

PRESIDENCIA DE LA
REPUBLICA DE COLOMBIA

000220

F
12-53
P933

Nº 77

Política Integral para las Mujeres

**Consejería para la Juventud,
la Mujer y la Familia**

Santafé de Bogotá
8 de Marzo de 1993

1. Colombia
2. Ministerio de

© Consejería Presidencial para la
Juventud, la Mujer y la Familia.

Santafé de Bogotá, D.C.
8 de Marzo de 1993

Apoyado por:



Carátula: Victor Sánchez

Producción: Arte Editorial, Santafé de Bogotá, D.C.

**La Diferencia
nos Aproxima**

INTRODUCCION

El gobierno colombiano, a través de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, presenta la **POLITICA INTEGRAL PARA LAS MUJERES**, la cual busca garantizar el desarrollo humano integral de las colombianas a partir del reconocimiento de su especificidad como género, con miras a disminuir brechas económicas, sociales y culturales existentes y potenciar a la sociedad en su conjunto para un cambio hacia la equidad. Los objetivos y estrategias de la Política se enmarcan y dan respuesta a los procesos de democratización, descentralización y modernización del Estado.

JUSTIFICACION

El establecimiento de una política estructural para las mujeres, que atraviese todos los procesos de planeación del desarrollo del Estado, obedece a la doble necesidad de dar respuestas que amplíen las opciones de vida de las mujeres -en su educación, ingreso, salud, entorno físico, libertad de acción y expresión, capacidad creativa y de disfrute del tiempo libre- y que a la vez potencien su aporte al crecimiento del país por medio de su articulación equitativa, sistemática y eficiente a los procesos del desarrollo.

Condición y Posición de las Mujeres Colombianas.

El análisis de la problemática femenina en el mundo ha estado en la agenda por más de 20 años. Aún así, solo recientemente se ha comenzado a generar algún grado de consenso alrededor de los conceptos y los mecanismos que deben regir las políticas de desarrollo encaminadas hacia las mujeres. A este respecto, se cuenta con una distinción útil entre la *condición* y la *posición* de las mujeres¹ para el diseño y la evaluación de este tipo de programas. Por *condición* se entiende el estado material de las mujeres en una sociedad específica: su capacidad adquisitiva, su nivel de capacitación técnica, su

¹ Young, Kate. "Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres". *Género en el Desarrollo*. Flora Tristán Ediciones: Entre nosotras. Lima, Perú, 1991.

articulación a los mercados laborales, su carga de trabajo y por ende su escasez de tiempo para la participación comunitaria y política. (Frecuentemente, todos estos factores son abordados desde su carencia relativa o absoluta). Por *posición*, en cambio, se implica la ubicación social, política y económica de las mujeres frente al resto de los actores sociales: los hombres. Desde esta mirada se hacen visibles formas diversas - y no equiparables- de acceso a los recursos del desarrollo, de manejo de los poderes y la política, de violencias que tocan el ámbito de lo privado y lo público, de decisiones sobre los beneficios resultantes del trabajo asalariado.

Con miras a diseñar e implantar una política de desarrollo que apunte hacia un crecimiento perdurable y sostenible, es necesario mejorar tanto la *condición* como la *posición* de este grupo humano que constituye el 52% de la población²

Por consiguiente, las estrategias deben entrar a satisfacer los factores que alivian necesidades urgentes y de corto plazo de las mujeres, como intereses de más largo plazo los cuales garantizan un lugar de equidad, visibilidad y participación femenina en la sociedad.

Es novedosa esta aproximación a una política de Estado pues a partir del reconocimiento de los logros obtenidos y los obstáculos encontrados por las Oficinas de Mujer gubernamentales, se busca aportar tanto a la conceptualización del rol y las necesidades de las mujeres, como a la articulación de las acciones de la Política a **todos** los programas de desarrollo estatal. Si bien en la actualidad, la Consejería constituye el ente

² En 1992, en Colombia, la población total es de 34 Millones de habitantes de los cuales 12'532.000 son mujeres urbanas y 4'722.000 son mujeres rurales.

responsable de idear la política, sus estrategias y componentes, no será ella -en el largo plazo- la entidad ejecutora de acciones de desarrollo encaminadas a las mujeres. Ministerios, institutos descentralizados, alcaldías y gobernaciones, serán responsables de que todos los recursos y programas del desarrollo lleguen -por igual- a mujeres y hombres, y sean "eficientes" desde la perspectiva de género³

Los roles de las mujeres

Histórica y culturalmente, las mujeres han asumido una complejidad de roles en estrecha relación con su papel reproductivo. Visto de esta manera, el mundo femenino tradicionalmente perteneció al ámbito de lo privado en donde la exigencia y el valor "reconocidos" estaban asociados con el establecimiento y mantenimiento de relaciones familiares. Aún así, las mujeres de las ciudades y los campos a lo largo de la historia, han jugado un papel fundamental en la generación de desarrollo económico y social, pero éste ha sido insuficientemente reconocido -o invisible- hasta muy reciente fecha.

En la actualidad el problema no radica en reconocer este papel, sino por un lado en señalar que la articulación femenina al crecimiento económico continúa siendo desventajosa para las mujeres por razones culturales y por una división sexual

³ Por eficiencia de género se entiende el logro de incrementos en la productividad femenina tanto en el trabajo doméstico como en el productivo, con claras mejoras en la calidad integral de vida y la participación social y política de las mujeres. Se habla de eficiencia en la medida en que ésta no se logre a costa del tiempo libre femenino; exige por lo tanto, la revisión y re-ordenación de los roles reproductivos, de forma que no se congestione la agenda femenina cotidiana. Implica un reconocimiento tanto del producto o servicio/s generado/s por la economía familiar como de los insumos aportados por el trabajo doméstico, los cuales son aportados primordialmente por mujeres.

desigual del trabajo -Las mujeres acceden menos a los recursos productivos disponibles y tienen un menor control de los beneficios que se derivan del trabajo. Por el otro, a develar que ellas enfrentan mayores obstáculos para lograr combinaciones de roles que les permitan acceder a un desarrollo integral armónico y participar en lo comunitario y lo político.

TENDENCIAS EN PROGRAMAS DE MUJER Y DESARROLLO

Los programas de desarrollo encaminados a la mayor articulación femenina han variado en énfasis y orientación a lo largo de los años. Originalmente fueron de corte asistencialista: las mujeres eran concebidas en su papel de reproductoras y vistas como receptoras pasivas de medidas de bienestar familiar. No se cuestionaba su rol al interior de la familia y la sociedad, y se pretendía responder a las necesidades de las mujeres al atender y resolver las de la familia. Se partía del supuesto que existía una correspondencia de intereses entre los miembros de la unidad familiar.

Más adelante, con el énfasis en la lucha contra la pobreza, las mujeres fueron atendidas como parte de los grupos más vulnerables y se buscó satisfacer solamente sus necesidades básicas: las más urgentes. Continuaba sin cuestionarse el rol aún secundario que se les confería frente al desarrollo económico. Desde esta perspectiva, la política no buscaba resolver una situación de "género", sino aliviar una condición general de pobreza.

Ante el deterioro económico mundial, surgió la preocupación por la eficiencia económica y las medidas de ajuste estructural. Los países comenzaron a interesarse en movilizar todos los recursos existentes para mejorar su situación. A partir de ese momento, las mujeres empezaron a ser concebidas como recursos fundamentales del desarrollo. No obstante, la eficiencia del modelo que requería la participación femenina, no hizo

un reconocimiento del peso y el valor de lo doméstico y por ende, no ofreció alternativas al triple rol de las mujeres. Esta falta de ajuste estructural frente a lo privado condujo al aumento relativo de las responsabilidades de las mujeres en el hogar y limitó sus posibilidades de desarrollo humano integral.

Posteriormente, con el inicio de la década de los ochenta, se reconoce la importancia y los logros del trabajo comunitario y de las ONG's, y se abre una nueva perspectiva en el trabajo hacia las mujeres. Se plantea la necesidad de reconocer todos los roles femeninos, ofrecer vías de integralidad y ampliar la base de poder de las mujeres. El trabajo del "empowerment" se orienta hacia la revisión y distribución de los poderes: entre géneros, entre clases, entre regiones, entre países. Desde esta mirada, los problemas y programas de desarrollo "para" mujeres dejan de ser concebidos en función de "las" mujeres, y menos aún de "las pobres". Al cuestionar estructuras de poder existentes a todos los niveles, se establecen estrategias de largo plazo que pretenden ampliar los poderes de los diversos grupos de actores sociales, y articularlos frente al Estado. Vista así, la participación de la comunidad entra a formar parte indispensable del diseño, la puesta en marcha y la evaluación de todos los procesos económicos y sociales. Tal participación exige el fortalecimiento de la auto-estima de las mujeres así como la ampliación de su poder para la negociación y el cuestionamiento de las tendencias mismas del desarrollo.

Frente al establecimiento de programas dirigidos al mayor desarrollo de las mujeres, la situación colombiana continúa siendo sincrónica. Hoy en día existen programas orientados desde la perspectiva del bienestar; los hay asistencialistas, de corto plazo y escaso impacto; existen otros enmarcados en la lucha contra la pobreza, y solo recientemente se han iniciado programas que buscan potenciar a las mujeres dentro de las estructuras de poder y que pretenden generar cambios estructurales en el Estado.

CRITERIOS DE LA POLITICA

A partir de la revisión de las anteriores tendencias y aproximaciones, la presente Política para las Mujeres colombianas se rige por los siguientes criterios:

1 - Asumir el marco conceptual de "Desarrollo con perspectiva de género" lo cual implica reconocer que la diferencia entre los roles asignados social y culturalmente a las mujeres y los hombres entraña una distinción en las responsabilidades, las oportunidades, los intereses y las necesidades de cada uno en la vida cotidiana. Esta ha generado una valoración diferencial para lo productivo y lo reproductivo, lo público y lo privado.

Este reconocimiento se constituye en una variable CRITICA para garantizar la eficiencia en la planeación, ejecución y evaluación de cualquier política, programa y proyecto de desarrollo del Estado, y por consiguiente debe integrarse a todo proceso de crecimiento gubernamental.

2 - Reconocer que las mujeres han sido y continúan siendo agentes fundamentales del desarrollo económico, social y cultural. Desde esta perspectiva, garantizar su articulación equitativa, de forma que se potencie su aporte y se genere desarrollo efectivo tanto para ellas como para el país. Una política de Mujer y Desarrollo contribuye al logro de una mayor equidad en la sociedad en general.

3 - Reconocer la heterogeneidad de las mujeres para tener en cuenta necesidades específicas de diversos grupos conformados por diferencias de clase social, edad, etnia, región y condición física.

4 - Lograr que la planeación con perspectiva de género atraviese estructuralmente toda la oferta estatal. Por esta vía, trascender enfoques de mujer y Desarrollo que continúan localizando a las mujeres en áreas tradicionalmente femeninas y de

escaso impacto en los planes de desarrollo, y superar propuestas asistencialistas de algunos "componentes mujer" de programas ya existentes que no se articulan a la planeación general de la entidad.

5 - Abrir vías para el desarrollo humano integral de ambos géneros revalorando el ámbito de lo doméstico y lo reproductivo y buscando trascender el enfoque economicista que sobrevalora lo productivo con el desconocimiento de esferas básicas del desarrollo personal y social.

6 - Evitar que cualquier acción de desarrollo implique sobrecargas adicionales de trabajo para las mujeres. Desde esta mirada se busca que los incrementos en la productividad femenina en el trabajo doméstico y el productivo, vayan acompañados de aumentos similares en la calidad integral de vida de las mujeres, así como en su participación social y política. Este criterio implica revisar y re-ordenar los roles reproductivos de forma que no se congestione la agenda femenina; que los hombres entren a participar y disfrutar de lo doméstico; que el Estado y el sector privado jueguen un papel más definitivo en la oferta de infraestructura social de apoyo con guarderías de calidad, cocinas populares, lavanderías. La reproducción de la familia deja de ser así responsabilidad única de las mujeres y se plantea como un espacio de convergencia y responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

7 - Apoyar el logro de igualdad de oportunidades para las mujeres y la revisión de estructuras de poder existentes para ampliar la participación femenina en la toma de decisiones que afecta la política pública. Potenciar el papel activo de las mujeres en su propio desarrollo y en el de la sociedad.

8 - Promover un desarrollo sustentable, es decir que satisfaga las necesidades del presente sin menoscabar la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades, entendiendo que no es solo un modelo de planificación sino la definición de un modelo de sociedad para el futuro que implica también una relación diferente entre hombres y mujeres.

ANTECEDENTES

La presente Política constituye un hito fundamental en el proceso histórico que ha ido conduciendo a la progresiva transformación de la *condición* y la *posición* de las mujeres en Colombia, el cual ha estado inscrito en una dinámica compleja en la que han participado de maneras diversas las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, el Estado y diferentes organismos internacionales.

Los momentos que han marcado este proceso son el fruto de concertaciones entre estos actores y se expresan en cambios legislativos, culturales y políticos que aunque no permiten hablar todavía de una igualdad entre los géneros, sí han creado nuevas posibilidades para alcanzarla.

Los inicios de esta transformación en el terreno legal se pueden situar en los años treinta, con el reconocimiento de los derechos patrimoniales de la mujer casada en 1932, que consagró la libre administración y disposición de los bienes por parte de cada cónyuge y otorgó a la mujer casada la facultad de comparecer libremente en juicio. Esta determinación abrió la posibilidad de que las mujeres ingresaran por cuenta propia a realizar transacciones comerciales y a poseer bienes de manera independiente.

En 1933 por decreto presidencial se obtuvo el acceso de las mujeres a la educación superior en las mismas condiciones que los hombres. Esta medida, como todas las que buscaban cambiar la *posición* de la mujer, causó grandes discusiones y expresiones radicales de diferentes estamentos de la sociedad.

Hasta 1936 se obtuvo el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos. La ciudadanía se otorgó en 1945 y el derecho al voto sólo en 1957, por decreto presidencial. En todos estos cambios estuvieron presentes diferentes organizaciones de mujeres que presionaron por la adopción de estas decisiones.

La igualdad jurídica de los sexos y la eliminación -desde el punto de vista legal- de la potestad marital, se declaró también por decreto presidencial, en 1974, a pesar de que ya en ese momento Colombia había suscrito diferentes convenios de eliminación de la discriminación hacia las mujeres.

El camino que ha permitido la igualdad jurídica de la mujer quedó sellado con la promulgación de la Constitución de 1991 que estableció claramente la necesidad de garantizar la igualdad de mujeres y hombres. El artículo más importante, en este sentido, es el 43 en el que se afirma: "La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial protección del Estado y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

Este artículo no sólo constituye la aceptación tácita de que en la sociedad colombiana existe una discriminación basada en el sexo sino que abre la puerta para el desarrollo de medidas concretas para superarla. También expresa la decisión de aceptar la realidad del cambio en la estructura familiar y la necesidad de apoyar a la mujer cabeza de familia que es, en este momento, un grupo de población especialmente vulnerable.

Otro artículo importante es el 40 en el que se expresa: "Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de la Administración

Pública". Esto permitirá que se asuman medidas concretas que lleven a un mejor balance de poder entre hombres y mujeres.

Durante las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la presión de organizaciones de mujeres de todo el país fue un aspecto determinante para alcanzar lo que se podría denominar el último escalón en lo relacionado con la dimensión jurídica de la igualdad entre hombres y mujeres, condición necesaria, aunque no suficiente, para el replanteamiento de la *posición* de las mujeres en la sociedad colombiana.

Colombia suscribió el Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, ratificada mediante la ley 51 de 1982 aprobada por el Congreso y sancionada por el Ejecutivo. Recientemente se produjo el informe correspondiente al periodo 1987 - 1992 ante el CEDAW (Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), en el que se realiza un balance de la situación de las mujeres en Colombia y de los avances en relación a la eliminación de factores de discriminación en diferentes campos.

Así mismo Colombia, en su condición de miembro de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó los postulados del Decenio de la Mujer relacionados con la incorporación en los planes nacionales, de las medidas pertinentes a mejorar la situación de la mujer. En este marco se han desarrollado diferentes acciones desde el Estado que han integrado a las mujeres a programas y proyectos, en especial en el área social.

En 1984 el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó la Política Nacional para la Mujer Campesina, que buscaba modificar las condiciones de su participación en

las labores productivas mediante el acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica y capacitación, adecuando para ello los mecanismos con los cuales las entidades estatales del sector agropecuario deberían prestarle servicios.

Mediante Decreto Presidencial 1878 de 1990 se creó la "Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia" encargada de formular, desarrollar y gestionar la implementación de políticas que tiendan al mejoramiento de la situación de las mujeres colombianas. Es la primera vez que nacionalmente se cuenta con un marco político amplio para el desarrollo de acciones en el campo de la Mujer y el Desarrollo.

DIAGNOSTICO

Sin duda la *condición* de las mujeres colombianas ha mejorado sustancialmente en los últimos cuarenta años. Esta tendencia comenzó con la expansión de la educación que se observó en la década de los años 50 y en el cambio demográfico ocurrido desde mediados de la década del 60. El conjunto de estos fenómenos ha permitido su ascendente participación en la vida productiva y política del país, y ha generado cambios profundos en su modo de vida. A pesar de estos importantes logros, existen todavía inequidades que afectan especialmente a las mujeres de los estratos más pobres.

La participación de las mujeres en el sistema de **educación** formal ha mejorado de manera reconocible y evidente. Hace pocas décadas, en las universidades había una mujer por cada cincuenta hombres, y se encontraban muchísimos más hombres que mujeres en los planteles de primaria y secundaria. También la deserción escolar de las niñas era dos o tres veces mayor que en los niños. Entretanto, el analfabetismo femenino descendió del 24% en 1973 al 8% en 1989. La cobertura de primaria creció más del doble en sólo 10 años (subió de 35% en 1970 a 76% en 1980). La educación secundaria aumentó del 33% en 1960 a 51% en 1986, y la superior del 35% en 1975 a 48% en 1986.⁴ Hoy en día, la matrícula femenina es superior a la masculina en

⁴ DNP, FEDESARROLLO. Situación Social en Colombia, Dic. 1989. Bogotá., Pag.13.

primaria, secundaria y hasta en las universidades. Además, la tasa de deserción femenina (51%) se ha reducido hasta casi igualarse con la de los hombres.

No obstante los aumentos de cobertura, subsisten problemas de calidad de la educación femenina. Si se miran los resultados obtenidos en las pruebas del ICFES se concluye que los colegios mixtos se ubican en el último lugar y los colegios femeninos aparecen consistentemente por debajo de los masculinos.⁵

Por otra parte, se ha establecido que la educación escolar refuerza la definición tradicional de roles, transmitiendo estereotipos sobre el papel de hombres y mujeres en la sociedad, sus posibilidades y proyecciones.

En cuanto a la **formación profesional y técnica**, es significativo observar que la mayoría de las mujeres se vinculan a sectores secundarios de la economía y se desempeñan en ramas derivadas de lo tradicionalmente femenino.

En síntesis se puede afirmar que si bien el problema cuantitativo de acceso femenino a la educación se ha superado, el sistema educativo continúa reproduciendo una tendencia cultural en la que las mujeres ocupan posiciones subordinadas

⁵ En efecto, del total de colegios femeninos (686) el 35% se ubica en la categoría de rendimiento alto y el 28% en el bajo. Por el contrario, del total de colegios masculinos (232) el 65% se ubica en la categoría de rendimiento alto y solamente el 12% de ellos en el bajo. El 87% de los mixtos (3.233) se encuentran en las categorías de rendimiento medio y bajo; entre éstos se cuentan los colegios públicos. ICFES (1990) El nivel de los planteles de educación media del país. Informe Nacional correspondiente al año 1988.

y estereotipadas en la sociedad, ligadas a su función materna y a su papel en la esfera de lo doméstico. Esto claramente afecta la posibilidad real de acceder a iguales oportunidades que los hombres y limita su potencial de desarrollo personal.

Uno de los factores que más ha influido positivamente en la *condición* de la mujer es la reducción de la tasa de **fecundidad**. Mientras que durante la década de los cincuenta -entre 1950 y 1955- el promedio de hijos por mujer era de 6.8, en la actualidad es de 2.9. Se estima que en el año 2.025 esta tasa será de sólo dos hijos⁶. El avance reciente más significativo se observó en la tasa de fecundidad de la zona rural, con una disminución del 27% entre 1985 y 1990⁷.

Este descenso de la tasa de fecundidad está relacionado con el nivel educativo y socio-económico de las mujeres y varía según las regiones geográficas. Se observa que las mujeres sin educación o con educación por debajo de la media incompleta, continúan teniendo un número similar de hijos al del período previo al de los años sesenta, en el que la tasa promedio de fecundidad comenzó a variar drásticamente.

Igualmente se puede observar este comportamiento en las mujeres de estratos bajos. Los extremos, en cuanto a las regiones, los ocupan la costa Atlántica con un tamaño promedio de 3.7 hijos y, en el otro extremo, Bogotá donde el promedio es de 2.5. La tasa de fecundidad sigue siendo muy alta entre

⁶ Harold Banguero y Carlos Castellar. (1990) *Perspectiva Demográfica*, en "Colombia Siglo XXI"

⁷ Mientras en la zona urbana la tasa pasó de 2.7 a 2.5 entre 1985 y 1990, la urbana bajó de 4.5 a 3.8. Profamilia, **Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud**, 1990.

las mujeres sin ninguna educación. De continuar esta tendencia, éstas tendrían, a finales de siglo, casi 5 hijos mientras que las mujeres con educación superior sólo tendrían 1.6 hijos en promedio.⁸

En la **salud**, la mujer muestra como principales causas de mortalidad general las enfermedades crónicas. Paralelamente para las mujeres en edad fértil, son los tumores malignos (16.5% de las muertes en este grupo) y las enfermedades asociadas a su función reproductiva⁹. El aborto contribuye con el 17% de las muertes. Este fenómeno produce la mayor proporción de muertes entre las mujeres de los estratos pobres de la población por el difícil acceso a servicios adecuados de salud.

La tasa de mortalidad materna es superior a la observada en países de similar grado de desarrollo. En Colombia es de 110 por cada cien mil nacidos vivos frente a 47 de Chile y 36 de Costa Rica. En la actualidad la mortalidad materna es el indicador negativo de salud con menor transformación en los últimos 10 años, manteniéndose casi estable entre 1981 y 1991. Las causas provienen de la baja cobertura de atención del embarazo y del parto. Además los servicios de salud carecen de ayudas psicológicas para la atención de los casos de violación o abortos incompletos.

Un aspecto preocupante en la **mortalidad femenina** es el aumento de defunciones causadas por medios violentos.

⁸ Bonilla, Elssy y Rodríguez Penélope, **Fuera del cerco, Mujeres, Estructura y Cambio social en Colombia**, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, 1992

⁹ Minsalud. **Condiciones de salud de la mujer colombiana**, Bogotá 1990.

Aunque sigue existiendo una diferencia significativa entre hombres y mujeres en este aspecto, se observa un aumento en el porcentaje de muertes violentas de mujeres, constituyéndose en la segunda causa de mortalidad en el grupo de edad entre 15-39 años.¹⁰

La participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha crecido en las últimas décadas más que en cualquier país latinoamericano. Este aumento fue mayor en la grandes ciudades¹¹, donde **todo** el aumento en la tasa de participación del mercado, se debió a la vinculación de mujeres mayores de 25 años al mercado laboral. Mas interesante aún, con el aumento de la participación, la proporción de mujeres que trabajan en el sector informal se redujo y aumentó su participación en el sector moderno y público de la economía.¹²

Estudios recientes muestran que entre 1976 y 1989 hubo un incremento relativo de las mujeres que trabajan en los sectores mejor remunerados. Sin embargo, las mujeres continúan ubicándose preferencialmente en servicios (40%) y comercio (25%) y aún entre el 55 y 60% del total de mujeres activas, se ubica en el sector informal. Finalmente, sólo un 3.2% de los cargos directivos del sector formal ocupa cargos directivos.¹³

¹⁰ Segundo y Tercer Informe de Colombia ante el CEDAW, Bogotá, 1992.

¹¹ En Colombia la tasa de participación femenina pasó de 18.6% en 1964 a 46% en 1991. En USA en 1991, es de 57.6%, probablemente debido a una mayor oferta de infraestructura social de apoyo.

¹² Esta proporción bajó de 44% al 32% entre 1980 y 1992

¹³ DNP - UDS "Características de la población femenina urbana y su participación en actividades laborales, Bogotá, 1991.

El mercado de trabajo ha respondido a la presión de brazos con un aumento enorme en la demanda por mujeres trabajadoras. El 55% de los puestos que se crearon en los últimos 3 años fue para mujeres. Pero los requerimientos han superado los puestos disponibles en los últimos tres años, por lo cual el desempleo para las mujeres mayores de 25 años aumentó, explicando **todo** el aumento del desempleo global de la economía.

También se observan transformaciones enormes en las remuneraciones. La brecha entre ingresos femeninos y masculinos se ha reducido drásticamente. En efecto, un estudio reciente muestra que mientras a mediados de los setentas los salarios masculinos eran 70% más altos que los femeninos, al final de los ochenta tal brecha se había reducido al 20%. Esta disminución de los diferenciales de salarios se ha presentado para cada uno de los niveles de educación¹⁴.

Aunque en términos globales la diferencia de ingresos por trabajo igual ha disminuido, el hecho de ser mujer todavía influye en el nivel de ingreso. Factores como la educación y la experiencia tienen más peso en el aumento de los ingresos de los hombres que de las mujeres. Es así como a mayor nivel educativo, mayor discriminación salarial de las mujeres, dado que las que no tienen educación perciben el 87% del ingreso de los hombres de este grupo, y las que tienen educación perciben solamente el 62% de los hombres con igual nivel educativo¹⁵.

¹⁴ Tenjo, Jaime. (1992) **Cambios en los diferenciales de ingreso entre hombres y mujeres en Colombia**. Universidad de Toronto.

¹⁵ Bonilla, Elly y Rodríguez Penélope. **Fuera del cerco, Mujeres, Estructura y Cambio Social en Colombia**, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, 1992.

La invisibilidad del trabajo femenino continúa siendo un problema importante. Por un lado las labores realizadas en el ámbito de lo doméstico no "existen" en las estadísticas y por otro, las actividades denominadas secundarias en el mantenimiento del hogar tampoco son tomadas en cuenta. De este trabajo invisible, un porcentaje muy alto se refiere a labores agrícolas orientadas al autoconsumo y a la venta.¹⁶

La creciente vinculación laboral de las mujeres no ha corrido paralela con un aumento o modernización de la **infraestructura social de apoyo**. Las jornadas de las mujeres, en particular las de sectores populares, exceden las de los hombres. Aparte de la labor doméstica, la mujer desempeña actividades productivas y participa de la gestión comunitaria. No existe suficiente ni adecuada infraestructura social que alivie su carga global de trabajo, y la responsabilidad de la reproducción social de la familia sigue estando eminentemente en cabeza femenina. Ello ha reducido el tiempo libre de las mujeres para su recreación y/o su mayor participación política.

Investigaciones recientes confirman la existencia de distintas formas de **violencia** contra la mujer, especialmente en los grupos de menores ingresos. Una de cada cinco mujeres ha sido golpeada y una de cada diez, alguna vez en su vida, ha sido forzada sexualmente por su compañero¹⁷. Todavía subsisten en ciertos estratos y regiones formas más arraigadas de discriminación contra la mujer basadas en patrones culturales del pasado. No obstante, dichos patrones siguen prevaleciendo en los sectores más pobres de la población.

¹⁶ Ibid, pag 26

¹⁷ PROFAMILIA. (1990) *Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud*, Bogotá, 1990

Los problemas de violencia familiar son más de tipo urbano que rural. También varía el tipo de violencia hacia la mujer y su frecuencia, dependiendo de la región geográfica. La subregión de los Santanderes aparece con la mayor proporción de mujeres que pelean y que son insultadas y golpeadas. En el Valle del Cauca aparece alta la proporción de mujeres que son forzadas a tener relaciones sexuales.¹⁸

En general existe muy poco conocimiento por parte de la mujer de sus **derechos** ante la ley, una de las razones por la cual los delitos contra ellas no llegan al conocimiento de las autoridades. Sin embargo, es más probable que la mujeres en zonas urbanas acudan ante la autoridad que las de las zonas rurales (12 y 8% respectivamente). También el nivel educativo de las mujeres produce variaciones en la manera de reaccionar a las agresiones. Con la educación aumenta la proporción de mujeres que acuden ante la autoridad.¹⁹

Las situaciones más desfavorables son padecidas por las mujeres más pobres. La cuarta parte de los **hogares** en los estratos pobres tiene una **mujer por jefe**. En estos hogares habitan las mujeres con los mayores niveles de vulnerabilidad: allí es mayor la falta de educación de las mujeres y sus hijos; más severos sus problemas de salubridad; y más elevada su tasa de fecundidad. Esto también afecta la mortalidad infantil y hace más recurrente el trabajo de los menores²⁰. En áreas

¹⁸ Profamilia, **La Violencia y los Derechos Humanos de la Mujer**. Bogotá, 1992.

¹⁹ Op. Cit 17.

²⁰ PNUD. Proyecto regional para la superación de la pobreza. (1992) **América Latina: el reto de la pobreza**.

rurales, 17% de los hogares tienen jefatura femenina, con problemas más agudos de pobreza que en las áreas urbanas. Allí, la dificultad para sobrevivir y salir de la pobreza está vinculada al acceso restringido de las mujeres a los medios de producción.

La tasa de **separación matrimonial** pasó de 38 por mil en 1964 a 237 por mil en 1980. Frente a este fenómeno las instituciones infortunadamente no se han modernizado. El mayor número de mujeres jefas de hogar se relaciona directamente con el aumento en la ruptura de uniones ²¹.

El avance de la **legislación** colombiana frente a la igualdad de derechos de la mujer es notorio. Las normas jurídicas consagran los principios generales, pero persisten deficiencias en cuanto a su aplicación ²².

Existen limitaciones para la **participación** de las mujeres en las esferas de decisión política del país. En los últimos cuatro períodos presidenciales, las mujeres representaron casi el 50% de los votantes activos y en promedio sólo han ocupado el 17.2% del total de los cargos proveídos en estas elecciones en los niveles locales, regionales y nacionales.

En cuanto a los niveles de decisión del Estado, para 1991 en el poder ejecutivo central (incluidos Ministerios, Departamentos Administrativos y Cuerpo Diplomático) el 21.5% eran

²¹ Patiño, C.A. et al. (1988) **Pobreza y Desarrollo en Colombia: Su impacto sobre la infancia y la mujer**. UNICEF, DNP, ICBF.

²² La Constitución consagra la igualdad entre hombres y mujeres y prohíbe la discriminación por sexo, aspecto que está siendo reglamentado. La carta consigna los artículos 42,43 y 52 con referencia a la mujer.

mujeres. Esta tendencia tendía a disminuir al avanzar hacia los máximos niveles de decisión ²³.

Entre 1958 -momento en que las mujeres pudieron ser elegidas para cargos públicos- y 1991, las mujeres han representado el 2.2% del Senado y el 5.1% de la Cámara de Representantes. El mayor porcentaje de mujeres en el Senado es el actual con 8 curules (7.8). En las Asambleas departamentales, durante el mismo período, las mujeres han tenido en promedio una participación del 8.4%. ²⁴.

En cuanto a la rama judicial, la participación de las mujeres en las instancias nacionales es casi nula. Ninguna mujer ha formado parte de la Corte Suprema de Justicia; sólo tres han estado integradas al Consejo de Estado. ²⁵

Una parte fundamental de la problemática de la participación y la organización femenina en la construcción de la democracia radica en la cantidad de mujeres que efectivamente participan en las decisiones sobre el desarrollo. No obstante, un problema aún más serio lo constituye el que los intereses de las mujeres no son representados por aquellas escasas mujeres que han accedido a posiciones de poder, y que la planeación de los recursos del Estado -en general- no reconoce las diferencias de acceso derivadas de patrones culturales.

²³ Ibid. pag 26

²⁴ Ibid. pag 29

²⁵ Ibid. pag 29

ESTRATEGIAS DE LA POLITICA

IMPLANTACION DE LA POLITICA EN EL ESTADO

Garantizar que las políticas macro-económicas y sectoriales en los niveles central, regional y local, cubran de manera equitativa, sistemática y eficiente a las mujeres con el fin de propiciar su desarrollo humano integral y mejorar su *condición* y su *posición* en la sociedad.

Esta estrategia de la política se expresará a través de las siguientes acciones:

La creación de un Comité Coordinador Nacional que dirija y vigile la implantación de la Política y promueva la ejecución de sus estrategias en concertación con los ministerios, y con organismos no gubernamentales e internacionales.

El diseño y puesta en marcha de un sistema de indicadores sociales que explicita la contribución de las mujeres al trabajo formal e informal, discrimine las actividades por sexo, y mida situaciones y problemáticas femeninas que tradicionalmente han sido invisibles. Esta acción será realizada por La Consejería y el DANE.

El apoyo a procesos de desarrollo institucional de ministerios, institutos descentralizados, gobernaciones y alcaldías que garanticen el acceso equitativo de las mujeres a los programas y recursos de las entidades. A tal fin, se adelantarán diagnósticos institucionales sobre la oferta actual, y se implementará una estrategia concertada para el cambio institucional desde la perspectiva de género. Esta incluye la evaluación de los logros de la Oficina de Mujer respectiva, la oferta de seminarios de sensibilización sobre la problemática de Mujer y Desarrollo y de Planeación de recursos desde la perspectiva de género, la adaptación y el desarrollo de materiales que respondan a la especificidad de cada entidad, el diseño de indicadores que midan los avances en una gestión gubernamental que responda a las necesidades de las mujeres y el establecimiento de procesos de evaluación y seguimiento. Todo este proceso estará orientado a la generación de modelos de desarrollo regional desde la perspectiva de género.

DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

Mejorar la calidad de vida de las mujeres a través de acciones que respondan a sus necesidades de educación, salud, hábitat y medio ambiente e infraestructura social de apoyo y que resuelvan situaciones de violencia intrafamiliar y limitado tiempo libre²⁶.

Educación y Cultura.

Una de las acciones prioritarias en Educación es la de garantizar la cobertura total de la primaria. Con ello se beneficia directamente a las niñas de los estratos más bajos de la población. El aumento previsto de la cobertura de la educación secundaria alcanzará a un grupo sustancial de mujeres jóvenes.

Adicionalmente, se pone especial atención en crear y aplicar correctivos sobre la menor calidad que evidencian los colegios

²⁶ Los recursos que se explicitan en las áreas estratégicas, son recursos asignados o por asignar en el presupuesto nacional y de proyectos de cooperación técnica aprobados o que se están gestionando.

femeninos. Para ello la Presidencia, el ICFES y el Ministerio de Educación establecerán los mecanismos necesarios para la adecuación, seguimiento y evaluación de la calidad de la educación. Así mismo, se divulgarán materiales didácticos y textos escolares acordes con una visión equitativa de género.

Finalmente se apoyarán las manifestaciones culturales y creativas organizadas y promovidas por grupos de mujeres.

Salud Integral

El Ministerio de Salud implementa el programa "Salud para las Mujeres y Mujeres para la Salud" que desarrolla, entre otras, las siguientes acciones:

Atención a las mujeres y a los menores víctimas de la violencia; fortalecimiento de los programas de salud materna (lactancia, atención gineco-obstétrica, control natal y nutrición) y apoyo a la estrategia nacional de educación para la sexualidad.

Ampliación de los programas de prevención de las principales patologías de la mujer, con énfasis en la detección precoz del cáncer, la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y ampliación de la cobertura de los servicios existentes.

En apoyo a estas acciones La Consejería hará transferencia al Ministerio de las metodologías y experiencias que en la atención específica hacia las mujeres han adelantado las ONG's o las Universidades e impulsará las iniciativas que éstas presenten. Así mismo está desarrollando criterios para la toma de decisiones sobre políticas frente al aborto y la salud mental de la mujer.

Infraestructura Social de apoyo

Adicionalmente a la provisión de servicios públicos y al programa de hogares comunitarios del ICBF, se están apoyando las iniciativas comunitarias en torno a la creación y el funcionamiento de cocinas, comedores y lavanderías populares que socialicen las tareas domésticas y liberen tiempo de las mujeres.

Hábitat y Medio Ambiente

En zonas rurales se impulsarán programas que integran a las mujeres a la educación y conservación ambiental. Con ello se buscará cambiar pautas de consumo doméstico de alimentos, energía, agua y de manejo de desechos, así como modificar hábitos de manipulación de los recursos naturales.

Violencia Intra y Extrafamiliar

El impulso a las Comisarías de Familia constituye la estrategia esencial para dirimir problemas de violencia intrafamiliar y apoyar la generación de una cultura de la tolerancia. La Consejería capacita a funcionarios para la atención especializada e integral de las víctimas de la violencia intrafamiliar y de los menores de edad que se encuentren en cualquier tipo de situación irregular. Así mismo apoya la dotación, adecuación y sistematización de dichas comisarías.

DESARROLLO PRODUCTIVO Y APERTURA ECONOMICA

Diseñar, probar e implantar mecanismos modernos y eficientes para la articulación equitativa de las mujeres en todos los procesos económicos tanto en áreas urbanas como rurales²⁷.

En concertación con el SENA y MinTrabajo se concertarán mecanismos de modernización para los programas de capacitación técnica con el fin de que la mujer acceda ágilmente a campos nuevos y más rentables de la formación profesional y se ubique en áreas dinámicas de la economía. Se busca la atención a las mujeres entre 25 y 59 años que presentan los mayores requerimientos de adaptación laboral.

La Consejería impulsa programas tales como la reconversión de pequeñas unidades productivas urbanas y rurales, el fortalecimiento de la capacidad empresarial femenina, con miras a generar

²⁷ El DNP en conjunto con La Consejería y con la colaboración de la GTZ Alemana, está estudiando actualmente una modalidad nueva de captación de recursos de cooperación técnica para estos programas, los que constituirá probablemente en un Fondo de desarrollo de proyectos productivos con Mujer.

empresas con potencialidad de mercado interno y externo y la transferencia tecnológica en proyectos manejados preferencialmente por mujeres rurales²⁸.

Para la mujeres Jefes de Hogar de los sectores populares, urbanos y rurales, se desarrolla un programa integral, que contempla el acceso a servicios, generación de ingresos, promoción y desarrollo tecnológico. La Consejería desarrollará programas demostrativos para la integración plena de la mujer discapacitada al mercado laboral.

En apoyo a las mujeres campesinas se adelantan actividades que faciliten un mejor acceso a recursos productivos como tierras, adecuación, crédito y tecnología²⁹. Para ello el Ministerio de Agricultura, con la colaboración de La Consejería busca promover la capacidad organizativa de las mujeres y garantizar la oferta de programas y recursos del sector agropecuario hacia las mujeres .

²⁸ Este proyecto será financiado con la Cooperación Técnica de Holanda y de UNIFEM; dichas entidades pretenden que este sea un modelo de acción para la Región.

²⁹ Por su importancia y especificidad, actualmente se está formulando una política para la mujer campesina, que cobija esencialmente el aspecto productivo, se enmarca entre los principios generales de la presente política y los de la política para la economía campesina.

FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LAS MUJERES EN LA CONSTRUCCION DE LA DEMOCRACIA

Elevar y mejorar integralmente la *posición* de las mujeres en la sociedad a partir del fortalecimiento de sus organizaciones y su participación en la toma de decisiones del desarrollo local, regional y nacional. Al potenciar la capacidad femenina de gestionar, demandar y negociar los recursos del desarrollo, se fortalece la interlocución de este grupo humano con el Estado.

En concertación con los municipios y los departamentos, La Consejería apoya la conformación de los Consejos de Mujeres. Con esta alternativa se busca mejorar la capacidad negociadora de las mujeres ante las autoridades gubernamentales, así como fomentar su participación en la definición de los planes de desarrollo local y regional.

Para fortalecer esa capacidad negociadora se ofrecerán seminarios a las organizaciones de base y los grupos de mujeres convocados a través de los Consejos, sobre Género, Democracia y Planificación. Igualmente se apoyará la capacitación a organizaciones de mujeres rurales a través de organizaciones campesinas.

Por último, con miras a generar cambios estructurales en la *posición* de las mujeres en la sociedad, se impulsarán acciones afirmativas que conduzcan a la participación efectiva de las mujeres en los niveles de toma de decisión de la administración pública.

CAMBIO CULTURAL Y JURIDICO

Con el fin de lograr un cambio duradero en todas las estrategias anteriores, se requiere transformar las relaciones entre las mujeres y los hombres desde lo privado a lo público, centrando la responsabilidad de la reproducción de la familia, en la sociedad en su conjunto y estableciendo un compromiso frente al logro de un desarrollo humano integral para ambos géneros.

Se llevarán a cabo campañas a través de los medios masivos que promuevan el desempeño femenino en todos los campos y la participación masculina en la vida doméstica y comunitaria.

La Consejería, en asocio y coordinación con las Facultades de Derecho y las OGN's, pondrán en marcha estrategias para la educación continuada de las mujeres colombianas en el ejercicio de sus derechos.

RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación somete a consideración del **CONPES** las siguientes recomendaciones:

1. Aprobar las políticas, planes y programas dirigidos a la atención integral de las mujeres esbozados en el presente documento.
2. Solicitar a los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y su entidades adscritas brindar toda la colaboración que sea necesaria para la buena marcha de los programas contenidos en el documento.
3. Solicitar a la Directora de La Consejería preparar, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Administración Pública, la propuesta legal para institucionalizar con carácter permanente el manejo de estos temas.
4. Solicitar a la Directora de La Consejería asesorar a Gobernadores y Alcaldes en la formulación de planes integrales en beneficio de las mujeres.