cauca y Nariño (suroccidente del país), los niños/as menores de cinco años tienen cinco veces más probabilidades de sufrir de desnutrición crónica, que los de Cali y el Valle. Así mismo, 25% de los hijos e hijas de madres sin educación muestra retardos en el crecimiento, frente a 8% de los/as de madres con nivel superior de educación.

La prevalencia de la desnutrición es ligeramente más alta en los niños que en las niñas, y aumenta con la edad de los menores, como producto de los efectos acumulativos del retraso en el crecimiento.

La desnutrición aguda o emaciación (adelgazamiento exagerado para la estatura), presenta niveles bajos: menos de 2% de los niños y niñas menores de cinco años sufren de desnutrición aguda. Sin embargo, en la región del Litoral Pacífico ésta es cinco veces más frecuente que en el resto del país.

ENFERMEDADES DE TRANSMISIÓN SEXUAL

El Ministerio de Salud aún no cuenta con información precisa, actualizada y desagregada por sexo sobre la prevalencia de las Enfermedades de Transmisión Sexual, ETS, en todo el país. Los únicos datos disponibles en el momento, son los incluidos en la Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas realizada por el Instituto de Seguro Social y PROFAMILIA en 1994. Este estudio no recoge los casos registrados sino los declarados por las personas encuestadas.

De acuerdo con la Encuesta en mención, durante el último año anterior a la encuesta, 2% de los hombres y 1,1% de las mujeres declararon haber tenido

/...

una ETS. La mayor prevalencia se encuentra entre los hombres de las zonas urbanas y entre las mujeres de menor educación en los departamentos de Antioquia (2,8%), y Valle (2,5%).

Existe una relación directa entre la prevalencia de ETS y los comportamientos sexuales de alto riesgo: 10,1% de los hombres y 25,4% de las mujeres que declararon haber tenido relaciones casuales y comportamientos de riesgo, informaron haber padecido alguna ETS.

SIDA

Prevalencia .

La cantidad de casos registrados de personas infectadas de SIDA ha aumentado dramáticamente. De acuerdo con información recogida por el Programa Nacional de Prevención y Control de las Enfermedades de Transmisión Sexual, ETS y del VIH o SIDA del Ministerio de Salud, el número acumulado de casos, incluyendo las personas asintomáticas y las personas con síntomas, ha pasado de 3 casos registrados en 1983, a 193 en 1986, 2 238 en 1989, 5 262 en 1991, 12 861 en 1994, 15 440 en 1995 y 16 043 hasta junio de 1996. Esto quiere decir que la tasa de incidencia anual por millón de habitantes ha pasado de 0,6 en 1985 a 71,3 en 1995.

Desagregando según el sexo, la tasa para los hombres en 1985 era de 1,1 y para las mujeres de 0,1, mientras que en 1995 la tasa para los hombres era de 124,6 y para las mujeres de 18,8. La relación hombre/mujer por año, ha variado de 17 a 1 en 1985, a 7 a 1 en 1995, y a 4 a 1 para el primer semestre de 1994 (Cuadro 12.12).

Cuadro 12.12

TASA DE INCIDENCIA DEL VIH/SIDA POR SEXO Y AÑO, POR MILLÓN DE HABITANTES, 1985 - 1996

Año	Asintomáticos			SIDA			Total		
	Hom- bres	Mujeres	Subto- tal	Hom- bres	Mujeres	Subto- tal	Hom- bres	Mujeres	Total
85	0.1	0.0	0.1	1.0	0.1	0.5	1.1	0.1	0.6
86	0.5	0.0	0.3	3.1	0.1	1.6	3.6	0.1	5.2
87	9.9	0.1	5.0	11.9	0.4	6.1	21.8	0.6	11.7
88	19.3	1.6	10.4	19.3	1.7	10.4	38.5	3.3	20.8
89	28.0	4.3	16.1	25.1	1.8	13.4	53.2	6.1	31.7
90	34.2	4.8	19.4	42.6	3.7	23.0	76.8	8.5	43.2
91	36.8	5.3	20.9	45.3	3.4	24.2	82.1	8.6	47.6
92	28.8	4.9	16.8	33.9	3.0	18.3	62.7	7.9	62.4
93	38.2	5.1	21.5	38.8	3.5	21.0	76.9	8.5	57.6
94	103.6	16.4	59.7	68.2	6.4	37.1	171.9	22.8	97.5
95	80.1	13.4	46.5	44.4	5.4	24.7	124.6	18.8	71.3
96*	17.0	4.6	10.7	9.8	1.3	5.5	26.8	5.9	16.4

(*): Informe parcial a junio de 1996

FUENTE: Programa Nacional de Prevención y Control de las ETS/VIH-SIDA del Ministerio de Salud.

Teniendo en cuenta los diferentes grupos de edad, se encuentra que el mayor porcentaje de personas infectadas está en el grupo de quienes tienen entre 25 y 34 años, los cuales representan 39,3% del total; seguidos por las de 35 a 44 años con 19,1%; y por las que están entre 15 y 24 años con 15,7%.

Según el Ministerio de Salud, 72,5% de los casos se han registrado como de transmisión sexual, 1,1% de transmisión perinatal y 0,9% de transmisión vía sanguínea (incluyendo transfusiones y psicoactivos intravenosos). Sin embargo, no hay información sobre el mecanismo de transmisión para el 25,6% de los casos.

/...

Información sobre el SIDA .

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 1995 de PROFAMILIA incluye datos sobre el nivel de conocimiento sobre el SIDA que tienen las mujeres. Casi 99% de las colombianas han oído hablar del SIDA. El porcentaje es ligeramente menor entre las habitantes de las zonas rurales (96,5%), las que carecen de educación (93,6%) y las mujeres del Suroccidente colombiano -Cauca y Nariño- (94%).

En relación con los medios para prevenir el contagio de la enfermedad, 71,7% de las mujeres consideran que el uso del condón es lo apropiado, y la mitad piensa que el contagio se evita teniendo un sólo compañero. De acuerdo con la encuesta, estos datos representan una variación frente a estudios anteriores según los cuales las mujeres habían mencionado en primer lugar la fidelidad y en segundo lugar el uso del condón.

Un poco más de la mitad de las mujeres (52,3%) considera que no tiene ningún riesgo de adquirir la enfermedad, y casi 25% no sabe que es una enfermedad mortal. Entre quienes desconocen la extrema gravedad del SIDA, la mayoría son jóvenes y solteras.

82% de las mujeres declararon que el conocimiento sobre el SIDA no ha cambiado su comportamiento sexual. 5,2% dijeron que ahora exigen conocer la historia sexual de su compañero, 3% empezaron a usar condón, y 3% dejaron de tener relaciones sexuales.

SALUD MENTAL

En 1994, el Ministerio de Salud publicó el Estudio Nacional de Salud Mental y Consumo de Sustancias Psicoactivas, Colombia 1993, en donde se recogen datos sobre la percepción de la salud de la población colombiana, la incidencia de algunos trastornos mentales, y los patrones y niveles de consumo de sustancias psicoactivas. Los resultados de esta investigación no incluyen a la población que se encuentra en instituciones de rehabilitación.

Depresión clínica

La prevalencia general de la depresión clínica es de 25,1%. Desagregando según el sexo y el grado de ésta, se encuentra que en 1993, 16,2% de los hombres y 21,1% de las mujeres sufrieron depresión leve; de forma moderada se presentó en 4,7% de ellos y 11,9% de ellas; y 0,5% de personas de ambos sexos fueron víctimas de depresión severa.

Teniendo en cuenta el estrato social, se encontró que la depresión leve es más frecuente en el estrato bajo y la depresión moderada y severa lo son en el estrato bajo-bajo. Según el lugar de residencia, los departamentos de Meta (región de los llanos orientales) y Chocó (región del Litoral Pacífico) mostraron niveles de prevalencia muy superiores al promedio nacional: 57,4% y 32,1% respectivamente.

Ansiedad

La prevalencia total de la ansiedad es de 9,6%. Entre los hombres es de 7,1%, y entre las mujeres llega a 12,2%. Teniendo en cuenta el grado de ansiedad, se encontró que 5,6% de los hombres sufren de ansiedad leve frente a 8,9% de las mujeres; 1,2% de los hombres padece ansiedad moderada, frente a 2,4% de las mujeres; 0,3% de los hombres sienten ansiedad severa, frente a 0,9% de las mujeres. Esto significa que por cada hombre con ansiedad severa hay tres mujeres que la padecen.

Los niveles más altos de ansiedad leve se encontraron entre la población de estrato bajo-bajo, los de ansiedad moderada se ubicaron en el estrato bajo, y los de ansiedad severa se presentaron en el estrato bajo-bajo y medio-bajo.

Según el lugar de residencia, los niveles más altos de prevalencia de la ansiedad están en el Meta (34,1%), y los más bajos en el Magdalena (2,9%).

Intento de suicidio

Según datos de 1993, 57 de cada mil colombianos ha intentado suicidarse. Esta frecuencia ha aumentado con relación a los resultados de 1987, cuando la cifra era de 45 por mil. Desagregando según el sexo, se encuentra que los intentos entre los hombres son de 49 por mil, mientras que entre las mujeres de 66 por mil.

Teniendo en cuenta los distintos grupos de edad, se observa que el índice de frecuencia disminuye con la edad, siendo el grupo entre 12 y 15 años el de más alto riesgo, con una prevalencia de intento de suicidio de 91 por mil, frente a 67 por mil que se presentan en promedio dentro de los jóvenes que tienen de 16 a 24 años. La frecuencia es más alta también para el estrato bajo-bajo.

Alcoholismo

De acuerdo con el estudio del Ministerio de Salud sobre salud mental, 16,7% de la población colombiana presenta problemas de alto riesgo de alcoholismo. Al analizar este comportamiento por sexo, se encuentra que la proporción es de 26,6% para los hombres y 7,4% para las mujeres.

La edad promedio de inicio de consumo de bebidas alcohólicas es de 15,6 años. De la población estudiada, 52% informa haber consumido bebidas alcohólicas hasta la embriaguez; 17,8% lo hizo por primera vez antes de llegar a los 16 años, pero la proporción varía de 27,4% para los hombres y 8,4% para las mujeres; es decir, por cada mujer que consumió bebidas alcohólicas hasta la embriaguez antes de los 16 años, más de tres hombres lo hicieron.

Sustancias Psicoactivas

Cocaína

En 1992, el consumo de cocaína presentó una prevalencia de 2,8 por mil, siendo para los hombres de 5,3 y para las mujeres de 0,5. Respecto al consumo de por vida, la prevalencia de adicción a la cocaína es de 15,4 por mil hombres y 1,2 por mil mujeres.

El grupo de más alto riesgo es el de los jóvenes de 16 - 19 años, seguido por el de 20 - 24 años. 15,2% de los consumidores se ha iniciado entre los 11 y los 15 años, 30,4% entre los 16 y los 18 y 45,6% entre los 19 y los 25.

Según el estrato social, las tasas más altas de consumo se encontraron en el estrato medio-alto, seguido del alto. Igualmente, la prevalencia es superior en la zona urbana, donde se encuentran tres consumidores por cada uno de la zona rural.

Bazuco

Durante el año de 1992, cuatro de cada mil personas consumieron bazuco; la adicción de por vida fue de 11,5 por mil. Desagregando por sexo, por cada mujer consumidora se encontraron ocho hombres. Mientras la prevalencia del consumo de por vida fue de 20,6 por mil entre los hombres, sólo llegó a 2,6 por mil en las mujeres.

La mayor prevalencia de consumo de bazuco se encontró en el grupo de edad entre los 25 y los 29 años, y en el estrato social bajo, seguido del medio-alto y del alto. Por cada consumidor de bazuco en el área rural, se encontraron cuatro en el área urbana.

Marihuana

La proporción total de consumo de marihuana durante toda la vida es de 33 personas por cada mil. Al desagregar esta cifra por sexo se encuentra que es cinco veces más alta entre los hombres (56), que entre las mujeres (11).

Según la edad, el grupo de más alto riesgo es también el de 16 - 19 años, y la proporción de los que inician el consumo antes de los 16 años llega a 63%. Según el estrato social la prevalencia más alta de consumo de

/...

marihuana se encontró en el estrato alto, seguido del medio-alto. Por cada 10 consumidores de marihuana en la zona rural, se encontraron 25 en la urbana.

Heroína

El consumo de heroína es un problema nuevo en Colombia. La prevalencia total es aún muy baja (0,5 por mil). La mayoría de los casos de consumo de heroína (80%) corresponden a hombres entre los 16 y los 19 años, todos en el área urbana.

VIOLENCIA DOMÉSTICA Y SALUD

En Colombia la violencia se ha convertido en una causa cada vez más frecuente de lesiones personales y de muerte. Como se mencionó en el aparte sobre mortalidad, ella es la primera causa de muerte para el grupo de mujeres entre 15 y 44 años, y para la totalidad de la población masculina...

En cuanto a la violencia doméstica que afecta principalmente a las mujeres, 33% de las mujeres unidas declara haber sufrido violencia verbal, 19,3% violencia física y el 5% violencia sexual⁵⁶. Factores como estado marital, lugar de residencia o número de hijos e hijas, no crean diferencias significativas entre los niveles de incidencia.

El único factor que incide de forma evidente es la educación, pues casi 24% de las mujeres unidas que carecen de ésta, han sido víctimas de violencia física, mientras que entre aquéllas con niveles de educación superior, el porcentaje es de 7%.

En las zonas urbanas los porcentajes de violencia física son mucho más altos que en las rurales: en Bogotá y Medellín alcanzan niveles de 8 y 9% respectivamente.

⁵⁶ PROFAMILIA, *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Santa Fé de Bogotá, 1995.

De acuerdo con los datos registrados por el Instituto Nacional de Medicina Legal,⁵⁷ en los casos de violencia intrafamiliar que se presentaron durante 1994, se practicaron alrededor de 12 000 dictámenes por lesiones no fatales a las mujeres entre 25 y 34 años; aproximadamente 6 000 a las del grupo entre 35 y 44 años; y cerca de 4 000 a las que tenían entre 15 y 24 años. Estas cifras contrastan dramáticamente con las que arrojan los dictámenes de los varones por las mismas causas, que no pasan de 1 000 para ningún grupo de edad.

Así mismo, los dictámenes realizados por el Instituto de Medicina Legal en los casos de delitos sexuales son desproporcionadamente mayores para las mujeres que para los varones. Según datos de 1994, el grupo de mujeres al que se le practicó mayor número de dictámenes por este concepto es el de las que tenían entre 10 y 14 años (casi 3 500), seguido de las que se encuentran entre 25 y 19 años (alrededor de 2 500). Respecto a los hombres, el grupo de edad al que se le practicó mayor número de dictámenes por concepto de delitos sexuales es el de 5 a 9 años, con 300 aproximadamente.⁵⁸

Maltrato conyugal

El Centro de Referencia Nacional sobre Violencia del Instituto de Medicina Legal informó que en 1995 se realizaron un total de 42 963 dictámenes por violencia intrafamiliar, de los cuales 71% correspondían a maltrato conyugal. De éstos, 95% fueron perpetrados contra las mujeres. Esto arroja una proporción de un hombre víctima por cada 18 mujeres lesionadas. 67% de ellas tenían entre 18 y 34 años.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estas cifras solamente representan el porcentaje de casos reportados en Medicina Legal con el fin de adelantar procesos judiciales, y por consiguiente el subregistro del fenómeno es muy alto.

⁵⁷ Entidad encargada de hacer los dictámenes médicos para efectos de procesos judiciales.

⁵⁸ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Boletín del Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. No.8, marzo de 1996

Al comparar las lesiones por maltrato conyugal registradas en 1993 y 1995 en el Instituto de Medicina Legal se observan incrementos alarmantes que llegan a 819%, en el caso de Medellín y a 241% en Florencia. No obstante, no es posible determinar en qué medida el incremento se debe a un aumento de la incidencia del maltrato conyugal, o a un aumento de la proporción de casos que son denunciados.

En 1995, el Instituto de Medicina Legal realizó una encuesta entre una de cada tres víctimas que denunciaron el maltrato conyugal y recibieron dictamen de parte de esa entidad, con el fin de caracterizarlas. Se encontró que 95% eran mujeres; 45% estaban entre 25 y 34 años; 26% había cursado educación primaria, 59% educación secundaria, y 11% al menos un semestre de educación universitaria; 60% vivían en unión libre y 31% eran casadas; 93% tenían en promedio dos personas a cargo, y sólo 13% recibieron atención médica por las lesiones.

En 88% de los casos, las lesiones ocurrieron en el mismo sitio de residencia de la víctima y 55% de los agresores había ingerido licor previamente a los hechos. 85% de las víctimas registraban antecedentes de lesión ocasionados por el mismo agresor.

PROGRAMAS Y AVANCES INSTITUCIONALES

Los programas de salud y seguridad social hacen parte de las funciones de diversas entidades del sector y también de fuera de éste: Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF; Instituto de los seguros Sociales, ISS; y la Red de Solidaridad Social, RSS. Regionalmente, los departamentos y municipios tienen la función de atender la salud de sus habitantes con los recursos de transferencia y aquéllos propios de las administraciones municipales.

Plan para la promoción y fomento de la salud integral de la mujer

El Ministerio de Salud se ha propuesto desarrollar una serie de estrategias para el mejoramiento de las condiciones de salud de las mujeres en todas las etapas de su ciclo vital, teniendo en cuenta los factores asociados con el sexo que inciden en los perfiles de salud y enfermedad. En este contexto busca aumentar la vinculación de las mujeres de todas las edades al sistema de seguridad social; difundir la legislación vigente sobre igualdad de derechos reproductivos entre cada uno de los hombres y mujeres del país; sensibilizar y capacitar a las entidades prestadoras de servicios de salud dentro del sistema de seguridad social, para que aborden en forma preventiva y promocional el fortalecimiento de la autoestima, el autocuidado y la autodeterminación de las mujeres; aumentar la oferta de servicios de planificación familiar y consejería para los habitantes en edad reproductiva; mejorar la cobertura y calidad de los servicios de maternidad y ginecología en todos los niveles de atención y en cada etapa del ciclo vital; y establecer servicios de vigilancia epidemiológica y redes de apoyo para atender y proteger a las víctimas de violencia física, verbal, psíquica y sexual.

Plan de acción para la reducción de la mortalidad materna y perinatal

Este programa es impulsado desde 1991 por el Ministerio de Salud con el apoyo de OPS, UNICEF y UNFPA. Sus objetivos para el año 2000 son: reducir la tasa de mortalidad materna en 50%, incrementar a 90% la cobertura médica prenatal y la atención institucional a por lo menos cinco visitas, aumentar la cobertura institucional del puerperio a 30% y mejorar notablemente la eficiencia de los servicios de salud.

El Ministerio está logrando parcialmente las anteriores metas impuestas para el actual período. Las dificultades tienen que ver con el disímil desarrollo de las entidades prestadoras de salud, y con la lentitud del proceso de descentralización de la salud que cobra especial importancia por cuanto permitirá a los municipios responder mejor a su obligación de

proteger la salud de sus habitantes, gracias a la transferencia de recursos que la Nación está haciendo para cubrir justamente las áreas de educación y salud.

Programa de atención materno infantil , PAMI

El PAMI es un programa del ICBF, el Ministerio de Salud y la Red de Solidaridad Social, dirigido a la población más pobre del país; se propone garantizar el acceso de las madres gestantes y sus familias al régimen subsidiado de seguridad social; reducir la mortalidad y morbilidad materna, perinatal e infantil; y fortalecer los servicios del primer nivel de atención.

El programa ofrece los servicios del Plan Obligatorio de Salud, POS, para las madres gestantes en cuanto a salud preventiva y atención del parto del puerperio y del niño durante el primer año de vida.

De acuerdo con los estimativos del PAMI, en Colombia existen aproximadamente 300 000 mujeres gestantes en situación de extrema pobreza. Durante los años 1994 y 1995, el PAMI afilió al régimen subsidiado de seguridad social a casi 82 000 madres y 64 000 niños menores de un año. La meta para 1996 es lograr 100 000 afiliaciones, para un total de 480 000 beneficiarios.

En cuanto al apoyo a los servicios de salud del primer nivel, en 128 municipios se invirtió un total de \$11.400 millones de pesos representados en dotaciones de equipos médicos que se usan principalmente para atender las patologías de la población materno infantil. La meta total de inversión para 1996 es de \$64.000 millones.

Revivir: subsidio para ancianos indigentes

/...

Es un programa a cargo de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, cuyo objetivo principal es garantizar la subsistencia de las personas mayores de 65 años, de los discapacitados y de los indígenas mayores de 50 años que estén en condiciones de extrema pobreza y no puedan satisfacer sus necesidades básicas. Entrega subsidios en bienes, servicios y dinero en efectivo (mínimo 10% del valor del subsidio) a la población beneficiaria. El valor del subsidio asignado corresponde a la mitad del valor del salario mínimo legal (aproximadamente US \$55).

Según la información del programa REVIVIR, un poco más de 6% de la población colombiana es mayor de 60 años. De ésta, sólo 20% se encuentra cubierto por la seguridad social y 15,6% viven en situación de pobreza absoluta. En 1994 se asignaron un total de 48 161 subsidios, en 1995 se aumentaron a 67 020 y en 1996 a 80 000. Se estima que aproximadamente 60% de los beneficiarios son mujeres. La meta del programa es beneficiar a 240 000 ancianos indigentes, lo que correspondería al total de personas mayores en condiciones de extrema pobreza.

Programa de detección y control de cáncer del cuello uterino

Desde 1990, el Instituto Nacional de Cancerología tiene a su cargo la dirección del Programa de Detección y Control del Cáncer del Cuello Uterino en todo el país, diseñado en respuesta a la alta incidencia de esta enfermedad que en algunas ciudades alcanzaba niveles excesivamente altos. En efecto, entre 1990 y 1993, se detectaron 8 800 casos de cáncer de cuello uterino, 5% de los cuales se encontraban en estado avanzado. En 1995 se detectaron 5 662 casos en estado preinvasivo y 346 con cáncer infiltrante, resultantes de un total de 341 131 citologías que representan 53,6% respecto de la meta programada.

/...

Programas de mejoramiento nutricional.

Fundamentalmente están a cargo del ICBF y se describen en el artículo 13 del presente informe.

Desarrollo de las normas sobre salud y descentralización

El Ministerio y sus entidades adscritas, entre ellas, el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, han realizado un gran esfuerzo para reglamentar y aplicar los mandatos de la Ley 100 de 1993 del Sistema de Salud y Seguridad Social, en cuanto a mecanismos institucionales y procesos para la cobertura universal de los servicios de salud. De igual manera, el Ministerio ha creado dependencias especiales para dar el impulso y la asesoría técnica que los departamentos y municipios requieren para llevar a cabo la necesaria descentralización de la salud.

Fondo de Solidaridad Pensional

Fue creado por la Ley 100 de 1993 para subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores informales miembros de empresas asociativas, de las madres comunitarias y de las personas discapacitadas. El CONPES establece el tope de los subsidios, los requisitos de edad y las semanas de cotización.

A las madres comunitarias el Fondo les otorga un subsidio pensional una vez hayan cumplido un año de servicio. Sin tener en cuenta su edad, les cubre 80% de la cotización sobre un salario mínimo legal.

/...

A las mujeres pobres del sector informal que hayan cotizado hasta 300 semanas de pensión y se encuentren entre 35 y 65 años de edad, el Fondo les subsidia 70% del aporte mensual.

Grupos de trabajo

Para avance de la política EPAM

El Ministerio de Salud y la Dirección de Equidad para las Mujeres han constituido un equipo encargado de la definición de planes de trabajo y asesoría en cuanto a implantación de la política EPAM en el sector de la salud y para dar un adecuado seguimiento al proceso de cumplimiento de las metas.

Para apoyo a la seguridad integral

Se conformó un grupo consultivo integrado por: mujeres de diversas ONG que han trabajado el tema, universidades, Ministerio de Salud, Instituto de Seguros Sociales, Red de Solidaridad Social, y Red colombiana de mujeres por los Derechos Sexuales y Reproductivos. Su finalidad es la formulación de propuestas para brindar atención a las mujeres en los diferentes frentes de la salud.

AVANCES Y DIFICULTADES

Durante los años noventa el sector presenta avances importantes en los siguientes frentes:

/...

- * La esperanza de vida de las mujeres era superior en 6,1 años para las mujeres en 1995, lo que representa un aumento de 10 años en las últimas tres décadas.
- * La tasa de mortalidad materna ha descendido de 119,82 muertes por 100 mil nacidos vivos en 1986, a 78,20 en 1994.
- * La tasa de fecundidad calculada para el período 1990-1995 es de 2,7 lo cual representa un descenso de casi 23% en los últimos 15 años.
- * Durante los últimos 20 años la mortalidad infantil ha disminuido 48%, esto es, de 54 defunciones por mil nacidos vivos, a 28.
- * En cuanto a normatividad, se promulgó la Ley 100 de 1993 de Seguridad Social Integral, que cubre las áreas de salud y de seguridad social y establece un régimen contributivo y un régimen subsidiado con miras a la cobertura universal de la salud primaria hacia el año 2000; se promulgó la Ley 63 de 1993 de Descentralización, por la cual se establece, entre otras cosas, la transferencia de recursos de la Nación a los municipios en los sectores de salud y educación; finalmente el CONPES ha tomado decisiones sobre diversos aspectos de seguridad social, particularmente en lo referente a fondos de subsidios, montos y beneficiarios.
- * El Ejecutivo ha avanzado en la reglamentación de la Ley 100 de 1993, y en la organización institucional que permite brindar asesoría y apoyo a los departamentos y municipios en sus procesos de certificación para manejo descentralizado y autónomo de los recursos de transferencia.
- * El Ministerio de Salud tiene en ejecución el Plan de Acción para la Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal, y el Plan para el Fomento de la Salud Integral de la Mujer.
- * El Ministerio y la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres tienen constituido un Grupo Sectorial de Trabajo encargado de definir el Plan de Acción del sector para lograr la introducción de

/...

los asuntos de equidad en todas las actividades del Ministerio de Salud.

* El país está haciendo importantes esfuerzos para apoyar a las mujeres, especialmente a las trabajadoras, con la atención y cuidado de los hijos e hijas, y está desarrollando estrategias novedosas para este efecto. Como parte de estos esfuerzos se tienen los siguientes programas:

- Atención Materno Infantil, PAMI (Minsalud, ICBF, Red de Solidaridad); Familia, Mujer e Infancia, FAMI (ICBF); Intervención Nutricional Materno Infantil (ICBF); Hogares Comunitarios de Bienestar (ICBF); Comisarías de Familia (ICBF); sensibilización y capacitación de funcionarios.

* El sector cuenta actualmente con valiosa información sobre diversos problemas de salud, como los estudios sobre el aborto realizados por la Universidad Externado de Colombia; la investigación sobre SIDA y salud mental recogida por el Ministerio de Salud y desagregada por sexo; y los datos sobre nutrición, mortalidad infantil, salud materno infantil y violencia doméstica, incluida en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 1995 de PROFAMILIA.

El Sector enfrenta dificultades de diversa índole:

* El proceso de descentralización ha mostrado ser más difícil en la práctica por las exigencias del nivel central para confirmar la autonomía de un municipio o departamento, y por las deficiencias de índole técnica que tienen los territorios.

* La aplicación de la Ley 100/93 presenta grandes dificultades a nivel local, especialmente por el cambio de enfoque que representa para un municipio el mandato de cobertura universal de servicios, y por la entrada del sector privado a prestar servicios bajo diferentes esquemas. Esto incide directamente en el mejoramiento de los indicadores de salud.

* Existen diferencias significativas en el desarrollo y capacidad gerencial de las instituciones prestadoras de servicios de salud en los

/...

municipios, en la capacidad profesional de su personal y en la capacidad de respuesta institucional a las demandas de la población. Esta situación afecta la atención específica que demandan las mujeres y también a los municipios con menor grado de desarrollo.

* La estructura del sistema de salud montada sobre el régimen contributivo y el régimen subsidiado, tiende a desfavorecer a las mujeres: respecto del primero, porque ellas están más representadas en sectores laborales que no tienen seguridad social; respecto del segundo porque son las más afectadas con los problemas fiscales nacionales y territoriales y con los recortes de inversión social que éstos generan.

* En los últimos 10 años se ha dado un deterioro progresivo de las estadísticas vitales en el país, debido a la falta de definición de la competencia institucional encargada de recogerlas, a los problemas de cobertura y a las dificultades en la sistematización de la información.

* La calidad y el enfoque humano de los de salud, especialmente para las mujeres, continúa siendo una meta del sector a pesar de los esfuerzos de sensibilización y capacitación que se han adelantado.

ACCESO A SERVICIOS Y RECURSOS

ARTÍCULO 13.

Los Estados Partes adoptaran todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a. El derecho a prestaciones familiares.
- b. El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero.

/...

c. El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

Este artículo presenta una síntesis de las principales acciones que el Estado está desarrollando para lograr la igualdad de las mujeres en el acceso a servicios y recursos, y para adelantar los cambios culturales que harán posible una sociedad con sentido de la equidad entre hombres y mujeres, como seres humanos. La primera tarea corresponde a las instituciones ejecutoras de políticas públicas como son los Ministerios y las entidades descentralizadas; la segunda, es una tarea impulsada principalmente desde el organismo nacional de la mujer, actualmente constituido por la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres.

La información pertinente se agrupa en cuatro secciones: políticas para las mujeres en Colombia; acciones en favor de las mujeres; y avances y dificultades en la aplicación de políticas.

POLÍTICAS PARA LA MUJER EN COLOMBIA

Las mujeres han obtenido logros significativos en cuanto al acceso y retención en el sistema educativo, en la participación laboral, en los niveles de salud y en la esperanza de vida, lo cual corresponde a un mayor acceso a los recursos y servicios del Estado. Estos adelantos, sin embargo, son menos el resultado de políticas específicas de equidad para las mujeres, que efectos de los procesos de urbanización, industrialización y modernización del país.

A pesar de los avances, en Colombia persisten factores importantes de inequidad social para la mitad de la población, así como otros que generan y mantienen las inequidades entre hombres y mujeres.

A partir de 1990, el país inició un proceso de definición de políticas y de programas específicamente dirigidos a incidir en la gestión de las políticas, planes y programas orientados a la progresiva incorporación de la equidad

de género para las mujeres, con el fin de eliminar las barreras que limitan su participación en los recursos y servicios del Estado. En este sentido, los gobiernos consecutivos han logrado la aprobación por parte del CONPES, máximo órgano de decisión de política, de las propuestas programáticas en favor de las mujeres. En 1994, este organismo aprobó la Política de Equidad y Participación de las Mujeres, EPAM, que se integró en el Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social 1994-1998 (Ley 188 de 1995) como una de las estrategias sociales dirigidas a fundamentar un modelo de desarrollo económico con equidad social.

Los objetivos comunes de las políticas desde 1990 han sido:

- * El mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y especialmente de las mujeres que se encuentran en la pobreza, mediante la inserción de una nueva perspectiva político-cultural que transforme la acción estatal en una respuesta a las necesidades diferentes que tienen las mujeres y los hombres.
- * La modificación de los aspectos culturales que dan origen y mantienen la discriminación y la inequidad entre hombres y mujeres.
- * La inserción moderna y eficiente de las mujeres en los procesos de desarrollo económico y social.

Las limitaciones comunes son:

- * La falta de decisión estatal para traducir las políticas en programas.
- * La existencia cultura institucional bastante refractaria a los cambios en los roles, funciones e imaginarios sobre hombres y mujeres.

La estrategia EPAM, actualmente en ejecución y descrita en el artículo 1, es impulsada por la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres a través de las entidades responsables de la aplicación de las políticas: Ministerios, entidades descentralizadas del nivel nacional, y entidades departamentales y municipales.

ACCIONES EN FAVOR DE LAS MUJERES

En desarrollo de la Política EPAM, el Estado adelanta acciones en diversos frentes:

Desarrollo Normativo

La Constitución de 1991 consagró la igualdad entre hombres y mujeres, y avanzó en los derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales de hombres y mujeres. En desarrollo de la Constitución, numerosas leyes han sido aprobadas por el Congreso y varias sentencias de la Corte Constitucional se han incorporado a la jurisprudencia. Ninguna norma excluye o discrimina formalmente a las mujeres y algunas de ellas están específicamente dirigidas a proteger sus derechos. Estas ventajas legales frecuentemente se disminuyen en la práctica cuando no se da cabal aplicación a las leyes, sea por desconocimiento de las mismas, o por falta de mecanismos eficaces para su seguimiento.

Algunas de las normas que favorecen más directamente a las mujeres y que han sido aprobadas en los últimos cinco años, aparecen detalladas a lo largo de este informe. En este artículo se presentan a modo de resumen:

- * Introducción en la Constitución de 1991 de una concepción de igualdad real y de una equidad que permiten el establecimiento de medidas especiales de trato y protección para favorecer especialmente a grupos discriminados o marginados y a personas en circunstancias de debilidad manifiesta.
- * Mandato constitucional de protección especial a las mujeres embarazadas y a las mujeres jefas de hogar.
- * Desarrollos constitucionales representados en la ley que protege a las jefas de hogar, y en la que establece el trato preferencial en cuanto a edad a favor de las trabajadoras para acceder a la pensión de vejez.

/...

- * Normas sobre licencia remunerada de maternidad de 12 semanas en la época del parto, extensiva a la madre adoptante del niño o niña menor de 7 años cuando lo recibe oficialmente, y extensiva al padre adoptante sin cónyuge o compañera permanente. Una semana de licencia puede ser cedida al esposo o compañero permanente en el momento del parto.
- * Licencia de dos a cuatro semanas remuneradas para la trabajadora que sufra un aborto, o un parto prematuro no viable.
- * Descanso remunerado para la lactancia que consiste en dos períodos de 30 minutos durante la jornada de trabajo, e indemnización equivalente al doble de la remuneración de los descansos no concedidos, si el patrón incumple con la norma.
- * Prohibición de despedir sin permiso de la autoridad a las trabajadoras por motivo de embarazo o de lactancia, caso en el cual tienen derecho a una indemnización equivalente a los salarios de 60 días y al pago de las 12 semanas de descanso remunerado si no lo han tomado. La prohibición de despido se hace extensiva en los mismos términos a las mujeres u hombres adoptantes.
- * Mandato constitucional para garantizar a las mujeres la adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la administración pública.
- * Ley de protección contra la violencia intrafamiliar y ley que aprueba la Convención Interamericana de Violencia contra la Mujer.
- * Ley de abuso sexual que considera delito el que se comete entre cónyuges.
- * Ley que protege la vivienda familiar impidiendo realizar su transferencia sin consentimiento de uno de los cónyuges o compañeros permanentes.
- * Ley de divorcio para matrimonios, que define la situación de las mujeres en lo relativo al estado civil y patrimonial y a las obligaciones de sostenimiento de la familia y crianza de los hijos.
- * Ley que regula el régimen patrimonial de las uniones de hecho y protege jurídicamente los derechos de éstas.

/...

- * Ley que consagra la igualdad de los hijos e hijas nacidos dentro del matrimonio, los/as extramatrimoniales y los/as adoptivos/as, y protege contra la discriminación de origen familiar.
- * Para las mujeres trabajadoras se ha querido hacer efectivo el Convenio 156 de 1981 de la OIT, el cual se propone lograr que las responsabilidades familiares no constituyan factor de discriminación; así mismo, al promover la aplicación de la Ley 100, se busca abolir las causas de la discriminación salarial.
- * Creación de procedimientos y designación de funcionarios especializados en resolución de conflictos familiares y utilización de la conciliación.
- * En desarrollo de la Constitución se han expedido importantes leyes sociales como la de educación y la de seguridad social, con beneficio directo o potencial para las mujeres.
- * La acción de tutela como mecanismo constitucional para la defensa y protección inmediata de los derechos fundamentales está siendo cada vez más utilizada por las mujeres; la Corte Constitucional ha sentado importante jurisprudencia sobre la protección de los derechos de ellas, las jóvenes y las niñas.

Programas para la Generación de Empleo e Ingresos

Dentro del propósito de mejorar las oportunidades laborales para las mujeres, la EPAM propone y procura la vinculación de éstas a los programas estatales de generación de empleo, algunos de los cuales tienen objetivos prioritarios de cobertura para las mujeres jefas de hogar. Los programas incluyen: capacitación para el trabajo; otorgamiento de créditos para la generación de ingresos; apoyo a las madres trabajadoras con el cuidado de los hijos e hijas en hogares comunitarios que a su vez son fuente de ingresos para las madres que los cuidan; apoyo a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres jefas de hogar; y protección en salud y seguridad social para las trabajadoras.

/...

Los programas nacionales de creación de empleo productivo están asociados con las políticas de modernización industrial y agropecuaria, y con el fomento a las agroexportaciones, a las microempresas, y a las empresas pequeñas. Ninguna de estas políticas tiene una referencia expresa a la vinculación de mujeres, ni sus sistemas de información están diseñados para hacer un seguimiento en términos de las repercusiones de éstas sobre cada uno de los sexos. Dados los problemas actuales para alcanzar las metas de empleo propuestas, es muy posible que los beneficios para las mujeres sean menores o se den en condiciones desventajosas.

Capacitación para el Empleo

La formación profesional y la intermediación laboral son estrategias fundamentales en las políticas de empleo. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es la entidad nacional con mandato para llevar a cabo la formación y capacitación laboral. Para ello cuenta con numerosos programas. Aun cuando no hay discriminación explícita con relación al acceso de hombres y mujeres a las carreras técnicas, el análisis de las personas que ingresan a éstas, sí refleja una clara división cultural o un tipo de orientación vocacional que se ciñe a los patrones tradicionales sobre profesiones u oficios “masculinos” y “femeninos”. De esta forma, el sexismo no aparece en la formulación de los programas pero sí es evidente en las elecciones que hombres y mujeres realizan respecto a éstos.

En estos últimos años, el SENA ha mostrado su interés en analizar y replantear la propia institucionalidad, así como por reflexionar sobre la naturaleza de los programas ofrecidos, y adelantar programas que integren una dimensión de equidad para las mujeres. Conjuntamente con la Secretaría de Mujer y Género de la Presidencia de la República hizo un diagnóstico institucional y un plan de trabajo con objetivos para empezar a construir una equidad real.

Actualmente, con el apoyo de la Dirección Nacional para la Equidad, el SENA desarrolla el plan que incluye actividades de sensibilización sobre el tema para los funcionarios y estudiantes de nivel nacional y regional; capacitación para docentes y funcionarios/as responsables de la implantación de la EPAM

en la institución; elaboración de materiales para cumplir el anterior objetivo; y diseño de un programa dirigido a promover la participación de las mujeres en los oficios tradicionalmente considerados masculinos.

Programas Especiales de Empleo

En el marco de su política social, el Gobierno tiene en marcha tres iniciativas orientadas a la vinculación al mercado de trabajo de la población vulnerable afectada por desequilibrios estructurales y regionales en el mercado laboral:

Programa de capacitación para el empleo de emergencia

El Programa de Capacitación para el Empleo de Emergencia es desarrollado por el SENA y la Red de Solidaridad Social; otorga "Apoyos de Sostenimiento" a desempleados pobres por un monto de \$50.000 mensuales. Durante 1995 se otorgaron 21 209 apoyos a desempleados urbanos, de los cuales se estima que 30% eran mujeres. En 1996 se amplió su cobertura. En el área rural, donde se cuenta con programas de otra índole, ésta es menor (ver artículo 14 sobre mujer rural)

Programa de Generación de Empleo de Emergencia Urbano y Rural

Entre sus beneficiarios, se calcula que 30% son mujeres ubicadas especialmente en las zonas urbanas y en las categorías laborales relacionadas con los servicios.

Programa de apoyo a la economía solidaria

Se ha iniciado una gran reestructuración institucional para modernizar su funcionamiento y emplear una mayor proporción de recursos institucionales del propio sector y del privado. En lo que va corrido de los años noventa, no se ha dado un impulso decidido a este renglón y por tanto,

/...

la posición de las mujeres dentro de él no ha mejorado sustancialmente. En el sector cooperativo ellas son alrededor de 42% de los socios, en los consejos administrativos representan 32% y 15% en la gerencia.

Las cooperativas de mujeres no llegan a 2% y en conjunto atraviesan las mayores dificultades para su desarrollo y consolidación.

Apoyo a Hogares con Jefatura Femenina

Los programas para las mujeres jefas de hogar surgen como respuesta al crecimiento de estos hogares cuyas cifras van de 23 a 35% -según los elementos de definición de esta situación-, y a la alta vulnerabilidad que presentan especialmente cuando en ellos hay niños y niñas menores de cinco años.

Algunos estudios⁵⁹ han documentado las situaciones de desprotección y pobreza de los hogares con jefatura femenina. En 1987, mientras 95% de los hombres jefes de hogar convivían con su compañera, en las mujeres esto sólo sucedía en 12% de los casos (justamente esta ausencia es uno de los elementos de definición de la jefatura femenina); así mismo, 31% de las mujeres jefas de hogar padecían alguna enfermedad, mientras que en el caso de los hombres en esta situación era menor la presencia de enfermedades (17%); y, finalmente, los niveles educativos de ellas eran inferiores (3,4 años) a los de los hombres (5,1 años).

No obstante el posible subregistro de la jefatura femenina deducida por la ambigüedad de los conceptos manejados en el levantamiento de la información, la Encuesta Nacional de Pobreza y Calidad de Vida-1993 (DANE) permite identificar una alta representatividad de ésta en los hogares pobres, que en las zonas rurales es de 37,6%. (Cuadro 13.1). Sin embargo, cabe destacar que no son significativos los diferenciales de pobreza (especialmente de la medida por ingresos), entre hogares con jefe mujer y jefe hombre, lo cual puede estar mostrando la existencia de un problema

⁵⁹ RICO DE ALONSO, Ana. *La Feminización de la Pobreza: estudio de caso comparativo sobre la situación de hogares con jefatura femenina y masculina en un sector de estrato 1 en Cali*. Cali: FES, Banco Mundial de la Mujer de Cali. 1987.

que no se refiere a la discriminación sexual sino a la desigualdad en los ingresos de algunos sectores de la población, que no afecta solamente a las jefas de hogar. Las diferencias significativas se presentan, como se ha señalado, en los hogares urbanos cuando tienen niños y niñas menores de cinco años.

Cuadro 13.1

HOGARES POR SEXO DEL JEFE Y CONDICIÓN DE POBREZA. 1993

ZONA	HOGARES CON JEFE HOMBRE			HOGARES CON JEFE MUJER		
	TOTAL	NO POBRES	POBRES	TOTAL	NO POBRES	POBRES
TOTAL NACIONAL	5449982	4088354	1361628	1607062	1304672	302410
%	100	75.0	25.0	100	81.2	18.8
TOTAL URBANO	3579932	3087951	491981	1242903	1077511	165392
%	100	86.3	13.7	100	86.7	13.3
TOTAL RURAL	1870050	1000405	869645	364179	227161	137018
%	100	53.5	46.5	100	62.4	37.6

FUENTE: Cálculos con base en la Encuesta Nacional de Pobreza y Calidad de Vida - 1993, DANE.

En los últimos años se han venido adelantando programas conjuntos entre entidades gubernamentales y ONG que buscan soluciones a los problemas de los hogares con jefatura femenina. Entre éstos se destacan los siguientes:

Programa de desarrollo de familias con jefatura femenina

Este programa se inició durante 1990 con carácter experimental en Cali con el concurso de la Fundación FES, el Banco Mundial de la Mujer de Cali y el apoyo financiero de la Fundación Ford. Después, la Presidencia de la República, primero a través de la Consejería Presidencial Para la Juventud, la Mujer y la Familia, y luego, de la Secretaría de Mujer y Género, asumió la coordinación y dio su respaldo financiero para ampliar la cobertura a 24 ciudades. Actualmente, las mismas instituciones con el apoyo del BID/FOMIN, la coordinación de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres y la participación de 26 ONG regionales, continúan la expansión del

/...

programa para lograr una mayor cobertura en algunas de las ciudades donde está presente.

Respecto a la distribución urbana, la pobreza y las mujeres de estos estratos que poseen negocios propios, se estima que una población de 100 000 mujeres deben ser cubiertas por el programa. Actualmente se encuentran vinculadas cerca de 10 000 mujeres jefas de hogar, y el beneficio indirecto a los hogares se extiende a cerca de 50 000 personas.

El programa tiene componentes dirigidos a los hogares y a las mujeres:

* *Mejoramiento de los ingresos.* Se orienta a mejorar y/o estabilizar los ingresos mediante la prestación de servicios financieros a través de un fondo de crédito y mediante la capacitación y asesoría socio-empresarial.

* *Desarrollo productivo.* Apoya el fortalecimiento de las actividades económicas que realizan las mujeres con propuestas tecnológicas, económicas y financieras, y, en los casos en que resulta necesario, estimula su reubicación productiva. Para tal fin se han hecho convenios con otras entidades como el SENA, la Cámara de Comercio y FENALCO que permiten adelantar la capacitación técnica en las áreas de mercadeo, confección de ropa y transformación de alimentos.

* *Desarrollo Integral de la Mujer.* Busca fortalecer la identidad de género de las jefas de hogar y trabajadoras, estimular su autoestima y liderazgo, y dotar a las mujeres de herramientas que les ayuden a resolver de la mejor manera los problemas que enfrentan en su situación, para que mejoren su desempeño laboral y se realicen como seres humanos.

* *Servicios Integrales.* Brinda alternativas institucionales y comunitarias para el acceso a servicios sociales que mejoren las condiciones personales y del hogar y que alivien la carga de trabajo doméstico.

* *Promoción y divulgación.* Diseño de una comunicación no tradicional que toma en cuenta el tipo de ocupación y el tiempo de las mujeres, y desarrolla estrategias de información con mensajes que reflejan la diversidad de situaciones de género, de identidades regionales y que combinan acciones de nivel nacional y local.

/...

* *Investigación.* Con la participación de las mujeres y entidades involucradas en el programa, se profundiza en los problemas específicos que ambos enfrentan para plantear alternativas de intervención.

* *Fortalecimiento Institucional.* Busca asegurar el sostenimiento del programa a largo plazo mediante el apoyo técnico a las ONG ejecutoras, facilitando la sistematización de su experiencia, estructurando el montaje de sistemas adecuados de seguimiento y control, y estimulando la incorporación al programa de nuevas dimensiones, en concordancia con las características sociales y culturales de las mujeres y con sus necesidades.

* *Beneficios del Programa.* Lleva a la práctica un esquema meteorológico que articula la solución de necesidades de tipo económico, tecnológico y de desarrollo personal con otros programas similares, integrándolos en su conjunto o según componentes.

- Fortalece la presencia de la sociedad civil con la intervención de las ONG, grupos de mujeres, grupos feministas y organizaciones financieras del sector informal. Igualmente se ha reafirmado el proceso de concertación entre la sociedad civil y el Estado.
- Aúna y convoca la decisión de los gobiernos y la cooperación internacional para apoyar una experiencia del sector privado, que posteriormente se convierte en un programa mixto. Esto significa que surge de la sociedad civil y conquista un espacio estatal y un apoyo que desborda las fronteras del país.
- El programa ha canalizado recursos para el fondo de crédito, el cual tiene una rotación promedio de 3,75 veces. Actualmente se negocian recursos del IFI-FINURBANO por US\$ 1 millón para créditos que continuarán asignándose a través de las entidades ejecutoras actuales. Con la donación de BID-FOMIN a la FES por US\$ 3.5 millones se ha planeado ampliar la cobertura de crédito y con los aportes de FES, la capacitación.

Subsidio para niñas y niños escolares dependientes de mujeres jefas de hogar

Este programa es ejecutado por la Red de Solidaridad Social y entrega subsidios para la compra de textos, útiles y uniformes para escolares dependientes de mujeres jefas de hogar. En 1995 se entregaron un total de 79 655 subsidios en 502 municipios de todo el país, y en 1996 se planeaba otorgar 95 033 subsidios.

Prioridad en programas y servicios

Las mujeres jefas de hogar aparecen como grupo prioritario en la mayoría de programas sectoriales: vivienda, acceso a tierra y crédito, subsidios de salud y seguridad social, guarderías, atención de salud y nutrición de ellas y de sus familias. La Ley 82 de 1993 les otorga este reconocimiento atendiendo a su situación. Sin embargo, como aún no está reglamentada por el ejecutivo, este primer lugar se concede o no, según decisión de cada programa. La Dirección Nacional de Equidad ha constituido un grupo interinstitucional encargado de la reglamentación de la dicha Ley.

Investigación

El cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales requiere el esfuerzo de una investigación continua de la población formada por jefas de hogar. Es la única forma de adecuar la oferta de servicios y los planes de acción a su enorme diversidad y condición. Esta tarea ha sido emprendida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, con el inicio del estudio de las mujeres que viven esta situación y que laboran en el sector informal de las cuatro grandes ciudades del país.

Programa de Mejoramiento de Vivienda y su Entorno

Es un programa de subsidios desarrollado en las áreas urbanas a través del Instituto Nacional de Vivienda Urbana, INURBE, y de la Red de Solidaridad

Social. En 1995 se reportaron un total de 33 795 beneficiarias, de las cuales, cerca de 70% eran jefas de hogar.

En las áreas rurales el programa se desarrolla a través de la Caja Agraria y de la Red de Solidaridad Social, con subsidios para proyectos de saneamiento básico y vivienda. Durante 1995 se beneficiaron 147 253 familias. De éstas, 54 646 (37%) tenían jefatura femenina.

Salud y Seguridad Social.

Al respecto pueden consultarse los programas que aparecen en el artículo 12 del presente informe.

- * Programa de atención materno infantil - PAMI
- * Plan para la Promoción y Fomento de la Salud Integral de la Mujer
- * Plan de acción para la reducción de la mortalidad materna y perinatal
- * Programa de detección y control de cáncer del cuello uterino
- * Desarrollo de las normas sobre salud y descentralización
- * Fondo de Solidaridad Pensional

Programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF

Programa Familia, Mujer e Infancia- FAMI

De manera directa, el ICBF atiende a las mujeres gestantes y lactantes dentro del programa FAMI, apoyando a las madres pobres (estratos 1 y 2 según

/...

Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) durante los períodos de gestación, lactancia y crianza de los niños/as, y dando atención alimentaria a los/as menores de 2 años. Entre 1993 y 1994 la cobertura aumentó levemente (Cuadro 13.2).

Cuadro 13.2

COBERTURA DE LA MODALIDAD FAMI. AÑOS 1993 Y 1994

MENORES	1993		1994	
	Cobertura	%	Cobertura	%
Niños menores de 2 años	150.926	31.5	130.953	35.1
Madres gestantes	99.862	20.9	78.351	21.0
Madres lactantes	77.857	16.3	85.376	22.9
Otros acompañantes	150.299	31.3	78.375	21.0
TOTAL	478.944	100	373.055	100

FUENTE: Boletín Estadístico 1995. ICBF.

Programa de Intervención Nutricional Materno-Infantil

El ICBF desarrolla este programa con el fin de mejorar el estado nutricional de las mujeres embarazadas y lactantes y de los niños y niñas menores de 7 años que habitan áreas rurales e indígenas. Para ello trabaja en la organización de las comunidades, la vinculación de la familia, y la coordinación interinstitucional haciendo especial énfasis en la educación relacionada con temáticas de salud y nutrición, y en el desarrollo psicosocial adecuado de la infancia y la juventud. Este programa presenta la siguiente cobertura en los años 1993 y 1994 (Cuadro 13.3).

/...

Cuadro 13.3

INTERVENCIÓN NUTRICIONAL MATERNO INFANTIL

	1993	1994
ICBF		
Nº de municipios	507	293
Nº de unidades de servicio	3.282	1.951
Nº de madres embarazadas y lactantes	91.496	39.916
Nº de niños de 6 meses a 2 años	84.555	33.567
Nº de niños de 2 a 7 años	110.653	43.938
TOTAL	286.704	117.421
SALUD		
Nº de municipios	737	737
Nº de unidades de servicio	3.258	2.936
Usuarios atendidos	554.479	169.862
TOTAL USUARIOS ATENDIDOS	841.183	287.283

FUENTE: Boletín Estadístico 1995. ICBF.

Nota: la diferencia en cobertura se debe a que a desde 1994, el programa no incluye áreas urbanas y se focaliza en poblaciones rurales e indígenas.

Programas de Nutrición y Cuidado de los Niños y Niñas

El ICBF suministra complementos alimentarios a los niños y niñas cuyas madres se ven obligadas a ausentarse del hogar por razones laborales, y presta servicios de guardería. Ambas acciones se dirigen a las madres de los estratos sociales más pobres, y tienen diferentes modalidades de prestación.

La población objetivo de los programas del ICBF para el período 1991-1994 es de 6 268 446 personas, la cual se estableció de acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) determinado por el DANE.

/...

Cuadro 13.4

POBLACIÓN OBJETIVO DE LOS PROGRAMAS ICBF SEGÚN DISTRIBUCIÓN
POR GRUPOS A NIVEL NACIONAL PARA EL PERÍODO 1991-1994

TOTAL NACIONAL-GRUPOS	POBLACIÓN	%
Menores de 7 años	2.406.873	38.4
Menores entre 7 y 18 años	2.897.825	46.23
Mujeres gestantes y lactantes	485.938	7.75
Ancianos (60 y más)	477.810	7.62
TOTAL	6.268.446	100

FUENTE: Boletín Estadístico 1995. ICBF.

** Hogares Comunitarios de Bienestar y jardines de Bienestar.* Funcionan como guarderías de media jornada para niños y niñas en edad preescolar, es decir, entre los 2 y 5 años. En cuanto a salud y nutrición, se adelanta el programa de Atención Complementaria al Escolar y Adolescente cuyos objetivos apuntan a mejorar las condiciones de salud, alimentación, y desarrollo psicosocial de los niños/as y adolescentes escolarizados/as y desescolarizados/as.

Para 1994, los Hogares Comunitarios de Bienestar presentaban una cobertura de 65,6% en áreas urbanas, 33,5% en áreas rurales y 0,9 en zonas indígenas. Esta distribución muestra una menor atención por parte del Estado a las comunidades rurales, aunque son éstas las que presentan mayores niveles de pobreza. Según el DANE, en 1993 la proporción de hogares pobres urbanos era de 39,5% frente a 60,5% rurales.

Los servicios del ICBF están siendo apoyados por la Red de Solidaridad Social mediante un refuerzo de la ayuda alimentaria ofrecida a los infantes en los Hogares Comunitarios de Bienestar: a cada niño o niña se le entregan alimentos para ser consumidos en su propio hogar. esto se realiza también durante los períodos de vacaciones. Según cifras de la Red, entre los años 1993 y 1994 no aumentan los Hogares Comunitarios de Bienestar. En 1993 se reconocía la existencia de 58 988, con una cobertura de 878 931 niños/as menores de 7 años; en 1994, el número de éstos disminuyó a 58 759, y en consecuencia fueron menos los menores atendidos: 870 567 niños/as. En 1995 el programa

/...

cubrió 59 353 Hogares Comunitarios en los cuales se beneficiaron 890 295 niños y niñas.

** El programa de Protección al Menor en Jardines Comunitarios.* Desarrolla actividades pedagógicas y alimentarias para los niños y niñas de 2 a 5 años de las poblaciones pobres, y programas de formación/capacitación con las madres, los padres y los/as adultos/as responsables para fortalecer la relación con éstos, los hijos e hijas y la familia en general. Se busca que establezcan contacto con los Jardines al menos dos veces al mes.

En 1993 funcionaron 102 Jardines Comunitarios en los cuales se atendieron 6 703 niños y niñas. Para 1994, solamente se dio cobertura a 4 616 debido a que los jardines habían disminuido a 68.

** Programa de Atención Complementaria al Escolar y al Adolescente del ICBF.* Disminuyó la cobertura entre 1991 y 1994. Los municipios atendidos pasaron de 1 136 a 1 017; los almuerzos se redujeron de 390 088 a 340 197; los refrigerios simples, de 916 178 a 883 250. Las unidades de servicio aumentaron de 23 588 a 24 795 y el refrigerio reforzado de 796 200 a 815 399.

** Bono Alimentario para Niñas y Niños en Edad Preescolar del Área Rural* no cubiertos por los hogares comunitarios de Bienestar Familiar. Su objetivo es disminuir los niveles de desnutrición y proveer el adecuado desarrollo y crecimiento de los niños y niñas entre 1 y 7 años de edad, habitantes del área rural dispersa. Mediante el bono se entregan alimentos en crudo una vez al mes y se brinda atención en salud para los infantes y capacitación para sus familias. En 1995, este programa atendió a 82 812 menores y sus respectivos hogares.

** El Programa de Comisarías de Familia.* Tiene a su cargo el fortalecimiento de las Comisarías de Familia creadas por los Concejos Municipales. Las 180 Comisarías que actualmente existen han recibido dotación física y capacitación. Esta última no sólo se dirige a comisarios de familia, sino a los equipos interdisciplinarios de los centros zonales. Los temas en los cuales se ha hecho énfasis son: conciliación familiar, derechos y obligaciones de madres, padres e hijos/as y de la pareja, violencia intrafamiliar, familia y derechos humanos, derecho policivo, protección al menor y análisis de la recomposición familiar.

/...

Para analizar los problemas de la familia en Colombia se realizaron seis talleres regionales entre éstos y varios académicos. Las conclusiones se compilaron en el libro *Reflexiones para la Intervención en la Problemática Familiar*, publicado en 1995.

Trabajo Institucional de la Dirección Nacional de Equidad y el ICBF

Como parte del trabajo interinstitucional de la Dirección Nacional de Equidad y el ICBF, se adelantó un proceso de sensibilización y capacitación de un grupo de funcionarios regionales y de la Subdirección de Familia con el fin el logro de la equidad para las mujeres en dicha institución. Para cumplir este objetivo se diseñó y publicó un documento sobre la EPAM destinado a divulgación nacional y regional, y se elaboró una guía para adelantar la revisión del material producido por el ICBF, asegurando así la representación no sexista de hombres y mujeres.

Mujeres discapacitadas

El artículo 47 de la Constitución Nacional establece: “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

El Ministerio de Salud elaboró en 1996 el estudio *Lineamientos de atención en salud para las personas con deficiencias, discapacidad y/o minusvalía*. En éste se estima que 12% de la población colombiana (4 200 000 personas) presentan algún tipo de discapacidad o limitación física, mental o sensorial, y que 60% de ésta (2 520 000) corresponden a niños/as o jóvenes. Desafortunadamente, los registros de información no se encuentran desagregados por sexo, y por lo general, los datos de mortalidad y morbilidad no permiten determinar factores como la prevalencia de discapacidades, la demanda de los servicios de rehabilitación, ni la situación social de los discapacitados/as.

/...

El Gobierno Nacional formuló en enero de 1995, la Política de Prevención y Atención a la Discapacidad 1995-1998, cuyos objetivos son el mejoramiento de la calidad de vida y la integración social y económica de los discapacitados. Para ello plantea programas de educación, salud y seguridad social, integración laboral, transporte y accesibilidad, investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, y acciones específicas y movilización para una cultura de respeto y apoyo hacia las personas con discapacidad. Estos programas están dirigidos a ambos sexos, pero no hacen una consideración específica de la situación ni de las necesidades de las mujeres discapacitadas.

Educación

Durante los años noventa se ha realizado un esfuerzo importante para desarrollar los mandatos constitucionales sobre acceso universal a la educación básica, descentralización de los servicios de educación y participación de la sociedad civil en los procesos educativos. Como parte de este esfuerzo se promulgó la Ley 115 de 1993, y se formuló el Plan Decenal de Educación 1996 - 2005. Este último hace especial referencia al objetivo de superar todas las situaciones de discriminación o aislamiento por razones de sexo en cuanto a acceso y permanencia en el sistema educativo.

En los últimos años se han realizado serios esfuerzos institucionales para disminuir la educación sexista en los procesos educativos. Aun cuando este proceso apenas se encuentra en su etapa inicial, la Oficina de Mujer de la Presidencia de la República, que bajo diferentes esquemas administrativos ha venido actuando desde 1990, y el Ministerio de Educación Nacional, MEN, han adelantado tareas fundamentales al respecto.

Los programas del sector aparecen descritos en el artículo 10 del presente informe.

Desarrollo Rural

/...

Los objetivos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural relacionados con la equidad para las mujeres y el análisis de género están dirigidos a: propiciar la igualdad de oportunidades entre ambos sexos; concertar con los demás sectores la prestación de servicios a las mujeres rurales; adecuar las instituciones del sector agropecuario removiendo los obstáculos que les impiden o dificultan el acceso a recursos productivos y al incremento de sus ingresos, y a fortalecer la organización y participación de las mujeres rurales.

Para cumplir estos objetivos, el Ministerio ha encargado a la Oficina de la Mujer Rural y a las entidades adscritas la formulación de diversos programas acordes con las metas propuestas y con las funciones propias de cada entidad. Los que se encuentran en ejecución se describen en el artículo 14 del presente informe y están relacionados con las siguientes áreas: empleo, mejoramiento de la productividad, acceso a tierras y crédito, apoyo a mujeres rurales jefes de hogar y programas de mejoramiento de condiciones de vida.

Cultura, Recreación y Deporte

El país tiene una política cultural que contempla el fomento y estímulo a la investigación y la creación, el acceso a los bienes culturales, y la descentralización de la gestión cultural. En ninguna de estas actividades hay una referencia explícita a una mayor vinculación de las mujeres.

La Ley 181 de 1995 del Deporte define estrategias y apoyos para el deporte competitivo y no competitivo y para la recreación. COLDEPORTES y la Red de Solidaridad Social tienen un programa especial llamado Talentos Deportivos con becas-subsidio para los jóvenes sobresalientes. Ni la ley, ni los programas de COLDEPORTES se refieren en ningún caso a la participación de niñas, jóvenes o mujeres. Dentro del trabajo con el Ministerio de Educación en cuanto a actividades deportivas curriculares y extracurriculares, se están poniendo de presente las formas abiertas o sutiles de discriminación contra las niñas y las jóvenes en esta materia.

/...

Justicia y Derechos Humanos

Varias instituciones -cada una según su competencia- están adelantado acciones que fortalecen los derechos de las mujeres en las diversas áreas.

* La Defensoría del Pueblo ha ejercido un papel activo ante el Congreso frente a proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres, y ante la Corte Constitucional, para la revisión de las tutelas que los defienden. Además, los ha divulgado ampliamente a través de publicaciones y foros.

* La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, dentro de su competencia para diagnosticar la situación de derechos y ejercer vigilancia sobre su respeto, ha establecido una línea de acción con relación a los derechos humanos de las mujeres, especialmente en la situación de conflicto armado y desplazamiento forzado que vive actualmente el país.

* En 1996, el Estado adoptó, en sus tres ramas de competencia, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer y la convirtió en ley de la República.

* En desarrollo de la Constitución Nacional se han promulgado leyes que protegen los derechos de las minorías étnicas y se han establecido mecanismos institucionales y de la sociedad civil para su reglamentación, aun cuando en la práctica aún se no logran los resultados necesarios.

* Se constituyó un comité interinstitucional para sancionar y prevenir la trata de mujeres.

El Ministerio de Educación tiene una División de Etnoeducación que trabaja en contenidos, materiales y capacitación de docentes para comunidades étnicas.

* El Ministerio de Educación Nacional y la Consejería para los Derechos Humanos tienen en operación la Escuela para la Democracia, cuyo trabajo se orienta hacia el fortalecimiento de las actitudes y prácticas en favor de la convivencia democrática y del respeto a los derechos humanos.

/...

* Durante 1993 y 1994, diversos organismos gubernamentales desarrollaron 600 talleres locales para la difusión de la Constitución de 1991 como la carta de los derechos y numerosas campañas de medios masivos con el mismo propósito.

* La Constitución de 1991 prohibió los tratos inhumanos o degradantes, la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas. La legislación penal sanciona la explotación de la prostitución ajena.

Las siguientes acciones se han adelantado con el fin de enfrentar los fenómenos de la prostitución y la trata de mujeres:

- Estudio de la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia sobre el 60% del territorio nacional, y elaboración de una propuesta de trabajo conjunto con el ICBF para los menores en la prostitución.
- Estudio de la Defensoría del Pueblo en las cuatro principales ciudades del país.
- Puesta en operación del Programa Integral de Atención al Menor vinculado a la Prostitución, ejecutado por el ICBF y en el cual participan la Procuraduría Delegada, La Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, el Ministerio de Educación y la INTERPOL.

Programas de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres e instancias asesoras

El avance de la institucionalidad y las acciones de la Dirección y sus instancias asesoras aparecen descritas en el artículo 4 del presente informe.

/...

AVANCES Y DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS

- * El país cuenta con una política nacional para la equidad y la participación aprobada por el CONPES, máximo órgano de definición de políticas, en el cual tiene asiento la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. El avance de esta política respecto de las anteriores, está en que inserta la problemática de las mujeres en la vida estatal del país, y, por encima de las necesarias acciones puntuales, propone un cambio en la cultura institucional y civil. Además, introduce la noción de equidad, reconociendo y defendiendo las diferencias entre hombres y mujeres, así como el hecho de que la igualdad es un concepto aplicable al acceso y control de los bienes y servicios y a las consecuencias de las políticas y programas sobre ambos.
- * En desarrollo de la Constitución Nacional, las tres ramas del poder público han adelantado pasos significativos en la aprobación de leyes, decretos y fallos de las Cortes que favorecen el adelanto de las mujeres.
- * El Congreso y el Ejecutivo han dado al país una institucionalidad estable y autónoma para la promoción de la equidad, la participación en las actividades y ofertas de las entidades del Estado, y el apoyo técnico que éstas necesitan como ejecutoras de los programas sectoriales.
- * Existe un discurso en el Gobierno Central y en las entidades de orden nacional, así como en algunas del orden territorial en cuanto a la necesidad y pertinencia de remover obstáculos para el acceso de las mujeres a los servicios y recursos del Estado, y de incorporar el tema transversalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, y en las políticas públicas del país.
- * El discurso formal no corresponde enteramente a la práctica, como puede verse en los recortes a la inversión del sector social, de los presupuestos que financian las entidades o unidades encargadas de los temas de equidad de las mujeres, y de los programas dirigidos específicamente a ellas. Esta actitud se refleja también en la resistencia de la cultura institucional frente a los cambios que exige la equidad.
- * Las políticas de los sectores sociales, particularmente las de salud y educación, desarrollan estrategias y programas que pretenden ser “neutros” respecto al análisis de género y a la perspectiva de equidad para las mujeres.

Esto significa que aun cuando no hay discriminación en la promoción de las coberturas, lo cual indirectamente puede favorecer la participación de las mujeres, no existen medidas de acción afirmativa que superen los rezagos existentes o que lleven a un cambio cualitativo en el enfoque y prestación de los servicios.

* El país está haciendo importantes esfuerzos para apoyar a las mujeres, especialmente a las trabajadoras, con respecto a la nutrición y cuidado de los hijos e hijas, y ha desarrollado estrategias novedosas para el efecto. En términos de cobertura, la atención se enfoca básicamente en las mujeres trabajadoras pobres del área urbana, pero aún para este grupo específico de la población, el esfuerzo resulta insuficiente. De esta forma, en términos de calidad, se requiere mejorar la preparación del personal que atiende a los niños, especialmente la de las madres comunitarias, así como fortalecer aún más la articulación de estos programas a los de educación preescolar del Ministerio de Educación.

* El Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas y vinculadas están centrando su esfuerzo en la inducción sistemática de los funcionarios del sector con respecto a los aspectos conceptuales y metodológicos de la planeación para el desarrollo rural con una dimensión de equidad. Así mismo, buscan una adecuación institucional que, desde la concertación, permita identificar los ajustes que se requieren en los procesos e instrumentos empleados en los programas de las diferentes entidades, de tal modo que las mujeres tengan mayor acceso y participación en los programas. Sin embargo, las coberturas de ellas en los programas más importantes del sector son aún muy bajas.

* A partir de los procesos de descentralización, las entidades nacionales han cedido funciones de planeación y ejecución de programas a los departamentos y municipios, y han conservando las de asesoría técnica y seguimiento de programas y metas. En esta última labor, las entidades enfrentan grandes carencias en términos de procesos y mecanismos, así como de capacidad coercitiva para impulsar el cumplimiento de metas. En este sentido, los avances que se logran en el plano normativo se desdibujan en la práctica concreta que es donde realmente se demuestra la eficacia de los derechos consagrados.

LAS MUJERES RURALES

ARTÍCULO 14.

“1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales que enfrenta la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.

2. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

a. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;

b. Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;

c. Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;

d. Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;

e. Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;

f. Participar en todas las actividades comunitarias;

g. Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;

/...

h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.”

El presente capítulo del informe se ha estructurado en los siguientes aspectos: el contexto rural colombiano; situación general de las mujeres; el trabajo de las mujeres rurales; políticas y programas; avances y dificultades.

EL CONTEXTO RURAL COLOMBIANO

En términos generales, el contexto rural colombiano se caracteriza por su situación de pobreza, el atraso tecnológico de buena parte de los pequeños productores y el decaimiento económico del sector agropecuario. Este último aspecto se hace especialmente notorio a partir de la década del noventa.

En esta situación intervienen factores estructurales relacionados con el predominio del modelo de desarrollo urbano-industrial que se adoptó en Colombia, y con la implementación de políticas macroeconómicas. En efecto, al convertir las ciudades en los principales polos de desarrollo, y relegar al sector rural a un nivel subsidiario, el país ha centrado la atención de las políticas sociales y económicas en las zonas urbanas. De este modo, se ha ampliado la brecha entre estos dos grandes contextos sociales: el medio urbano se ha posicionado como moderno y próspero (aunque segmentado), y el rural ha quedado marginado del proceso de desarrollo.

Adicionalmente, la reciente implementación de modelos de política económica de corte neoliberal ha terminado por colocar en la periferia a las economías campesinas más tradicionales. Este esquema profundiza las diferencias entre lo urbano y lo rural al suponer la existencia de un mercado homogéneo, en el cual la totalidad de sectores funcionan con idénticos principios y leyes y en las mismas condiciones tecnológicas y de capacitación laboral. Este modelo equivale a la negación teórica de la segmentación que caracteriza a la economía colombiana, y en la práctica desfavorece, entre otras áreas, la producción de la pequeña parcela.

/...

De esta forma, en lo que va corrido de la década del noventa, se pueden apreciar una serie de cambios que ponen al descubierto un panorama social negativo para las condiciones y calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales. Entre estos cambios se destacan los siguientes:

Aspectos demográficos

Las zonas rurales han ido perdiendo pobladores. A pesar de las dificultades estadísticas para el registro de este fenómeno⁶⁰, es evidente cómo existe un proceso de aumento de la población urbana, concomitante con el despoblamiento rural. Entre 1985 y 1993, las zonas rurales han perdido entre 10,4 y 9,4 millones de habitantes, lo que representa un decrecimiento del orden de 1,3% anual⁶¹.

Aspectos económicos

En las dos últimas décadas, las actividades agropecuarias han tenido una participación en el PIB de 22% en promedio anual, presentando "...la misma importancia que el sector industrial en su contribución y en la explicación de su crecimiento"⁶². Sin embargo, en lo que va corrido de la década del noventa, se hacen visibles serias condiciones de decaimiento en el sector.

Ya en sus inicios se registra una reducción de las tasas de crecimiento agropecuarias. En 1991 ya se presentan cifras negativas, las cuales se acentúan en 1992, año en el cual las tasas llegan a -2.0% a nivel general, con un decrecimiento todavía más notorio en los subsectores no cafeteros, donde éstas son de -3.9%.

⁶⁰Se han reconocido problemas para el análisis social y económico en el concepto de población rural utilizado por el DANE en cuanto define las "cabeceras municipales" como asentamientos urbanos sin tener en cuenta que en muchas de éstas prevalecen características de vida rural.

⁶¹OCAMPO, J.A. y PERRY, S. *El Giro de la Política Agropecuaria*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo, 1995

⁶²GAITÁN A. y RUGELES, L. *Las Mujeres Productoras de Alimentos en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: IICA, 1996.

Además se hace evidente la reducción del área cultivada: en 1991 ésta se contrajo en 3.7%, alcanzando una reducción de 6.1% en 1992, lo que implica una pérdida de 358.000 hectáreas dedicadas al cultivo

A la par con el desalentador panorama de los indicadores económicos, se observa una disminución en la adquisición de insumos, semillas mejoradas y tractores, así como una caída en los precios internacionales de los productos agropecuarios, lo que afecta principalmente a los renglones agrícolas de exportación, y de forma particular al café.

Los ritmos del empleo rural

En los últimos años se hacen aún más visibles algunos cambios iniciados en las dos décadas anteriores. Entre éstos quizás el de mayor impacto social es la salarización de la mano de obra rural, debido a que éste es un proceso asociado con la comercialización de la agricultura, el empobrecimiento de los/as campesinos/as y, en general, con la inserción de las familias rurales en el mercado laboral⁶³.

De forma concomitante con esta progresiva salarización, se observa una disminución del trabajo familiar sin remuneración (Cuadro 14.1), lo cual puede indicar cambios en las relaciones de trabajo de la economía campesina.

⁶³ OCAMPO, J.A. y PERRY, S. Op. cit. p. 40.

Cuadro 14.1

POBLACIÓN RURAL OCUPADA SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL Y SEXO.
PORCENTAJES.
AÑOS 1980 Y 1994

POSICIÓN OCUPACIONAL	1980		1994	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	100	100	100	100
OBRAERO JORNAL	39.5	12.6	41.7	9.7
EMPLEADO	5.6	11.6	14.9	25.9
EMPL. DOMÉSTICO	0.0	3.8	0.2	12.1
PATRÓN	7.5	1.7	5.1	2.6
CUENTA PROPIA	30.0	38.4	30.9	36.7
TRAB. FAM SIN REMUNERACIÓN	17.3	31.9	7.4	12.7

FUENTE: Cálculos con base en ENH-80 y 94 ⁶⁴.

En el cuadro se puede observar, igualmente, el proceso de diversificación de las actividades productivas rurales, como resultado de la creciente crisis económica del sector agropecuario que ha obligado a muchos trabajadores rurales a realizar labores no agropecuarias. Este hecho es corroborado por la disminución del área cultivada, ya mencionada.

En el caso de los hombres, su participación como obreros ha aumentado de 39,5% en 1980 a 41,7% en 1994, mientras que en el de las mujeres ha disminuido, pasando de 12,6% a 9,7% en estos mismos años. Sin embargo, ellas han incrementado ostensiblemente su ubicación laboral como "empleados domésticos" pasando de 3,8% en 1980, a 12,1% en 1994.

Hombres y mujeres han incrementado su participación como "empleados" al punto de duplicarla: los hombres pasaron de 5,6% a 14,9% y las mujeres de 11,6% a 25,9%. Así mismo, es importante destacar la disminución en la categoría "trabajador familiar sin remuneración" en la cual los hombres bajaron de 17,3% a 7,4% y las mujeres de 31,9% a 12,7%.

⁶⁴Los cuadros que se presentan a lo largo de este documento han sido elaborados por ELVIA MARIA ACUÑA con base en la Encuesta Nacional de Hogares Rurales-ENHR septiembre de 1994 y en la Encuesta Nacional de Pobreza y Calidad de Vida de 1993, realizada por el DANE.

En términos generales, los habitantes del sector rural están alimentando, de forma creciente, las categorías ocupacionales asalariadas⁶⁵. Mientras en 1980, 45,1% de los hombres, y 28,0% de las mujeres se ubicaban en éstas, en 1994 ya se registraban cifras de 56,5% y 47,8% respectivamente.

La calidad de vida

Es evidente que en las zonas rurales predominan bajas condiciones de calidad de vida. Según la Encuesta Nacional de Pobreza y Calidad de Vida realizada por el DANE en 1993 en los hogares rurales existe una proporción de pobreza mucho mayor que en los urbanos (Cuadro 14.2).

Cuadro 14.2

HOGARES POR CONDICIÓN DE POBREZA (NBI) SEGÚN ZONA RURAL O URBANA. PORCENTAJES. 1993

	TOTAL	NO POBRES	POBRES
TOTAL NACIONAL	100	76.4	23.6
TOTAL URBANO	100	86.4	13.6
TOTAL RURAL	100	54.9	45.1

FUENTE: Cálculos con base en Encuesta Nacional de Pobreza y Calidad de Vida-1993. DANE.

Así mismo, en las zonas rurales se concentran 60,5% de los hogares pobres y sólo 22,7% de los no pobres de acuerdo con el cálculo porcentual intragrupo (Cuadro 14.3).

⁶⁵ Las categorías laborales asalariadas son: obrero jornalero, empleado, empleado doméstico.

Cuadro 14.3

HOGARES POR CONDICIÓN DE POBREZA SEGÚN ZONA RURAL O URBANA (NBI). PORCENTAJES INTRAGRUPPO. 1993

	NO POBRES	POBRES
TOTAL NACIONAL	100	100
TOTAL URBANO	77.3	39.5
TOTAL RURAL	22.7	60.5

FUENTE: Cálculos con base en Encuesta Nacional de Pobreza y Calidad de Vida-1993. DANE.

SITUACIÓN GENERAL DE LAS MUJERES

Datos demográficos

De acuerdo con el último Censo de población (1993), Colombia cuenta con un total de 33 109 840 personas, de las cuales 16 296 539 son hombres y 16 813 301 mujeres (50,8%). Desafortunadamente, en la publicación de los resultados del Censo no se desagrega la población de acuerdo a su ubicación geográfica, sino en las categorías "capital" y "resto". Dentro de esta clasificación, la población de "capitales" corresponde a 44,3% (14 659 937) y la de "resto" a 55,7% (18 449 903).

Educación

La información sobre educación en áreas rurales difícilmente se desagrega por sexo (ver Artículo 10 del presente informe). Sin embargo, es posible observar en las dos últimas décadas tendencias hacia el equilibrio en el acceso de niños y niñas a la educación básica. En lo relativo a años promedio de educación de la población mayor de 15 años, existe una gran brecha

/...

entre la rural y la urbana: 3,9 años versus 6,6 años respectivamente. La escolaridad de las mujeres es levemente superior a la de los hombres: 3.9 años versus 3.8.

El analfabetismo en el país ha disminuido notablemente, no obstante que en el sector rural cerca de una cuarta parte de la población es analfabeta. Las tasas más altas corresponden a las mujeres mayores.

De acuerdo con datos de 1993 suministrados por el Ministerio de Educación Nacional, las zonas rurales continúan siendo las más desfavorecidas en materia educativa. Para ese año, la distribución de la matrícula global presenta una proporción de 77,8% en las urbes, frente a 22,2% en el sector rural.

En cuanto a la educación por sexo, respecto del analfabetismo, el Censo de Población de 1993 registra un total nacional de 3 694 307 analfabetas, distribuidos de la siguiente manera:

* *Por sexo.* 1 877 751 (50,8%) hombres y 1 816 556 (49,2%) mujeres.

* *Por zona.* 1 771 559 (47,9%) en la categoría “cabeceras” y 1 922 748 (52,1%) en “resto”.

* *Por sexo y zona.* Curiosamente es mayor el número de analfabetas hombres de la categoría “resto” (53,4%) que el de mujeres (46,6%).

Esta temática se profundiza en el artículo 10 del presente informe.

Salud

La atención de los servicios de salud sólo alcanza a 56% de las mujeres rurales y la atención prenatal alcanza no cubre sino a 29,2% de ellas. Además, persisten todavía mayores niveles de fecundidad en las zonas rurales que en las urbanas (4,3 y 2,5 respectivamente) y la edad promedio en el momento de nacimiento del primer hijo es menor en las mujeres del campo: 21 años (ver artículo 12 del presente informe).

/...

Acceso a la tierra

En Colombia la propiedad de la tierra en zonas agrarias se caracteriza por la concentración del minifundio en los predios menores de tres hectáreas, los cuales representan 70%. De éstos, sólo 16% pertenecen al área minifundista. De acuerdo con el INCORA, 1,3% de los propietarios controlan 48% de las mejores tierras, mientras 68% de los propietarios en las zonas campesinas, manejan 5,2% del área ocupada⁶⁶.

Aunque no hay datos precisos respecto a la dinámica de cambio de la propiedad de tierra en las últimas décadas, la situación de violencia y confrontación armada compromete las condiciones de vida de los agricultores más pobres. El ritmo de la migración por desplazamiento forzoso de los habitantes rurales de zonas de conflicto ha contribuido a acelerar el proceso de concentración de la tierra en pocas manos. Según la Conferencia Episcopal, entre 1980 y 1994, cerca de 600 000 personas se desplazaron de las zonas de conflicto armado a las ciudades. En el trasfondo de esta confrontación hay una pugna por el dominio territorial y por asegurarse la lealtad de los moradores de las zonas de conflicto.

De acuerdo con los resultados de la encuesta del IICA (1993-1994) respecto a la producción de alimentos, la mayor parte de los hogares entrevistados (70%) disponían de tierra, y la habían obtenido por medio de herencias o compra. Las mujeres de 43,3% de éstos, eran propietarias⁶⁷. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente que permita conocer la demanda de tierras por parte de las mujeres campesinas. Las entidades del Estado carecen de estadísticas pertinentes al respecto, y las que existen no contemplan las variables por sexo.

A nivel histórico, las mujeres han sido incluidas dentro de las políticas del INCORA de adjudicación de tierras. Desde 1967 se estableció que el crédito rural campesino debería cubrir a las esposas y a las hijas de los beneficiarios.

⁶⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. *Plan Piloto de Atención Integral a Mujeres Rurales y Desplazadas por la Violencia*. Versión para discusión. Santa Fe de Bogotá, 1996.

⁶⁷ GAITÁN, A.G. y RUGELES, L.Op. cit. p. 19.

En 1984 se dio prioridad a las organizaciones femeninas campesinas, entre las cuales se destaca ANMUCIC (Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas). En 1988 se promulgó la Ley 30 que propende por la participación de las madres solteras en las políticas de adjudicación de tierras.

Como resultado de estas políticas, la participación de las mujeres en la adjudicación y titulación de tierras había pasado de 5,4% en 1984 a 11,2% en 1990.

Acceso a recursos

Tradicionalmente la mayor parte del crédito a los pequeños productores se ha ofrecido a través de la Caja de Crédito Agrario, la cual, a fin de dar cumplimiento a la política para las mujeres rurales, creó una línea de crédito rural femenina que entre 1986 y 1990, permitió otorgar 4297 créditos. En 1991 y 1992 las mujeres participaron con 18% de los créditos y 5,5% de su valor⁶⁸.

Aunque la participación de la mujer en los créditos se ha elevado, los hombres continúan siendo los mayores usuarios de éstos. Según la encuesta del IICA, ellos los solicitan en mayor proporción que ellas: 60,8% de los créditos son pedidos por hombres, y 39,2% por mujeres. Pero de hecho, éstas son atendidas sin distingo de sexo.

La misma fuente informa que las mujeres sienten un gran temor al endeudamiento, e incertidumbre ante la tramitomanía y la falta de garantías. Estas actitudes generalizadas ponen de manifiesto la aversión del campesinado a asumir riesgos.

Jefas de hogar

⁶⁸ "Política para el Desarrollo de la Mujer Rural", citado por GAITÁN A. G. y RUGELES, Op. cit. p. 20.

Según la Encuesta Nacional de Hogares de 1995, se ha dado un incremento de la jefatura femenina en los hogares rurales. Esta situación es más grave en las zonas de colonización y de conflicto político y social, donde la cifra sube a 26,6% frente al 16,3% que se presentaba en el año 94, de acuerdo con el estudio realizado por el Episcopado Colombiano. Un hecho evidente es que la incidencia de la pobreza en estos hogares es aún mayor cuando existen hijos e hijas menores de 5 años.

EL TRABAJO DE LAS MUJERES RURALES

Campesinas y asalariadas

El proceso de participación de las mujeres en todas las ramas de la actividad agropecuaria se incrementa rápidamente y en múltiples dimensiones: la tercera parte de los productores y asalariados responsables de la producción agropecuaria está constituida por mujeres; para el año 2005 ellas estarán vinculadas al sector exactamente en la misma proporción que los hombres⁶⁹. Esta tendencia obedece a diversos factores relacionados con la violencia social y política que afecta especialmente a los varones y lleva a las campesinas a la apropiación familiar o individual de las parcelas; con el trabajo de los hombres como obreros agrícolas o jornaleros; y con los efectos de las Leyes de Reforma Agraria que conceden derechos de tenencia individual a las mujeres.

Las economías campesinas conservan aún gran importancia en el país, particularmente por su aporte a la producción de alimentos, pues contribuyen en 50% a la misma. Además, esta es la actividad a la que se dedican cerca de 90% de los pequeños productores, entre los cuales se destaca el aporte de las mujeres⁷⁰.

Con estas premisas, es posible afirmar que:

⁶⁹ GUTIÉRREZ, Miryam y ZAPP, J. *Mujer Semilla Alimento*. Santa Fe de Bogotá: Presencia, 1995.

⁷⁰ GAITAN, A. y RUGELES, L. Op cit. p 2, 3.

* Las mujeres campesinas realizan labores productivas y se encargan también de los oficios domésticos, lo cual les impone altísimas cargas de trabajo que absorben gran parte de su tiempo.

* Con este trabajo las mujeres permiten y facilitan el desarrollo de las labores productivas y las diversas actividades de los demás miembros de la familia.

* La situación de crisis agraria ha acarreado el aumento y un alto sacrificio el trabajo de las mujeres, dado que se han visto abocadas a asumir cada vez más las labores productivas remuneradas de forma directa.

* La vinculación de las mujeres al trabajo asalariado se realiza en condiciones de escasa formación laboral y de baja remuneración.

* La tendencia creciente a la salarización del trabajo de los hombres rurales, lleva a que día a día sean más las mujeres que asumen las labores en la parcela, a la vez que ellos se van ausentando. En la medida en que los hombres trabajan más como operarios no agrícolas, obreros o jornaleros en otras fincas es posible inferir su desplazamiento a otros lugares, mientras que la mujer permanece más que ellos en la zona.

Las economías típicamente campesinas⁷¹ exigen a la mujer un doble y a veces un triple rol, en el cual las funciones hogareñas se superponen y se confunden con las productivas y agrarias. En tanto la producción se centra en la unidad familiar, se da una división sexual del trabajo⁷².

Una de las principales peculiaridades del trabajo de las mujeres rurales, señalada por varios autores⁷³, se refiere a su carácter "invisible" y a la subvaloración social que se manifiesta, entre otras cosas, en su desconocimiento estadístico. Todavía en la Encuesta Nacional de Hogares-1994, aunque no se registran diferencias significativas entre mujeres y

⁷¹ Ver al respecto: WOLF, E. *Los Campesinos*. Barcelona: Labor, 1978. p. 9 y ss; FOSTER, G. *Las culturas tradicionales y los cambios técnicos*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1988. GUTIÉRREZ, M. y ZAP, J., 1995. Op. cit.

⁷² Ver: WOLF, E., Op. cit.; LEÓN, Magdalena. "La Mujer Rural y el Desarrollo del Capitalismo en el Agro Colombiano". En: *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, V 2, enero-abril de 1979; CAMPILLO, F. *El Poder para la Vida: las mujeres y la seguridad alimentaria*. Material policopiado. 1996.

⁷³ Entre otros: AYALA, Ulpiano. *Mercado de Trabajo, Desigualdad y Pobreza en el Sector Rural Colombiano*. Santa Fe de Bogotá: Misión de Estudios Agropecuarios. 1989.

hombres en la Población en Edad de Trabajar, PET (Cuadro 14.4), se observa una gran diferencia entre los sexos con relación a la Población Económicamente Activa, PEA. La encuesta identifica un total de 10 588 542 personas como PET. De éstas, 5 356 455 son hombres (50,6%) y 5 232 087 son mujeres (49,4%); en tanto que dentro de la PEA se registra un total de 5 758 872 personas, de las cuales 4 119 238 (71,5%) son hombres y sólo 1 639 634 (28,5%) mujeres.

Este subregistro del trabajo femenino en la PEA se debe a que no contempla a las personas con oficios domésticos, lo cual resulta particularmente insidioso para las mujeres que realizan labores del tipo de economía campesina, donde la unidad de producción es la familia. De hecho, en ésta, el trabajo doméstico ejercido primordialmente por las mujeres es fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo familiar y constituye el sustento de la producción de bienes para la venta externa. Sin estas actividades, sería imposible que los demás miembros de la familia se dedicaran de lleno al trabajo productivo propiamente dicho. Por lo tanto, representan una base indispensable, aunque “invisible”, de las labores en el primer núcleo social y si no se remuneran es porque forman parte del rol asignado a las mujeres dentro de la cultura campesina.

De otra parte, se presenta un porcentaje más elevado de hombres ocupados (73%) que de mujeres (26,7%), lo cual ayuda a explicar la mayor proporción de éstas en busca de ocupación (58,4%) (Cuadro 14.4). Este contraste puede estar poniendo de relieve el hecho de que ellas en el sector rural ellas enfrentan más dificultades para integrarse al mercado laboral.

Cuadro 14.4

POBLACIÓN RURAL SEGÚN POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (PET),
ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA), OCUPADOS, DESOCUPADOS E
INACTIVOS (PEI) POR SEXO. 1994.

	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
POBLACIÓN TOTAL	7.159.376	51.0	6.878.426	48.9	14.037.802	100
PET	5.356.455	50.6	5.232.087	49.4	10.588.542	100
PEA	4.119.238	71.5	1.639.634	28.5	5.758.872	100
OCUPADOS	3.986.185	73.3	1.453.218	26.7	5.439.403	100
DESOCUPADOS	133.053	41.6	186.416	58.4	319.469	100
INACTIVOS	1.237.217	25.6	3.592.453	74.8	4.829.670	100

FUENTE: Cálculos con base en ENHR-1994.

Oficio doméstico y actividades secundarias

Para lograr una descripción más precisa del trabajo de las mujeres rurales es necesario revisar, por un lado, la Población Económicamente Inactiva, PEI en cuanto hace referencia a las labores domésticas y, por otro, las actividades secundarias por sexo, dado que en ambas categorías se presenta una alta participación de las mujeres que normalmente no aparece registrada dentro de la PEA. Esto, debido a que estadísticamente no se reconoce su contribución laboral.

En la PEI se registran 2 498 060 mujeres que realizan labores domésticas frente a sólo 39 884 hombres, cifras que pueden compensar las diferencias por sexo de la PEA (Cuadro 14.4). En efecto, si se adicionan las mujeres con labores domésticas de la PEI (Cuadro 14.5) a las 1 639 634 registradas efectivamente dentro de la PEA, se logra una cifra de 4 137 694, la cual resulta semejante a la de los hombres activos: 4 119 238.

/...

Cuadro 14.5

POBLACIÓN RURAL ECONÓMICAMENTE INACTIVA (PEI) CON OFICIOS
DEL HOGAR, SEGÚN SEXO. SEPTIEMBRE. 1994

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
N	2.537.291	39.884	2.498.060
%	100	1.6	98.4

FUENTE: Cálculos con base en ENHR-1994.

Cuadro 14.6

POBLACIÓN RURAL ECONÓMICAMENTE INACTIVA CON OFICIOS DEL
HOGAR, SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO. SEPTIEMBRE 1994
CON OFICIOS DE HOGAR

GRUPOS DE EDAD	HOMBRES		MUJERES	
	No.	%	No.	%
DE 10-11	5.663	14.2	28.006	1.1
DE 12-14	9.676	24.3	106.199	4.3
DE 15-19	9.902	24.8	215.456	8.6
DE 20-24	1.332	3.3	277.158	11.1
DE 25-29	477	1.2	272.948	10.9
DE 30-34	396	0.1	262.749	10.5
DE 35-39	663	1.6	234.619	9.4
DE 40-44	1.386	3.5	208.305	8.3
DE 45-49	177	0.5	165.013	6.6
DE 50-54	1.616	4.0	174.015	6.9
DE 55-59	1.114	2.8	147.240	5.9
DE 60-64	1.231	3.1	135.128	5.4
DE 65 Y MAS	6.251	15.7	271.224	10.9
TOTAL	39.884	100	2498.060	100

FUENTE: Cálculos con base en ENHR-1994.

Adicionalmente, es posible identificar relaciones de poder por edad y sexo en el ejercicio de los "oficios domésticos" dentro del hogar rural (Cuadro 14.6). Así por ejemplo, se observa que los que están a cargo de los hombres son

/...

realizados por jóvenes y niños, y que su participación en éstos disminuye en las edades intermedias (25-50 años) y nuevamente aumenta cuando llegan a la vejez. En el caso de las mujeres, se presenta una mayor presencia en esta actividad en los grupos de 20 a 35 años; tiende a disminuir entre los 35 y 60, y se incrementa en las mujeres mayores de 65 años.

Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares, ENH-94, del total de personas (1 492 322) que realizan una labor secundaria, 79,4% son mujeres, frente a 20,6% de hombres. Ellas combinan las labores domésticas propiamente dichas con el cuidado de cultivos y con la cría de animales.

Generalmente, este aporte adicional de la mujer se concentra en las labores pecuarias que casi siempre se realizan en el mismo lugar de residencia, y en esta medida, se entretienen con los oficios domésticos, aunque, a diferencia de éstos, proporcionan ingresos monetarios. La combinación de los oficios domésticos con actividades secundarias dentro del marco del hogar representa un aporte de la mujer a las estrategias de supervivencia familiar, pues permite aumentar las entradas sin necesidad de abandonar las labores hogareñas.

En conclusión, sumando la participación laboral de las mujeres con la que tienen en los oficios domésticos de la PEI, el resultado es comparable con la participación productiva laboral de los hombres.

Igualmente, las mujeres con actividad secundaria se dedican principalmente al comercio y los servicios, destinando su producción a consumo y venta y consumo del hogar con lo que contribuyen a los requerimientos diarios para la supervivencia familiar (Cuadro 14.7).

/...

Cuadro 14.7

POBLACIÓN RURAL CON ALGUNA ACTIVIDAD SECUNDARIA, LABOR
SEGÚN DESTINO DE LA PRODUCCIÓN Y SEXO. SEPTIEMBRE 1994

DESTINO DE LA PRODUCCIÓN Y SEXO	PRINCIPAL LABOR REALIZADA		
	CONSTRUCCIÓN	COMERCIO	SERVICIOS
HOMBRES	9.187	15.280	12.028
CONSUMO Y VENTA	-	4.589	400
CONSUMO HOGAR	179	-	5.176
VENTA	725	10.359	2.545
HACER MEJORAS	8.283	332	3.847
MUJERES	1.280	37.559	22.144
CONSUMO Y VENTA	-	17.514	2.560
CONSUMO HOGAR	-	2.146	9.759
VENTA	-	17.899	2.647
HACER MEJORAS	1.820	-	7.078

FUENTE: ENHR-1994. DANE, 1995.

Producción de alimentos

La participación de la mujer en la producción de alimentos⁷⁴ es igualmente importante. Según datos obtenidos de la encuesta realizada por el IICA⁷⁵, las mujeres son quienes realizan la transformación de productos y elaboración de artesanías en su totalidad; en las actividades pecuarias duplican a los hombres (67.8% versus 32.2%); en agricultura su presencia es casi tan

⁷⁴La mujer productora de alimentos, según el estudio del IICA, es aquella que realiza actividades de economía campesina, vive en la parcela y comparte con la familia las tareas, decisiones, éxitos y fracasos de la unidad familiar.

⁷⁵ Esta encuesta se realizó entre 1993 y 1994 como parte del Programa de Análisis de la Política del Sector Agropecuario frente a la Mujer Productora de Alimentos en la Región Andina, el Cono Sur y el Caribe. Se aplicó a 150 mujeres productoras de alimentos en 21 municipios de 4 microregiones representativas del sistema de producción campesina en papa, maíz, plátano y leche, en hogares que explotan terrenos menores a las 20 hectáreas.

activa como la éstos (42.2% versus 57.8%). Igualmente, comparten con los varones en forma igualitaria el desempeño en el comercio, e incluso los aventajan ligeramente : 51% frente a 49.0%, y en trabajos asalariados hay un importante porcentaje femenino (34.9%), aunque éste es casi duplicado por el masculino (65%). (Cuadro 14.8).

Cuadro 14.8

CONTRIBUCIÓN A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y REPRODUCTIVAS
POR SEXO Y POR INGRESO REAL MONETIZADO Y NO MONETIZADO.
PORCENTAJES. 1993.

ACTIVIDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
-Agricultura	57.8	42.2	100.0
-Pecuaria	32.2	67.8	100.0
-Transformación agropecuaria	0.0	100.0	100.0
-Comercio	49.0	51.0	100.0
-Artesanía	0.0	100.0	100.0
-Asalariados	65.1	34.9	100.0
-Total	49.4	50.6	100.0
-Doméstico	4.4	95.6	100.0

FUENTE: Encuesta IICA 1993. En: Gaitán, G. y Rugeles. op. cit.

Igualmente, la encuesta del IICA pone de relieve la participación de la mujer en las ventas y comercialización de productos agrícolas y ratifica a la economía campesina (en la que se ubican las mujeres productoras de alimentos) como economía de mercado, donde una buena proporción de lo

/...

producido en la parcela es comercializado. En este caso, papa, maíz, plátano y yuca, productos en los que hizo énfasis esta encuesta.

Cuadro 14.9

PRODUCCIÓN VENDIDA Y RESPONSABILIDAD FAMILIAR EN LA VENTA DE LA PRODUCCIÓN DE PAPA, MAÍZ, PLÁTANO Y YUCA EN EL AÑO AGRÍCOLA 1992-1993. PORCENTAJES.

PRODUCTOS	% PRODUCCIÓN VENDIDA	quién vende				
		MUJER	HOMBRE	AMBOS	OTROS	TOTAL
Papa	91	10	37	53	-	100
Maíz	92	17	62	19	2	100
Plátano	88	19	69	10	2	100
Yuca	78	19	69	12	-	100
Lácteos		85	-	15	-	100

FUENTE: Encuesta IICA. En: Gaitán, A. G. y Rugeles, L.. op. cit.

Respecto al papel de estas mujeres en la comercialización de los productos, "debe resaltarse que las campesinas siguen utilizando los canales informales y menos especializados de mercadeo como la venta en fincas, en el vecindario y en el mercado minorista de plazas"⁷⁶. Así mismo, ellas intervienen en las decisiones respecto a las cantidades para vender, los lugares de venta y el manejo de ingresos, aunque en menor medida que los hombres (Cuadro 14.9 y 14.10).

⁷⁶GAITÁN, A. G. y RUGELES, L. Op. cit. p. 14.

Cuadro 14.10

ALGUNOS INDICADORES DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. PORCENTAJES. 1993.

ACTIVIDAD	MUJER	HOMBRE
Porcentaje de su tiempo productivo dedicado al comercio no agrícola	3.1	
Porcentaje de la participación de la mujer en decisión de:		
-Cantidad para vender	45	55
-Lugar de venta y tipo de compra	31	69
-Utilización de ingresos monetarios	41	59

FUENTE: Encuesta IICA. En: Gaitán, A. G. y Rugeles, L.. op.cit.

Uso del tiempo

El predominio del trabajo doméstico y de las actividades secundarias ligadas a la producción en el hogar revelan el uso intensivo del tiempo de la mujer en el ejercicio de diversas labores cotidianas (Cuadro 14.11). Difícilmente pueden disponer de espacios para actividades personales y de tipo recreativo. En el cuadro siguiente llama la atención la escasa dedicación registrada en las categorías "otras actividades" y "estudio", lo cual indica que la vida de estas mujeres gira en torno al sostenimiento, cuidado y soporte de la familia, en detrimento de otras actividades tal vez más ligadas a su propio desarrollo como personas.

Cuadro 14.11

USOS DEL TIEMPO DIARIO POR PARTE DE LA MUJER. 1993.

ACTIVIDAD PORCENTAJE	HORAS/DÍA	PORCENTAJE DEL TOTAL
Agricultura	2.47	18.2

/...

Pecuaria	1.60	11.7
Transformación agropecuaria	0.78	5.7
Asalariados	0.46	3.4
Artesanía	0.40	2.9
Comercio	0.32	2.3
Otras actividades	0.14	1.0
Estudio	0.04	0.3
Doméstico	7.39	54.3
Total	13.57	100.0

FUENTE: Encuesta IICA 1993. En: Gaitán, G. y Rugeles, C. op. cit.

Para las mujeres productoras de alimentos registradas por la encuesta del IICA, el orden del uso de tiempo según actividades es el siguiente: trabajo doméstico, labores agrícolas y pecuarias y transformación agropecuaria. Este uso indica una alta dedicación de la mujer rural a diversas labores que incluyen los oficios domésticos y los de la cosecha, cría y cuidado de animales. Algunas combinan también el trabajo del hogar con actividades asalariadas.

El uso exhaustivo del tiempo se conjuga con la gran cantidad de esfuerzo físico que generan factores como la escasez de servicios y la insuficiente disponibilidad de medios y aparatos tecnológicos, que caracterizan las zonas rurales del país. En efecto, en el campo se imponen cargas de trabajo adicionales como acarreo de agua, disposición de desperdicios, o consecución de leña, entre otras.

/...

Empleo

Los cambios en la orientación de las políticas económicas de Colombia imponen nuevas condiciones a las economías campesinas, ya señaladas anteriormente. En efecto, la igualdad de condiciones de competencia que supone el modelo de desarrollo adoptado ha motivado el desmonte de algunas medidas proteccionistas y ha abierto las fronteras del país a los productos agropecuarios extranjeros que entran a competir con ventajas comparativas frente a los locales. Esto ha llevado a la crisis de los productores agropecuarios grandes y pequeños. “Desde 1990 las importaciones de alimentos prácticamente se duplicaron al pasar de 1.3 millones de toneladas a 2.1 millones en 1992, particularmente en cereales y granos... Dato que pone en evidencia la situación de los pequeños productores campesinos dado que son los mayores aportantes a la producción agrícola con algo más de la mitad de su producción, ocupando el 62.7% de la superficie cultivada y aportando el 58.6% de su valor”⁷⁷.

En este panorama, la participación laboral de las mujeres se concentra principalmente en actividades ligadas a los servicios, al comercio y a la agricultura. Con relación a la posición ocupacional ellas se emplean principalmente en las categorías: “cuenta propia” y “servicio doméstico”.

En comparación con los hombres, las mujeres tienen mayor presencia en el trabajo agrícola por cuenta propia, el trabajo familiar sin remuneración y como empleadas (Cuadro 14.12). Respecto a la rama de actividad, superan a los hombres en comercio, servicios e industria (Cuadro 14.13), mientras que ellos se emplean más como obreros jornaleros agrícolas. Estas diferencias en el trabajo de hombres y mujeres pueden reflejar las que se observan en los roles sociales masculinos y femeninos como consecuencia de aprendizajes culturales y de la precaria preparación para el trabajo calificado y semicalificado de ellas⁷⁸.

⁷⁷ Ibid. p. 3.

⁷⁸ Los problemas relacionados con la formación para el trabajo son comunes a todo el país, y se acentúan en las zonas rurales y en el caso de las mujeres; factor que influye en el atraso productivo, y en la prevalencia de una mano de obra barata y poco calificada. La educación formal, por su parte, no garantiza una preparación laboral. Esta ha sido acusada por su gran divorcio respecto del mundo del trabajo en la mayoría de países latinoamericanos, lo cual se encuentra asociado con las causas de deserción de muchos/as jóvenes de la Educación Básica. Por lo tanto, no hay una relación directa entre niveles de educación y calificación laboral. Para profundizar en este tema, consultar los siguientes autores: GALLART, M. A; GÓMEZ, V. M; De IBARROLA, M.; WEIS, E.; y TURBAY, C. entre otros.

Cuadro 14.12

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN RURAL OCUPADA POR
POSICIÓN OCUPACIONAL Y SEXO. SEPTIEMBRE. 1994.

POSICIÓN OCUPACIONAL

SEXO	TOTAL	OBREIRO JORNAL	EMPLEADO	EMPLEADO DOMÉSTICO	PATRON	CUENTA PROPIA	TRAB. FAM. SIN REMU.
HOMBRES	100	41.7	14.9	0.2	5.1	30.9	7.4
MUJERES	100	9.7	25.9	12.1	2.6	36.7	12.7

FUENTE: ENHR-1994. DANE. 1995.

El cuadro 14.13 ilustra los cambios ocurridos de 1980 a 1994 en la participación laboral por ramas de actividad y sexo. La de las mujeres se ha duplicado en el comercio y en los servicios, lo que ratifica su creciente dominio en estas categorías, y se ha disminuido en la industria. La presencia de hombres y mujeres dedicados a la agricultura se ha reducido significativamente.

Hay que señalar el escaso progreso tanto de hombres como de mujeres en la categoría "industria", lo cual indica un estancamiento de esta rama de la economía en la última década. Por el contrario, el incremento en el comercio y los servicios pone de manifiesto la importancia de estas ramas para facilitar salidas laborales y el crecimiento de estos sectores de la economía que recogen algunas actividades del trabajo informal.

/...

Cuadro 14.13

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN RURAL OCUPADA SEGÚN
RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SEXO. PORCENTAJES. 1980 y 1994

RAMA DE ACTIVIDAD	1980		1994	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
AGRICULTURA	82.6	46.3	65.4	23.5
MINAS	2.1	4.9	1.8	1.8
INDUSTRIA	5.1	20.2	5.5	10.9
ELEC/GAS/AGUA	0.1	-	0.4	0.1
CONSTRUCCIÓN	2.1	-	4.8	0.3
COMERCIO	3.6	11.9	9.1	24.9
TRANSPORTE	1.5	0.3	4.4	0.9
SERV.FINAN.	0.1	0.5	0.9	0.9
SERVICIOS	2.5	15.9	7.6	36.6
TOTAL	100	100	100	100

FUENTE: Elaborado con base ENHR-1994 .

Igualmente es importante resaltar la alta vinculación de las mujeres como empleadas en los servicios (36.6%), el comercio (24.9%) y en la agricultura (23.5%) (Cuadro 14.13). Esto estaría reseñando su reciente incorporación al mundo del trabajo asalariado en actividades de poca calificación laboral.

Por otro lado, la vinculación laboral de la mujer como obrera o jornalera agrícola ratifica la búsqueda de empleo en las actividades que ha venido realizando en su parcela, pero sin salario. De hecho, como se encuentra mediado por criterios de contratación, proporciona a hombres y mujeres mayor seguridad económica. Así se deduce al relacionar la rama de actividad agrícola con la ocupación por cuenta propia, y la de obrero o jornalero. En efecto, es mayor el número de personas que se emplean dentro de la rama de la agricultura como obreros al de que quienes lo hacen por cuenta propia. Esto también puede estar indicando cambios en las formas de tenencia de la tierra y de contratación laboral para la explotación agropecuaria.

/...

El cuadro 14.14 corrobora la vinculación mayoritaria de la mujer a los servicios, al comercio y a las ventas y la de los hombres como operarios no agrícolas.

Cuadro 14.14

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN RURAL OCUPADA SEGÚN GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN Y SEXO. SEPT. 1994

SEXO	TOTAL	PROF. Y TEC.	DIR.FUN. PÚBLIC.	PERSON. ADTIVO.	COMERC VENDED	TRAB.DE SERVIC.	TRAB. AGRÍC.	TRAB. NO AGRÍC.	NO ESPEC./ NO INF.
HOMBRES	100	2.3	0.4	2.0	6.6	4.2	64.2	19.0	1.3
MUJERES	100	8.3	0.1	5.6	18.2	32.5	21.9	13.1	0.1

FUENTE: CÁLCULOS CON BASE EN ENHR-1994.

Nivel educativo de la población ocupada

El nivel educativo de los ocupados rurales es bajo en general. Se concentra primordialmente en la primaria y en menor medida en la secundaria. Además persiste un porcentaje importante (13,2%) con ningún nivel educativo (Cuadro 14.15).

/...

Cuadro 14.15

POBLACIÓN RURAL ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) POR NIVEL
 EDUCATIVO Y SEXO.
 SEPTIEMBRE 1994.

NIVEL EDUCATIVO	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
NINGUNO	584.276	14.2	173.638	10.6	757.914	13.2
PRIMARIA	2.593.489	62.9	872.669	53.2	3.455.158	60.2
SECUNDARI A	844.683	20.5	508.159	30.9	1.352.822	23.5
SUPERIOR	86.233	2.1	79.250	4.8	165.483	2.8
NO INFORMA	10.557	0.2	5.938	0.4	16.495	0.3
TOTAL	4.119.238	100	1.639.634	100	5.758.872	100

FUENTE: Cálculos con base en ENHR-1994.

Comparando los niveles de escolaridad de los ocupados según sexo, resulta interesante el logro de las mujeres en los niveles educativos por encima de la educación básica primaria. Mientras el grueso de los hombres se concentra en este nivel, las mujeres presentan mejor distribución entre la primaria y la secundaria. Así mismo, el porcentaje de hombres en la categoría "ninguno" es mayor (14,2%) que el de mujeres (10,6%).

Pese a los avances educativos de las mujeres, es posible señalar las diferencias por sexo y por zona rural y urbana en la calidad de la oferta educativa. Los institutos de bachillerato con mejores resultados en las evaluaciones de calidad son masculinos y los de peor desempeño son femeninos, como ya se comentó en el artículo relativo a la educación. Respecto a la formación para el trabajo en la educación formal los más desfavorecidos han sido los colegios de mujeres y los rurales. En este sentido, la oferta para las mujeres generalmente se reduce a una formación

/...

anticuada en actividades de comercio, entre las que sobresalen “secretariado” y, en menor medida, “promoción social”⁷⁹.

Remuneración

De acuerdo con la Encuesta Nacional de hogares de 1994, en lo referente a la remuneración se confirma el predominio de bajos salarios en el sector rural en general, lo cual contribuye a crear niveles inferiores de calidad de vida. Nuevamente las mujeres rurales son quienes perciben una remuneración menor: mientras los hombres alcanzan sus mayores ganancias en los rangos que van de 0,5 a menos de 2 salarios mínimos al mes (23.2%), las mujeres representan 20,8% y tienen mayor presencia en el rango de quienes no reciben salario. En éste alcanzan un porcentaje de 14,4%, mientras 9,3% de los hombres se ubican en esta categoría. El ingreso promedio de las mujeres no excede los dos salarios mínimos.

Reciben mejor remuneración los hombres y las mujeres que se desempeñan como profesionales o técnicos/as, cargos que requieren de calificación laboral, pero en los cuales los pobladores rurales tienen muy poca participación.

Además, aunque las mujeres presentan una alta participación laboral en los servicios, los hombres reciben mayores ingresos en esta categoría ocupacional. Mientras ellos se encuentran mejor representados en el rango de quienes ganan entre 1 y 2 salarios (19%) desempeñando labores en servicios, las mujeres que realizan este mismo tipo de trabajos se concentran en el de quienes reciben menos de 0,5 salario mínimo (36,9%) (Cuadro 14.16).

⁷⁹ Para ahondar en esta temática y consultar estadísticas pertinentes, ver: GÓMEZ V. M. et al. *Estudio Cualitativo del Modelo INEM de Diversificación en la Educación Media Colombiana*. Centro de Estudios Sociales, CES, Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1996. Ver también el artículo 10 del presente informe.

Cuadro 14.16

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN RURAL OCUPADA POR GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN, SEGÚN INGRESO MENSUAL Y SEXO. SEPTIEMBRE 1994

INGRESO MENSUAL EN SALARIOS MÍNIMOS	PROF. Y TÉCNICO	DIR. FUN. PÚBLICO	PERSONAL ADTIVO.	COMERC/ VENDEDOR	TRAB. SERVICIOS	TRAB. AGRA.
TOTAL						
HOMBRES	100	100	100	100	100	100
NO INFORMAN	6.8	11.4	18.5	7.7	11.2	7.5
NO RECIBE SALARIO	9.3	0.5	0.7	0.3	9.6	2.6
MENOS DE MEDIO SAL	8.2	1.9	0.6	7.2	3.8	4.4
MEDIO A MENOS DE 1	23.2	4.1	3.9	21.6	7.4	19.9
DE 1 A MENOS DE 2	22.7	28.0	9.5	41.8	13.2	42.0
DE 2 A MENOS DE 3	5.2	20.0	10.4	14.1	5.6	7.9
DE 3 A MENOS DE 5	5.9	15.9	19.4	5.4	7.7	4.5
DE 5 A MENOS DE 8	5.5	5.5	12.9	0.9	9.6	2.9
DE 8 A MENOS DE 10	3.1	1.7	-	-	5.3	1.4
DE 10 Y MAS	10.0	10.7	24.1	0.9	26.6	6.8
MUJERES	100	100	100	100	100	100
NO INFORMAN	6.8	9.1	-	6.2	8.4	5.1
NO RECIBE SALARIO	14.4	0.7	31.0	0.4	20.2	6.1
MENOS DE MEDIO SAL	17.2	3.2	-	7.5	7.1	36.9
MEDIO A MENOS DE 1	13.9	6.6	-	12.1	10.2	16.8
DE 1 A MENOS DE 2	20.8	50.0	22.7	55.2	15.1	13.9
DE 2 A MENOS DE 3	7.4	20.0	13.8	15.5	6.7	4.4
DE 3 A MENOS DE 5	7.5	7.3	19.7	1.8	9.8	6.3
DE 5 A MENOS DE 8	5.7	0.9	-	0.4	7.3	7.0
DE 8 A MENOS DE 10	1.5	0.2	-	0.7	2.8	0.6
DE 10 Y MAS	4.7	1.7	12.6	0.2	12.2	2.9

FUENTE: ENHR-1994.

Pago en especie

Respecto al pago en especie no se presentan mayores diferencias entre hombres y mujeres, y su valoración en salarios mínimos indica que el pago es muy bajo. Usualmente éste representa medios de supervivencia familiar que por ejemplo, facilitan la no cancelación de arriendos en el caso de pago a través de vivienda. Así mismo, sugiere la existencia de hogares que

/...

incluyen entre sus estrategias de supervivencia la ocupación de viviendas de personas que no habitan en la zona, en las cuales trabajan como "cuidanderos" y explotando la producción de la parcela para el autoconsumo. En estos casos, las ganancias por la comercialización de los productos son para los propietarios⁸⁰.

Cuadro 14.17

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN RURAL OCUPADA CON SALARIO EN ESPECIE SEGÚN INGRESO MENSUAL Y SEXO. SEPTIEMBRE 1994.

SALARIO EN ESPECIE

SEXO	TOTAL	ALIMENTOS	VIVIENDA	VIVIENDA ALIMENTOS	NINGUNO
HOMBRES %	100	21.9	8.0	6.5	63.6
MUJERES %	100	26.0	3.1	10.8	60.0

FUENTE: Cálculos con base en ENHR-1994.

Las diferencias salariales por sexo entre la población que percibe pago en especie permiten ratificar la desventaja que tienen las mujeres en la captación de ganancias laborales. Mientras 13.8% de los hombres se ubican en el rango de quienes reciben menos de 0,5 salario mínimo, 31,4% de las mujeres se encuentran en este mismo rango (Cuadro 14.18).

⁸⁰Respecto a los cambios en las formas de la tenencia de la tierra, las relaciones laborales y contractuales de la explotación se tiene escasa información en el país.

Cuadro 14.18

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN RURAL OCUPADA
ASALARIADA EN ESPECIE SEGÚN INGRESO MENSUAL EN SALARIOS
MÍNIMOS Y SEXO. SEPTIEMBRE 1994.

INGRESO MENSUAL EN SALARIOS MÍNIMOS	HOMBRES %	MUJERES %
TOTAL	100	100
NO INFORMAN	4.9	5.2
NO RECIBE SALARIO	0.1	0.4
MENOS DE MEDIO SAL	13.8	31.4
MEDIO A MENOS DE 1	39.1	22.3
DE 1 A MENOS DE 2	35.0	32.0
DE 2 A MENOS DE 3	4.2	6.3
DE 3 A MENOS DE 5	2.1	1.9
DE 5 A MENOS DE 8	0.6	0.2
DE 8 AMENOS DE 10	0.1	0.04
DE 10 Y MAS	0.2	0.2

FUENTE: Cálculos con base en ENHR-1994.

Desempleo

En lo corrido de la década del noventa el desempleo rural ha presentado fluctuaciones: en 1992 y 1993 tuvo una caída drástica como consecuencia de la crisis agraria y en 1994 ofreció una leve recuperación (Cuadro 14.19).

Cuadro 14.19

CRECIMIENTO DEL EMPLEO. AÑOS 1991, 1992, 1993 Y 1994.

NOV.-DIC. 1991	SEPT. 1992	SEPT. 1993	SEPT. 1994
4.2 %	-3.7%	-4.0%	1.4%

FUENTE: Ocampo, J. A. y Perry, S. op. cit.

/...

El decaimiento del sector, según el DANE, afecta más a las mujeres rurales, quienes presentan tasas de desempleo (11,37%) más elevadas que las de los hombres (3.23%) (Cuadro 14.20).

Cuadro 14.20

TASAS ESPECÍFICAS DE PARTICIPACIÓN, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO. SEPTIEMBRE 1994.

GRUPOS DE EDAD	PARTICIPACIÓN			
	BRUTA	GLOBAL	DESEMPLEO TOTAL	SUBEMPLEO TOTAL
HOMBRES	57.54	76.90	3.23	14.16
MUJERES	23.84	31.34	11.37	13.67

FUENTE: ENHR-1994. DANE, 1995.

En cuanto al subempleo, las elevadas tasas para hombres y mujeres pueden indicar una incorporación laboral en sectores informales, así como las precarias condiciones laborales del contexto rural.

En lo concerniente al nivel educativo de los desempleados (Cuadro 14.21), las mujeres han alcanzado mayores niveles educativos que los hombres, con logros particularmente importante en la educación secundaria y superior. Estos datos no muestran mayores diferencias educativas entre la población ocupada y la desocupada.

/...

Cuadro 14.21

POBLACIÓN RURAL DESOCUPADA POR NIVEL EDUCATIVO SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO. SEPTIEMBRE 1994.

SEXO	TOTAL	NIVEL EDUCATIVO				No Información
		NINGUNO	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR	
HOMBRES	133.053	14.575	66.799	48.609	3.070	-
%	100	10.9	50.2	36.5	2.7	-
MUJERES	186.416	8.825	84.788	85.174	7.539	90
%	100	4.7	45.5	45.7	4.0	0.05

FUENTE: Cálculos elaborados con base en ENHR-1994.

Con relación a las ocupaciones en los cuales se busca empleo (Cuadro 14.22), las mujeres rurales desean trabajar primordialmente como empleadas del servicio doméstico y en labores relacionadas con el comercio y las ventas. Estos empleos pueden reflejar una proyección de los roles tradicionales femeninos, en los cuales el mercado laboral las acepta y les abre espacios con mayor facilidad.

Es urgente investigar y profundizar en las temáticas particulares del desempleo y de la búsqueda de inserción laboral de las mujeres rurales. Llama la atención la intención de encontrar empleo en cargos administrativos probablemente burocráticos y de baja jerarquía.

/...

Cuadro 14.22

POBLACIÓN RURAL DESOCUPADA POR GRUPO DE OCUPACIÓN BUSCADA
Y SEXO.
SEPTIEMBRE 1994.

GRUPO DE OCUPACIÓN BUSCADA	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	No.	%	No.	%	No.	%
PROF. Y TÉCNICO	12.087	3.8	1.969	1.5	10.118	5.4
DIR FUNC PÚBLICAS	2.008	0.6	1.758	1.3	250	0.1
PERS. ADMINIST.	39.175	12.3	10.263	7.7	28.912	15.5
COMERC Y VEN	38.133	11.9	9.248	7.0	28.885	15.5
TRAB DE SERV	88.758	27.8	9.159	6.9	79.599	42.7
TRAB AGRAR. FORES.	80.266	25.1	59.590	44.8	20.676	11.1
TRAB OP NO AGRAR.	55.049	17.2	38.418	28.9	16.631	8.9
NO ESP/NO INF.	3.993	1.2	2.648	1.9	1.345	0.7
TOTAL	319.469	100	133.053	100	186.416	100

FUENTE: Cálculos elaborados con base ENHR-1994.

En síntesis, las estadísticas y estudios relacionados con las mujeres rurales corroboran la incidencia de la crisis agropecuaria que se manifiesta en su precaria situación y en las adversas condiciones sociales y de trabajo que enfrentan. Así mismo, aunque ellas tienen una alta participación laboral y aportan una elevada inversión de tiempo en el desempeño de actividades productivas y reproductivas, su remuneración en salarios o en especie es inferior a la de los hombres.

/...

POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LAS MUJERES RURALES

Institucionalidad

Desde 1984, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha contado con un grupo técnico encargado de las políticas y programas para las mujeres, espacio que paulatinamente se ha venido consolidando hasta convertirse actualmente en la Oficina de Mujer Rural, ubicada en el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, con planta de personal y presupuesto ordinario del Ministerio.

La creación de esta oficina que surgió en la reestructuración del Fondo de Desarrollo Rural Integrado, DRI, ahora permite brindar atención a las mujeres desde todos los programas de la entidad. En el sector agropecuario, los demás entes descentralizados cuentan con unidades o grupos técnicos encargados de introducir la equidad para las mujeres en sus políticas y programas específicos. La Dirección Nacional tiene entre sus funciones apoyar técnicamente a las oficinas especializadas del sector para cumplir con las metas que al respecto se proponen.

Las entidades del sector agropecuario han conformado instancias de seguimiento y evaluación del plan de adecuación institucional para el desarrollo de los programas de mujer rural que son de la competencia de cada institución. Estos comités existen actualmente en el Fondo DRI, INPA, INCORA, INAC, IDEMA, ICA, CORPOICA y FINAGRO.

Políticas y estrategias

Desde 1984, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definió una política para la mujer rural, que fue la primera aprobada por el CONPES. En 1993, el tema fue retomado por el gobierno con la adopción de la "Política para el Desarrollo de la Mujer Rural" que reconoce la persistencia de los problemas presentados por las anteriores políticas y ajusta sus objetivos al nuevo contexto de descentralización del Estado y a los avances institucionales de las entidades del sector.

En este contexto, la nueva política hace énfasis en el fortalecimiento de la planificación con equidad para las mujeres considerando la urgencia de integrar las necesidades de éstas en el proceso de descentralización; la

superación de los obstáculos para su acceso a los recursos productivos; la calificación laboral femenina, y su participación en proyectos competitivos.

En la actualidad, la “Política de Equidad y Participación de la Mujer, EPAM” adoptada en 1994, es una de las estrategias del modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico con equidad social. La EPAM provee un marco general para que la equidad para las mujeres se articule en todos los programas de las instituciones del sector.

Uno de los aspectos a destacar en la formulación de la EPAM y de la política específica para las mujeres rurales es la intención de incorporar el análisis de género y la perspectiva de la equidad para las mujeres en las acciones de las distintas agencias del Estado. Esta nueva dimensión parte del “...reconocimiento de que existen diferencias entre las funciones que hombres y mujeres cumplen frente a las responsabilidades familiares, las actividades productivas y las comunitarias”⁸¹.

Las estrategias surgen de un debate sobre la situación de las mujeres, las políticas públicas para prestar servicios fundamentales, la remoción de obstáculos para el acceso de las mujeres a los recursos, y su integración a los programas de empleo productivo. Buscan primordialmente mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, propiciar iguales oportunidades de participación en las estrategias sectoriales y en las instancias de concertación de la vida comunitaria y política, y lograr un mayor acceso y control sobre los recursos productivos e incrementar sus ingresos⁸².

La Oficina de la Mujer del Ministerio de Agricultura y las oficinas adscritas adelantan sus actividades dentro de las siguientes estrategias:

Adecuación institucional del sector agropecuario (Fondo DRI, ICA, CORPOICA, INPA, INAT, Caja de Crédito Agraria, COMCAJA e INCORA)

Busca la articulación entre los servicios de las instituciones del sector agropecuario y las necesidades de las mujeres, superando la baja cobertura

⁸¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. *La Mujer y el Desarrollo Rural. Política de Modernización Agropecuaria y Rural*. Santa Fe de Bogotá, 1994-1998.

⁸² MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. *Política para el Desarrollo de la Mujer Rural*. Documento CONPES-Social-UDA-DNP, Santa Fe de Bogotá, 21 de enero de 1994.

de los mismos, y fundamentalmente su falta de pertinencia respecto a los requerimientos de las mujeres.

Adecuación de entes territoriales

Apoya a las administraciones departamentales y municipales para que éstas dispongan de instrumentos de planeación con equidad para las mujeres, y puedan así formular planes de desarrollo y programas agropecuarios con miras a la participación de las mujeres y a sus necesidades.

Fortalecimiento de la participación y la organización de mujeres rurales

Las actividades del área se han centrado en capacitar a las líderes rurales con respecto a las características de los espacios de concertación, y a las posibilidades de respuesta del sector público y privado sobre la formulación y elaboración de proyectos.

Comunicaciones

Se diseñó una estrategia de comunicaciones para el desarrollo de las mujeres rurales dentro de la óptica de buscar la equidad entre ellas y los hombres, así como la transformación de los patrones culturales que discriminan a las mujeres del campo y hacen invisible el triple rol que ellas desempeñan dentro de la población rural.

Proyectos productivos de generación de empleo e ingresos.

Están encaminados a garantizar las condiciones necesarias para que los proyectos productivos de mujeres puedan tener acceso en forma equitativa a los recursos y factores que requieren para su éxito económico. De igual manera, buscan generar los mecanismos institucionales para que los servicios a las mujeres no sigan siendo marginales, de baja calidad técnica y con precarios recursos de respaldo.⁸³

⁸³ Ibid, 1995.

Programas en ejecución

Estos programas son desarrollados por las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales desarrollaron en 1995 las siguientes actividades y cobertura para 1995 (Cuadro 14.23):

Cuadro 14.23

OFERTA INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES⁸⁴ DEL SECTOR AGROPECUARIO 1995

ENTIDAD	Nºmujeres atendidas	Monto recursos \$	Atención en:
Fondo DRI	12500	1.249'000.000	83 proyectos cofinanciados a organizaciones femeninas
INCORA	1431		7023 Has. adjudicadas a mujeres cabeza de familia. 20900 Has. de baldíos titulados a mujeres jefas de hogar
INPA	280	163'500.000	17 proyectos productivos demostrativos de acuicultura
INAT	1530		Mujeres cabeza de familia vinculadas a distritos de riego; 65 participantes en junta Directiva de distrito.
IDEMA	300	47'500.000	30 organizaciones lideradas por mujeres recibieron crédito social.
CAJA AGRARIA	8146 103342	31.95% 145.830'940.337	Mujeres cabeza de familia, subsidio Programa Vivir Mejor l Cartera consumo mujeres para 129076 obligaciones, consolidado a marzo/95

⁸⁴ Siglas citadas: Fondo DRI-Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural; INCORA-Instituto Colombiano de Reforma Agraria; INPA-Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura; INAT-Instituto Nacional de Adecuación de Tierras; IDEMA-Instituto de Mercadeo Agropecuario; CORPOICA-Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.

CORPOICA	No tiene usuarios directos	110'000.000	Adelanta 4 proyectos piloto de caracterización de sistemas de producción con enfoque de género.
----------	----------------------------	-------------	---

FUENTE: Informe "Mujer Semilla de Alimentos. Estadísticas sobre la Mujer".
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Empleo

Desde 1994 y 1995 el gobierno empezó a promover la incorporación de la mujer en el Plan Nacional de Empleo Rural, en el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural, en el Programa de Empleo de Emergencia Rural, y en el Programa de Capacitación para el Trabajo. El Ministerio ha estado empeñado en lograr que en todos éstos, las mujeres tengan al menos una participación de 30%.

Mejoramiento de la productividad

El Fondo DRI adelanta acciones encaminadas a apoyar a las mujeres rurales en el desarrollo de proyectos productivos, y a elevar su participación en instancias de decisión a nivel comunitario, municipal, regional y nacional, buscando superar las limitaciones socioculturales existentes.

La Oficina Especializada de Mujer Rural, creada en 1992 por el Fondo DRI, como dependiente de la Dirección General, se encuentra en un proceso de identificación y estructuración de herramientas conceptuales, metodológicas y operativas encaminadas a incorporar la perspectiva de equidad de género en la labor de otros entes como las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, UMATA, las Unidades para la Cofinanciación, UDECO y las ETI, Entidades Territoriales Indígenas.

Por su parte, las UDECO propiciaron en 1994 la capacitación de funcionarios de los entes municipales en cuanto a formulación, gestión, desarrollo y calificación de los proyectos según la perspectiva de género.

En 1994, se firmó un convenio entre el IICA, Planeación Nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la implantación de la Política para el Desarrollo de la Mujer Rural.

/...

Igualmente, en 1995, mediante el Decreto 166, se constituyó el Fondo de Organización y Capacitación Campesina denominado CAPACITAR, dentro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Su principal función es la de financiar proyectos de formación y capacitación dirigidos a la población campesina y a las comunidades negras e indígenas. Con éstos, se busca impulsar el desarrollo de las organizaciones campesinas y su vinculación a los procesos de modernización del sector agropecuario y pesquero; apoyar la capacidad de respuesta ante al compromiso de liderar el cambio en sus comunidades; y difundir las políticas que impulsa el Ministerio de Agricultura para acceder a los recursos y servicios que ofrecen sus instituciones adscritas y vinculadas.

Entre su población prioritaria CAPACITAR incluye a las mujeres rurales (además de la juventud y las organizaciones campesinas), "...en la medida en que este sector de la población permanece aún al margen de la toma de decisiones, no obstante su importancia en la estabilidad de la estructura familiar, de la convivencia comunitaria, así como en los procesos productivos"⁸⁵.

CORPOICA y el ICA se encuentran implementando un plan de ajuste de los modelos de asistencia técnica para que respondan a las necesidades específicas de las mujeres. Es evidente, por ejemplo, que se necesita incorporar tecnologías apropiadas en el hogar para disminuir la carga doméstica y aumentar el tiempo del cual disponen ellas para dedicarlo a actividades productivas que generen una economía de escala con impacto regional⁸⁶.

CORPOICA da prioridad a la investigación y al estudio de la transferencia de tecnología incluyendo en ambos las necesidades de la equidad para las mujeres. El ICA, por su parte, está comprometido en la promoción de la participación de las mujeres en los programas de prevención y control de sanidad animal y vegetal.

⁸⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. *Organización y capacitación campesina*. Santa Fe de Bogotá, 1996.

⁸⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. *La Mujer y el desarrollo rural*. Santa Fé de Bogotá, 1996.

Acceso a recursos

En 1991, se iniciaron las actividades de FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) y de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, CNCA, con el fin de "(...) atender la demanda de los pequeños productores agropecuarios, ya sean estos mujeres u hombres"⁸⁷. Adicionalmente, esta entidad coordina sus acciones para la política de mujeres rurales con el Fondo DRI.

A partir del segundo semestre de 1993, el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, administrado por FINAGRO, fue habilitado para expedir "Certificados de Garantías" mediante los cuales se respaldan los créditos para pequeños productores que los intermediarios financieros otorgan a favor de las mujeres rurales.

Así mismo, FINAGRO y las demás entidades comprometidas en las políticas de crédito para las mujeres rurales, han propiciado la incorporación de la variable de sexo en el registro de los datos estadísticos respectivos, pues su anterior inexistencia dificulta todavía hoy la evaluación de los logros y los obstáculos relativos al avance de las mujeres.

De un modo complementario a la entrega de créditos, se han impulsado programas de capacitación para que éstos sean utilizados de forma eficiente y permitan elevar la calidad de vida y la productividad de las mujeres. Estos programas se orientan y desarrollan a partir de la identificación de la viabilidad de los proyectos productivos presentados por las solicitantes de crédito a FINAGRO y al FAG.

En 1994, se promulgó la Ley 160 cuyo objetivo principal es brindar una atención preferencial a las mujeres jefas de hogar, como se mencionó anteriormente, así como a aquellas otras que se encuentran en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono y la viudez, y carecen de tierra propia o poseen una cantidad insuficiente. Bajo este marco legal, el INCORA las ha venido privilegiando en la adjudicación de tierras. Así, en 1995, a manera de avance en el logro de la equidad, esta entidad reportó la adjudicación de un total de 7.023 hectáreas y la titulación de 20.900 hectáreas a las jefas de hogar.

⁸⁷ "Enfoque de Género en el Desarrollo Rural". *FINAGRO*. Boletín N. 4. Nov 14 de 1994. Por pequeño productor se entiende: "la persona natural que posea activos totales, incluidos los de su cónyuge, no superiores a \$14.310.225.00 (para 1995), y que obtenga las dos terceras partes de sus ingresos de la actividad agropecuaria o mantenga 75% de sus activos invertidos en el sector agropecuario". Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1996.

Mujeres jefas de hogar

Las mujeres cabeza de familia han sido consideradas grupo prioritario de atención en los distintos programas sectoriales. En las políticas de crédito ejecutadas por la Caja Agraria, el "Programa Vivir Mejor" que financia el mejoramiento de la estructura física de la vivienda, les da esta prelación, e igual ocurre en otra serie de proyectos: en la concesión de crédito para el desarrollo de proyectos productivos en coordinación con FINAGRO; en la adjudicación de tierras por parte del INCORA, tanto de terrenos baldíos como de los que se compran directamente al Estado; y en los proyectos de administración de distritos de riego del INAT.

Plan de Acción para la Mujer Rural

Dentro de la perspectiva de desarrollo rural, el Ministerio de Agricultura convoca y concerta el apoyo de otros Ministerios y entidades descentralizadas para cubrir las necesidades rurales en cuanto a educación, salud, nutrición, saneamiento básico y vivienda.

De esta forma, la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura definió el Plan de Acción 1996 - 1997 para el logro de la equidad en el desarrollo rural, el cual centra su intervención en:

- Proveer las condiciones que permiten a la mujer rural integrarse a la modernización del campo;
- Definir las estrategias para la eliminación de los obstáculos que impiden una participación más equitativa de la mujer en los programas sectoriales.
- Recoger los lineamientos de la política nacional, EPAM, y los compromisos asumidos por el país en la IV Conferencia Mundial de la Mujer.

El plan contempla cuatro estrategias de intervención:

/...

- * Generación de mayores y nuevas oportunidades de empleo rural. Busca incrementar la oferta de empleo permanente fomentando: la participación femenina en los proyectos de aprovechamiento y cultivo de recursos acuícolas; la inclusión de las mujeres rurales en el Plan Nacional de microempresas; y la reconversión de cultivos y su modernización productiva. Así mismo trabaja en el incremento de la oferta de empleo temporal.
- * Adecuación de la Oferta Institucional. Se refiere a la identificación y remoción de obstáculos que impiden a las mujeres un mayor acceso a recursos productivos; y a la creación de bases de información estadística, desagregada por sexo.
- * Fortalecimiento de la demanda femenina rural. Se adelanta a través de la divulgación de la oferta institucional, y la identificación y remoción de obstáculos sociales que impiden a las mujeres rurales acceder a ésta.
- * Plan piloto de atención integral a mujeres rurales y desplazadas por la violencia.

AVANCES Y DIFICULTADES

Las mujeres rurales se encuentran en una situación de desventaja frente a los hombres rurales y frente a las mujeres urbanas: están entre los más pobres; soportan altas cargas laborales y perciben baja remuneración; cumplen con largas jornadas de trabajo; tienen bajos niveles de calificación laboral; padecen en mayor medida problemas de desempleo; y son uno de los actores sociales más vulnerables en la situación de crisis agraria, de violencia y conflicto armado que vive el país. Estos factores revelan un balance negativo de su calidad de vida.

En cuanto a su situación laboral y de ingresos, es posible mencionar:

- * Una tendencia creciente a la salarización, particularmente en los servicios y el comercio.
- * Mayor desempleo de las mujeres (11,37%) que de los hombres (3,23%) en 1994.

/...

* Alta participación en labores secundarias: 79,45% para las mujeres y 20,6% para los hombres.

* Responsabilidad femenina casi única respecto de los oficios domésticos.

* Elevada contribución de las mujeres a la supervivencia del núcleo familiar con trabajo monetizado y las labores de reproducción biológica y social.

En los últimos años, la política social para las mujeres rurales ha avanzado en cuanto a:

* Una mayor institucionalización del tema en el Ministerio de Agricultura y en las entidades del sector, de tal forma que hoy existe una base institucional que se puede potenciar y que requiere apoyo para que desempeñe un papel decisivo en los propósitos de equidad para las mujeres.

* Hay un mayor consenso político con respecto a las mujeres rurales como grupo que requiere especial atención, lo cual se ha traducido en aprobación de políticas específicas y de las leyes que la incorporan como beneficiaria directa. Sin embargo, la cobertura en servicios y el acceso a recursos todavía son muy limitados.

* Existe una mayor sensibilidad de las instituciones para definir instrumentos y mecanismos de incorporación de las mujeres. El proceso de aplicación se desarrolla muy lentamente debido a la influencia de la cultura burocrática que no favorece los intereses femeninos.

* La definición del Plan de Acción para la Población Femenina del Campo por parte de la Oficina de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, y la definición de programas específicos para las mujeres jefes de hogar y las desplazadas por la violencia y el conflicto armado.

Como dificultades en la ejecución de las políticas pertinentes pueden anotarse:

* El hecho de que los programas han tenido mayor impacto sobre los niveles de conciencia y organización de las mujeres, que sobre su capacidad productiva y de mejoramiento económico.

/...

- * La inestabilidad en el organismo rector del sector agropecuario, y la precariedad de los recursos para la ejecución de políticas que efectivamente incorporen a las mujeres.
- * La todavía baja cobertura de los servicios y programas en comparación con la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad.
- * La carencia de información desagregada por sexo en las bases de datos nacionales y en los sistemas de información sectorial.
- * Las limitaciones asociadas con los factores socioculturales que predominan en la sociedad rural y en la mentalidad de los funcionarios estatales, y afectan a las mujeres en la medida en que las mantienen en una situación de aislamiento respecto del manejo de información sobre sus derechos y de los planes y programas sectoriales.
- * La restringida cobertura y posiblemente la falta de adecuados métodos de capacitación de funcionarios que obstaculizan la incorporación de la equidad para las mujeres en el desarrollo de su actividad cotidiana.

IGUALDAD DE LA MUJER ANTE LA LEY

ARTÍCULO 15.

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.
2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer, iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.
3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

IGUALDAD ANTE LA LEY EN MATERIA DE CAPACIDAD JURÍDICA

La Constitución colombiana garantiza la igualdad de todas las personas ante la ley, prohíbe la discriminación por razones de sexo y establece la igualdad de derechos y oportunidades para los hombres y las mujeres. Así mismo, afirma el derecho que ambos tienen de acceder a la administración de justicia.

Desde 1974, la ley civil estableció la igualdad de derechos y obligaciones para los hombres y las mujeres, de manera que puede decirse que a partir de esa fecha ellas tienen plena capacidad jurídica, particularmente, de

/...

acuerdo con la Convención, para celebrar contratos y administrar sus bienes. Si algunos de éstos pretende limitar esa capacidad, se considerará nulo porque su objeto es ilícito. No puede desconocerse sin embargo, que esta plena capacidad jurídica se ve afectada y disminuida en la práctica por factores socio-económicos.

En el país no existen estudios que permitan evaluar la capacidad real de las mujeres en cuanto al establecimiento de relaciones contractuales, o a la libre administración de sus bienes. Tampoco se han adelantado investigaciones encaminadas a determinar si ellas reciben un trato desigual por su condición sexual cuando actúan en los tribunales como abogadas, partes o testigos.

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y DE ELECCIÓN DE DOMICILIO

Las mujeres colombianas tienen derecho a circular libremente dentro y fuera del territorio nacional y a elegir su domicilio. Respecto a la residencia conyugal, la ley civil establece que ésta debe ser fijada de común acuerdo entre los cónyuges. En caso de desacuerdo, le corresponde al juez fijar la residencia atendiendo al interés de la familia.

De acuerdo con lo anterior, es discutible que en 1993, la Corte Constitucional no emitiera pronunciamiento sobre el contenido de un Tratado de 1889 (aprobado en 1992) que entre otras cosas, establece el domicilio del marido o ex-marido para la mujer casada o separada, ante la ausencia de domicilio conyugal. En esa oportunidad, primó un criterio formal según el cual, el tratado debía cumplirse por haber sido perfeccionado antes de entrar en vigencia la Constitución de 1991, sin considerar los efectos discriminatorios contra las mujeres ni la subordinación que implicaba frente a sus esposos. Si bien es cierto que el tratado no tiene en la actualidad mayores efectos prácticos, dada la primacía del principio de igualdad tanto a nivel nacional como internacional, llama la atención la posición de la mayoría de la Corte y su insensibilidad frente a este tema, en comparación con otras materias en las cuales se ha pronunciado de manera favorable a los derechos de las mujeres.

/...

De otra parte, con el fin de proteger la vivienda familiar, se expidió la Ley 258 de 1996, la cual establece que los inmuebles afectados a vivienda familiar sólo pueden enajenarse o ser gravados con el consentimiento de ambos cónyuges expresado a través de su firma. El objetivo de la ley es proteger a las mujeres, pues para ellas la vivienda constituye un espacio de estabilidad familiar. Por lo tanto, el hecho de impedir que los hombres dispongan de ésta en forma autónoma y sin considerar la posición de las mujeres al respecto, tiene una finalidad positiva.

Sin embargo, es importante considerar que la situación de las mujeres que son jefas de hogar presenta una tendencia creciente, y que en estos casos la medida resulta problemática justamente porque la jefatura femenina se origina en el abandono de responsabilidades del esposo o compañero, quien resultaría beneficiado con la ley. Ante esta eventualidad, para poder disponer del bien, las mujeres pueden solicitar que se levante la afectación mediante un proceso judicial.

AVANCES Y DIFICULTADES

* En Colombia las mujeres tienen legalmente la misma capacidad jurídica que los hombres en materias civiles. La libertad de circulación y de elegir domicilio se garantiza por igual a hombres y mujeres.

* La falta de estudios dirigidos a evaluar el cumplimiento de las leyes, no permite determinar si en la práctica existe un trato desigual que disminuya la capacidad jurídica de las mujeres, o su libertad de circulación y de elección de domicilio. Factores culturales muy arraigados permiten afirmar que frecuentemente son los hombres quienes determinan el domicilio familiar.

/...

IGUALDAD DE LA MUJER EN EL DERECHO MATRIMONIAL Y DE FAMILIA

Artículo 16.

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a. El mismo derecho para contraer matrimonio ;
- b. El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento ;
- c. Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución ;
- d. Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial ;
- e. Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a información, la educación, y los medios que les permitan ejercer estos derechos;
- f. Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
- g. Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;
- h. Los mismos derechos a cada uno de los conyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes tanto a título gratuito como oneroso;

/...

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción en un registro oficial.

El artículo 42 de la Constitución de 1991 contempla la libertad del hombre y la mujer de constituir una familia ya sea a través del matrimonio o mediante uniones de hecho. También establece la igualdad de derechos y deberes de la pareja, así como la igualdad entre los hijos e hijas nacidos dentro del matrimonio, los/as extra-matrimoniales y los/as adoptados/as. Además reconoce el derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente el número de hijos e hijas, a los cuales deberá sostener y educar mientras sean niños/as y jóvenes o impedidos.

EL MATRIMONIO

De acuerdo con la Constitución, las formas del matrimonio, la edad y la capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo se rigen por la ley civil. Así mismo, la ley concede efectos civiles a los matrimonios religiosos y establece sus términos.

El consentimiento en el matrimonio

Según la legislación civil colombiana, para que el matrimonio sea válido se requiere el libre y mutuo consentimiento de los contrayentes, y el cumplimiento de determinadas solemnidades y requisitos legales. Las personas mayores de 18 años pueden contraer matrimonio libremente, y las menores de edad requieren permiso expreso del padre y la madre siempre

/...

que cumplan la edad mínima, que para el hombre es de 14 años y para la mujer de 12.

De acuerdo con la ley, todo/a joven que se case sin el consentimiento de los padres, puede ser desheredado/a de acuerdo con la ley. En 1993, la Corte Constitucional declaró que la norma se ajustaba a la Constitución siempre y cuando él o ella no justificaran su proceder durante el juicio. Esta medida llama la atención, porque el desheredamiento es una expresión del antiguo autoritarismo del padre y la madre, y parece ignorar la evolución de la familia como institución que actualmente tiende al equilibrio en las relaciones padres-hijos/as, y porque implica para el o la menor contrayente un constreñimiento basado en la fuerza contra su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Por respeto al libre albedrío, una de las causales de nulidad del matrimonio y de que no produzca efectos es la falta de consentimiento de alguno de los contrayentes o de ambos. Lo mismo ocurre cuando se ha llevado a cabo entre personas que no tienen la edad mínima exigida, o cuando ha sido contraído por fuerza o miedo.

Para la ley colombiana, la promesa de matrimonio denominada esponsales, constituye un hecho privado que no produce ningún efecto. No es posible alegarla para exigir que se lleve a cabo el matrimonio ni para reclamar indemnización de perjuicios.

Avances legales

** Respecto al adulterio como causal de nulidad.* Aun cuando el matrimonio celebrado entre la mujer adúltera y su cómplice se establece como causal de nulidad, siempre que se haya probado el adulterio. Esta norma, que discrimina a la mujer quedó modificada tácitamente desde 1974, cuando se reconocieron iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los hombres. En este orden de ideas, la medida debe aplicarse igualmente al adúltero y su cómplice...

/...

* *La posibilidad de contraer matrimonio por apoderado.* De otra parte, es interesante anotar que sólo a partir de 1990, tanto hombres como mujeres pueden casarse por intermedio de apoderado cuando uno de los contrayentes se encuentra ausente. Anteriormente esta facultad se reservada exclusivamente a ellos... Así, se modificó una norma que ejercía una clara discriminación contra las mujeres.

* *Respecto al apellido después del matrimonio.* Las actas de los matrimonios civiles y de los matrimonios religiosos deben inscribirse en el Registro Civil. Desde 1988, las mujeres no están obligadas a llevar el apellido del marido, pues en la cédula de ciudadanía se suprimió la partícula "de", que de cierta manera las colocaba en una situación de pertenencia respecto de los hombres.

* *La lucha contra la discriminación del matrimonio civil.* Aun cuando para la Constitución y la ley colombiana los matrimonios civiles y los religiosos están en pie de igualdad en cuanto a sus efectos, en la realidad sigue imperando una tradición cultural a favor del matrimonio católico. Esto hace que todavía se presenten conductas discriminatorias que afectan a la mujer casada por lo civil y a sus hijos e hijas.

En 1994, la Corte Constitucional ordenó el ingreso de una menor al colegio que le había negado la admisión porque su padre y su madre estaban casados por lo civil. De esta manera, se protegieron sus derechos a la educación y a la igualdad. En virtud de esta última se prohíbe la discriminación de origen familiar.

En 1995, la Corte señaló que las autoridades militares no pueden sancionar a una mujer oficial por contraer matrimonio civil en el exterior con un hombre divorciado. Este hecho no se puede considerar como falta al honor militar ("vivir en concubinato o notorio adulterio").

* *Igualdad en el matrimonio.* La Constitución y la ley civil establecen la igualdad de derechos y deberes entre los cónyuges durante el matrimonio: ambos están obligados a guardarse fe, a socorrerse y ayudarse mutuamente en todas las circunstancias de la vida. De la misma manera, la ley asigna al hombre y a la mujer conjuntamente la dirección del hogar. Ambos administran y disponen de sus bienes libremente, y en caso de disolución de la sociedad conyugal a cada uno le corresponde la mitad de los activos y pasivos que la componen. Además, hombres y mujeres tienen los mismos

derechos y obligaciones como padres; en principio ejercen la patria potestad sobre los hijos e hijas conjuntamente y sus derechos como curadores, tutores y adoptantes son iguales.

Aborto, anticoncepción y otros casos.

La ley colombiana penaliza el aborto (artículo 434 del Código Penal) y la Corte, en una decisión dividida, declaró constitucional la norma que lo sanciona. Esto significa que en esta materia no se admite la libre opción de la maternidad, o que sobre ella prima la protección de los derechos del ser que está por nacer. Respecto al padre y la madre, se reconoce su derecho a la planificación, pero sólo antes de la concepción. Por esta razón, los magistrados que salvaron el voto consideraron que se estaba vulnerando la autonomía procreativa de las mujeres, y que debería plantearse un equilibrio entre los derechos de ellas y los de quienes están por nacer. 1

De acuerdo con esta decisión de la Corte Constitucional, el derecho de las mujeres a decidir sobre su maternidad y por ende sobre el número de hijos o hijas que desean tener, se limita al momento anterior a la concepción; una vez quedan embarazadas pierden su derecho, pues el Estado protege las nuevas vidas que se están gestando. Sin embargo, dentro de este ámbito de libertad que se le reconoce a las mujeres, también se presentan situaciones que vulneran sus derechos, tanto por parte de las autoridades como de las empresas, como lo ejemplifican algunas acciones de tutela.

De esta forma, la Corte Constitucional tuvo que proteger los derechos de una mujer recluida al considerar que existía discriminación por sexo por cuanto en los centros carcelarios femeninos se exigen cursos de educación sexual como requisito para tener derecho a la visita conyugal. Además, si las mujeres están en capacidad de concebir, se les pide una autorización judicial, o del director de la cárcel, siempre que acepten por escrito que se les implante un dispositivo anticonceptivo. Por razones obvias, estos requisitos no se contemplan en los centros de reclusión masculinos. La Corte consideró que esta conducta, además de constituir un trato discriminatorio, viola el derecho a decidir sobre el número de hijos e hijas que desean tener, e impone una pena no contemplada en la ley, como es la prohibición de

concebir mientras se encuentren recluidas. En el fallo se previno al director de la cárcel para que se abstuviera de dar un trato discriminatorio y de menoscabar los derechos de las mujeres.

Con respecto al caso de una mujer piloto que había sido despedida de la empresa luego de que se le negara el traslado a otra dependencia, necesario para continuar un tratamiento de fertilidad que le producía trastornos, la Corte decidió no tutelar ni siquiera transitoriamente sus derechos. Afirmó que existía otra vía judicial y no consideró la edad de la mujer (40 años), ni el hecho de que el proceso laboral podía demorarse, con lo cual se disminuirían sus posibilidades y se aumentaría el riesgo de ser madre. Fue un fallo insensible en comparación con sus propias consideraciones, en las cuales reconoció que se estaban vulnerando:

- * El derecho de la mujer a la seguridad social pues la empresa no había cumplido su obligación de afiliarla y se negó a costear el tratamiento requerido.
- * El derecho a la salud, pues aunque éste incluye la salvaguardia de la función de la reproducción de acuerdo con la Convención, la empresa había decidido no tratar la infertilidad como enfermedad.
- * Los derechos de la familia, puesto que se le negó el derecho a procrear y a decidir libremente el número de hijos e hijas.
- * El derecho a la igualdad, dado que los demás empleados si estaban afiliados al Seguro Social y a ella se le dio un trato discriminatorio.

EL DIVORCIO

Desde 1976, el divorcio existía para los matrimonios civiles, y a partir de la ley 25 de 1992 se adoptó para los matrimonios religiosos de conformidad con la Constitución que delegó a la ley la regulación de la cesación de los efectos civiles por divorcio de todo matrimonio. Las causales se aplican por igual para hombres y mujeres, y a éstas se añadieron el mutuo

consentimiento de los cónyuges y la separación de cuerpos de hecho por más de dos años.

Sin embargo, a los conyuges se les exige actuar por intermedio de apoderado en los procesos de divorcio, lo que aumentaba el costo y dificultaba el acceso a la justicia, especialmente a las parejas de escasos recursos.

En 1995, se realizó un estudio para determinar el alcance real de la ley en la sociedad y en la familia colombiana, a través de encuestas a los jueces de familia de las principales ciudades del país. Dicho estudio demostró que si las demandas de divorcio han aumentado a partir de la vigencia de la ley, ello no significa que existan más conflictos: sencillamente muestra que se logró dar una solución legal a la situación pre-existente de las separaciones de hecho, especialmente del matrimonio católico. Así mismo, es el resultado de la posibilidad de divorciarse de mutuo acuerdo, sin recurrir a un proceso contencioso o a un pleito legal.

En efecto, entre las causales de divorcio, la más invocada es la separación de cuerpos de hecho por más de dos años, y 70% de las demandas corresponde a divorcios por mutuo acuerdo, lo cual significa que la gran mayoría de las parejas prefieren el acuerdo amigable y pacífico que antes de la vigencia de la nueva Ley era imposible.

Respecto al cuidado de los hijos e hijas menores, no sorprende encontrar que 82% queda al cuidado de la madre, mientras que sólo 14% al cuidado del padre, y 4% en manos de otro. En general, este tema, junto con el régimen de visitas, no genera desacuerdo. Las desavenencias más comunes se suscitan en torno al régimen alimentario.

Los jueces también se pronunciaron sobre la procedencia de los ingresos para el sustento familiar, antes, durante y después del proceso de divorcio. Los resultados demuestran que la carga económica de la mujer aumenta durante el proceso de divorcio mientras que la del hombre disminuye y que con la sentencia las cargas quedan teóricamente repartidas:

/...

PROCEDENCIA DE LOS INGRESOS PARA EL SUSTENTO FAMILIAR CON RESPECTO AL DIVORCIO.

	Antes	Durante	Después
El hombre y la mujer	62.30 %	46.20%	50.41%
El hombre	55.60%	44.50%	45.90%
La mujer	37.80%	57.80%	51.20%

Sin embargo, algunos jueces anotaron que es frecuente el incumplimiento del fallo por parte de los hombres, quienes se distancian del hogar porque no tienen la custodia de los hijos e hijas, o han constituido otro hogar, y que en consecuencia, las mujeres terminan asumiendo la totalidad de los costos de manutención y sostenimiento de la familia. También señalaron que en ocasiones, la presión de la carga termina llevándolas a la reconciliación contra su voluntad, a una nueva y precipitada relación, o a aceptar situaciones que afectan su autoestima. Esto permite concluir que son los hombres quienes mantienen el poder y el control de la relación a través del manejo de los asuntos económicos.

UNIONES DE HECHO

En 1990, por primera vez se reconocen legalmente las relaciones de hecho, cuyo anterior desconocimiento generaba discriminaciones económicas entre los hombres y las mujeres, y se otorga un tratamiento jurídico al régimen patrimonial de los compañeros permanentes estableciendo para ellos iguales derechos respecto de los bienes adquiridos durante la unión.

De esta manera, la situación económica de las compañeras permanentes es igual a la de las mujeres casadas en cuanto les corresponden la mitad de los bienes de la sociedad de hecho, en caso de disolución de la unión o de muerte del compañero.

En 1992, la Corte Constitucional protegió los derechos de las compañeras permanentes, al reconocer el valor de su trabajo doméstico como aporte al haber de la sociedad conyugal.

/...

En la práctica todavía se presentan actitudes discriminatorias hacia las parejas que deciden convivir en unión de hecho, las cuales afectan en mayor grado a las mujeres y a los hijos e hijas, debido a la cultura tradicional que defiende el matrimonio y que las persigue por "comportamiento inmoral" cuando ellas deciden formar vínculos naturales.

Ejemplo de esta situación es la tutela presentada por una estudiante de un colegio que decidió convivir con su novio, y por tal razón se le impidió continuar sus estudios, pues las directivas del colegio consideraron que se afectaba la moral de la institución. La Corte protegió los derechos de la estudiante a la educación, al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad y a la igualdad, señalando que la decisión de ésta era de su exclusiva competencia, y que los reglamentos de los colegios no podían vulnerar los derechos fundamentales con pretextos moralistas.

En varias oportunidades, la Corte ha tutelado los derechos de las familias de hecho, al ordenar el descuartelamiento de los padres que prestan el servicio militar, cuando sus compañeras se encuentran en situación de desamparo o desempleo. El problema se ha presentado porque la causal legal de exención solamente se refiere al vínculo matrimonial y las autoridades militares han sido reacias a extenderla a las uniones de hecho, no obstante que la Constitución estableció la igualdad de las familias constituidas jurídica o naturalmente.

IGUALDAD DE LOS HIJOS ANTE LA LEY

La ley 29 de 1982 consagró la igualdad de los hijos, hombres y mujeres, nacidos dentro del matrimonio, los/as extramatrimoniales y los/as adoptivos/as, específicamente la igualdad para heredar, terminando así con la discriminación legal contra los antes denominados hijos e hijas ilegítimos/as.

En la realidad, aún se conservan prácticas discriminatorias hacia los hijos e hijas nacidos fuera del matrimonio, como lo ilustra una tutela de 1995

/...

contra una autoridad pública que se negaba a reconocer los auxilios educativo y de servicios médicos a los hijos e hijas extramatrimoniales de un pensionado, utilizando como excusa el reglamento que contemplaba una serie de requisitos imposibles de cumplir para ellos. La Corte protegió el derecho a la igualdad de éstos, ordenó reconocerles los auxilios, y modificar el reglamento.

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS FAMILIARES

La conciliación de los conflictos familiares es un mecanismo adecuado y eficaz porque su objetivo es la armonización de los intereses de los cónyuges o compañeros, y en este sentido, su cumplimiento puede ser mayor que el de las decisiones impuestas por funcionarios judiciales. Su utilización en el ámbito familiar contribuye a generar una cultura de respeto a valores constitucionales como la democracia y los derechos fundamentales de las personas.

Las materias que pueden ser objeto de conciliación son (Decreto 2737 de 1989, art. 277 y Ley 23 de 1991, art. 47):

- * La suspensión de la vida común de los cónyuges y fijación de la residencia separada.
- * La custodia y cuidado de los hijos e hijas menores.
- * La regulación de las visitas parentales.
- * La fijación del régimen alimentario.
- * La separación de cuerpos de matrimonio civil o canónico.
- * La separación de bienes y la liquidación de sociedades conyugales por causa distinta a la muerte de uno de los cónyuges, así como todo lo relacionado con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales.

/...

Los funcionarios que pueden conciliar son:

- * El defensor de familia que es un funcionario público al servicio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y tiene competencia para conciliar en todos los asuntos mencionados con el fin de mantener la armonía familiar. El ICBF cuenta en la actualidad con 538 defensores de familia en las diferentes regionales en el país.
- * Los comisarios de familia que cumplen funciones policivas como se mencionó anteriormente y sólo pueden conciliar en materia de alimentos para el menor (fijación, ejecución y revisión de la cuota alimentaria).
- * Los inspectores de los corregimientos de la residencia de los y las menores, también con funciones policivas, aunque sólo pueden conciliar excepcionalmente en materia alimentaria ante la ausencia de defensores de familia o de juez competente.
- * Los centros de conciliación que se crean en los consultorios jurídicos de las universidades, en las cámaras de comercio y en organizaciones privadas autorizadas por el Ministerio de Justicia.
- * Los jueces de familia, promiscuos de familia, civiles o promiscuos municipales, puesto que deben adelantar una etapa de conciliación dentro del proceso, y fuera de él, para la fijación de la cuota alimentaria en favor de los y las menores.

En el evento de que fracase la conciliación extraprocesal, será necesario iniciar el juicio correspondiente. Actualmente existen en el país 199 jueces promiscuos, 56 jueces de familia y 17 jueces de menores.

AVANCES Y DIFICULTADES

En el tema de las relaciones familiares, constitucional y legalmente hombres y mujeres se encuentran en pie de igualdad: gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones como pareja y como padres.

/...

Como avances en este campo se pueden anotar:

- * La ley del divorcio de matrimonios religiosos, porque legaliza situaciones de hecho que anteriormente no tenían solución, beneficiando a las mujeres en lo relativo a la definición de su estado civil y patrimonial, así como a la determinación de las obligaciones de sostenimiento de la familia y crianza de los hijos e hijas.
- * La ley que regula el régimen patrimonial de las uniones de hecho porque de esta forma reconoce y protege jurídicamente los derechos de las mujeres.
- * La ley que consagra la igualdad de los hijos e hijas, nacidos dentro del matrimonio, de los/as extramatrimoniales y de los/as adoptivos/as como un paso adelante contra la discriminación de origen familiar.
- * La ley que afecta la vivienda familiar impidiendo que sea vendida sin el consentimiento de uno de los cónyuges.
- * La utilización de la acción de tutela que ha permitido corregir prácticas discriminatorias contra las mujeres.
- * La creación de procedimientos y funcionarios especializados para la resolución de conflictos familiares y la utilización de la conciliación.
- * La ley que crea el sistema único de información para quienes no cumplan con la cuota de alimentación.

En cuanto a las dificultades para aplicar el artículo 16 de la Convención se encuentran:

- * La subsistencia de prejuicios morales contra las diversas formas en las cuales se organiza hoy la institución familiar, a pesar de que la Constitución Nacional reconoce y protege su presencia en la sociedad colombiana.
- * La insuficiente capacitación de los funcionarios de policía y judiciales en el manejo de conflictos familiares y procesos de conciliación.
- * La carencia de mecanismos eficaces para obligar a cumplir los fallos judiciales, especialmente en lo relacionado con la cuota alimentaria y el régimen de visitas.

/...

ABREVIATURAS

CST	Código Sustantivo del Trabajo
SS	Subsiguientes
EPAM	Política de Equidad y Participación de las mujeres
CONPES	Consejo Nacional de Planeación Económica y Social
MEN	Ministerio de Educación Nacional
REPEM	Red Popular de Educación entre mujeres
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
PAMI	Atención Materno Infantil
FAMI	Familia, Mujer e Infancia
SNBF	Comisarías de Familia
PEI	Población Económicamente Inactiva
PEA	Población Económicamente Activa
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
CPDH	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos
INRAVISIÓN	Instituto Colombiano de Radio y Televisión
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda Urbana
INPA	Instituto Nacional de Pesca
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
CODEMU	Consejo Departamental de Mujeres de Nariño
OIT	Organización Internacional del Trabajo
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
CCONG	Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales

/...

AMCOLOMBIA	Asociación Colombiana de Madres Comunitarias para una Colombia Mejor
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento de Planeación Nacional
SISD	Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
ENH	Encuesta Nacional de Hogares
PET	Participación Femenina en la población total y en la población en edad de Trabajar
POS	Plan Obligatorio de Salud
ISS	Instituto Colombiano del Seguro Social
RSS	Red Nacional de Mujeres por los Derechos Sexuales y Reproductivos
IFI	Instituto de Fomento Industrial
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
PET	Población en Edad de Trabajar
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DRI	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
INPA	Instituto de Pesca y Agricultura
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
UDECOS	Unidades para la Cofinanciación
ETIS	Entidades Territoriales Indígenas
UMATAS	Unidades Municipales de Asistencia Técnica

CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
ESAP	Escuela de Administración Pública
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
PROFAMILIA	Centro de Información y Recursos para la Mujer
CAPACITAR	Capacitar Ltda. (Entidad dedicada a realizar comunicaciones Estratégicas).
COLDEPORTES	Instituto Colombiano del Deporte "COLDEPORTES"
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
INAC	
DIU	
REVIVIR	Revivir Ltda (vende productos hospitalarios)
FINURBANO	
FEDEVIVIENDA	Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular.
FES	Fundación para la Educación Superior
ASFADDES	Asociación de Familiares de Detenidos y Desapariciones
