



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

Distr.
GENERAL

CEDAW/C/COL/2-3/Rev.1
21 de septiembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMITE PARA LA ELIMINACION DE LA
DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER
Nueva York, 17 de enero a 4 de febrero de 1994

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
CON ARREGLO AL ARTICULO 18 DE LA CONVENCION

Presentación conjunta de los informes periódicos segundo y tercero,
revisados, de los Estados partes

COLOMBIA*

* Para el informe inicial presentado por el Gobierno de Colombia, véase CEDAW/C/5/Add.32 y CEDAW/C/5/Add.32/Amend.1; para su examen por el Comité, véase CEDAW/C/SR.94, CEDAW/C/SR.98 y CEDAW/C/COL/2-3, así como Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/42/38), párrs. 452 a 502.

República de Colombia

Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia

Segundo y tercer informe periódico de la República de Colombia

Presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Santa Fe de Bogotá, 27 de agosto de 1993

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	4
I. CONTEXTO NACIONAL	4
A. Aspectos demográficos	4
B. Condiciones socioeconómicas	5
C. Régimen político, jurídico y administrativo	6
II. MEDIDAS JURIDICAS Y ADMINISTRATIVAS ADOPTADAS PARA LA VIGENCIA DE LA CONVENCION EN EL PAIS	8
A. Evolución del derecho y la protección de la mujer	8
B. Mecanismos nacionales y regionales	9
III. APLICACION SOBRE LA CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER	11
Artículo 1. Promoción de la mujer	11
Artículo 2. Promoción de la mujer	12
Artículo 3. Promoción de la mujer	12
Artículo 4. Medidas temporales dirigidas a lograr la igualdad entre el hombre y la mujer	13
Artículo 5. Eliminación de estereotipos sexistas	14
Artículo 6. Prostitución	16
Artículo 7. Participación de la mujer en la vida política y pública	19
Artículo 8. Participación de la mujer en las representaciones y organismos internacionales	23
Artículo 9. Nacionalidad	24
Artículo 10. Educación	25
Artículo 11. Desarrollo laboral	31
Artículo 12. Salud	44
Artículo 13. Beneficios sociales y económicos	55
Artículo 14. Mujer rural	58
Artículo 15. Igualdad ante la ley	65
Artículo 16. Derecho matrimonial y de familia	66

INTRODUCCION

El presente documento constituye el segundo y tercer informe de la República de Colombia sobre la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Fue elaborado utilizando principalmente fuentes documentales de los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Trabajo, Relaciones Exteriores, Departamento Nacional de planeación (DNP), Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

Asimismo, se utilizaron los informes de diversas agencias de cooperación internacional tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Finalmente, se utilizaron investigaciones recientes realizadas por organizaciones no gubernamentales y por investigadores privados, en especial la información recopilada para este informe por PROFAMILIA.

I. CONTEXTO NACIONAL

A. Aspectos demográficos

Colombia tiene, en 1960, una población de 32.978.170 habitantes, de los cuales 16.607.450 son mujeres (50,4%).

COLOMBIA

Evolución de la población por sexo y región

	1970			1975			1980			1985			1990		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	21 360 326	49,7%	50,3%	23 990 939	49,7%	50,3%	26 905 948	49,7%	50,3%	29 879 330	49,7%	50,3%	32 978 170	49,6%	50,4%
Urbana	12 267 140	47,5%	52,5%	14 778 021	47,6%	52,4%	17 278 346	47,8%	52,2%	19 980 160	47,9%	52,1%	22 905 463	48,0%	52,0%
Rural	9 093 186	52,7%	47,3%	9 212 918	53,1%	46,9%	9 627 602	53,2%	46,8%	9 899 170	53,3%	46,7%	10 072 707	53,4%	46,6%

Fuente: Departamento Administrativo de Estadística, Proyecciones de la población total: 1970-1990.

Para 1990, el 70% de la población total es urbana. Dentro de ésta el 52% son mujeres. En la población rural, las mujeres constituyen el 46%. El índice de masculinidad es de 98,5.

Para el período de 1990-1995, la tasa total de mortalidad es de 5,93 por 1.000; la tasa de natalidad es de 24,0 por 1.0000; la tasa global de fecundidad es de 2,90 y la tasa media anual de crecimiento de 16,62 por 1.000.

La esperanza de vida al nacer total es de 69,24 años, correspondiendo la masculina a 66,36 años y la femenina a 72,26 años. La densidad de población es de 25,79 habitantes por kilómetro cuadrado.

B. Condiciones socioeconómicas

Durante la década de 1980, Colombia constituyó una excepción en el contexto latinoamericano dado que el producto per cápita creció y el país no acumuló una deuda externa considerable.

Entre 1981-1991 Colombia tuvo un crecimiento económico promedio de 3,4% anual, el cual disminuyó hacia finales de la década.

El ingreso per cápita creció a una tasa promedio de 1,5%; no obstante, los desequilibrios económicos y la desaceleración en el crecimiento exigieron la aplicación de políticas de ajuste. Con ello se logró reducir el déficit fiscal y controlar la devaluación.

En la primera parte de la década se produjo un incremento en los salarios reales y un deterioro en las tasas de empleo. Después de 1984 la situación se invirtió. El desempleo se redujo pero los salarios reales disminuyeron. Durante esta segunda etapa se incrementaron los impuestos y se redujo el gasto público; las exportaciones no tradicionales experimentaron un sostenido crecimiento y se redujeron las importaciones.

La recuperación en el crecimiento económico lograda en la segunda parte permitió alcanzar tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 5,4% en 1986-1987, reiniciar el crecimiento de la inversión y mejorar el consumo interno. El gasto público en inversión social se incrementó en términos reales. En consecuencia, el empleo urbano se recuperó sensiblemente y descendieron las tasas de desocupación, pero no se alcanzó el nivel observado antes de 1980.

Una de las tendencias más preocupantes durante el período analizado fue el estancamiento de la productividad, cuya contribución al crecimiento económico fue negativa, lo que constituyó una de las mayores dificultades para alcanzar tasas elevadas de crecimiento e inversión, y mejores condiciones de competencia. Constituye motivo de preocupación una tasa de inflación que se ha mantenido por encima del 20% desde 1986.

Tres procesos marcan el desarrollo social de Colombia en la última década: los avances en la satisfacción de necesidades básicas, ligados a la mejora en infraestructura de las viviendas; el deterioro en los ingresos de los hogares; y el aumento de la violencia:

a) Avances en la satisfacción de necesidades básicas. En las últimas dos décadas Colombia ha logrado una significativa mejora en este aspecto. En 1973 el 70,5% de la población presentaba por lo menos una necesidad básica insatisfecha. Para 1985 este porcentaje se había reducido en 35,3 puntos. Los índices de miseria por su parte se redujeron en casi la mitad en el mismo período. En los últimos años el proceso de mejora en la satisfacción de las necesidades básicas continúa.

b) Deterioro de los ingresos. Sin embargo el deterioro de los ingresos ocurrido después de 1985 hace que el porcentaje de hogares pobres de las principales ciudades, estimados según la "línea de pobreza", se incrementa pasando de 31,8% a 38,0% entre 1986 y 1988, y en 1990 se encuentra en 34,7%. Las tasas de crecimiento de la población en situación de pobreza en estos años son muy altas, superando en mucho a las de crecimiento de la población total.

Estas cifras, comparadas con la recuperación económica que se dio una vez superada la crisis de 1985-1986 apuntan a una situación ya reconocida ampliamente a nivel internacional: el crecimiento económico por sí mismo no genera desarrollo humano, y son necesarias acciones específicas destinadas a modificar los patrones de distribución del beneficio económico.

c) El aumento de la violencia. El deterioro de las condiciones de coexistencia y de sobrevivencia se evidencia en el crecimiento de los índices de criminalidad común y de criminalidad política. La tasa de crecimiento de los homicidios que ya en 1985 era bastante alta, 4,3 por 10.000, pasó en 1990 a 7,3 por 10.000. El promedio mensual de homicidios pasó de 1.075 en 1985 a 1.856 en el último año, con lo que en seis años su número ascendió a un total de 132.252 víctimas. A la alta mortalidad por homicidios comunes se suma la criminalidad política que sólo entre 1988 y septiembre de 1991 afectó a 83.531 personas.

Mientras tanto, el conjunto de delitos contra la vida y la integridad personal pasó de 77.064 en 1985 a 86.153 en 1990 con tasas que oscilan alrededor del 25 por 10.000 y crecimientos cercanos al 10% anual. A lo anterior hay que agregar la permanencia y el recrudecimiento de los conflictos armados guerrilla-ejército-narcotráfico, que en muchas regiones además de los costos en vidas humanas han afectado seriamente el desarrollo económico.

En síntesis, Colombia logró durante la década de 1980 evitar gran parte de los graves problemas económicos enfrentados por sus vecinos latinoamericanos. El país se lanza en un ambicioso proceso de apertura en condiciones de menor vulnerabilidad económica que otros países del tercer mundo. Por el contrario, la situación social y política presenta indicios de fragilidad.

En relación a la evolución del mercado de trabajo, los innumerables estudios producidos durante la década de 1980 coinciden en destacar que Colombia enfrenta un problema estructural de insuficiencia en la generación de empleos. Ya en 1986, la Misión Chenery concluía que era necesario crecer en 6% promedio anual para reducir el desempleo al 8% en un período de cinco años. Por otra parte, estimaciones sobre la evolución de la distribución del ingreso indican que el crecimiento no se distribuyó equitativamente.

C. Régimen político, jurídico y administrativo

Según el artículo 1 de la Constitución Nacional. "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Los fines esenciales del Estado son: "Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". (Artículo 2, C.N.)

"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares." (Artículo 2, C.N.)

El pueblo ejerce su soberanía directamente o a través de sus representantes, mediante los mecanismos de participación democrática que son los siguientes: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. (Artículo 5, C.N.)

Las funciones del Estado son ejercidas por las tres ramas del poder público, por los organismos de control y por la organización electoral. La rama legislativa está conformada por el Congreso de la República cuya función principal es reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. Está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado, a su vez, está integrado por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional, y dos miembros adicionales elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. La Cámara de Representantes por su parte se elige en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Tanto los Senadores como los Representantes son elegidos para períodos de cuatro años y representan al pueblo directamente. El Congreso de la República dicta su propio reglamento.

A la cabeza de la rama ejecutiva está el Presidente de la República, elegido para períodos de cuatro años, quien es Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está conformado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

Forman parte de la rama judicial la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces. Por disposición expresa de la ley, determinadas autoridades administrativas o personas particulares pueden ejercer funciones jurisdiccionales específicas. Así mismo, las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, y la ley puede crear jueces de paz para resolver los conflictos en equidad.

Los organismos de control son el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. El Ministerio Público tiene como función primordial la

guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Está integrado por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados y agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales y los personeros municipales.

La Contraloría General de la República, por su parte, es la encargada de vigilar la gestión fiscal y de controlar el resultado de la administración.

Finalmente, los organismos electorales tienen a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia y lo relativo a la identidad de las personas. Son ellos el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Territorialmente el país está dividido en 32 departamentos, integrados a su vez por distritos, municipios y territorios indígenas. Estas entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, son gobernadas por sus propias autoridades de elección popular, administran sus recursos y participan de las rentas nacionales.

En cada departamento existe una corporación administrativa de elección popular que se denomina Asamblea Departamental y se encarga de reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento. El jefe de la administración departamental es un gobernador elegido para períodos de tres años y quien actúa como agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para la ejecución de los asuntos que la Nación acuerde con el departamento mediante convenios.

Los municipios cuentan también con una corporación administrativa de elección popular denominada Concejo Municipal y encargada de la reglamentación de las funciones y de la prestación de los servicios a cargo del municipio. El jefe de la administración municipal es el alcalde, elegido popularmente para períodos de tres años.

II. MEDIDAS JURIDICAS Y ADMINISTRATIVAS ADOPTADAS PARA LA VIGENCIA DE LA CONVENCION EN EL PAIS

A. Evolución del derecho y la protección de la mujer

En Colombia el avance de la condición social de la mujer ha marchado con relativa rapidez. En 1932, la Ley 28 le concedió capacidad civil a la mujer casada y la habilitó como testigo en todos los actos jurídicos. En relación con el régimen económico matrimonial, le dio facultad a la mujer para manejar autónomamente sus bienes dentro del matrimonio; en otras palabras, le otorgó capacidad jurídica.

El Decreto 1972 de 1933 le permitió ingresar a la universidad y permitió acceder a formas de trabajo remunerado, hasta entonces reservadas a los hombres. En 1936, época de grandes transformaciones, la Ley sobre Filiación natural, concedió facultades a la madre para ejercer la patria potestad sobre sus

hijos naturales y solicitar alimentos para ellos y estableció el sistema de investigación de paternidad.

La reforma constitucional de 1945 marcó un hito histórico en la conquista de la igualdad por la mujer le otorgó la ciudadanía a los 21 años y el derecho de ser elegida en cargos de responsabilidad política y desempeñar empleos públicos que implicaran el ejercicio de autoridad y jurisdicción. Con la reforma plebiscitaria de 1957 las mujeres pudieron ejercer el derecho al voto, se ratificó la igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres; faltaba ya poco para perfeccionar la igualdad constitucional y legal plena. En 1962 la expedición de la normatividad laboral, hoy vigente en gran parte de sus disposiciones, aportó a la mujer el amparo de sus derechos con el principio de igualdad de remuneración por igualdad de trabajo.

En 1974, se expidió el Decreto 2820 del estatuto sobre igualdad jurídica de los sexos en el cual se establecieron iguales derechos para hombres y mujeres; se otorgó la dirección conjunta del hogar a marido y mujer incluso para el evento de la fijación de residencia; el ejercicio conjunto de la patria potestad sobre los hijos legítimos y, en general, de los derechos de administración de los bienes, usufructo legal y representación extrajudicial del hijo de familia. La Ley 1 de 1976, ley de divorcio, para matrimonios civiles dotó de herramientas a la mujer para suspender la vida en común por maltrato, infidelidad y otras causas.

Es de interés señalar que la Ley 51 de 1981 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer, ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el tema, incorporando la Convención a la legislación nacional. Asimismo se debe destacar que según el Artículo 93 de la Constitución Nacional, "Los Tratados y Convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos ... prevalecen en el orden interno". Adicionalmente, los artículos de la Constitución sobre derechos y deberes deben ser interpretados en concordancia con tales tratados y convenios internacionales.

El Decreto Ley 999 de 1988 suprimió la partícula de, indicativa de pertenencia de la mujer con el marido en la Cédula de Ciudadanía. Finalmente, el Decreto 1398 de 1990, reglamentario de la Ley 51 de 1981, desarrolló los principios de la Convención.

B. Mecanismos nacionales y regionales

La primera instancia creada por el Gobierno de Colombia para atender los asuntos de la mujer fue el Consejo Colombiano de la Integración de la Mujer. Este se creó por medio del Decreto 367 de 1980.

Con la formulación de la Política para la mujer rural en 1984, aprobada por el Consejo Nacional de la Política Económica y Social (CONPES) se inicia la apertura de espacios institucionales para programas de desarrollo con especificidad para las mujeres. Dentro del enfoque de Mujer en Desarrollo se abre una red de oficinas, programas y proyectos específicos para la mujer del sector rural en la administración pública, en entidades como Ministerio de Agricultura (CICA), Instituto Colombiano Agropecuario, Fondo de Desarrollo Rural

integrado (DRI) e Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). También se han abierto espacios institucionales para la mujer en algunas corporaciones autónomas regionales.

En 1990 se crea el Comité de Coordinación y Control de CEDAW a través del Decreto 1398 de 1990. Está compuesto por:

- El Ministro del Trabajo o su delegado, quien lo presidirá.
- El Ministro de Educación o su delegado.
- El Ministro de Salud o su delegado.
- Un delegado del Jefe del Departamento Nacional de Planeación.
- El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.
- Dos representantes de las organizaciones más representativas de los intereses de la mujer en el país, a juicio del Gobierno.
- La Secretaría del Comité estará bajo la responsabilidad del Director General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad o su delegado.

Las funciones del Comité son:

- Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 51/81, en el Decreto 1398/90 y demás disposiciones complementarias.
- Estudiar y sugerir a las entidades gubernamentales medidas tendientes a eliminar discriminaciones hacia la mujer en cualquier campo.
- Coordinar actividades tendientes a estimular o garantizar la activa participación de la mujer en las diferentes actividades de la vida nacional en igualdad de condiciones con el hombre.
- Las demás relacionadas con la no discriminación de la mujer.

No obstante, el Comité no ha operado desde su creación.

Los espacios institucionales creados con anterioridad a 1990 permanecen, pero con alguna debilidad o tendientes a desaparecer, particularmente en algunas instituciones del sector agropecuario, por el proceso de reestructuración y modernización del Estado, proceso en ejercicio a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política en 1991.

La actual Administración (1990-1994) creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, en los inicios del período presidencial, mediante el Decreto 1878 de 1990. Su creación se fundamenta en que la Constitución de 1991 consagró como deber fundamental del Estado de garantía de los derechos de los niños, los adolescentes, las mujeres, la mujer cabeza de

familia, las personas de la tercera edad, las personas con y discapacidad y la familia.

Dicha Oficina, de carácter nacional, tiene por función la orientación, coordinación, supervisión y ejecución de programas y proyectos que garanticen el cumplimiento de los derechos de los grupos poblacionales y específicamente el diseño de políticas, planes y proyectos para la mujer en Colombia. Para ello cuenta con recursos asignados en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Esta Oficina, además de la elaboración de la Política Integral para las Mujeres Colombianas y partiendo de su marco, inicia la puesta en marcha de la institucionalización de la política en los niveles departamental y municipal en 1992.

Respondiendo al proceso de descentralización política y administrativa, la estrategia se propone crear espacios institucionales en los procesos de planificación de las gobernaciones y alcaldías. Estos espacios tienen como función incorporar la perspectiva de género en las políticas y planes de desarrollo regional y local.

En este sentido se han ido creando subsecretarías, oficinas de la mujer o se han designado personas al interior de las oficinas de planeación de gobernaciones y municipios para que incorporen el tema dentro de sus planes de desarrollo.

La proyección para 1993-1994 es ampliar la cobertura mediante la capacitación en planificación con perspectiva de género de los funcionarios de las oficinas de planeación de departamentos y alcaldías.

En el nivel nacional, se cuenta con interlocutores institucionales en los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura y en algunas entidades descentralizadas, tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

III. APLICACION SOBRE LA CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER

PROMOCION DE LA MUJER

Artículo 1. Promoción de la mujer

"A los efectos de la presente Convención, la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basadas en el sexo que tenga por objeto o por 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 las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera."

Artículo 2. Promoción de la mujer

"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 la 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 pública, 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. Promoción de la mujer

"Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, 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 nueva Constitución Nacional entró a regir partir del 4 de julio de 1991. Para su preparación se convocó la Asamblea Nacional Constituyente, en cuyas deliberaciones participaron más de 80 organizaciones de mujeres a nivel nacional, a través de la Red Nacional Mujer y Constituyente. También participaron el Movimiento Popular Nacional de Mujeres, la Red Distrital de Mujeres, organizaciones de abogadas y varias organizaciones locales.

Los artículos pertinentes de la nueva Constitución que se relacionan y aplican los principios generales de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer son los siguientes:

"Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados."

"Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político ... Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública."

"Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla."

Artículo 4. Medidas temporales dirigidas a lograr la igualdad entre el hombre y la mujer

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

2. 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."

La Constitución Política de 1991 incluyó algunas referencias explícitas a la igualdad de la mujer. La norma general sobre la igualdad de las personas ante la ley permite la adopción de medidas "en favor de grupos discriminados o marginados", "para que la igualdad sea real y efectiva". Sin embargo, esta disposición no ha tenido aún desarrollo en relación con los derechos de las mujeres.

En cuanto al derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, la Constitución dispone explícitamente que "las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública" (Artículo 40, Constitución Nacional). Actualmente el Congreso de la República tiene a su consideración un proyecto de ley que busca reglamentar esta norma. En el momento de elaborar el presente informe, es muy difícil prever cuál será el texto final de esta iniciativa.

La Constitución consagra también la obligación del Estado de proteger y apoyar de manera especial a las mujeres durante el embarazo y después del parto, y a la mujer cabeza de familia (Artículo 43. C.N.).

A través de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, el Gobierno ha puesto en marcha un programa especial para apoyar a las mujeres cabeza de familia, que incluye capacitación empresarial, mejoramiento de vivienda y desarrollo personal.

El principal obstáculo para la implementación de este tipo de medidas es que en Colombia no existen antecedentes de medidas de acción afirmativa, por lo que se mantienen muchas resistencias frente a la posibilidad de acciones que temporalmente privilegien a un grupo de personas tradicionalmente discriminado.

Artículo 5. Eliminación de estereotipos sexistas

"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 maternidad como función social y el de la responsabilidad común de hombres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

En los medios masivos de comunicación generalmente se presentan imágenes y valores sobre los roles de hombres y mujeres acordes con las concepciones tradicionales de los géneros.

En el sistema educativo formal, se tiende a reproducir, en todos sus niveles, una concepción estereotipada de los sexos en los contenidos curriculares. Tal situación contribuye a limitar las posibilidades de formación técnica y profesional de las mujeres.

Las actividades asociadas a la reproducción continúan siendo fundamentalmente asignadas a las mujeres como una extensión de su función materna. Existen pocos análisis de lo que en términos de uso del tiempo y sobrecarga de responsabilidades significa este hecho.

Medidas adoptadas

No existe legislación específica que regule el manejo de la imagen de la mujer respetando su honra y su dignidad en los medios de comunicación.

En el sistema educativo se han emprendido medidas para mejorar la calidad de la educación femenina y fomentar la producción de textos escolares no sexistas. Estas dos medidas se explican en forma amplia en el artículo 10.

Violencia contra la mujer

En 1990 en la Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud se investigó sobre la violencia intrafamiliar encontrando un alto nivel de maltrato hacia la mujer y los hijos.

Del total de mujeres alguna vez casadas o en unión libre, el 65% declaró haber peleado violentamente con su cónyuge; la tercera parte ha sido insultada: una de cada cinco mujeres ha sido golpeada y 1 de cada 10 ha sido forzada a tener relaciones sexuales.

Quienes han sido insultadas sostienen que lo que más les critican sus maridos o compañeros son sus labores en el hogar (18%), la crianza de los hijos (12%) y las relaciones con su propia familia (9%). Las mujeres también son reprochadas por su trabajo fuera de la casa (7%), su capacidad sexual (6%) y su capacidad intelectual (5%). Las principales causas de las golpizas recibidas por las entrevistadas se deben a las borracheras del marido (40%) y el mal genio (30%). Otras razones mencionadas incluyen los reclamos por supuesta infidelidad (12%), el incumplimiento de las obligaciones (6%), los problemas con la familia (5%) y el maltrato a los hijos (3%).

Del total de mujeres que han sido golpeadas, un poco más de la mitad (51%) se han mostrado pasivas ante la agresión. Del 49% restante, es decir, de aquellas que dicen haber contestado la agresión, tres quintas partes no han acudido a las autoridades y solamente el 11% lo ha hecho. El 24% han buscado a un familiar y el 5% ha buscado a una amiga o a una vecina. Del 11% que ha buscado a la autoridad, solamente el 15% ha acudido ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el 4% ante un juzgado; el 62% se ha quejado en una comisaría de policía y el 8% en un Centro de Atención Inmediata de la policía.

El registro estadístico de violencia intrafamiliar es más frecuente en la zona urbana que en la zona rural. Teniendo en cuenta esta restricción, las causas de violencia más frecuente aducidas en la zona urbana son los reproches del marido acerca de las relaciones con la familia de la mujer y el trabajo fuera de la casa de la mujer: en la zona rural, las mujeres son violentadas por causa de las labores del hogar, la crianza de los hijos, las demandas sexuales y la edad.

Medidas adoptadas

El artículo 42 de la Constitución Nacional establece que "Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley". Este artículo se encuentra en proceso de reglamentación. El Ministerio de Salud desarrolla el subprograma de prevención del maltrato y atención a las víctimas de la violencia cuyo objetivo general es trazar políticas y efectuar planes y acciones dirigidas a la prevención del maltrato, y a la atención de mujeres y menores víctimas de la violencia intrafamiliar. Se ejecuta a través de las áreas de atención, prevención e investigación.

Durante el actual gobierno se ha dado especial apoyo a la puesta en marcha de las Comisarías de Familia que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, dependen de las alcaldías y tienen un carácter policivo.

El objetivo principal de las Comisarías de Familia es el de prestar apoyo para conflictos y violencia intrafamiliar utilizando como principal herramienta la conciliación que pretende evitar los procesos judiciales. Igualmente sirve como punto de remisión a otras instituciones gubernamentales o privadas que puedan brindar servicios específicos a los miembros de la familia. Actualmente en el país se encuentran 87 comisarías en funcionamiento.

Artículo 6. Prostitución

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

La prostitución puede pensarse como una relación comercial (en dinero o especie) mediante la cual se tiene acceso sexual físico y/o simbólico al cuerpo de otra persona. Es una relación asimétrica entre desiguales en términos de poder económico, político, físico o simbólico, que por lo tanto supone ejercer violencia sobre el polo más débil y violar sus derechos humanos y sus libertades fundamentales.

La cara oculta de la prostitución está constituida por el proxenetismo y las distintas formas de explotación sexual de mujeres, jóvenes y niños de ambos sexos. El comercio sexual se encadena normalmente con el de los estupefacientes, el alcohol, la pornografía y muchas otras actividades delictivas y por tanto articula altos niveles de violencia social y de corrupción de las autoridades. Así, aparte de sus efectos degradantes supone la multiplicación de riesgos para la vida, salud y seguridad de quienes la ejercen.

Tanto por el origen económico y socio-cultural de quienes la ejercen como por la "naturalización" del oficio, en Colombia el fenómeno de la prostitución presenta rasgos muy graves de invisibilidad social y de insensibilidad ética. No existen por ejemplo cifras ni estudios que permitan dar cuenta del fenómeno a escala nacional; hay información dispersa y fragmentaria para las cuatro ciudades más grandes y en menor escala para otras localidades; resulta imposible establecer tendencias, modalidades y prácticas diferenciales por regiones y niveles del mercado, y apenas recientemente ha comenzado a ventilarse en los medios de comunicación de manera puntual.

Estas carencias expresan un círculo vicioso: la poca importancia concedida al problema (diagnósticos, descripciones, análisis e interpretaciones) impide llamar la atención sobre sus realidades y diseñar programas específicos, a la vez que la mínima atención en las políticas y programas estatales impiden un registro más sistemático y completo de la población involucrada.

El panorama jurídico-político colombiano presenta avances pertinentes muy importantes en los últimos años. A lo largo de la última década se agudizó una violencia multiforme que debilitó el aparato judicial, erosionó el gasto social y por tanto aumentó el ya enorme margen de arbitrariedad, de impunidad y de desprotección, de la población en prostitución, en particular de la que vive en casa y la de la calle (la única sobre la cual hay estudios). Procesos recientes apuntan a revertir estas tendencias y a fortalecer la presencia del Estado.

En el territorio colombiano el ejercicio de la prostitución no es punible ni constituye infracción, pero se deja el legislador regional (Asamblea Departamental) y local (Concejo Municipal) la reglamentación específica. Por el contrario, se postula también en los tres niveles del Estado Colombiano la rehabilitación no imperativa mediante la oferta de servicios de salud y capacitación laboral. Simultáneamente y de manera desigual por niveles regionales, se sancionan el proxenetismo y la trata de mujeres:

a) En la Constitución Nacional (1991), artículos 17 y 26 respectivamente, se prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas y se consagra la libertad de profesión u oficio;

b) En el Código Penal, bajo el título de Delitos contra la Libertad y el Pudor Sexuales mediante los artículos 303 a 306, se penaliza el acceso carnal a menores de 14 años y se establecen condiciones agravantes. Los artículos 308 a 312 sancionan el proxenetismo, la constricción, la trata internacional y la explotación sexual de mujeres y menores de 14 años;

c) El Código del Menor (Decreto 2737 de 1989) amplía la minoría de edad a los 18 años y modifica en concordancia los artículos del Código Penal sobre delitos sexuales y situaciones agravantes. (artículos 31, 4, 246, 247, 265, 272);

d) Los Códigos Nacional (1970) y Distrital (1989) de Policía se centran en los establecimientos y en las sanciones susceptibles de aplicación cuando estén destinados a la prostitución. No obstante, establecen "retención transitoria de 24 horas" para la persona que se lucra de la prostitución ajena;

e) Algunas normas recientes parecen poco relevantes para la población colombiana en prostitución y no consultan sus prioridades y urgencias. Así, la Ley 11 de junio de 1992 por la cual se aprueba el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 (protocolo I) sobre conflictos armados internacionales, contempla entre otros "el respeto y protección especiales contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otro atentado al pudor": y el Decreto 666 de abril de 1992 relativo a la expedición de visas y control de extranjeros autoriza la expulsión de éstos cuando estén involucrados en proxenetismo. En realidad, son las guerras internas, la inseguridad ciudadana, y los empresarios nacionales los puntos álgidos para desplegar la acción (represiva, preventiva y protectora) del Estado colombiano.

La Acción de Tutela, la de Cumplimiento y las Acciones Populares constituyen instrumentos nuevos al servicio de la participación ciudadana en la defensa de sus derechos. En el terreno de la prostitución se sentó ya una doctrina (1992) en la que se señalan la falta de reglamentación adecuada y la tolerancia social frente a ella. Si bien los argumentos expuestos resultan discutibles desde el ángulo de la mujer, ponen sobre el tapete un tema de debate imperioso.

Los mecanismos y medidas propuestas en el Nuevo Estatuto de la Policía Nacional (Ley 62 de 1993), también constituyen avances en la dirección de controlar los altos niveles de violencia, arbitrariedad y corrupción que han caracterizado sus relaciones con la población prostituida.

Desde el ángulo de esta última se han dado algunos procesos incipientes de organización para la acción colectiva, con mayor visibilidad en Bogotá. Ha habido movilizaciones puntuales (Asamblea Constituyente 1991: elecciones locales 1991); una organización conjunta de hombres y mujeres en prostitución en Bogotá ha debido tener la personería jurídica; hay un discurso en construcción sobre su identidad social que si bien es discutible en su contenido supone una acción auto-afirmativa y una búsqueda de reconocimiento y dignidad.

Obstáculos para el logro de los fines de la Convención

En lo anterior se han señalado avances que permiten derivar protección y apoyo a la mujer en prostitución, en su calidad de ciudadana. A continuación se señalan algunos aspectos relativos a su condición específica, y a sus necesidades propias como sector social.

Entre los múltiples obstáculos para el desarrollo de la Convención referidos a la mujer en prostitución, el más agudo parece girar en torno de la invisibilidad e insensibilidad ya mencionadas, que se traducen en que el tema no es una preocupación prioritaria ni para el Estado ni para la sociedad civil. Así, el no reconocimiento de su especificidad (horarios anómalos, riesgos de salud y seguridad, indocumentación, etc.) añade nuevos factores de discriminación para esta población frente a los servicios estatales.

Falta de reglamentación: La tolerancia legal del ejercicio en las prácticas cotidianas se traduce en dispersión de la población, en estímulo al proxenetismo y a la proliferación de establecimientos sin condiciones mínimas de sanidad y seguridad. Parece indicado iniciar un proceso de consulta con los sectores involucrados para impulsar mecanismos de regulación adecuada y relevante.

Ausencia de programas especializados: Las muy limitadas acciones estatales y privadas (generalmente de religiosos o laicos católicos) son de escala pequeña, dispersas y con frecuencia de muy escasa duración. De lo anterior se desprende que el trabajo en prevención es prácticamente inexistente. Es urgente, pues, el diseño de programas específicos que orienten y establezcan prioridades, que permitan incorporar esta población en los programas regulares de las administraciones locales y coordinar las acciones de distintos agentes sociales.

Documentación. La falta de cédula de ciudadanía u otro documento que simbólica y efectivamente reconozca su condición ciudadana es muy alta en esta población. Con frecuencia constituye una fuente de abuso por parte de la policía, de entorpecimiento de las relaciones con el Estado para ellas y sus hijos y, en una dimensión más abstracta, representa la negación más flagrante de su identidad política y social.

Finalmente, la estigmatización de la mujer y de su actividad es un obstáculo mucho más difícil de superar, en gran medida porque se sigue pensando desde la moral privada y no como un problema de ética en una sociedad que pretende construirse en la democracia. El papel de los medios de comunicación es fundamental a condición de que propongan una mirada más secular y respetuosa.

En el plano nacional, como se ha observado a lo largo del presente informe, no hay medidas específicas encaminadas a superar los obstáculos para el desarrollo de la Convención en este sector poblacional. No obstante, en el marco de la Política para la Mujer, Salud para las mujeres - Mujeres para la Salud -, y Plan Nacional de Educación Sexual, entre otros, se ha abierto un espacio de posible intervención específica.

Artículo 7. Participación de la mujer en la vida política y pública

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres al 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."

Las mujeres en las elecciones y las corporaciones públicas

En el orden legal no existe discriminación para que las mujeres voten en las elecciones populares ni para su postulación como candidatas para corporaciones públicas. Sin embargo la participación de las mujeres como elegidas (ver cuadro) es significativamente baja con respecto a su participación como electoras, que supera el 50% del total de votantes activos.

Porcentaje de mujeres en corporaciones públicas

Corporación	1988	1990	1991	1992
Senado	-	1,0	7,2	-
Cámara	-	8,5	6,9	-
Asambleas departamentales	7,8	7,1	-	8,3
Alcaldes municipales	5,7	6,5	-	5,4
Gobernadores departamentales	-	-	3,7	-

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Dirección Nacional Electoral.

En 1991 se conformó, por elección popular, una Asamblea Nacional Constituyente encargada de reformar la carta política del país; de 70 miembros, 4 fueron mujeres (5,6%). En el mismo año se eligió un nuevo Congreso, ya que al anterior le revocó el mandato la Asamblea Nacional Constituyente. La misión fundamental del nuevo Congreso fue la de desarrollar la recién expedida Constitución. Las mujeres constituyeron el 8% del total de representantes elegidos a este Congreso.

Por último, en los cuatro períodos de elecciones en Colombia desde 1989, las mujeres en promedio sólo han ocupado el 17,2% del total de los cargos públicos de elección popular.

Participación de las mujeres en la estructura del Estado

En 1988 las mujeres conformaron el 18,3% de los cargos del Estado promediando los niveles directivo, de asesorías y ejecutivos de las instituciones de la rama ejecutiva. En cuanto a la rama judicial las mujeres representaban el 10,2% de la Corte Suprema (en su totalidad como magistradas auxiliares) y el 16,6% del Consejo de Estado.

En el Gobierno actual, que inició su período el 7 de agosto de 1990, se han nombrado tres ministras (Agricultura que ya renunció, Educación y Relaciones Exteriores que están activas).

Para el año de 1991, de los 259 cargos de decisión del Estado en el Poder Ejecutivo Central (incluidos Ministerios, Departamentos Administrativos y cuerpo diplomático) 56 eran ocupados por mujeres, es decir, un 21,6%. Sin embargo, los máximos niveles decisorios presentan menores niveles de participación de las mujeres: Ministras 7,9%, Viceministras 0%, Jefas de Departamento Administrativo, 0%, Embajadoras 6,8%.

A nivel de cargos decisorios ocupados por mujeres, en dichas entidades se tienen las siguientes cifras: Ministerios, 31 cargos, lo cual equivale al 22%; cuerpo diplomático, 24 cargos, para un 20%; en Departamentos Administrativos, 19 cargos, para un 21,9%. Para terminar, se sabe que el 42,9% de los servidores públicos son mujeres, pero en su gran mayoría no se encuentran en niveles de decisión.

En 1992 las mujeres ocuparon un promedio de 7,1% de los cargos de decisión de las instituciones de la rama ejecutiva (Ministerios, Departamentos Administrativos) y 4,6% de la judicial (Corte Constitucional, Corte Suprema, Consejo Superior de la Judicatura y Consejo de Estado).

En síntesis se puede afirmar que aunque las mujeres han aumentado su participación en los niveles decisorios del Estado, aún no han logrado acceder a las esferas más altas de manera equitativa y continua.

Las mujeres en los movimientos políticos, organizaciones
sindicales, comunidades y cooperativas

Organización sindical

La revisión de las estadísticas disponibles derivadas del censo sindical de 1984 señala una participación femenina equivalente a la tercera parte de los trabajadores sindicalizados en la ciudad de Bogotá. Esta tendencia se mantiene en 1991, analizando la participación sindical femenina en los cuatro principales departamentos del país. En cuanto al tamaño de los sindicatos tanto estatales como privados, en 1991 la participación de la mujer osciló entre un 25% en aquellos con menos de 50 trabajadores, un 17,5% en sindicatos de 100 a 149 inscritos y un 33,5% en aquellos con 500 trabajadores y más. Una revisión más detallada muestra cómo mientras la participación femenina asciende en la misma dirección que el tamaño del sindicato en el sector público, en el sector privado se presentan algunas oscilaciones que sugieren una menor participación de la mujer en las corporaciones de mayor tamaño. Esto tiene que ver con la disminución progresiva de los empleos formales provenientes del sector privado, fruto de los procesos económicos, la inflación, los altos costos laborales y la inseguridad.

Afiliados a sindicatos sector estatal según tamaño del
sindicato, por sexo según censo sindical 1991

Tamaño sindicato afiliados	Hombres (porcentaje)	Mujeres (porcentaje)	Total
0-50	69,9	30,1	25 080
50-99	70,6	29,4	30 151
100-149	77,0	33,0	25 573
150-199	76,6	23,4	25 426
200-499	69,6	30,4	97 360
500 o más	53,8	46,2	315 823

Fuente: Censo Sindical 1991. Ministerio de Trabajo.

Afiliados a sindicatos sector privado según tamaño del
sindicato, por sexo según censo sindical 1991

Tamaño sindicato afiliados	Hombres (porcentaje)	Mujeres (porcentaje)	Total
0-50	64,4	35,6	20 792
50-99	77,0	23,0	22 026
100-149	84,7	15,3	18 157
150-199	76,1	23,9	16 222
200-499	61,0	39,0	68 802
500 o más	82,9	17,1	146 118

Fuente: Censo Sindical 1991. Ministerio de Trabajo.

De otra parte, las mujeres participan con mayor presencia y activismo en los oficios que se relacionan con el sector agropecuario: 57% del total de afiliados sindicales. En las áreas de servicios de índole comercial 50,2% de los afiliados, en los servicios hacia la comunidad 48,2%, en el sector de servicios públicos el 40,3% y en el sector de servicios financieros el 35,1%.

Se concluye que la mujer se encuentra mayoritariamente en aquellas actividades asociadas con sus roles tradicionalmente asignados y por tal causa, en esas organizaciones sindicales pueden acceder a los cargos de mando. En aquellas organizaciones mayoritariamente masculinas, casi siempre son elegidas como secretarías, o encargadas de formar los "comités femeninos"; pero no tienen acceso a las instancias de poder.

Partidos políticos

La participación de mujeres en los partidos políticos organizados en calidad de candidatas para corporaciones públicas es aproximadamente de un 8,5% y su actuación en las élites de dichas organizaciones no alcanza al 3%. Estos porcentajes no varían significativamente entre los distintos partidos políticos.

Organizaciones comunitarias

Las mujeres son líderes, impulsan las actividades del barrio, convocan las reuniones del grupo, realizan actividades para conseguir fondos, acuden a las autoridades gubernamentales a reclamar la solución de sus problemas de carácter general, son elegidas en las organizaciones de la comunidad, pero muy pocas para los cargos de jerarquía y representación. Menos del 30% de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, Comités de Participación y Juntas de Acción Comunal son mujeres; de éstas la mayoría ocupan el cargo de secretarías, tesoreras o realizan actividades que son extensión de su trabajo doméstico.

Movimiento cooperativista

Para el año 1987 de las cooperativas de comercialización, producción y vivienda, el 7,28% estaba gerenciada por mujeres, encontrándose mayor participación femenina en las cooperativas de producción; para 1989 el 12,36% de las cooperativas en el país (3.315) estaba gerenciada por mujeres con mayor participación en cooperativas de ayuda mutua, seguida de las cooperativas multiactivas. Para 1990 existen en Colombia 4.374 cooperativas, de las cuales el 14,7% están gerenciadas por mujeres con mayor representación femenina en las cooperativas de ayuda mutua.

Las cooperativas de mujeres son solamente el 1,5% del total del país. Sus principales problemas se relacionan con su consolidación por factores de capital de trabajo, falta de programas de seguridad social, carencia de guarderías y reproducción de los roles tradicionales asignados a las mujeres.

Movimiento social de mujeres

En cuanto a las mujeres organizadas autónomamente se identifican diferentes categorías entre las cuales se desatacan los grupos que forman parte de los diferentes movimientos políticos, los grupos constituidos como instituciones de

promoción y servicio, las mujeres participantes de los movimientos populares y comunitarios y las mujeres vinculadas a las organizaciones sindicales.

La Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia realizó un estudio en 1993 sobre organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la promoción y servicio de la mujer. Se encontró un total de 180 organizaciones dedicadas a estas labores.

A nivel nacional existen la Red Nacional de Mujeres que aglutina unos 80 grupos e instituciones; la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas (ANMUCIC); y AMCOLOMBIA, que reúne las madres comunitarias y el Movimiento Popular de Mujeres. Igualmente se han ido conformando asociaciones de mujeres profesionales entre las que están abogadas, enfermeras, contadoras y pertenecientes a grupos minoritarios.

Obstáculos en la participación de las mujeres en la esfera política y pública

El acceso de las mujeres a determinadas esferas del manejo político se ve obstaculizado por elementos de carácter cultural que limitan su desarrollo en áreas relacionadas con este campo y frenan su movilidad en la estructura del Estado y de las organizaciones políticas.

No existe claridad, expresada a través de medidas concretas del interés y la búsqueda de mecanismos de transformación de los esquemas existentes en el acceso de las mujeres a altas esferas de decisión, tanto en el Estado como en las organizaciones de la sociedad civil.

Las mujeres continúan desempeñando su rol reproductivo al que han agregado el productivo y en muchos casos el comunitario lo que copa su tiempo y limita su movilidad hacia otros campos.

El nivel de organización política de las mujeres no ha sido suficiente para constituirse en una fuerza de presión frente las instituciones del Estado y las organizaciones políticas, no sólo para lograr una mayor participación de las mujeres en los niveles de decisión sino para posicionar el tema en las agendas institucionales.

Medidas adoptadas para vencer estos obstáculos

La Constitución promulgada en 1991, artículo 40, establece: "Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública". Este artículo se encuentra en proceso de reglamentación.

Artículo 8. Participación de la mujer en las representaciones y organismos internacionales

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones 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."

Según la norma constitucional, la mujer colombiana puede, en igualdad de condiciones con el hombre, representar a su gobierno en el plano internacional y participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores no adelanta un programa para cuantificar la participación de las nominaciones de hombres y mujeres en la planta interna y en el servicio exterior. No obstante, la información disponible en relación con la planta interna permite anotar que las mujeres han incrementado su participación en los niveles directivo (50%), profesional (45%) y ejecutivo (52,6%). En relación a la planta de servicio exterior, se dispone de información respecto al número de embajadoras, las cuales representan el 6,8% del total.

La carencia de un registro sistemático desagregado por sexo de la planta de personal del servicio exterior constituye una limitación para el buen seguimiento sobre la aplicación de la Convención en este campo.

Artículo 9. Nacionalidad

"1. 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.

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

Según la Constitución Colombiana, las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres para adquirir o renunciar a la nacionalidad. Ni el matrimonio ni el cambio de nacionalidad del marido afectan la nacionalidad de la mujer.

La nacionalidad colombiana se adquiere por nacimiento o por adopción en los siguientes casos.

Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento;

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;

b) Los latinoamericanos y habitantes del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia que, con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron;

c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

Los principios que rigen la pérdida de la nacionalidad son los siguientes:

a) Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad;

b) La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad;

c) Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción;

d) Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

Artículo 10. Educación

"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 y profesional, incluida la educación técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;

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

c) La eliminación de todo concepto 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 y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la 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;

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 en el deporte y la educación física;

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia."

El analfabetismo en el país ha disminuido notablemente, del 24,9% en 1973 a 9% en 1990. No obstante, en el sector rural aún el 23,4% de la población es analfabeta, presentándose tasas más altas de analfabetismo para las mujeres mayores.

Para el período comprendido entre 1989 y 1991, las mujeres representaban el 50,7% de la matrícula preescolar, el 49,2% de la matrícula secundaria y en las instituciones de educación vocacional.

En relación al total de los establecimientos que imparten educación media cabe anotar que entre 1984 y 1990 ha habido una disminución de planteles educativos femeninos del 21,6% al 15,3%.

En el mismo período, ha habido un incremento en los planteles mixtos del 69,7% al 79,4%. Lo anterior permite señalar una tendencia hacia la consolidación de la educación mixta en el país.

Respecto a la educación superior, es importante señalar los avances logrados por la mujer en los últimos 30 años. Así, en 1960 las mujeres representaban apenas el 18,4% del total de la matrícula universitaria, en tanto que para 1990, su participación había ascendido a 51,7%.

Educación superior: preferencia área académica por sexo, 1990

Área preferencial	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Agronomía, veterinaria y afines	8 402	8,70	5 034	4,17	13 436	6,19
Bellas artes	4 604	4,77	8 292	6,88	12 896	5,94
Ciencias de la educación	7 048	7,30	16 827	13,96	23 875	11,00
Ciencias de salud	9 573	9,92	29 419	24,49	38 992	17,96
Ciencias sociales Derecho/Ciencias Políticas	6 584	6,82	15 059	12,49	21 643	9,97
Economía, administración, contaduría y afines	13 199	13,67	24 010	19,91	37 209	17,14
Humanidades y ciencias religiosas	878	0,91	1 163	0,96	2 041	0,94
Ingeniería, arquitectura y afines	44 029	45,61	18 794	15,59	62 823	28,93
Matemáticas y ciencias naturales	<u>2 223</u>	<u>2,30</u>	<u>1 981</u>	<u>1,64</u>	<u>4 204</u>	<u>1,94</u>
Total	96 540	100,00	120 579	100,00	217 119	100,00

Fuente: ICFES. Estadísticas por área de conocimiento.

Como lo muestra el cuadro anterior, a pesar de estos avances, aún hay una concentración de la participación de la mujer en las áreas asociadas a sus roles tradicionales: ciencias de la educación, para la formación de maestros; ciencias de la salud, con énfasis en enfermería y otras disciplinas paramédicas; psicología, trabajo social, nutrición y terapias. Las áreas de economía, administración, contaduría y afines y arquitectura, ingeniería y afines están mostrando un incremento en la participación de la matrícula femenina.

Para 1991 la participación de la mujer como docente en los diferentes niveles del sistema educativo formal se desagrega de la siguiente forma: son el 96,2% de los maestros en el nivel preescolar, el 78% en el nivel primario y el 46,8% en el nivel secundario.

Para 1992 el nivel superior, el 12,8% de las instituciones de educación universitaria estaban dirigidas por mujeres, predominando esta tendencia en las instituciones de educación superior del sector privado.

Igualmente se ha conformado una Red Universitaria de Estudios de Género, con reuniones periódicas con el objeto de intercambiar información y analizar sobre la temática en mención.

Deserción

En el nivel de la educación primaria, la deserción escolar femenina entre los 6 y los 11 años tiene como factores determinantes, en orden de importancia, los costos, el cambio de residencia y la falta de cupos. Para el grupo de 12 a 17 años los factores son la necesidad de trabajar y los costos.

En el nivel secundario, los factores de deserción son la necesidad de trabajar, el contraer matrimonio y los costos.

Programas en ejecución

Programa de educación familiar para el desarrollo infantil (Pefadi)

Este programa con cobertura nacional, busca modificar los comportamientos de los niños, jóvenes y adultos con relación a la sexualidad humana, vida familiar y educación ambiental, utilizando metodologías y contenidos con un enfoque de género.

En 1990 la población capacitada fue de 8.880 agentes educativos, 10.220 grupos de familias campesinas de 13 personas, 173.970 campesinos y 232.723 menores cubiertos.

Escuelas nuevas en áreas rurales y escuelas activas en áreas urbanas

El Programa Escuela Nueva se ha adoptado por el Ministerio de Educación como metodología fundamental para la educación primaria en el área rural, para niños entre 6 y 14 años. Busca la eliminación de todo tipo de discriminación en los patrones de socialización y educación de niños y niñas, de tal forma que exista real igualdad de oportunidades para su adecuado crecimiento y desarrollo integral.

Se han atendido 1 millón de niños y niñas, de los cuales el 55% son niñas y se han capacitado 40.000 maestros.

Programas y medidas para niños y niñas que han desertado de la educación

Código del Menor: para estimular al menor que ha desertado, el artículo 318 del Código del Menor ordena al Ministerio de Educación que establezca un programa nacional de cursos de superación y nivelación de la etapa

escolar primaria, para quienes estén atrasados con relación al curso al cual deben ingresar. Esto tiene por objeto facilitar a los menores que hayan interrumpido su escuela, su incorporación sin sufrir traumatismos.

La Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia con relación al derecho de educación de las adolescentes embarazadas prohibiendo la expulsión de la joven embarazada y brindándole la posibilidad de nivelar y continuar adelantando los estudios.

Programas para la modificación de los libros escolares con contenidos no sexistas

La Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia apoyó la realización de un estudio con el propósito de analizar desde la perspectiva de género los textos escolares y elaborar una guía de recomendaciones para la elaboración de textos escolares no sexistas. Actualmente se está desarrollando un trabajo con el Ministerio de Educación Nacional para realizar talleres con las editoriales y otras entidades que producen material educativo y talleres para docentes con el fin de sensibilizar al estamento educativo sobre los estereotipos sexistas.

El Ministerio de Educación institucionalizará "El sello para el libro no sexista" que se entregará como estímulo a la industria editorial que se acoja a las recomendaciones estipuladas en la guía.

Programas y acceso a la educación complementaria

La "Política social para los jóvenes y las mujeres" formulada por la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia tiene como la orientación fundamental generar mecanismos modernos y eficientes para integrar a la mujer a todos los procesos económicos tanto en áreas urbanas como rurales.

En concertación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Ministerio de Trabajo, se modernizarán los programas de capacitación técnica con el fin de que la mujer acceda a campos nuevos y más rentables de la formación profesional y se ubique en áreas dinámicas de la economía. Se buscará la atención a las mujeres entre 25 y 59 años que presentan los mayores requerimientos de adaptación laboral.

Proyecto para el mejoramiento de las condiciones sociolaborales de la mujer en Colombia

El SENA y el Ministerio de Trabajo introducirán el enfoque de género en la actividad de la formación profesional integrar que tiene a su cargo el SENA y ofrecerá contenidos de autoestima para la valoración de la mujer. Buscará también dirigir y orientar a la mujer, para que escoja carreras dentro de un ramo de posibilidades más amplio por el tradicionalmente ofrecido a ella.

Obstáculos

A partir de 1985, el DANE y el Ministerio de Educación Nacional, con el propósito de simplificar el contenido del formulario de matrículas C.800, realizaron un diseño del mismo, suprimiendo las variables sexo y edad de los alumnos y nivel educativo del personal docente.

No obstante los aumentos de cobertura, subsisten problemas de calidad de la educación femenina. Los resultados en las pruebas del Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior concluyen que los colegios mixtos se ubican en el último lugar y los colegios femeninos se ubican consistentemente por debajo de los masculinos.

Los proyectos de ley para reformar la educación que actualmente se encuentran en el Congreso de la República no contemplan la variable género ni proponen programas o medidas especiales de carácter temporal encaminados a acelerar la igualdad entre alumnos, hombres y mujeres. Es este el caso del proyecto de Ley General de Educación de 1992 que no enuncia artículos que se refieran específicamente a la mujer.

Se sigue dando un diferente trato a niñas y niños, al asignar tareas de servicio a las niñas y de decisión a los niños. Y finalmente, a pesar de un incremento en la participación femenina en las carreras tradicionalmente masculinas, la mujer aún continúa mayoritariamente centrada en las disciplinas de servicios.

Medidas adoptadas

Medidas legislativas

a) Constitución Nacional de 1991

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado.

El artículo 67 establece entre otros que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social y con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Se formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente.

b) Código del Menor (Decreto 2737 de 1989)

El Código determina que las niñas y niños menores de 18 años deben recibir educación y una formación integral, considerándola obligatoria hasta el noveno grado de educación básica y gratuita extendiendo este derecho a los niños y niñas de comunidades indígenas, respetando sus tradiciones y su lengua.

c) Proyecto Grado Cero

El Ministerio de Educación está desarrollando desde 1992 una modalidad educativa llamada "Grado Cero". Con ello se busca contribuir al desarrollo integral y armónico de niños y niñas entre los 5 y 7 años, involucrando directamente a la familia y a la comunidad para propiciar cambios en los roles y estereotipos de género.

Las coberturas propuestas para 1995 son de 630.000 niños y niñas y para 1997 el 95% de población infantil de 6 años.

Artículo 11. Desarrollo laboral

"1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, 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 de 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 al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional 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, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

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

a) Prohibir, bajo la pena de sanción, 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 pérdida del empleo previo, la antigüedad o 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."

Uno de los fenómenos más significativos de las últimas décadas es la incorporación relativamente masiva de las mujeres al mercado laboral. Colombia no ha escapado a esta tendencia. Esto significa fundamentalmente una puesta en evidencia del "costo de oportunidad" del trabajo doméstico, el cual era hasta ahora considerado como "natural".

La incorporación de las mujeres parece agravar los tradicionales problemas de absorción de mano de obra debidos a la insuficiencia de puestos de trabajo, en la medida en que contrarresta el efecto de las tendencias a la disminución de la oferta de la fuerza laboral debido a una mayor incorporación al sistema educativo de los jóvenes y el retiro más temprano de los hombres mayores.

Por otra parte, el modelo de la familia nuclear en la cual el hombre gana el sustento y la mujer se ocupa de la reproducción en sentido amplio parece haber perdido el carácter generalizado al aparecer o permanecer más allá de lo esperado otros patrones familiares: familias dirigidas por mujeres, familias en las cuales ambos integrantes de la pareja trabajan regularmente o familias extendidas, en las cuales otros miembros de la familia se ocupan del trabajo doméstico para permitir a la madre trabajar. Una notable disminución de la fertilidad y una mayor esperanza de vida contribuyen también a que el trabajo doméstico y la crianza de los hijos represente un período más reducido de ausencia de las mujeres del mercado laboral.

Durante las últimas décadas, la mujer colombiana ha venido aumentando su participación en actividades productivas más rápidamente que los hombres, lo cual ha causado que el diferencial en participación por sexos tienda a reducirse con el tiempo. Este comportamiento diferencial no es único en Colombia. La mayoría de los países latinoamericanos experimentaron entre 1960 y 1980 un descenso en la participación masculina y un aumento relativo de la participación femenina.

El 51% de las personas en edad de trabajar en 1990 eran mujeres y el 49% hombres. De otra parte, de los casi 5 millones de población económicamente activa (PEA), el 41% son mujeres. En 1982 el 37% de la PEA eran mujeres. Esta

dinámica laboral ha sido el producto de importantes cambios en el patrón de participación por edad. En la última década, se ha producido una concentración de la población activa en las edades intermedias, mientras la participación en el grupo más joven (menores de 25 años) y en los grupos mayores (de 50 años) ha disminuido. La disminución de la oferta de trabajo entre los jóvenes podría explicarse por la mayor participación de la población en el sistema educativo, tanto en los niveles de primaria como en secundaria, que se ha observado en el país en las últimas décadas, especialmente en las zonas urbanas.

El nivel educativo de la PEA femenina en 1990, para las cuatro grandes ciudades, era muy similar al del hombre: los años de escolaridad promedio para cada grupo son 8,7 y 8,4 respectivamente. La superioridad de la PEA femenina en términos educativos se encuentra en los niveles más altos de educación: 49,5% frente al 48,8% en la secundaria, y 20,3% frente a 18,1% en la educación superior. Así, los mayores niveles educativos observados en la población colombiana femenina pueden explicar en parte la alta participación de las mujeres en actividades productivas. Esta distribución por nivel educativo de la PEA femenina se ve reflejada en su participación laboral: a mayor nivel educativo, mayor es la participación. Evidentemente la inversión en capital humano de hecho representa mayor capacidad productiva, mayor movilidad social, mayores ingresos, lo cual reitera el importante papel de la educación en la mejora de las condiciones de vida de la población.

La tasa general de participación desciende a mayor pobreza, especialmente en el caso de las mujeres. Así, mientras entre las mujeres no pobres una de cada tres participa en el mercado laboral, entre las que se encuentran en situación de miseria la proporción baja a una de cada cinco. Entre los factores que se relacionan con este hecho se destacan: a) este grupo de población presenta menores niveles de educación que el no pobre; b) el número de personas por hogar aumenta la pobreza; c) el grupo de edad de los menores de 10 años es mayor en los pobres que en los no pobres, lo cual afecta negativamente la participación laboral de las mujeres en la población pobre.

El comportamiento observado de la oferta laboral por niveles de pobreza es explicado entonces por factores demográficos, económicos y sociales, ya que éstos, junto con determinantes microeconómicos y dinámicos, definen la estructura de la tasa global de participación. Las mismas condiciones demográficas, sociales y económicas de los grupos de bajos ingresos hacen que entre ellos se cimenten formas familiares, como la familia extensa o la compuesta, como estrategias de sobrevivencia y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

La incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo es, en los casos en que es materialmente posible, también una estrategia de sobrevivencia de los grupos de bajos ingresos. Los altos niveles de desempleo y la caída en los salarios reales de los trabajadores durante el inicio del decenio de 1980 ha llevado a la mujer a buscar ingresos para compensar la pérdida del ingreso real en el hogar. Las presiones económicas del hogar estimulan la participación de la mujer en la fuerza de trabajo: a mayor presión económica, mayor es la proporción que representa la contribución de la mujer en el ingreso del hogar. Sin embargo, las pocas posibilidades de empleo y los bajos niveles educativos que aún tiene la han conducido a ocuparse con frecuencia en el sector informal, en donde la remuneración y las condiciones de trabajo son las más bajas en la economía.

El proceso de incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo ha sido tan rápido que no sólo compensa las pérdidas por el descenso de las tasas de actividad masculinas, sino que en el largo plazo, hacia el año 2025, producirá un incremento en la tasa general de participación de la población como un todo, alcanzando niveles del 52%. A pesar de la dinámica de la oferta laboral femenina, se espera que en 1995 todavía las tasas de actividad femenina (33,6%) representen apenas la mitad de las tasas de actividad masculina (64,1%). Sin embargo, la tendencia es a la homologación, hasta alcanzar niveles semejantes a los observados en los países industrializados. En Suecia y Dinamarca, países en los cuales ha avanzado más la homologación, las tasas globales de actividad femenina para 1985 se situaban en 43% y 49,7% respectivamente.

La demanda de fuerza de trabajo femenina

Dos elementos caracterizan la dinámica del empleo femenino en Colombia. El primero es el rápido ascenso de la mujer dentro de la fuerza de trabajo y el logro de posiciones ventajosas para una élite de mujeres que se ubican en el sector formal de la economía. El primero se refiere a que se han obtenido ganancias importantes en el acceso a puestos de dirección y control y a la propiedad de las empresas. El segundo es el rápido ingreso de una masa considerable de mujeres al trabajo remunerado pero en condiciones muy desventajosas: soportan tasas más altas de desempleo, el trabajo temporal y mal remunerado es la nota dominante y hace parte de la mayor versatilidad de las mujeres para adaptarse a un mercado de trabajo inestable. Logros muy importantes en educación no se traducen en ganancias en cuanto a su condición de trabajo.

Durante la década de los 1980 el volumen de mujeres ocupadas se incrementó en proporciones muy superiores a los hombres (casi 5% en promedio frente a un incremento de 33% en el caso de éstos). En 1987 la tasa de crecimiento del empleo femenino alcanzó casi 9%.

Según la Encuesta Nacional de Hogares de 1990 para las principales ciudades, hay 1.700.000 trabajadoras de sexo femenino. Tres ramas absorben prácticamente el 90% del empleo femenino en estas áreas urbanas. Ellas son: servicios sociales y personales (38,4%), comercio, restaurantes y hoteles (27,1%) y la industria manufacturera (24,1%). Estas son a su vez las ramas en las que la presencia femenina es más importante. Ellas representan el 56% de los trabajadores de los servicios, el 43% del total de ocupados en comercio y el 43% en la manufactura para estas siete áreas.

En lo que hace a la evolución de esta estructura las mujeres han incrementado su participación relativa en el comercio y los servicios financieros, sectores en los cuales, en su parte moderna, se ha producido un acelerado proceso de tecnificación, al cual se han incorporado significativamente las mujeres. Por otra parte, su participación ha disminuido en manufactura, y en los servicios comunitarios y personales, y especialmente en el servicio doméstico. En esta última actividad la proporción en total se ha reducido a la mitad entre 1976 y 1989.

Se observa un crecimiento significativo del empleo femenino en agricultura en las zonas urbanas. Las mujeres representaban el 15% en 1976 y en 1989 ya

eran el 22% del total. Se trata sin duda, aunque las estadísticas disponibles no permiten discriminarlo, de actividades de exportación agrícola no tradicionales tales como las flores y otros productos en los cuales hay una tendencia creciente al empleo de mujeres y que se localizan en las zonas periurbanas.

Con respecto a la estructura del empleo por categorías ocupacionales se ha observado un considerable crecimiento en la categoría de patronas no remuneradas. En 1989 el personal femenino representa más de la tercera parte del total de asalariados, pero constituyen una proporción muy similar de los trabajadores independientes.

La fuerza de trabajo femenina en el sector público

En Colombia, el empleo público no tiene la significación de otros países latinoamericanos, agrupando aproximadamente al 7% de los ocupados. No obstante, es un mercado que ha tenido gran significación para las mujeres: 40% de los trabajadores del Estado son mujeres debido a la menor discriminación existente en él. Su significación es especialmente relevante para el personal administrativo, profesional y técnico. El diferencial salarial entre hombres y mujeres es de 17% y refleja básicamente el diferente perfil ocupacional, más centrado en cargos administrativos y técnicos para las mujeres y en directivos para los hombres.

La fuerza de trabajo femenina en el sector manufacturero formal

De acuerdo a la Encuesta de Hogares, las mujeres han incrementado su participación en todas las ramas industriales, desde 1976 en que representaban el 32% de los puestos de trabajo en la industria manufacturera, hasta 1989 en que son el 38.4% de los ocupados.

En 1990 la industria formal, unidades de más de 10 personas ocupadas, incorpora 31% de mujeres. Estas representan apenas el 18,8% de todo el empleo manufacturero, incluido el informal, el 11,3% de toda la fuerza de trabajo y el 4,4% de todos los ocupados que laboran en las 10 principales ciudades.

Tres sectores concentran la mitad del empleo femenino en la industria manufacturera: confecciones (24,6%), alimentos (13,8%) y textiles (12,3%). Con proporciones menores, pero todavía importantes, participan las industrias del calzado, imprenta y productos químicos.

En relación a la intensidad de mano de obra femenina las variaciones son muy amplias, desde sectores que utilizan menos del 10% de mano de obra femenina, generalmente en puestos administrativos, como refinerías, industrias no metálicas y hierro y acero, hasta aquellas en las cuales más del 40% de la mano de obra es femenina: confecciones, calzado, química no farmacéutica, fabricación de equipo científico y cuero. Por último, en alrededor de un tercio de mano de obra femenina se destacan: alimentos, textiles, imprenta, plásticos y fabricación de maquinaria eléctrica.

Al observar la estructura por niveles, la presencia femenina sigue siendo muy débil entre los directivos y los técnicos, pero constituyen el 40% de los

empleados y el 31% de los propietarios. La categoría de obreros sigue siendo mayoritariamente masculina. No obstante, se observa una evolución progresiva aunque lenta hacia una mayor participación femenina entre los directivos, y en menor medida entre los propietarios y técnicos.

El empleo femenino en el sector informal

En 1990 la mitad de la fuerza de trabajo ocupada en Colombia ejerce una actividad informal. Las mujeres tienen una importante participación en este sector: en ese mismo año constituían el 40% del total. Las actividades informales constituyen su opción mayoritaria de empleo: de cada 100 mujeres 51 encuentran o se "autogeneran" un puesto de trabajo en este sector. Esta proporción es apenas ligeramente superior a la de los hombres: 48,3% de ellos son informales. No obstante, existen marcadas diferencias en los modos de inserción informal de hombres y mujeres así como en los retornos que obtienen por su actividad.

Uno de los rasgos más significativos del trabajo informal femenino es las condiciones de aislamiento en que éste se realiza. Del total de las mujeres que trabajan en actividades informales casi dos terceras partes trabajan solas, mientras que sólo uno de cada cinco de los hombres labora en esas condiciones.

El diferente carácter de las actividades que realizan hombres y mujeres al interior de una misma rama se evidencia en el menor tamaño de los "establecimientos" en la industria en el caso de la mano de obra femenina. Las trabajadoras de sexo femenino están con mayor frecuencia en las actividades con barreras de entrada mínimas, que generan ingresos extremadamente precarios, pues los niveles de productividad de una actividad realizada por una sola persona son ínfimos.

Los servicios personales y comunales constituyen el sector que más absorbe mano de obra, y el principal refugio de la mano de obra femenina tanto en el sector formal como en el informal. Casi la mitad de las mujeres que realizan actividades informales (47,3%) trabajan en servicios superando en 12,7% a las del sector formal (34,6%) y en 24,2% a los hombres de este mismo sector. La ausencia de reconocimiento económico y social de estos trabajos, por el hecho de estar ligados a relaciones de servidumbre, les confieren las más bajas remuneraciones.

El sector informal alberga una altísima proporción de trabajadores por cuenta propia. Entre los hombres éstos llegan al 46,4%. Entre las mujeres sólo hay 36,6% debido al elevado volumen de mujeres que trabajan en servicio doméstico (26,7%), actividad que es casi exclusivamente femenina. Asimilando las domésticas a las trabajadoras por cuenta propia, debido a que muy pocas de ellas tienen efectivamente un contrato laboral y alguna estabilidad, las mujeres que trabajan por cuenta propia llegarían a 63,3%. Entre las mujeres dedicadas a los servicios el 62% son domésticas y constituyen el grupo más importante de todo el sector informal (26,7%). Le siguen en importancia los trabajadores de comercio que trabajan por cuenta propia (15,9%).

Diferencias salariales

Los diferenciales salariales entre hombres y mujeres que han encontrado diversos estudios oscilan entre el 10% y el 30%. Pero, en este tema con mayor agudeza que en ningún otro, los promedios dicen poco acerca de las situaciones reales cuyas desviaciones tanto hacia arriba como hacia abajo son considerables.

A pesar de su disminución en el tiempo, los ingresos de las mujeres siguen siendo sistemáticamente más bajos que los de los hombres en todos los niveles educativos, para todos los grupos de edad, en todas las ramas de actividad y posiciones ocupacionales. Aunque los diferenciales varían, particularmente dependiendo del segmento, formal o informal, y del nivel educativo, no hay duda de la existencia de una notoria desventaja para las mujeres en este respecto.

En Bogotá los hombres ganan en promedio 32,7% más que las mujeres por hora de trabajo. El diferencial varía entre 3,2% a favor de las mujeres en transporte y 127,8% a favor de los hombres en cargos supervisorios. Entre los trabajadores de los servicios la diferencia es de 31,3% a favor de los hombres y entre los vendedores de 92,5% a favor de los hombres.

En el sector formal una mejor calificación no significa para la mujer mejores oportunidades de competencia frente al hombre. Sin embargo, las nuevas generaciones comienzan ya a definir patrones de relación diferentes. Entre las mujeres jóvenes, la remuneración se homologa en el sector informal y mejora sensiblemente en el formal. Cuando las condiciones de entrada al mercado se homologan, las remuneraciones tienden a hacerlo también. Por ejemplo, las mujeres y los hombres menores de 25 años y con educación superior tienen ingresos similares, y en general en el sector formal en esta franja de edades se encuentran las menores brechas.

En período de caída de los salarios, la participación femenina se debe fundamentalmente a la necesidad de complementar los ingresos del hogar. Una evidencia de la desventaja de las mujeres es que, en el período reciente, el deterioro de los salarios se tradujo en una mayor concentración de la población trabajadora en los tramos de menores ingresos, pero ésta afectó mucho más a las trabajadoras, quienes en 1991 devengaban menos del salario mínimo en proporciones 3,5 veces mayores que los hombres.

No obstante, independientemente del valor de los diferenciales promedio, la distribución del ingreso es muy diferente entre hombres y mujeres, concentrándose estas últimas desproporcionadamente en los tramos más bajos de la distribución. Lo que es más significativo en términos de políticas es que los ingresos de estas mujeres en los escalones más bajos de la escala se deterioraron más fuertemente que los de los hombres entre 1985 y 1991: la proporción de mujeres devengando hasta un salario mínimo pasó de 44,5% al 57% en el último año.

Las condiciones de trabajo, protección social y mercado laboral femenino

La Seguridad Social, entendida en sentido estricto como la cobertura de las contingencias enfrentadas por la fuerza de trabajo a lo largo de su vida productiva, nace y se desarrolla para responder a las necesidades del sector

formal de la economía, de manera que allí la cobertura alcanza el 75,8% de los ocupados. Pero de los que laboran en el sector informal sólo tienen cobertura el 24,4%. La cobertura es ligeramente inferior para los hombres. Estos están afiliados en 22% mientras las mujeres en 28%.

Entre 1984 y 1988 la cobertura del sistema de seguridad social en conjunto se mantuvo estable, pero aumentó la protección de las capas de trabajadores tradicionalmente desprotegidos: el servicio doméstico (+3,5%), el empleo independiente (+3,6%) y los asalariados en microempresas (+11,3%).

Debido a la fuerte participación de las mujeres más pobres en el sector informal, una ínfima proporción de ellas cuenta con alguna forma de protección social, sea la seguridad social o algún seguro privado. Aunque está establecido que el servicio doméstico y las trabajadoras por cuenta propia pueden acceder a la seguridad social, para las más pobres el costo de la cotización convierte este derecho en sólo una posibilidad formal.

Con respecto a la problemática de seguridad e higiene industrial, la situación es igualmente precaria. El Ministerio del Trabajo no recoge información sobre accidentes y enfermedades ocupacionales por sexo. Por otra parte, es conocida la debilidad estatal en lo que hace a la vigilancia de las condiciones de salud de los trabajadores. Existe ignorancia, especialmente en el caso de las mujeres, acerca de los peligros y las normas de seguridad, por lo que rara vez protestan o denuncian la situación. El Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, a través de su área programática salud realiza actualmente una investigación sobre las condiciones y programas de salud ocupacional en el país, que permitirá precisar estas situaciones y programar acciones.

En el caso de la industria de la confección se han identificado situaciones de incumplimiento de las disposiciones legales en los horarios y salarios, así como formas más sutiles de presión, tales como mecanismos de intensificación del trabajo durante la jornada y un incremento reciente de las contrataciones a muy corto plazo. Parece ser una práctica muy extendida el despido de las trabajadoras si están embarazadas. El monitoreo del tiempo empleado en cada operación se convierte en un instrumento de control al impedir a las mujeres el descanso al que tienen derecho. Se han encontrado también casos de no reconocimiento del pago por trabajo en horas extras y feriados y el cambio de contratos de tiempo indeterminado a contratos por lotes, que pueden ser tan cortos como de ocho días. Usualmente las protestas se enfrentan mediante despidos en un mercado en que es muy fácil encontrar nuevo personal dispuesto a trabajar.

En la industria de la floricultura existen evidencias de problemas de salud para las trabajadoras debido a que no se toman las precauciones necesarias. Existen tres tipos de riesgos a la salud en estos cultivos, en los cuales, de acuerdo a la información más reciente disponible (ASOCOLFLORES 1992) más de la mitad de los trabajadores son de sexo femenino. El primer y más importante riesgo es el de intoxicación debido a que se utilizan químicos en ambientes cerrados para combatir las diversas plagas que afectan los cultivos. Muchos de los riesgos pueden minimizarse si se toman precauciones que, por inadecuada información o ignorancia, las trabajadoras no siempre toman. Entre ellas destacan cambiarse la ropa, realizarse exámenes frecuentes y no ingerir bebidas

ni comidas en el lugar de trabajo. El segundo tipo de riesgo es ergonómico, debido a que los trabajadores deben permanecer por largos períodos de tiempo en posiciones que favorecen el desarrollo de lesiones en la espalda. Por último, hay un fuerte riesgo de enfermedades respiratorias debido al polen y a los continuos cambios de temperatura. Aunque ha habido mejorías en las medidas de seguridad e higiene así como en la protección social de las trabajadoras, en esta área se requiere una continua vigilancia por parte de las autoridades que actualmente no se realiza.

La menor tasa de sindicalización y contratación colectiva, difícil de demostrar con cifras pero evidente para cualquier conocedor de la problemática laboral, hace más patente la independencia de la población laboral femenina. El alcance del movimiento sindical en Colombia es en general muy limitado. Hay evidencias de que su cobertura ha disminuido durante la década de 1980. La tasa global de sindicalización, que alcanzaba 12,5% de los ocupados en 1974 y 12,3% en 1980, alcanza en 1984 a 9,3% de éstos. Debido a que las tasas son más bajas en los sectores donde predominan las mujeres puede inferirse que, salvo en los servicios públicos como salud y educación, las tasas de sindicalización femeninas son inferiores.

Es también evidente como un factor que contribuye a que la población laboral femenina esté dispuesta a aceptar condiciones de trabajo más desfavorables, su ignorancia de las disposiciones de la ley del trabajo.

La desocupación: un problema femenino

A pesar de que el mercado de trabajo se ha venido adaptando a la vertiginosa situación de incremento de la fuerza de trabajo femenino, la incorporación de personal femenino en el mercado de trabajo se ha traducido también en un mayor desempleo. En Colombia, a diferencia de otros países latinoamericanos, el desempleo femenino ha sido sistemáticamente más elevado que el de los hombres. La proporción de mujeres en el total de desempleados es de 55.2% comparado con 39,7% entre los ocupados.

El problema se ha ido agravando con el paso del tiempo debido a la incompatibilidad entre el rápido ritmo de incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo y el ritmo al cual se abren oportunidades de empleo. En 1976 las tasas de desempleo femeninas estaban un 20% por encima de las de las masculinas, pero en 1991 ya la diferencia alcanza 77%. Entre 1984 y 1989 la relación entre desempleo femenino y masculino crece, pasando de 1,5 a 1,8. Esta diferencia se mantiene en el desempleo juvenil, en el cual el de las jóvenes entre 12 y 29 años es de 1,65 veces superior al de los varones.

Un rasgo que todavía persiste es el menor rendimiento de la educación para la fuerza de trabajo femenina, que no sólo se refleja en los salarios, sino también el hecho de que cualquiera que sea el nivel educativo el desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres.

Mujeres jefes de hogar

El concepto "jefe de hogar" presenta dificultades en su utilización. El concepto que se definió con una función original (enumeración), se utiliza como indicador de las relaciones dentro del hogar y por tanto se utiliza como instrumento de política social. En este contexto, el concepto puede ser cuestionado al estar dando una visión irreal del funcionamiento económico y de toma de decisiones del hogar, en particular debido a que, por razones culturales, comúnmente se identifica al hombre como jefe de hogar, ignorando el papel de la mujer en el mantenimiento económico del hogar. Las estadísticas actuales estarían subestimando el número verdadero de hogares con jefatura femenina, al no captar un número significativo de situaciones donde las mujeres son de hecho responsables por el mantenimiento económico del hogar como también de la toma de decisiones dentro de él. Las estadísticas muestran las situaciones donde las mujeres son jefes de hogar de derecho, es decir, hogares con ausencia permanente del hombre, dado que existe el supuesto, cultural, que cuando hay hombres adultos presentes, ellos son los jefes del hogar. Por lo tanto, el concepto tiende a no captar los casos especiales de jefatura femenina de facto donde, por ejemplo, el esposo o compañero está presente pero él no contribuye realmente al bienestar económico del hogar.

La incidencia de pobreza que presentan los hogares con mujer jefe es menor al promedio general, tanto a nivel global, como para cada tipo de pobreza. En las ciudades, los diferenciales en la pobreza entre estos hogares y los que tienen jefe hombre son relativamente pequeños. Este resultado puede explicarse por varios factores. Las mujeres jefe de hogar, por ser en su mayoría viudas, tienen en promedio mayor edad que los jefes hombres, tienen hogares más pequeños y menos niños.

Las diferencias son significativas cuando hay hijos con cinco o menos años. Cuando esto sucede, en las ciudades, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares con jefatura femenina (72,5%) que en los hogares con jefatura masculina (56,8%). El tipo de pobreza que representa los diferenciales más marcados a este respecto es la pobreza sólo por ingresos que puede estar reflejando un problema más general de desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres, y no un problema particular de sólo las mujeres jefes de hogar.

Las diferencias en el nivel educativo entre hombres y mujeres jefes de hogar, desfavorables a las mujeres, hacen que las posibilidades efectivas de sobrevivencia sean menores para las mujeres que para los hombres jefes. Estos menores niveles educativos probablemente influyen en el hecho de que las mujeres jefes tienen una menor participación laboral (58,4% vs. 90,5%) y al mismo tiempo tienen un mayor desempleo (6,5% vs. 5,4%) que los jefes hombres. De hecho, la menor proporción de jefes ocupados se encuentra entre las jefes mujeres pobres (51,9%).

En los hogares pobres de las grandes ciudades se encuentra una alta concentración de mujeres jefes en servicios personales, comerciantes y operarias. Estos tres grupos ocupacionales abarcan alrededor del 90% de las mujeres jefes de hogar pobres, siendo el grupo de servicios personales el más importante al emplear cerca del 50% de las jefes ocupadas. Los jefes hombres, por el contrario, están en su mayoría ocupados como operarios, lo cual implica mejores posibilidades reales de sobrevivencia que en el caso de las mujeres jefes.

Medidas constitucionales y legislativas para garantizar la
igualdad de oportunidades a la mujer trabajadora

Constitución Nacional de 1991

El artículo 25 de la Constitución Nacional dispone que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

El artículo 40 de la Constitución Nacional, en cuanto a las funciones y cargos públicos, establece que las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

El artículo 48 de la Constitución Nacional garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El artículo 53 prevé que el Congreso expedirá el estatuto del trabajo para garantizar, entre otros, igualdad de oportunidades para los trabajadores, protección especial a la mujer y a la maternidad.

Medidas legislativas para las trabajadoras del servicio doméstico

La Ley 11 de 1988 estableció un régimen especial de seguridad social para las trabajadoras del servicio doméstico que devenguen una remuneración en dinero inferior al salario mínimo legal vigente, quienes con base en dicha remuneración podrán cotizar para el Seguro Social y obtener afiliación con todos los derechos. La cotización no podrá ser inferior al 50% del salario mínimo.

El reglamento número 824 de 1988 establece quiénes se consideran como trabajadores del servicio doméstico y las divide en internas y de por días.

La afiliación de la trabajadora del servicio doméstico es obligatoria y se efectuará por solicitud expresa y personal del patrón o de la entidad agrupadora que pueda actuar como intermediaria ante el Instituto de Seguros Sociales. Las entidades agrupadoras deberán estar legalmente constituidas y registradas ante el Instituto de Seguros Sociales (ISS) para afiliar a las trabajadoras domésticas que representen.

Medidas legislativas para mujeres jefes de hogar

El inciso final del artículo 43 de la Constitución de 1991 dispone que "El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

El proyecto de ley que se encuentra en curso para apoyar a la mujer cabeza de familia la define así: quien siendo soltera o casada, tiene bajo su cargo económica y socialmente en forma permanente hijos menores propios, u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar.

A las mujeres cabeza de familia y a las madres comunitarias se les otorga una serie de beneficios para aliviar su situación como son la posibilidad de

gozar de la seguridad social integral y el acceso preferencial a la educación, al empleo, a los sistemas de crédito, microempresas y a la vivienda subsidiada, o a muy bajos costos.

En el campo político se prevé que tendrá igualdad de participación en los organismos oficiales de decisión que tengan a su cargo programas relacionados con las mujeres cabeza de familia.

El Departamento Nacional de Cooperativas acometerá un plan especial, para promover la constitución de sociedades mutuales y similares, entre mujeres cabeza de familia, que tengan por objeto la atención de las necesidades básicas insatisfechas del núcleo familiar del cual sean cabezas.

Medidas legislativas sobre la licencia de maternidad

La reforma laboral de 1990 (Ley 50) amplió la protección a la maternidad al extender de 8 a 12 semanas la licencia remunerada.

El Gobierno, al sustentar esta implicación, recordó que se trataba de una recomendación contenida en el Convenio No. 3, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo desde el año 1919. Colombia incumplió el convenio durante 72 años y con la Reforma Laboral se puso al día en este campo en beneficio de la mujer y del cuidado del niño recién nacido.

El artículo 34 de la Ley 50 de 1990 establece que "Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dos semanas en la época del parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar el descanso". El inciso segundo habla de la remuneración del descanso cuando la trabajadora no tiene un salario fijo. En el tercero, se establece el requisito del certificado médico de embarazo. El párrafo permite a la trabajadora, que es la titular del derecho al descanso, "ceder" una semana del mismo, en favor de su esposo o compañero permanente para que la acompañe en el momento del parto y en la fase inicial del puerperio. El inciso cuarto hace extensivos los beneficios introducidos por la reforma para la madre adoptante del menor de 7 años de edad, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta.

Los hombres que adopten y que no tengan cónyuge o compañera permanente también tienen derecho a las 12 semanas de licencia.

El artículo 35 de la Ley 50 de 1990 prohíbe el despido de la mujer del trabajo por motivo de embarazo o lactancia:

- "1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia.
2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período de embarazo o dentro de los tres meses posteriores al parto, y sin autorización del Ministerio del Trabajo."

Asimismo, establece los derechos de la mujer despedida por embarazo o lactancia y la correspondiente sanción para el empleador que la ha despedido: "La trabajadora despedida sin autorización de la autoridad tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo y además, al pago de las 12 semanas de descanso remunerado, si no lo ha tomado".

El artículo 701 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) establece normas de obligatorio cumplimiento para el patrón o empleador que tiene a su servicio personal femenino. Dentro de ellas, están las relacionadas con las ropas de trabajo que deben ser especiales, confortables a cualquier temperatura, apropiadas al trabajo y atractivas; prevé medidas para que el cabello de las mujeres no sea atrapado por las correas, los zapatos deben proveer la estabilidad necesaria y por consiguiente se deberá persuadir a las trabajadoras de la inconveniencia de uso de tacos o tacones altos. Este mismo artículo habla de facilidades sanitarias a fin de evitar la fatiga y las tensiones.

Los artículos 699 y 700 establecen prohibiciones para proteger la salud de las mujeres embarazadas: para trabajos nocturnos que se prolonguen por más de cinco horas y para trabajos que demanden levantar pesos o para los cuales la mujer deba estar parada o en continuo movimiento; en trabajos que demanden gran equilibrio del cuerpo, tales como trabajar en escaleras, o en manejo de máquinas pesadas o que tengan puntos de operación peligrosa.

El artículo 703 establece la obligación de las empresas que ocupan más de 50 mujeres de nombrar como director o jefe de consultas para mujeres a una mujer o a una asistente social.

El artículo 705 establece la obligación de las empresas que ocupan mujeres a impartirles periódicamente instrucción sobre prevención de accidentes, enfermedades profesionales, así como de higiene.

El artículo 706 obliga a las empresas que ocupan a la mujer a incluir en el Comité de Higiene y Seguridad al personal femenino, proporcionalmente al número de mujeres ocupadas.

El artículo 704 establece la igualdad de las mujeres y los hombres en materia de salud ocupacional: "Las empresas estarán en la obligación de proporcionar a las mujeres las mismas oportunidades que a los varones. Las condiciones generales de seguridad, sanidad e higiene deberán ser las mismas".

La división de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es la encargada de hacer cumplir las disposiciones de esta resolución. Las empresas y patronos están obligados y tienen que demostrar cada seis meses que cumplen con sus obligaciones.

La división de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de resolución motivada, puede imponer sanciones a los infractores, empresas y patronos, previstas en el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965 y tomar las medidas que estime necesarias.

El Ministerio de Salud prevé: ampliar con criterio epidemiológico la cobertura de los servicios de salud ocupacional a toda la población trabajadora del país de acuerdo con sus necesidades reales y orientando las acciones con énfasis hacia los grupos laborales de mayor riesgo, vulnerabilidad y del sector no formal.

Recientemente, mediante Resolución No. 001531 de 6 de marzo de 1992 del Ministerio de Salud, se reconoció expresamente que "la mujer tiene derecho a ambientes de trabajo y condiciones de vida que no afecten su fertilidad ni su salud". En la misma Resolución se expresó la decisión del Ministerio de "difundir estos derechos entre las entidades que prestan servicios de atención en salud y el conjunto de las instituciones del sector" y se creó para estas entidades e instituciones el deber de "promover entre las pacientes y comunidades el conocimiento y aplicación de los Derechos de Salud de la Mujer".

Artículo 12. Salud

- "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."

Algunos indicadores de salud relativos a la mujer como son la tasa global de fecundidad y la esperanza de vida al nacer han mejorado. La primera se calcula en 2,9 hijos por mujer para 1990 y la segunda es de 72 años. Sin embargo presenta marcadas diferencias según nivel educativo y región geográfica, alcanzando hasta promedios de 4,5 hijos por mujer.

Principales causas de mortalidad femenina

a) Mortalidad general

Las mujeres han presentado históricamente menores tasas de mortalidad general. Para el período 1986-1989, la tasa bruta de mortalidad femenina fue de 4,8 por 1.000 y la masculina de 5,6 por 1.000. Sin embargo, las mujeres se enferman con mayor frecuencia, requiriendo mayor atención de los servicios de salud. La estructura de causas de mortalidad femenina ha tenido importantes variaciones. Las enfermedades infecciosas, las enteritis y otras enfermedades diarreicas que ocupaban el primer lugar en 1975, descendieron al quinto en 1981 y al décimo en 1988. Asimismo, las inmunoprevenibles presentan tasas muy bajas, y algunas de ellas han desaparecido.

El mayor peso dentro de la estructura general de mortalidad femenina lo ocupan las enfermedades crónicas no infecciosas; sobresalen las enfermedades del corazón y las cerebro-vasculares; el cáncer es una causa cada vez más

importante, predominando el gástrico, el de pulmón y el de cuello uterino, ovarios y mama, ello implicando mayor demanda de atención para el grupo de más de 40 años y de acciones de promoción y prevención más eficaces. El cáncer de cuello uterino ocupa el séptimo y sexto lugar dentro de las causas de muerte para los grupos de 15 a 44 años y 45 a 59, situación que obedece principalmente a inadecuados hábitos de prevención y autocuidado, falta de instrucción, dificultades en el acceso a tecnologías de detección y tratamiento precoces y no propiamente a la letalidad de estas patologías en la mujer.

b) Mortalidad materna

Es el indicador negativo de salud con menor transformación en los últimos 15 años. Para 1977 se registraron 192 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos; para 1981 eran 117 y en 1990 se calcularon en 110. Esta situación es más preocupante si se considera que existen altos índices de subregistro por la dificultad de clasificación de dichas muertes y la poca representatividad de los estudios realizados. Según cálculos, para 1991 la tasa alcanza cifras de 200 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos, dato que coincide con los patrones de alta fecundidad que persisten en grupos vulnerables y en población de riesgo. Estas causas permanecen invariables y son de carácter prevenible, como se observa en el cuadro siguiente:

Causas de mortalidad materna

Causas En su orden	1990		1991	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1. Otras obstétricas directas	169	31,24	188	36,65
2. Toxemia del embarazo	154	28,47	127	24,76
3. Otros abortos	92	17,01	77	15,00
4. Hemorragias del embarazo y parto	34	6,28	37	7,20
5. Complicaciones del puerperio	57	10,54	35	6,80
6. Aborto espontáneo	6	1,11	3	0,50
7. Aborto inducido legalmente			1	0,10
8. Aborto inducido ilegalmente	10	1,95	15	2,90
9. Infecciones aparato genito-urinario	6	1,11	6	1,11
10. Causas obstétricas indirectas	9	1,66	7	1,30
11. Embarazo parto obstruido	4	0,62	4	0,77
Total	541	100,00	516	100,00

Morbilidad

Las mujeres presentan las mayores tasas de enfermedad para todas las causas, siendo su prevalencia, de acuerdo con el Estudio Nacional de Salud (1977-1981), del 44% para las mujeres y 38% para los hombres. Son por tanto las mujeres el grupo de población que demanda mayor atención.

Considerando la morbilidad por egresos hospitalarios, las cinco primeras causas están relacionadas con la salud reproductiva y sus complicaciones. Otras causas importantes son enfermedades infecciosas, el trauma y la violencia y las enfermedades crónicas. Según consulta externa, las enfermedades de la piel y el tejido subcutáneo, las infecciones respiratorias agudas, las de los órganos genitales, las enteritis y otras diarreicas, las laceraciones, heridas y traumatismos constituyen las primeras causas de consulta.

Problemas de salud de especial atención

a) Prevalencia del aborto

Aunque no se dispone de cifras confiables, debido a su carácter de ilegalidad y consecuente penalización, algunos datos parciales tienden a mostrar aumento en su incidencia en los últimos años. Para 1993 se calculan 450.000 abortos al año en Colombia.

A pesar del subregistro, los datos muestran que ocupa los primeros lugares en la morbimortalidad materna:

- Entre 1980 y 1990 constituyó la segunda causa de muerte materna, aportando el 23% de éstas;
- De 1986 a 1990 fue la tercera causa de egreso hospitalario;
- Para 1991 se registraron 77.673 casos, siendo la cuarta causa de egreso para el grupo de 15 a 19 años y la quinta para el de 20 a 24.

b) Impacto de la violencia sobre la mortalidad

Para el total de la población femenina, las muertes violentas producto del homicidio y de lesiones intencionales ocupan el undécimo lugar; para el grupo de 15 a 44 años, constituye la primera causa y para el grupo de 5 a 14 años la sexta. Quedan por fuera de los registros los numerosos casos de lesiones, producto de la violencia intrafamiliar, que la misma mujer encubre, o que no se registra como tal. Esta situación pone de presente el deterioro de las condiciones sociales y la vulnerabilidad del grupo de 15 a 44 años, la falta de mecanismos de protección, siendo más preocupante que las instituciones de salud, a pesar de su impacto, no cuenten con mecanismos para registrar esta problemática, ni con programas adecuados y que en general sean escasas las acciones institucionales, tanto públicas como privadas.

c) Enfermedades de transmisión sexual y SIDA

Según el sistema de información del Ministerio de Salud, las enfermedades transmitidas sexualmente (ETS) constituyeron la primera causa de consulta externa entre 1986 y 1990 para el grupo de 15 a 44 años y la tercera para todos los grupos de edad. Según egreso hospitalario 1986-1990, fue la séptima causa. Aunque no se tiene una dimensión real del problema, ya que estos datos sólo corresponden a la información oficial, algunos estudios y apreciaciones clínicas plantean un aumento en la prevalencia de las ETS, especialmente entre los adolescentes y en edades cada vez más tempranas.

Con relación al SIDA, el aumento de transmisión en mujeres es un hecho en el mundo, del cual Colombia no es la excepción, como tampoco lo es la mayor vulnerabilidad de este grupo por razones biológicas y sociales. Si bien en el Ministerio de Salud y en algunas instituciones privadas se ha tomado conciencia de la vulnerabilidad de la mujer, y se han focalizado acciones a grupos de trabajadoras sexuales y diseñado mensajes de educación y prevención específicos para este grupo, son todavía medidas insuficientes, que requieren ser ampliadas y profundizadas.

Las siguientes cifras son apenas un indicador de la forma en que ha venido creciendo el problema: en 1991 se registraron 262 defunciones, de las cuales 236 en hombres y 36 en mujeres. A octubre de 1992 se registraron 2.744 casos en hombres y 212 casos en mujeres y en abril de 1993, 2.855 casos del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y 3.304 de SIDA.

d) Embarazo precoz

Es una problemática en aumento, de especial atención por sus graves consecuencias sociales e individuales. El 20,9% de las jóvenes entre 15 y 19 años ya han iniciado relaciones sexuales, y un alto porcentaje de éstas ha tenido su primera relación antes de los 15 años. Adicionalmente, este grupo presenta alto riesgo de embarazo: el 63,1% (15 a 19 años) no usa ningún método de planificación.

Para 1990, el 10% del grupo de 15 a 19 años ya son madres, de éstas, el 62% no contaban con educación formal; el 16% tenían primaria y sólo el 5% secundaria o más, lo cual plantea que a menor nivel educativo, más temprano se inicia la maternidad, situación que se da en los grupos más pobres.

En Colombia, no existe la circuncisión femenina como práctica cultural.

Prevalencia y acceso a métodos de planificación familiar

Para 1990 se encontró que el conocimiento de los métodos de planificación familiar es casi "universal"; 87% de las mujeres en edad fértil informan tener conocimiento sobre ellos, lo cual no implica necesariamente su uso adecuado. Su uso es más frecuente en las mujeres en unión (54% casadas y 50% en unión libre).

La prevalencia de uso de métodos de anticoncepción ha tenido un notable incremento en las últimas dos décadas. Entre 1976 y 1990 ha sido del 28%; los métodos modernos han aumentado 47% y los tradicionales han disminuido en un 22%.

La prevalencia general de uso es del 66% en las mujeres en unión. El método más usado y conocido es la esterilización femenina 20,9% (una de cada cinco mujeres unidas) seguido de la píldora con el 14,1% y el dispositivo intrauterino con el 12,4%. El 11% aún sigue usando métodos "tradicionales".

El sector público es el primer proveedor de DIU, cerca de 39%, y el privado de esterilización femenina y masculina, 60% y 70% respectivamente; los demás métodos son adquiridos en el mercado (droguerías), con y sin prescripción médica (más del 70% de los casos).

Coberturas institucionales para planificación familiar

En el sector oficial es muy baja; llega solamente al 19,7% de la población; el sector privado cubre el 43% y la seguridad social el 5,7%; el resto de hombres y mujeres son cubiertos por sectores no especificados. Los problemas de acceso a los métodos son de tipo geográfico, económico, y de existencia de suministros, lo que hace la situación más difícil para los grupos más pobres.

Estas bajas coberturas del sector oficial obedecen a que las políticas de población no han recibido suficiente impulso de los gobiernos. Los programas desarrollados han contado con más apoyo de organismos internacionales que de políticas nacionales. De otra parte, durante mucho tiempo no se incluyeron partidas del presupuesto nacional para estos programas. Desde hace pocos años el Ministerio de Salud cuenta con presupuesto para este fin, que no logra cubrir las demandas de la población.

En los últimos años se han emprendido esfuerzos al interior del Ministerio de Salud para mejorar este programa, a través de la capacitación del personal, para prestar educación y asesoría a los usuarios, mediante la modalidad de "consejerías de P.F." y ampliar la oferta de métodos definitivos, con la organización de centros para la atención quirúrgica voluntaria. De otra parte, se está trabajando en mejorar los mecanismos de coordinación entre las entidades públicas y privadas tanto a nivel nacional como local.

Coberturas de atención prenatal y parto

La cobertura de atención prenatal para los subsectores oficial y mixto fue de 78,2%. En promedio se atienden 2,1 consultas por gestante. Cabe destacar que las mujeres que acuden al control prenatal son las que tienen mayor nivel educativo, menor paridad y viven en zonas urbanas. El 21,8% de las gestantes no reciben ningún tipo de atención prenatal y corresponden a la población de mayor riesgo. La vacunación antitetánica, componente de la atención prenatal, alcanzó coberturas del 60% en las zonas endémicas y alrededor del 50% para el total del país en 1991.

La cobertura de atención al parto en los subsectores oficial y mixto ha tenido el siguiente comportamiento: en 1988 fue del 71,1%; en 1990 fue del 76% y en 1991 del 77%. De los partos atendidos en 1991, 433.042 fueron partos normales, 8.999 intervenidos y 65.430 cesáreas.

A pesar de que las coberturas mencionadas se consideran relativamente altas, se encuentran concentradas en algunas áreas del país, quedando un porcentaje importante de población pobre, dispersa y sin acceso a los servicios.

Sin embargo, el principal problema de la cobertura está relacionado con la calidad, en especial lo que tiene que ver con el trato integral y humanizado y el desconocimiento de la mujer como sujeto social inscrito en una cultura particular. Diferentes estudios que evalúan la percepción y satisfacción de las mujeres con los servicios de salud, coinciden en señalar como motivos centrales de insatisfacción: horarios inadecuados a su disponibilidad de tiempo, largas horas de espera, demora en la obtención de los diagnósticos clínicos, maltrato físico y verbal durante los exámenes físicos, falta de privacidad y dificultades de comunicación con el personal de salud.

Además de los anteriores problemas de salud, que plantean los indicadores mencionados, es necesario mencionar los siguientes:

a) Históricamente, la salud de la mujer ha sido reducida a lo biológico y al rol reproductivo, dirigiéndose la atención prioritariamente al embarazo, parto y postparto;

b) Por lo anterior, se ha dado poca atención a otros problemas y necesidades de salud, tales como maltrato y violencia, sexualidad, salud mental, problemas de la tercera edad, salud ocupacional, entre otros, y sobre los cuales tanto la información como los programas específicos son escasos o inexistentes, a pesar de formar parte de los indicadores convencionales;

c) Tampoco se han considerado suficientemente las demandas específicas asociadas al ciclo vital femenino: niña, adolescente, adulta no gestante, edad avanzada;

d) La mayoría de los programas de salud, especialmente los de atención primaria, incorporan a la mujer como un agente para el cuidado de la salud y educación en el ámbito doméstico y comunitario, sin considerar sus propias necesidades;

e) Los programas en general, no consideran las especificidades de género y no permiten un acercamiento más humano de la mujer con los servicios y los agentes de salud, lo que limita el acceso y la eficacia de la atención.

Medidas para eliminar la discriminación en la atención médica y garantizar servicios adecuados

Con el fin de avanzar en la eliminación de la discriminación en la atención médica a la mujer, se han tomado diferentes clases de medidas, algunas de carácter general y otras específicas. Las primeras tienen como referencia el marco constitucional, el desarrollo legal del país y las políticas de Estado; las segundas se refieren a políticas sectoriales, normas y programas.

Marco constitucional

La Constitución de 1991, establece la atención en salud como un "servicio público a cargo del Estado", que incluye la promoción de la salud, el saneamiento básico y la participación de la comunidad, como aspectos esenciales para la prestación del servicio de salud.

En relación con la mujer y la familia, define el derecho que tiene la pareja a decidir libre y responsablemente el número de hijos (artículo 42); establece la obligación del Estado de proteger a la mujer durante el embarazo y el parto, de otorgar subsidio alimentario a la mujer desempleada, desamparada y de manera especial a la mujer cabeza de familia (artículo 43); la atención gratuita en instituciones de salud del Estado al menor de un año que no esté cubierto por ningún tipo de seguridad social (artículo 50); ordena la protección al anciano en materia de seguridad social y subsidio alimentario (artículo 46) así como también la del disminuido físico, sensorial y síquico.

Si bien estos principios plantean el avance de privilegiar los derechos de la persona y en convertirlos en disposiciones constitucionales, su aplicabilidad depende en buena medida del desarrollo legal posterior; situación a la que no se ha llegado aún. Los avances se han dirigido a la reglamentación de la seguridad social y la ley de transferencias a los entes territoriales de competencias y recursos para garantizar la descentralización de la salud.

Aspectos legales en salud

La legislación laboral en materia de salud, consagrada en la Ley 50 de 1990, ya mencionada en el artículo II sobre protección a la maternidad y a la lactancia.

La Resolución 02400, del 22 de mayo de 1979, prohíbe entre otros:

- a) Emplear menores de 18 años y mujeres de cualquier edad en actividades que impliquen contacto con sustancias tóxicas, radiactivas y en general nocivas para la salud;
- b) Turnos nocturnos por más de 5 horas, para mujeres embarazadas;
- c) Emplear a las mujeres de cualquier edad y gestantes en trabajos riesgosos y que demanden esfuerzo físico superior.

Estas medidas, de obligatorio cumplimiento, no tienen un arraigo similar a su importancia, de una parte por la insuficiente conciencia para cumplirlas tanto a nivel general como en el sector económico y empresarial. En consecuencia, los empleadores tratan de evadirlas al máximo, y en la práctica las mujeres siguen siendo discriminadas en el acceso al trabajo y en la remuneración; con frecuencia no se respetan los tiempos de la lactancia, especialmente en las pequeñas empresas y usualmente se solicita la prueba de embarazo como requisito para la vinculación laboral, a la que se someten las mujeres por necesidades del empleo.

Políticas nacionales

Política para la juventud colombiana

Por medio de la cual el Gobierno, a través de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, propende por el desarrollo integral de la Juventud, establece como parte de la estrategia de Desarrollo Humano, el impulso e implementación del Plan Nacional de Educación Sexual.

El plan, como alternativa de solución a una realidad social en la que aumentan las manifestaciones de una vivencia sexual problematizada (incremento de morbimortalidad por aborto, de embarazo en adolescentes, de riesgo a enfermedades de transmisión sexual y SIDA), dentro de un contexto de promoción y prevención, busca promover en el individuo, la familia y la comunidad la valoración positiva de la sexualidad, la igualdad social de los géneros, la autonomía y responsabilidad, en el ejercicio de la sexualidad.

Dicha política fue aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el 23 de noviembre de 1992.

Política integral para las mujeres colombianas

Aprobada por el CONPES el 23 de noviembre de 1992, por medio de la cual el Gobierno, a través de la Consejería para la Juventud, la mujer y la Familia, busca garantizar el desarrollo integral y equitativo de las mujeres colombianas, propone dentro de las estrategias de desarrollo humano, en materia de salud, el apoyo al Ministerio de Salud, para la implementación de la política de salud de la mujer, mediante la transferencia de metodologías y experiencias que han adelantado las organizaciones no gubernamentales y/o universidades para la atención específica a la mujer y la promoción de la salud.

Si bien no es posible todavía hablar de obstáculos de estas políticas, dada su reciente promulgación, sí es posible identificar, como limitantes para su proceso de implementación, las dificultades propias de los procesos de coordinación interinstitucional y la dinámica de las instituciones del Estado. Aunque se avanza en el proceso, no es fácil que sean rápidamente asimiladas e incluidas como parte de los programas regulares de dichas instituciones.

De otra parte el enfoque de género no goza todavía de la aceptación de todos los sectores del Estado, y lograr que éste pueda permer las instancias de planificación y programación de políticas, planes, programas y recursos, exige numerosos y decididos esfuerzos.

Política sectorial: "Salud para las mujeres, Mujeres para la Salud"

El Ministerio de Salud, consciente del papel protagónico que tienen las mujeres en salud como usuarias y proveedoras de servicios, de las insuficientes e ineficaces respuestas a sus demandas y de la inexistencia de un enfoque integral, que dé cuenta tanto de la multicausalidad del proceso salud-enfermedad, como del impacto que sobre éste tienen las condiciones de género, formuló en la política: "Salud para las Mujeres, Mujeres para la Salud".

La política se propone en términos generales:

- a) Elevar la calidad de vida de las mujeres;
- b) Disminuir las desventajas entre hombres y mujeres para el acceso a servicios de salud, ampliando coberturas, mejorando la calidad de la atención en

términos de integralidad y humanización, ofreciendo nuevos servicios y programas (violencia, salud mental, salud ocupacional) y reestructurando los existentes;

c) Fortalecer el protagonismo de la mujer en el sector, promoviendo de un lado su participación en los procesos de toma de decisiones, solución de problemas y de otro, propiciando su autonomía y autocuidado en lo que atañe a su cuerpo, sexualidad y salud.

En desarrollo de esta política se ha trabajado en dos direcciones:

Hacia el país: difundiendo la propuesta en sectores gubernamentales y no gubernamentales del área de Salud, académicos, políticos y organizaciones de mujeres.

Al interior del sector: se ha trabajado simultáneamente en dos líneas:

a) En el Ministerio de Salud: hacia la articulación y coordinación con las dependencias y programas, para la incorporación de este enfoque dentro de las acciones regulares. Hasta el momento se han tenido logros parciales, y la articulación se ha dado en acciones puntuales, con los programas de Salud Reproductiva, ETS/SIDA y Participación de la Comunidad y en la elaboración de materiales educativos de promoción y autocuidado de la salud femenina (radionovelas, afiches y cartillas, manuales);

b) En las Entidades Territoriales: hacia la institucionalización de la política en las direcciones Seccionales y Locales de Salud, para lo cual se han iniciado en nueve (9) de las grandes ciudades, acciones de capacitación y sensibilización a funcionarios, impulso a la elaboración de diagnósticos locales de salud de la mujer, diseño y propuestas para reestructuración e integración de los programas dirigidos a la mujer para el mejoramiento de la calidad de los programas.

El Ministerio de Salud expidió la Resolución No. 1531 de 1992, por medio de la cual se asocia a la celebración del Día Internacional de la Mujer, establece los Derechos de salud de la Mujer y la responsabilidad de las instituciones del sector de difundirlos y aplicarlos.

Dentro de las limitaciones que enfrenta la política está la baja prioridad que tiene en el Ministerio de Salud; no cuenta a nivel central con una adecuada estructura de recursos humanos y financieros que le permitan avanzar rápidamente en su institucionalización. Los procesos de transformación que implica su implementación al interior del sector se ven en gran medida limitados por la falta de apoyo de los niveles directivos.

Programas institucionales

Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia

Dentro del área de salud, en desarrollo de lo propuesto en las políticas de juventud y mujer, mencionadas anteriormente, la Consejería Presidencial está desarrollando los siguientes proyectos, con la metodología de focalización y de proyectos demostrativos:

a) En salud de la mujer: mejoramiento de la calidad de atención, en servicios de Salud de cinco ciudades; acceso a servicios especializados de salud y previsión social para mujeres trabajadoras del sector informal: educación y prevención de problemas de salud ocupacional, en trabajadoras del sector informal. Asimismo apoya al Instituto Nacional de Cancerología, en el desarrollo de acciones de promoción y prevención del cáncer de cervix;

b) En educación sexual y salud del adolescente: atención integral en salud al adolescente en siete ciudades del país; casas albergue para adolescentes embarazadas en ciudades; talleres de educación sexual para jóvenes, maestros, padres, funcionarios de los sectores salud y educación, en siete ciudades.

Los obstáculos que enfrentan estos programas tienen que ver con el proceso de modernización institucional y de transición administrativa. La capacidad de ejecución se vio mermada por definiciones legales sobre las nuevas normas y por el incipiente proceso de reorganización estatal. Asimismo, la naturaleza "demostrativa" de los proyectos (lo que implica una limitada cobertura) no ha permitido dar respuesta a la magnitud de las problemáticas abordadas. Si bien se adelantan acciones para enfrentar y superar este aspecto, mediante la aplicación de nuevas y ambiciosas estrategias por parte de la Consejería, con frecuencia generan críticas y escepticismo en la comunidad haciendo menos rápida su superación.

Atención integral a la mujer

Como parte de las acciones de institucionalización de la política integral para la mujer, se están realizando acciones para la restauración de los programas dirigidos a la mujer, y a la creación del programa de atención a las víctimas de la violencia, y otros en las áreas de salud mental y salud ocupacional. Sin embargo, como ocurre con la mayoría de las medidas presentadas, todavía no se puede hablar de logros e impacto. En el área de salud reproductiva se continúan desarrollando, en coordinación con el Ministerio de Salud, los programas de prevención y control de la morbilidad materna y perinatal, de lactancia materna, planificación familiar, inmunizaciones, atención nutricional y salud oral a las gestantes.

Es importante destacar aquí el proceso de descentralización en que se halla el sector como una de las medidas importantes para mejorar las condiciones de salud de la población y mediante el cual la mujer puede ser beneficiada en gran medida.

El proceso se propone en términos generales, el desarrollo de servicios de salud más eficientes y cercanos a los ciudadanos, en un contexto de mayor autonomía y poder de decisión, con sistemas más modernos de gestión y administración, con mayores recursos económicos, con mayores y más dinámicos espacios para la participación ciudadana y comunitaria.

Si bien estas medidas apenas se están poniendo en marcha, y requieren de un lado el compromiso y voluntad política de todos los niveles implicados y, del otro, la preparación de la comunidad para hacer más eficiente su participación, está dado el espacio para que los programas y planes de salud se concierten y se

adecuen a las necesidades locales y en los cuáles las mujeres, por su especial relación con el sector, tienen mucho que aportar.

Programa de control y detección del cáncer de cervix

Desarrollado bajo la coordinación y asesoría técnica del Instituto Nacional de Cancerología, cuyas acciones de promoción, educación y tratamiento tienen cubrimiento nacional.

Hogares comunitarios: familia, mujer e infancia (FAMI)

Programa coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dirigido a la atención específica a madres gestantes y lactantes, de los sectores más pobres, en aspectos como: mejoramiento nutricional; reducción y control de enfermedades de la madre y el niño; apoyo a la crianza y socialización, fortalecimiento del vínculo madre-padre-hijo. En 1992 el programa atendía 107.889 niños y 123.714 madres; para 1994 espera cubrir 280.856 mujeres y 245.166 niños menores de 2 años.

Programa Nacional de Acción en favor de la Infancia

Es un programa coordinado por el Despacho de la Primera Dama, en el cual se articulan los diferentes programas institucionales dirigidos a la infancia y a la mujer en edad reproductiva, en las áreas de salud, nutrición, educación, protección especial y saneamiento básico. El programa busca responder a los compromisos internacionales adquiridos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en Nueva York en septiembre de 1990.

La población objetivo es considerada de alto riesgo y está constituida por los niños y las mujeres gestantes y lactantes en condiciones de pobreza y miseria.

En lo relativo a la salud de la mujer gestante, en coordinación con el Ministerio de Salud, el programa, se propone para 1994:

- Reducir en un 77% la tasa de mortalidad materna.
- Tener una cobertura de captación de la gestante, en el primer trimestre del embarazo del 50%.
- Tener una cobertura de atención prenatal del 50%.
- Reducir en un 5% la proporción del embarazo en adolescentes.

En el área de nutrición, a través del programa FAMI (Hogares comunitarios, Familia, Mujer e Infancia), se propone para 1994 reducir los niveles de anemia en las gestantes que asisten a los FAMI (280.856) y eliminar la carencia de vitamina A en el total de las gestantes de estratos pobres.

Artículo 13. Beneficios sociales y económicos

Medidas legislativas o de otro tipo para garantizar la igualdad de acceso a los beneficios económicos y sociales

Los Estados partes adoptarán 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.

Por los principios constitucionales y legales de igualdad entre el hombre y la mujer, ésta no tiene limitaciones de orden legal en la obtención de créditos y beneficios sociales.

La Constitución Nacional en el capítulo 2 del título II establece los derechos sociales, culturales y económicos a favor de todas las personas, sin ninguna clase de discriminación.

Actualmente se ha presentado al Congreso de la República un proyecto de ley sobre seguridad social, el cual se encuentra en discusión. El proyecto plantea un subsidio a los afiliados que no tengan suficiente capacidad de pago, atendiendo con prioridad a las mujeres en estado de embarazo, postparto, período de lactancia, mujeres cabeza de familia.

Políticas y programas que buscan asegurar la igualdad

En la "Política social para los jóvenes y las mujeres" aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, se establecen políticas integrales específicamente orientadas hacia la mujer, dentro del desarrollo productivo y la apertura económica que vive el país con la creación de mecanismos para su inserción moderna y eficiente en todos los procesos de desarrollo económico tanto en las áreas urbanas como rurales.

Plantea este documento que la política estatal debe encaminarse a la modificación de los aspectos culturales, que tradicionalmente se han traducido en discriminación e inequidad entre géneros, buscando elevar y mejorar las condiciones de vida de las mujeres, incorporando en el Estado y en sus instituciones una visión de género que conciba a la mujer como factor fundamental de desarrollo y le asegure los servicios y programas, centrándose en la mujer rural y en las urbanas marginales.

De acuerdo con un inventario nacional de proyectos realizado por el Departamento Nacional de Planeación en 1989 se identificaron 437 proyectos con mujeres, que se clasifican de la siguiente forma:

/...

Proyectos según actividad principal

<u>Tema</u>	<u>Porcentaje</u>
Económicos	54,0
Capacitación	16,0
Organización	7,3
Salud	5,5
Investigación	3,2
Asesoría legal	1,1
Bienestar	2,0
Alimentación	1,6
Cultura	0,7
Otros	2,7

Fuente: Inventario Nacional de Proyectos con Mujer DNP-UNICEF, 1989, Bogotá, Colombia.

Los proyectos que tienen mayor cobertura son los de divulgación y los proyectos con menor cobertura son los de tipo económico.

Proyectos según entidad coordinadora

<u>Tipo de organización</u>	<u>Número de proyecto</u>
Organizaciones gubernamentales	231
Organizaciones no gubernamentales	101
Organizaciones de mujeres	62
Organizaciones religiosas	15
Otras	28

Fuente: Inventario Nacional de Proyectos con Mujer DNP-UNICEF, 1989, Bogotá, Colombia.

En este inventario los proyectos urbanos están financiados por organizaciones no gubernamentales, pues hasta esta fecha (1989) la política estatal para las mujeres estaba principalmente orientada hacia el sector rural.

El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas desde 1991 está desarrollando programas específicos en pro de la mujer:

Organización cooperativa y asistencia técnica empresarial

Este proyecto está destinado con el fin de apoyar a grupos de mujeres vinculadas, de una u otra forma, a la pesca artesanal ya sea directamente en la

captura, la comercialización, vendedoras ambulantes, esposas o compañeras de los pescadores artesanales.

Constitución de un ente comercializador

Este proyecto pretende agrupar a su alrededor comunidades que ha venido atendiendo dentro del convenio existente con Artesanías de Colombia. Son cooperativas conformadas preferencialmente por mujeres cuya actividad central es la producción de artesanías: cestería, sombreros, hamacas, etc. Su dificultad central es la presencia de innumerables intermediarios que encarecen el producto, reteniendo el valor acumulado.

Este programa cubre a 200 mujeres aproximadamente, agrupadas en 10 cooperativas en 5 departamentos.

Organización empresarial cooperativista

Tiene por objeto identificar y organizar empresarialmente, bajo la forma cooperativa, a las mujeres que han quedado viudas como producto de la violencia.

De otro lado, la Consejería para los Derechos Humanos ha identificado, para la puesta en marcha del proyecto, un grupo inicial de 300 mujeres, las cuales se localizan principalmente en los departamentos de Santander, Antioquia y Córdoba.

Desde la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia se vienen desarrollando dos programas que apuntan a mejorar la condición de la mujer:

a) Programa para mujeres jefes de hogar

El programa consiste en un paquete integral de servicios para apoyar a las mujeres cabeza de familia, ubicadas en los estratos más pobres de las áreas urbanas con el fin de lograr el mejoramiento de sus condiciones de vida y del núcleo familiar.

b) Desarrollo tecnológico para las mujeres microempresarias

Este programa busca mejorar con el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) una estrategia de desarrollo tecnológico y comercial para las mujeres microempresarias.

Obstáculos

Los programas económicos financiados por el Estado no cuentan con la suficiente estructura y alcance para descargar a la mujer de las responsabilidades domésticas por una parte, y por otra porque por su cobertura, recursos, tipos de productos de baja competitividad, no son suficientes para que la mujer logre formar un capital importante, que le de acceso al crédito en forma racional. Por la baja cobertura de dichos programas, la mujer debe recurrir a diversos tipos de organizaciones en busca de financiamiento y a sus necesidades económicas como son las cooperativas, las entidades de ahorro y préstamo, los bancos, los fondos de ahorro.

Además sobre la mujer pesan no sólo los patrones socioculturales existentes, sino las condiciones laborales y de trabajo que aún son inequitativas y más aún cuando no tienen vínculo laboral.

Las mujeres que trabajan en el sector informal de la economía carecen de beneficios laborales y deben procurárselos con recursos propios.

Por otra parte, el peso de la doble jornada de la mujer le limita el acceso a las actividades recreativas y culturales.

En cuanto a los subsidios para los hijos y para adquirir vivienda, así como el acceso a la seguridad social, solo los recibe la mujer que tiene un vínculo laboral, pero no existe para las que no lo tienen o sólo lo reciben indirectamente, si el esposo o compañero tienen relación laboral.

Artículo 14. Mujer rural

- "1. Los Estados partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente 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 partes 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 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."

Según la Encuesta Nacional de Hogares Rurales de 1988, del total de población catalogada como rural, el 73,2% corresponde a la población en edad de trabajar, distribuyéndose en forma similar entre hombres (50,1%) y mujeres (49,9%). Sin embargo, esta paridad no se refleja en la distribución de la población económicamente activa, en donde de un total de 5.183.180, el 73,7% son hombres y el 26,3% mujeres.

Del total de población ocupada el 59,9% corresponde a trabajadores agrícolas, seguidos por trabajadores operarios no agrícolas 17%, comerciantes 9,5%, servicios 8,6% y en menor escala profesionales y técnicos, personal administrativo, etc. Esta situación expresa una alta diversificación del empleo por fuera de la actividad agropecuaria y una creciente nuclearización de la población rural en las cabeceras.

Al desagregar esta población ocupada según rama de actividad se encuentra una clara diferenciación entre ambos sexos mostrándose una mayor presencia de mujeres remuneradas en trabajos no agrícolas. En efecto, mientras que sólo el 27,2% obtienen su ingreso de trabajos agrícolas, en la misma categoría existen 70,8% de hombres. Las mujeres se ubican comparativamente en mayor proporción en servicios (25,2% vs. 3% hombres), operarios no agrícolas (18,7% vs. 16,5% hombres), personal administrativo (4,2% vs. 1,4% hombres) y profesionales (6,1% vs. 1,7% hombres). Estos indicadores muestran que la mujer rural contribuye de manera importante al proceso de diversificación de las actividades en el sector, incrementándose sustancialmente su trabajo en el comercio y los servicios personales, que captan actualmente la mitad de las empleadas rurales.

Al analizar la posición ocupacional la población se distribuye entre jornaleros (32,9%), por cuenta propia (32,9%), trabajadores familiares sin pago (14,7%) y empleados (11,6%). Entre las mujeres la categoría más representativa es la de trabajadora por cuenta propia (36,5% frente a 31,8% hombres), seguida de las empleadas (17,8% vs. 9,4% hombres), servicio doméstico (10,1% vs. 0,1% hombres) y trabajador familiar sin pago (22,6% vs. 12,1% hombres).

Aunque la mujer asuma cada vez más el trabajo en la parcela o desarrolle otras actividades productivas extraprediales, su trabajo no es valorado en términos económicos, si se tiene en cuenta que alrededor del 57,8% de mujeres ocupadas ganaron en 1988 menos de la mitad del salario mínimo, en comparación con el 31% de los hombres. Los salarios femeninos son sistemáticamente más bajos, aun en actividades en las que hay mayor representación de mujeres.

Según estadísticas tradicionales la jornada laboral de las mujeres trabajadoras mayoritariamente está por debajo de las 40 horas semanales, en

comparación con las masculinas. Sin embargo, estos cálculos no tienen en cuenta que las mujeres catalogadas como ocupadas remuneradas ejercen otras labores de tipo doméstico que no se han contabilizado y que alargan significativamente sus jornadas de trabajo. Según estudios de caso las mujeres del campo desarrollan jornadas de trabajo de 12 a 16 horas diarias.

A pesar de las diferencias que se están dando en la configuración de las familias, un aspecto que no presenta cambios significativos es la división social del trabajo doméstico.

La forma como la mujer percibe su maternidad y la relación con sus hijos, determina de manera significativa un patrón intensivo del uso del tiempo. Las mujeres incluyendo aquellas que hacen parte de la fuerza de trabajo, independientemente de su posición socioeconómica, asumen sistemáticamente una doble jornada, la remunerada y la doméstica. Como resultado las mujeres hacen un uso intensivo del tiempo y trabajan un mayor número de días a la semana.

Por otra parte, la doble jornada laboral es mucho más extenuante para las mujeres de bajos ingresos, quienes continúan teniendo más hijos, deben desenvolverse en viviendas con acceso inadecuado a los servicios y usan una precaria tecnología en sus labores domésticas.

Si se consideran las personas que realizan actividades productivas secundarias, el 78,2% son mujeres. En menor proporción son mujeres comerciantes, en minería, industria, construcción y servicios. El producido de estas labores se dedica al consumo en la propia vivienda (39,9%), o para consumo y venta (43,1%). Sólo el 13,7% es dedicado exclusivamente para la venta. Estas cifras resaltan la importancia que tiene este tipo de trabajos "secundarios" ejercidos por las mujeres como complemento del ingreso que garantiza la sobrevivencia de las unidades productivas.

En el segmento de población catalogado como inactivo hay una mayor presencia de mujeres (71,3% vs. 20,3%), que en su gran mayoría (72,0%) son personas dedicadas a oficios del hogar. Esta situación evidencia que la mujer, además de asumir una parte importante de las labores extraprediales y de asumir cada vez más el trabajo en la parcela, es fundamental en las labores de reproducción de la unidad familiar al responsabilizarse mayoritariamente de las actividades domésticas.

Si se considera el concepto de Jefatura de Hogar usado en las encuestas de hogares rurales, en el período 1988-1991 se aumentó el número de mujeres jefes de hogar de 17,7% a 19,1%.

Sin embargo, al considerar la jefatura femenina asociada con los ingresos, se encuentra que un 16,59% del total de hogares depende completamente de ingresos de una mujer, mientras el 6,02% son hogares en donde la mujer aporta ingresos conjuntamente con el hombre. En síntesis en el sector rural se tiene el 22,6% de hogares en donde la mujer es un aportante económico importante.

La esperanza de vida de la mujer rural aumentó en 3,5 años entre el período 1973-1985 y se proyecta que a la fecha puede alcanzar los 71 años.

La tasa de natalidad es de 27 nacimientos por 1.000 habitantes rurales y la tasa general de fecundidad de 136 nacimientos por 1.000 mujeres en edad reproductiva.

El descenso de la fecundidad en las zonas rurales se ha atribuido a la mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo y a la mayor aceptación de los programas de planificación familiar. El determinante ha sido el uso de métodos anticonceptivos. Entre 1969 y 1990 el uso entre las mujeres actualmente unidas pasó de 10 a 60%, siendo la esterilización femenina (21%), la píldora (13%) y el dispositivo intrauterino (8%) los métodos más usados.

El índice de escolaridad global nacional en el sector rural es de 4,38% para 1991. La población femenina rural (mayor de 5 años) tenía en 1990 un promedio de 3,2 años de educación, frente a 5,8% en la zona urbana.

Entre las mujeres rurales hay un 13,9% sin educación (6,3% para la población femenina urbana); el 40,2% tiene algún estudio de primaria, (60% para la población femenina urbana), 12,9% tiene algún año de secundaria (35% para la mujer urbana) y 0,5% tiene estudios superiores, frente a 7,5% con este nivel educativo para la mujer urbana.

1.2 Acceso a recursos

Respecto de la tenencia de la tierra, sólo hasta la expedición de la Ley 30 de 1988, se permitió la adjudicación de tierra en forma independiente para las mujeres. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) registra para finales de 1988 a 2.573 beneficiarios con 20.102 hectáreas en el nivel nacional. En 1991, se incluyó a la mujer con igualdad de derechos para concursar y ser beneficiaria de parcelas. Adicionalmente se le conceden 10 puntos para adjudicación a las madres campesinas jefes de hogar, carentes de tierra y víctimas de la violencia. Igualmente, en el Comité de Selección se incluye la participación de la mujer y se le otorga el tercer lugar en la prioridad de adjudicación. Se estableció que los títulos de adjudicación a nombre del varón podrían extenderse a la cónyuge o compañera con quien comparta las responsabilidades sobre sus hijos menores. Sin embargo, a pesar de las medidas tomadas, sólo el 11% del total de adjudicatarios han sido mujeres y sólo el 30% de los propietarios de áreas de economía campesina son mujeres.

El acceso al crédito de la mujer rural ha sido limitado debido a que éstas carecen de títulos de propiedad o por los contratos de arrendamiento, que se exigen como garantía.

En un estudio reciente de caracterización de los grupos productivos de mujer en áreas DRI, que alcanzó cerca del 40% de la población beneficiaria, se encontró que sólo el 26,4% ha tenido acceso a crédito.

Estadísticas actuales muestran que del total de créditos aprobados por la Caja Agraria, el 18,1% corresponde a mujeres, pero ellos representan el 5,5% de los recursos asignados.

En el estudio del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), se encontró que los grupos asociativos de mujeres no obtuvieron adecuados niveles de ingreso por el deficiente acceso a los servicios de asistencia técnica y capacitación

empresarial. El 79,2% de los grupos dice no haber recibido este tipo de asistencia. En lo que respecta a la capacitación técnica, se encontró que el 36,5% de los grupos no obtuvo éste servicio.

En general la capacitación no es pertinente a las necesidades y requerimientos de las mujeres y no se adecua metodológicamente a sus formas de aprendizaje.

Como resultado de la política de la mujer rural iniciada en 1984, las entidades del sector agropecuario promovieron la conformación y consolidación de grupos de mujeres para la generación de ingresos. Según el inventario de proyectos productivos adelantado por el DNP en 1990 se encontraron 875 grupos, apoyados especialmente por el Fondo DRI, ICA y el INCORA. Estos grupos asocian a cerca de 10.000 mujeres alrededor de actividades productivas que generan ingresos en especie o monetarios, aunque muy pocas alcanzan a recibir el equivalente del salario mínimo rural.

Según los indicadores de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, en el sector rural existen 35,7% de hogares en pobreza crítica, de los cuales el 15,2% son hogares con jefatura femenina. Del total de veredas del país, solo el 23,9% tienen acueducto, el 58% vías carreteables, el 38% electrificación, el 79,5% escuelas y el 4,5% puesto de salud.

En lo que se refiere a créditos para la construcción de vivienda rural, lotes con servicios y mejoramiento, un total de 34,5% de mujeres accedieron a este servicio y a un equivalente del 34,4% del valor de los servicios.

Según estadísticas de la Caja Agraria, el 39,7% de los beneficiarios de suministro de agua potable, evacuación de residuos e instalaciones sanitarias fueron mujeres jefes de hogar, quienes recibieron alrededor del 40% de los recursos asignados.

Organización de las Mujeres Rurales y su participación en las instancias de decisión

En el país existen 13 organizaciones de carácter nacional de segundo nivel (confederaciones de cooperativas, sindicatos, organizaciones gremiales y organizaciones campesinas), que en general presentan una clara relación de dependencia con el Estado, sin que éste tenga una política definida y clara. Los procesos de interlocución y concertación no están delimitados en todos los casos; la participación es instrumental y las relaciones de los distintos niveles del Estado con las organizaciones obedece a marcos normativos formales más que a procesos de cooperación para el desarrollo. En la mayoría de estas organizaciones existe una instancia de trabajo para mujer rural, en algunos casos muy marginada de los problemas de representatividad de la mujer. Sin embargo, aunque todavía la representatividad femenina es débil, se han realizado programas de sensibilización y capacitación con los dirigentes, los cuales están abriendo nuevos espacios para las mujeres.

Las mujeres rurales representantes de estas organizaciones vienen trabajando conjuntamente con las entidades estatales en procesos de reflexión y propuestas que no siempre han sido valoradas por los funcionarios del Estado.

La Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (ANMUCIC) es la única organización femenina de carácter nacional que existe. Su conformación fue estimulada por el gobierno en el marco de la Política para la Mujer Rural de 1984. Es una organización pluralista conformada en gran parte por mujeres que pertenecen a otras organizaciones agrarias y a diversas tendencias políticas.

Se estima que ANMUCIC tiene 18.000 afiliados y cuenta con 20 asociaciones departamentales. A pesar de ello los vínculos entre la dirigencia y las bases todavía son muy débiles, razón por la cual existe mucho desconocimiento en la primera sobre las características y necesidades de sus afiliadas.

En los niveles municipales existen algunas organizaciones de mujeres, independientes de las del nivel nacional. Aunque el nivel local les permite una mayor interrelación entre sus miembros y una mayor claridad en cuanto a sus necesidades y reivindicaciones específicas, son muy pocas las que han logrado participar en las instancias de toma de decisiones.

Obstáculos

La política aprobada en 1984 buscaba modificar las condiciones de participación, facilitando el acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica, capacitación y organización. Sin embargo, las entidades encargadas de su ejecución no han adecuado sus procesos de planeación y programación. Se creó una oficina para la mujer rural dentro del Ministerio de Agricultura, la cual continúa su esfuerzo de redefinición de políticas y de adecuación institucional.

Aunque en la atención a las mujeres rurales se ha trabajado con una estrategia de atención integral y se han refinado metodologías de atención grupal, los beneficios no se han traducido en procesos económicos sustanciales.

Las dificultades inherentes tanto a los problemas estructurales del sector rural como a las fallas en la institucionalización de la política a nivel gubernamental han hecho que se cuente con proyectos de escasa cobertura y poco impacto.

La asistencia técnica y la capacitación empresarial no tienen mayores coberturas y no consultan una perspectiva de género.

La participación de las mujeres rurales en la adjudicación de tierra y crédito sigue contando con notables restricciones dadas por los requisitos para acceder a ellos.

Las condiciones deprimidas de la zona rural en cuanto a la infraestructura física y de servicios sociales afecta particularmente a las mujeres, lo cual afecta no sólo su calidad de vida sino también las posibilidades de participación en procesos más amplios de desarrollo personal y comunitario.

Las estadísticas nacionales, por carecer de una perspectiva de género, no sólo ocultan el valor económico de la actividad de las mujeres rurales, sino que restringen también las posibilidades de procesos de planeación y programación que atiendan su situación y condición específicas.

Política para las mujeres rurales

En 1984, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), adoptó la Política para la Mujer Rural e inició la creación de mecanismos para su implantación, tales como la creación de la Oficina de la Mujer en el Ministerio de Agricultura y en algunos de los institutos del sector.

A partir de las evaluaciones de la política de 1984, se está en el proceso de definición de una nueva política para la mujer rural dentro del esquema de apertura económica y descentralización.

Dado que en el pasado reciente la práctica institucional se inscribió en el enfoque de Mujer en Desarrollo (MED), favoreciendo las acciones exclusivas dirigidas a la mujer, alejadas del diseño de las políticas macroeconómicas y sectoriales del país y ajenas a las diferencias de género, la nueva política reconoce la conveniencia de un proceso de transición en el cual se combinen el enfoque MED con el enfoque de Género en el Desarrollo (GED), para asegurar la atención a los problemas de la mujer rural, pero donde se privilegie la incorporación de los asuntos de la mujer en la corriente central del desarrollo a través de la incorporación de la Perspectiva de Género en las políticas y programas.

Esta política contempla cuatro estrategias para afectar tanto la oferta como la demanda de servicios:

a) Adecuar y fortalecer la capacidad del Estado para responder a las características de la demanda de la mujer campesina en todos los programas que adelanten las entidades;

b) Promover y fortalecer la demanda de servicios ofrecidos por las distintas entidades, en particular aquellas definidas para la población campesina;

c) Promover la organización y participación de las mujeres campesinas en las instancias de toma de decisiones a nivel local, regional y nacional;

d) Coordinar el trabajo interinstitucional para lograr una gestión más eficiente de las entidades en la definición y ejecución de sus programas.

Medidas adoptadas

La Constitución de 1991 consagró la igualdad de derechos entre hombres y mujeres para así acceder a la tierra y al crédito.

Dentro del marco de la política vigente para la mujer rural, se han creado las condiciones técnico-administrativas que permiten desde el aparato estatal (central, departamental y local), atender a las mujeres rurales, según la función de las diferentes instituciones.

Se han definido las siguientes actividades:

a) Elaboración del Plan de Ejecución de la Política para la Mujer Rural por parte del Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia;

b) Conformación de la Secretaría Técnica en el Ministerio de Agricultura compuesta por un coordinador y consultores en las áreas de adecuación institucional, organizaciones de mujeres y organizaciones no gubernamentales, implementación de la política en departamentos y municipios, montaje del sistema de evaluación y seguimiento, apoyo a proyectos productivos y comunicaciones;

c) Difusión y concertación del plan de ejecución de la política de mujer rural con las entidades del sector agropecuario, las organizaciones campesinas y las organizaciones no gubernamentales; en el corto plazo se iniciará la concertación con las Gobernaciones y los Municipios;

d) Revisión de las metodologías generales y específicas del Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación, para sugerir variables e indicadores que garanticen el análisis de género en todos los proyectos del sector público central del Estado;

e) Revisión de los módulos de capacitación, especialmente el diagnóstico participativo para introducir elementos de género en la capacitación de los profesionales y técnicos de las unidades municipales de asistencia técnica, quienes deben prestar la asistencia técnica gratuita a las comunidades de economía campesina;

f) Formulación de la propuesta orgánica institucional para el Fondo DRI, el ICA y las demás entidades del sector para permitir que haya una instancia en cada entidad que maneje el área de género y de un plan de acción institucional con cada entidad;

g) Inducción de funcionarios de las entidades en análisis de género y la formación de multiplicadores de capacitación;

h) Sistematización de experiencias de implementación en cuatro departamentos;

i) Está en proceso la elaboración de planes de comunicación, capacitación y de sistemas de evaluación y seguimiento.

Artículo 15. Igualdad ante la ley

"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."

La Constitución colombiana garantiza la igualdad de todas las personas ante la ley y prohíbe expresamente cualquier tipo de discriminación por razones de sexo. (Artículo 13, Constitución Nacional.) Adicionalmente, el artículo 43 establece que "la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación".

Desde 1974, la mujer tiene plena capacidad jurídica para todos los efectos legales, incluyendo la firma de contratos, la administración de bienes y el acceso a los tribunales. Los contratos o acuerdos que pretendieran limitar esta capacidad serían nulos por tener objeto ilícito.

En la familia y frente a los hijos, la mujer y el hombre tienen los mismos derechos. La patria potestad y la administración de los bienes de la sociedad conyugal la ejercen los cónyuges conjuntamente.

Asimismo, no existen restricciones para que las mujeres circulen libremente dentro y fuera del territorio nacional, y el domicilio conyugal debe ser fijado de común acuerdo con el otro cónyuge.

Artículo 16. Derecho matrimonial y de familia

- "1. 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 la 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 cónyuges 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 del matrimonio en un registro oficial."

La Constitución de 1991 incluyó un artículo sobre familia que expresamente consagra la igualdad del hombre y la mujer para constituir una familia, para ejercer los derechos y deberes que le son inherentes y para ejercer las responsabilidades frente a los hijos: "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla ... Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes ... La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos ..." (Artículo 42, Constitución Nacional.)

Para que el matrimonio sea válido se requiere el libre y mutuo consentimiento de los contrayentes y el cumplimiento de las solemnidades previstas en la ley (Artículo 115, Código Civil). Las personas mayores de 18 años pueden contraer matrimonio libremente. Los menores requieren permiso expreso de sus padres. De acuerdo con la Constitución, el matrimonio puede ser civil o religioso. Los efectos civiles de los matrimonios religiosos están sujetos al cumplimiento de ciertos requisitos señalados por la ley.

Según el Código Civil, los cónyuges están obligados "a guardarse fe, a socorrerse y ayudarse mutuamente, en todas las circunstancias de la vida" (Artículo 176, Código Civil). "El marido y la mujer tienen conjuntamente la dirección del hogar ..." (Artículo 177, Código Civil).

El matrimonio es nulo, entre otras causales, cuando ha faltado el consentimiento de alguno de los contrayentes o de ambos, cuando se ha celebrado entre varón menor de 14 años o mujer menor de 12, o cuando se ha contraído por fuerza o miedo. Existe una causal de nulidad que aunque no se utiliza en la práctica, subsiste en la legislación y resulta discriminatoria para la mujer: que el matrimonio se haya celebrado entre la mujer adúltera y su cómplice, siempre que se haya probado el adulterio.

Las causales de divorcio se aplican todas de la misma manera para hombres y mujeres. El divorcio existe para los matrimonios civiles desde 1976, y mediante

la Ley 25 de 1992 se aprobó la cesación de los efectos civiles de los matrimonios religiosos mediante divorcio. Esta ley introdujo también dos nuevas causales: el mutuo consentimiento, y la separación de cuerpos que haya durado más de dos años.

Cuando se suspende la vida en común de los cónyuges por separación de cuerpos o por divorcio, los cónyuges pueden de común acuerdo decidir de qué manera cumplirán sus obligaciones frente a los hijos, siempre que el acuerdo respete los derechos de los niños. Si no hay acuerdo, el juez deberá tomar una decisión de acuerdo con el interés de los menores y teniendo en cuenta los derechos de ambos padres.

En caso de disolución de la sociedad conyugal, corresponde a cada cónyuge la mitad de los activos y los pasivos que la componen. Las uniones de hecho también están reguladas por la ley, de tal forma que al momento de disolverlas el patrimonio en común sea dividido equitativamente.

Los esponsales se consideran un hecho privado que no produce obligación alguna ante la ley civil. La promesa de matrimonio no se puede alegar para pedir que éste se realice, ni se puede pedir indemnización de perjuicios.

Las actas de los matrimonios civiles y las actas de los matrimonios religiosos se deben inscribir en el Registro Civil. El uso del apellido del marido por parte de la mujer es potestativo desde 1970.

En el año 1990 se expidió una ley para regular el régimen patrimonial de las uniones de hecho, de tal forma que los compañeros permanentes tuvieran los mismos derechos frente a los bienes y al capital adquiridos durante la existencia de la unión.

En 1992, la Corte Constitucional adoptó una decisión trascendental para las mujeres con uniones de hecho: se reconoció el valor del trabajo doméstico como aporte al haber de la sociedad patrimonial.

Entre los obstáculos más significativos para la aplicación de las normas que garantizan la igualdad de derechos de la mujer en todos los asuntos relacionados con el régimen matrimonial, de sociedad conyugal, de separación de cuerpos y de bienes, de divorcio y de derechos y deberes frente a los hijos, es el desconocimiento por parte de las mujeres de las normas y de los procedimientos para hacerlos valer. Con frecuencia las mujeres no sólo no saben a donde acudir, sino que no tienen claridad sobre los derechos que legítimamente pueden hacer valer.

Con el propósito de promover el conocimiento de la ley por parte de las mujeres, se han realizado algunas publicaciones que sin embargo no han alcanzado suficiente cobertura. Algunas Comisarías de Familia por su parte han adelantado actividades educativas con la comunidad en la cual están ubicadas, que de todas maneras siguen siendo muy limitadas. Es necesario diseñar una estrategia de información más ambiciosa y de amplia cobertura, que garantice que la información sobre derechos y procedimientos llegue a un número significativo de mujeres.

Otro obstáculo que debe mencionarse es la dispersión de los organismos encargados de tramitar los asuntos de familia y la debilidad de los mecanismos de coordinación que existen entre ellos. Por un lado están los juzgados y tribunales de familia y los juzgados de menores, y por otro los organismos administrativos a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Defensores de Familia) y de las Alcaldías (Comisarías de Familia).

Adicionalmente, los notarios tienen facultades para tramitar algunos asuntos de familia. Aunque esta variedad de instancias con competencia para resolver asuntos de familia puede significar mayores posibilidades de acceso a la justicia, lo cierto es que la mayoría de los usuarios no tiene claridad sobre las funciones precisas de cada uno de ellos, lo que significa demoras innecesarias en la iniciación de los procesos, y en muchos casos duplicación de funciones.

Recientemente la Corte Suprema de Justicia ha tomado la iniciativa de impulsar actividades tendientes a organizar la jurisdicción de familia, pero este es un esfuerzo que aún no ha arrojado resultados significativos. Está en marcha un programa para sistematizar la información y la administración de las Comisarías de Familia y para coordinar sus actividades con las de los Defensores de Familia y los organismos jurisdiccionales. Los resultados de este esfuerzo pueden verse en algunas ciudades, pero aún falta garantizar su cobertura a nivel nacional.

La falta o la insuficiente capacitación de algunos de los funcionarios encargados de tramitar los asuntos de familia debe señalarse también como un obstáculo para el pleno respeto de los derechos de las mujeres. A pesar de que las leyes exigen el cumplimiento de ciertos requisitos para desempeñar las distintas funciones, ello no es garantía suficiente de la idoneidad del personal que se designa para desempeñarlas. Para mejorar esta situación, se han adelantado programas de capacitación de Defensores y Comisarios de Familia, que aún requieren ampliación de la cobertura y mecanismos que garanticen que los nombramientos se hagan sobre personas suficientemente calificadas.
