

**REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION**

**POLITICA DE PARTICIPACION Y EQUIDAD
PARA LA MUJER**

**Documento CONPES 2726- DNP:UDS-Consejería Política Social
Santafé de Bogotá, Agosto 30 de 1994**

Versión aprobada

I. INTRODUCCION

La búsqueda de la equidad en Colombia tiene como prerequisite la igualdad entre hombres y mujeres, en los espacios formales de la ley, y en todas las dimensiones de la vida cotidiana. Esta búsqueda de la equidad involucra todos los campos de la actividad humana: el político, el económico, el social, el cultural y el legal.

El **salto social** como eje prioritario de una política de Estado, involucra acciones explícitas para reducir los desequilibrios que marginan a sectores amplios de nuestra sociedad. Las mujeres históricamente han sido sometidas a condiciones de discriminación sin que se haya retribuido suficientemente su aporte al desarrollo económico y social del país. Por ello, existe una deuda social con las mujeres que la sociedad colombiana debe reconocer.

Consecuentemente con el principio de equidad de la política del Estado, esta propuesta recoge los postulados básicos de una nueva estrategia de acción para disminuir la desigualdad entre los hombres y las mujeres y empezar a pagar la *deuda social* con ellas.

II. LA SITUACION DE LA MUJER

La situación de la mujer ha mejorado significativamente durante los últimos cuarenta años. Su contribución al desarrollo nacional se ha hecho efectiva especialmente en tres campos: la educación, la transición demográfica y el mercado de trabajo.

El nivel educativo de los colombianos se incrementó significativamente en las últimas décadas y las mujeres entraron masivamente al sistema escolar. Desde finales de los años 80 la matrícula femenina se equipara a la masculina en todos los niveles, incluyendo la universidad.

También aumentó la participación de la mujer en el mercado laboral. Entre 1970 y 1990 el crecimiento de la población masculina económicamente activa fue de 61.6% y la femenina del 168%. De las 3.18 millones de personas que ingresaron al mercado laboral entre 1976 y 1991, el 54.4% fueron mujeres. Las mujeres pasaron de representar el 37% al 43% de la población económicamente activa entre 1976 y

1991.

De otro lado, las mujeres fueron factor decisivo en la transición demográfica que ha vivido el país. Entre 1950 y 1990 el número de hijos por mujer se redujo de 6.7 a 3.3.

No obstante los anteriores logros, persisten aún problemas críticos que afectan a la población femenina. Las posibilidades son más limitadas para las mujeres y no se valora suficientemente su contribución social. La relación desigual entre los sexos, conocida como **subordinación de género**, incide negativamente en las mujeres: las hace vulnerables, obstaculiza su pleno desempeño y desconoce el valor de su trabajo. En la práctica, esto se traduce en que las mujeres no son reconocidas como ciudadanas con plenos derechos.

Las desigualdades entre los sexos se manifiestan particularmente en los siguientes aspectos.

A. La pobreza es mayor entre las mujeres

Aunque la incidencia de pobreza que presentan los hogares con jefatura femenina es menor al promedio general, es significativa en aquellos donde hay hijos menores de 7 años. El 43% de los hogares pobres con jefatura femenina tienen niños en este grupo de edad.

El nivel educativo de los hombres y mujeres en los estratos más pobres es similar; sin embargo, las mujeres jefes de hogar tienen una menor participación laboral y presentan mayores niveles de desempleo.

La pobreza es más crítica en el sector rural. En 1991 el 37.6% de la población económicamente activa rural era femenina y sus ingresos eran inferiores a los de los hombres. Las mujeres rurales predominan en los niveles más bajos de ingresos. La situación se agrava por el limitado acceso de las mujeres jefes de hogar a los servicios institucionales y los recursos productivos. El 37.5% de las mujeres jefes de hogar son propietarias, en contraste con el 53% para los hogares con jefatura masculina, y los ingresos familiares de las primeras son el 19% más bajos que en aquellos con jefatura masculina.

B. Débil inserción laboral y menor calidad del empleo

El desempleo es mayor para las mujeres. Mientras que la tasa promedio de desempleo los últimos quince años para los hombres fue de 8.4%, para las mujeres fue de 13.5%. El problema es más serio para aquellas entre 25 y 35 años con educación media incompleta y afecta en mayor proporción a las mujeres pobres: para 1992 el 58% de los desempleados del país eran mujeres; de ellas, el 84% pertenecían a los grupos más pobres.

Las mujeres perciben ingresos inferiores a los de los hombres. El salario femenino frente al salario masculino era 32.7% inferior en 1984 y 29.5% inferior en 1992. La diferencia es mayor entre los trabajadores del sector informal, donde las mujeres perciben el 61% del salario masculino, mientras que en el sector formal perciben el 76%. Los avances educativos de la mujer no han significado una disminución en la discriminación salarial, porque a mayor nivel educativo, mayor es la diferencia entre hombres y mujeres.

El sector formal no ha captado de manera adecuada la oferta laboral femenina, razón por la cual las mujeres, particularmente las más pobres, han aumentado su

participación en el empleo informal. En 1992, mientras la mayoría de los hombres (65%) laboraban en el sector formal, la mayoría de las mujeres se concentraban en el sector informal (62%).

La masiva participación de la mujer en el mercado laboral, no se ha visto acompañada del apoyo adecuado en la atención y cuidado de sus hijos. Los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) presentan bajos niveles de cobertura de hijos de madres trabajadoras.

Al igual que los hombres, las mujeres han participado en el desarrollo del país con su vinculación al mercado laboral y con los trabajos que tradicionalmente han tenido que asumir en sus hogares. Las mujeres han ingresado al mundo laboral sin que su carga de trabajo doméstico haya sido modificada, lo que trae como consecuencia que la mayoría estén sometidas a una **doble jornada**.

La situación laboral de las mujeres se agrava por el tipo de escogencia profesional. Las mujeres han reorientado su formación profesional en las últimas tres décadas, pero su presencia es aún mayoritaria en los estudios y ocupaciones con poco reconocimiento económico. En 1988, un 15% de todas las trabajadoras urbanas eran

empleadas domésticas y, en 1989, aunque el 44% de los profesionales y técnicos eran mujeres, apenas el 25% de los cargos directivos eran ocupados por mujeres. Esta situación es más grave en el sector privado que en el sector público.

C. Deficiente protección en salud

Durante los últimos diez años la esperanza de vida de las mujeres al nacer aumentó 2.5 años, en tanto que entre los hombres mejoró en 1.8 años.

No obstante, las cinco primeras causas de egresos hospitalarios se relacionan con la salud reproductiva y sus complicaciones. En 1991 el 37% de las muertes de las mujeres fueron ocasionadas por causas obstétricas directas y el 25% se debieron a toxemia durante el embarazo. La tasa de mortalidad materna en Colombia es cuatro veces más alta que en Costa Rica y tres veces más elevada que en Chile, pero es más baja que la de países como Perú y Brasil que también presentan índices medios de desarrollo humano. El porcentaje de mujeres embarazadas que recibe atención prenatal sólo llega al 59%, frente a un 90% en Chile y Costa Rica; los partos asistidos por personal de salud en Colombia es del 51%, frente al 97% de estos dos países.

Otros problemas de salud que requieren especial atención son la prevalencia del aborto y el embarazo precoz. En 1991, a pesar del subregistro, se reportaron 78.000 casos de aborto. El 21% de las jóvenes entre 15 y 19 años inician su actividad sexual con alto riesgo de embarazo y el 63% no usa ningún método anticonceptivo.

La reducción de la fecundidad no se ha dado de manera homogénea. Las mujeres pobres con menos educación continúan teniendo más hijos: en 1985, cuando la tasa nacional de fecundidad era 3.2 niños por mujer en edad fértil, la de las mujeres no pobres era del 2.0, la de las pobres 3.7 y la de aquellas en condición de miseria 4.5.

D. Violencia e impunidad en los delitos contra la mujer

La violencia generalizada del país afecta a hombres y mujeres. Las mujeres están sometidas, en particular, a altos índices de violencia doméstica. En 1991 el homicidio y las lesiones intencionales fueron la primera causa de defunción para las mujeres entre 15 y 44 años.

La información sobre la violencia intrafamiliar es insuficiente. Un estudio reciente señala que el 19% fueron golpeadas y el 9% forzadas sexualmente. Entre 1992 y 1993, uno de cada cinco casos registrados por el Instituto Forense de Bogotá como lesiones personales, era por violencia conyugal. Los casos pueden ser mucho más numerosos si se tiene en cuenta que sólo el 7% de las mujeres denuncia estos atropellos.

Los patrones culturales y las restricciones del sistema legal hacen que exista una alta impunidad en los delitos contra la mujer. La cobertura de las Comisarías de Familia es muy limitada y su marco de acción demasiado restringido.

Si bien la participación de la mujer en muertes por violencia política es menor que la del hombre, ésta ha generado mayor vulnerabilidad entre las mujeres, que se ven desplazadas de su entorno, convertidas en jefes de hogar, desempleadas y obligadas a emigrar a las zonas urbanas.

E. Debilidad institucional

Los programas dirigidos a la mujer se han caracterizado por su debilidad institucional. Por lo general, han carecido de soportes suficientes en los aspectos jurídico, administrativo, técnico y financiero. Han sido tratados como programas aislados con un sentido más asistencial que integral y más coyuntural que permanente.

Típicamente, los programas para la mujer han estado aislados de la políticas sectoriales. Han carecido, además, de instancias coordinadoras en los niveles decisorios. Hasta hace muy poco, las estadísticas nacionales no publicaban la información desagregada por sexos y apenas se comienza a construir series de datos que incluyen la variable **sexo**.

III. POLITICA PARTICIPACION Y EQUIDAD PARA LAS MUJERES

La política de equidad y participación para la mujer se orienta a atender los problemas inmediatos que afectan sus condiciones de vida, los problemas estructurales que reproducen la cultura de la desigualdad y la construcción de un

sistema institucional que operacionalice la política propuesta.

El desarrollo sostenible requiere de políticas de población y crecimiento económico en cuya viabilidad la mujer tiene un papel fundamental como decisora, participe y beneficiaria. Es necesario, además, que el Plan de Desarrollo tenga "mirada de mujer" y garantice que las políticas económicas y sectoriales cubran de manera equitativa y sistemática a las mujeres, con el fin de propiciar su desarrollo humano integral, y permitan el reconocimiento a sus aportes para el desarrollo.

La política propuesta busca integrar la perspectiva de género a las políticas sectoriales mediante la creación y el fortalecimiento de una oferta institucional de acciones y servicios que permitan operar con una discriminación positiva en favor de la mujer.

A. Objetivos

- o Propiciar el debate permanente sobre la situación y las políticas públicas orientadas a la mujer.

- o Incorporar en el Plan de Desarrollo los principios de equidad y participación de la mujer.
- o Informar y sensibilizar a la población colombiana, y en especial a los altos niveles de decisión del Estado y del sector privado, sobre la magnitud de la contribución de las mujeres y sobre los costos negativos que acarrea para la sociedad someter a la mujer a algún tipo de subordinación.
- o Impulsar la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres.
- o Diseñar una oferta de servicios que responda a las necesidades específicas de las mujeres.
- o Diseñar y poner en marcha programas especiales dirigidos a las mujeres más pobres, doblemente marginadas.
- o Integrar a las mujeres a los grandes procesos nacionales de universalización de los servicios de salud y educación, fundamentales para el desarrollo del capital humano.

- o Evitar la discriminación en la prestación de los servicios a las mujeres.
- o Integrar a las mujeres a los programas de empleo productivo.

B. Programas

Las mujeres pobres tendrán prioridad en los programas sectoriales, así como en la Red de Solidaridad Social. Adicionalmente, se beneficiarán de acciones específicas en los siguientes campos:

1. Una cultura de equidad entre mujeres y hombres

Se diseñarán y pondrán en marcha campañas públicas sobre la igualdad de los sexos, a través de los medios de comunicación y del sistema educativo, dirigidas a los funcionarios del Estado, los distintos agentes sociales, a la sociedad civil, a la familia y, en particular, a los niños y a los jóvenes. A través de estas campañas debe buscarse el desarrollo de una actitud crítica frente a los valores y estereotipos que caracterizan las relaciones sociales en lo que se refiere a los roles de hombres y

mujeres, así como la construcción de una nueva ética social en este tema.

2. Participación en el mercado laboral

Con el fin de mejorar las oportunidades y la calidad de los empleos para las mujeres, se fomentará su vinculación a los grandes programas estatales de generación de empleo, en particular a los de la Red de Solidaridad Social, dando prioridad a las mujeres entre 18 y 35 años con educación secundaria incompleta, especialmente a aquéllas que son jefes de hogar o que tienen hijos menores de 7 años, con posibilidades de ocupación de tiempo parcial.

Merecerán especial atención los programas de capacitación para el trabajo, previstos en la Red de Solidaridad Social, de manera que se facilite la vinculación de la mujer a labores calificadas, más productivas y mejor remuneradas. Se estimulará la su participación en oficios diferentes a los que tradicionalmente concentran el trabajo de la mujer y se fomentará el desarrollo de la microempresa como alternativa para generar nuevos empleos femeninos.

Se apoyará a la mujer trabajadora con medidas encaminadas a ampliar la

cobertura de los servicios de atención a los niños en edades preescolar y escolar. Se mejorarán los servicios de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, se procurará la ampliación de sus horarios de atención de manera que respondan mejor a las necesidades de las madres trabajadoras y se estimulará a los municipios para que participen con la nación en estrategias cofinanciadas que permitan ampliar y mejorar los servicios de los Hogares Comunitarios.

El Fondo de Solidaridad Pensional considerará en forma equitativa a las mujeres como beneficiarias del subsidio de los aportes al régimen general de pensiones.

Finalmente, se deberán impulsar algunas reformas a la normatividad que favorezcan la participación laboral de la mujer haciéndola más compatible con el cuidado y crianza de los hijos. En este sentido, se estudiarán programas como jornadas flexibles en puestos de trabajo que no implican atención al público, *licencias de maternidad* no remuneradas que no afecten la estabilidad laboral y ampliación del tiempo de la licencia de maternidad que puede ser tomada por los padres.

3. Salud integral para las mujeres

En primer lugar, la vinculación de personas pobres al *régimen subsidiado* de salud considerará a las mujeres en forma equitativa. Además, se impulsará la vinculación al *régimen contributivo* de seguridad social en salud de las trabajadoras independientes y de las empleadas del servicio doméstico cuya afiliación cuenta con un apoyo especial del Estado. También se fomentará la cobertura familiar de la seguridad social beneficiando en forma amplia a las esposas o compañeras permanentes, así como a los hijos de los actuales afiliados.

También se pondrán en marcha acciones específicas encaminadas a disminuir significativamente los embarazos no deseados y los abortos, la mortalidad materna y perinatal, la morbi-mortalidad por cáncer de seno y cérvix, así como el contagio de enfermedades de transmisión sexual y la infección por VIH-Sida.

Lo anterior implica adelantar campañas agresivas de educación en salud, mejorar la oferta de servicios y diseñar, conjuntamente con las Empresas Promotoras de Salud, programas dirigidos específicamente a la utilización, por parte de las mujeres, de los servicios de planificación familiar, salud reproductiva y diagnóstico precoz de las patologías que afectan a las mujeres.

Por su parte, la Red de Solidaridad Social pondrá en marcha el Programa de Atención Materno-Infantil (PAMI), que incluye atención médica y complemento nutricional a 400.000 mujeres pobres gestantes y lactantes y a sus hijos menores de un año, durante los próximos cuatro años. El PAMI garantizará atención preferencial a las mujeres pobres dentro del régimen subsidiado de seguridad social en salud.

4. Protección legal

La violencia intrafamiliar es un problema público que atañe al Estado y no solamente a la familia. El Gobierno presentará a consideración del Congreso propuestas legislativas que establezcan severas sanciones a todas las formas de violencia intrafamiliar.

Adicionalmente se ampliará en forma progresiva la cobertura de las Comisarías de Familia a todos los municipios del país y agilizará el trámite del proyecto de ley que establece la figura de los *jueces de paz*, con el ánimo de hacer más eficiente la acción de la justicia.

De la misma manera se introducirán medidas para evitar que cónyuges abusivos menoscaben el patrimonio familiar en detrimento del otro y de la familia. Se deberá impulsar la modificación del régimen de la sociedad conyugal para que se exija la **dobles firma** de manera que ninguno de los cónyuges pueda disponer, sin el consentimiento del otro, de los bienes raíces adquiridos durante la vigencia de tal sociedad, cubriendo también las uniones de hecho.

5. Mejorar las condiciones para el trabajo doméstico

Con el propósito de hacer más eficiente el trabajo doméstico, se promoverá, conjuntamente con los municipios, la adecuación y mejoramiento de las condiciones del entorno para el desarrollo de las labores del hogar, mediante servicios domésticos colectivos, tales como guarderías, lavanderías, arreglo de ropas, preparación de alimentos, etc.

C. Aspectos institucionales

La coordinación y el seguimiento de las acciones mencionadas será

responsabilidad de una Comisión Asesora para la participación y la equidad para la Mujer, adscrita a la Presidencia de la República, y conformada por un Ministro Responsable, designado por el Presidente de la República, quien la presidirá, tres expertos en el tema social y de la mujer, el Consejero para la Política Social de la Presidencia de la República, el Director del Instituto de Bienestar Familiar y el Subdirector del Departamento Nacional de Planeación.

Corresponde a la Comisión proponer instrumentos para el desarrollo de la política de participación y equidad para la mujer, velar porque las entidades acojan y pongan en marcha los programas que les corresponden, participar en el diseño de la política para la mujer que contendrá el Plan Nacional de Desarrollo, promover la participación y el liderazgo creciente de la mujer en los puestos de dirección del Estado y el sector privado, liderar las discusiones pertinentes a la situación de la mujer en los niveles más altos de decisión y recomendar la elaboración de investigaciones sobre aspectos específicos. También será responsable de presentar al Presidente de la República las propuestas legislativas que serán sometidas a consideración del Congreso.

Esta Comisión presentará a las entidades del orden nacional una agenda para el

desarrollo de los programas propuestos. En particular, se ocupará de garantizar que la perspectiva de género sea considerada en los grandes programas sociales, económicos y productivos que se incluirán en el Plan de Desarrollo.

Por su parte, la Consejería para la Política Social será responsable de promover que las entidades involucradas en cada uno de los programas elaboren los proyectos correspondientes y asignen a ellos los recursos necesarios; de preparar, conjuntamente con las entidades, las propuestas legislativas requeridas para el desarrollo de la política y someterlas a la consideración de la Comisión Asesora; de generar una red de responsables de las políticas y programas en las entidades y territoriales; y de coordinar las campañas de información y sensibilización.

El Departamento Nacional de Planeación adelantará la evaluación del impacto de los programas y de las normas, recomendará a todas las entidades públicas adoptar sistemas de información desagregados por género y propiciará la coordinación interinstitucional, intersectorial y territorial para garantizar la coherencia de las distintas estrategias.

La ejecución de los programas estará a cargo de las entidades nacionales

responsables de las acciones sectoriales. Los departamentos y municipios podrán vincularse a estos programas, en coordinación con las entidades nacionales, así como las Organizaciones no Gubernamentales con experiencia y capacidad de ejecución, de acuerdo con los mecanismos propios de cada entidad.