

## **INFORME SOMBRA AL COMITÉ DEL PACTO DE DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES<sup>1</sup>**

Presentado a la 44th sesión del Comité de  
Derechos Económicos, Sociales y Culturales,  
Ginebra, 3 al 21 de mayo de 2010

### **Introducción**

El informe del período reportado, arranca a la par que el del actual gobierno, el cual centró su accionar en fortalecer el aparato militar para eliminar a las guerrillas, paradójicamente, negando la existencia del conflicto armado interno. Al mantener este problema como factor único para su política de “seguridad democrática”, dejó de lado los problemas de pobreza e inequidad que afectan la calidad de vida en el día a día de la mayoría de las y los colombianos.

Pese a los compromisos de los estados frente a la progresividad de los DESC, el estado colombiano muestra hoy un país con mayor concentración de la riqueza y por ende un acrecentamiento de la pobreza y pobreza extrema, producto en gran medida de la destinación prioritaria de recursos para la guerra, el corrupto uso de los recursos públicos para favorecer el poder económico de sus aliados, las políticas asistencialistas que paralizan la exigibilidad de los derechos económicos y sociales, relegando los programas de empleo, alimentación, educación, vivienda y frenando programas de ciencia y tecnología imprescindibles para el desarrollo.

En este panorama, la situación de las mujeres se deteriora a ritmos agigantados, su acceso a los recursos para una vida digna, disminuyen y se frena el avance de obtener una mejor posición en la sociedad, pues al tener que dedicar mayor tiempo y esfuerzo para cubrir sus necesidades básicas, se limitan sus posibilidades de participación política. Pese a ello, sobre los hombros de las mujeres recaen todos los esfuerzos organizativos para enfrentar el cuidado de los/as niñas/os, ancianos y enfermos de las comunidades mas pobres.

### **1. Mujeres en situación de desplazamiento<sup>2</sup> - Art. 3: Igualdad entre hombres y mujeres, en conexión con otros derechos del Pacto.**

#### ***Recomendación previa del Comité***

*32. El Comité urge al Estado parte a tomar medidas efectivas para evitar el desplazamiento de personas, implementar las decisiones de la Corte Constitucional al respecto y establecer una política pública integral que le dé prioridad a este problema.*

---

<sup>1</sup> Elaborado por el Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM-, con aportes del Tribunal de Mujeres y DESC, Campaña Comercio con Justicia Mis Derechos No se Negocian, Colectivo Feminista Proyecto Pasos y Norma Enríquez

<sup>2</sup> Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. Bogotá, 2007

## **Análisis**

Teniendo en cuenta las cifras de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional<sup>3</sup> (en adelante Acción Social), el número total de personas víctimas de desplazamiento forzado registradas al año 2000 era de 423.749, mientras que a julio de 2006 se encontraban registradas 1'823.663 personas - 412.507 núcleos familiares. Según los datos de Acción Social, del total de población en situación de desplazamiento, la mitad son mujeres, más del 40% son menores de edad y el 40 % son mujeres cabeza de familia quienes, en su mayoría, están a cargo de hijas e hijos menores de 18 años de edad.

Frente a la problemática que viven las mujeres en situación de desplazamiento, no existía una atención estatal que tenga en cuenta el enfoque de género; las mujeres se consideran parte de la llamada *población vulnerable*, donde también se incluye adultos mayores -sean hombres o mujeres- personas con discapacidad, entre otras. Las necesidades de las mujeres, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento no son tenidas en cuenta en los procesos de restablecimiento o estabilización socioeconómica, a pesar que en muchos casos son las mujeres las que han tenido que asumir la carga social y económica de la familia.

- **Derecho a la personalidad jurídica**

Existen obstáculos para las mujeres en relación con el reconocimiento de su condición de desplazadas. En muchos casos no se garantiza su inscripción en el Sistema Único de Registro de población desplazada –SUR, actual SIPOD-, debido a que una buena parte de las mujeres no posee documentos de identificación personal como el Registro Civil y la Cédula de Ciudadanía.

- **Derecho a la salud**

Para el caso concreto de la población en situación de desplazamiento, es importante resaltar que no existe una política de atención en salud dirigida a las mujeres en situación de desplazamiento sino que éstas son atendidas en los términos y condiciones contenidos en la Ley 100 de 1993, establecida para la población en general.

Sólo la tercera parte de las mujeres embarazadas desean el embarazo<sup>4</sup>. Tres de cada diez mujeres en situación de desplazamiento no usan ningún método anticonceptivo y el 37%<sup>5</sup> y muchas mujeres sufren de graves traumas. De acuerdo a información del Ministerio de Protección Social, el 36% de las mujeres en situación de desplazamiento han sido forzadas a tener relaciones sexuales con desconocidos.

- **Derecho a la educación**

La mayoría de las mujeres desplazadas sólo cuenta por lo general con primaria incompleta y en el mejor de los casos, no han logrado superar la secundaria incompleta, encontrándose altos índices de mujeres sin ningún grado de educación formal.

---

<sup>3</sup> Es la entidad encargada de canalizar los recursos nacionales e internacionales de todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y atienden a poblaciones “vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia”, entre ellas la población en situación de desplazamiento forzado.

<sup>4</sup> Profamilia. Salud Sexual y Reproductiva en zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006.

<sup>5</sup> Profamilia. Salud Sexual y Reproductiva en zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006.

- **Derecho al trabajo y restablecimiento socioeconómico**

Los trabajos que logran obtener las mujeres- incluidas las niñas que se ven obligadas a trabajar para aportar al ingreso familiar- son en el sector informal de la economía, como las ventas ambulantes o el servicio doméstico. Muchas jóvenes en situación de desplazamiento se han visto expuestas a la explotación por parte de las redes de prostitución o de trata de personas, que aprovechan su situación para involucrarlas en esta forma de vida. Las políticas de restablecimiento socioeconómico para la población desplazada y particularmente para las mujeres, siguen siendo incipientes y los recursos destinados son insuficientes, teniendo en cuenta la gravedad y dimensión de la problemática en el país.

- **Derecho a la propiedad y a la vivienda**

Dado que el derecho a la propiedad de las mujeres, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediado por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no tienen idea de la existencia de títulos o modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión tales como pago de servicios públicos o de impuestos. En estas condiciones, las posibilidades de protección de la propiedad, así como de restitución o reparación, son muy limitadas. En ninguna de las normas existentes en materia de protección y garantías para el acceso a tierras se hace mención a la necesidad de dar prioridad a las mujeres en situación de desplazamiento.

### **Medidas de la Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado**

Ante la agudización del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004, conminó al Estado a responder por sus obligaciones y, recomendó en particular, atender de manera diferenciada a mujeres, niñas y niños. En repetidas oportunidades, Acción Social ha manifestado que aún no ha previsto ninguna medida ni programa de atención diferenciada.

Debido al reiterado incumplimiento de la sentencia T-025, por parte de todas las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD, la Corte Constitucional ha expedido Autos de seguimiento a dicha sentencia donde reitera los mandatos para cada una de dichas entidades con miras a que el Estado garantice la atención al desplazamiento forzado. Entre otros aspectos, los autos de la Corte se refieren a: la necesidad de un cronograma de gastos que garantice la adecuada ejecución de los recursos apropiados para la implementación de la política de atención al desplazamiento forzado; la obligación de aplicar un formato de registro SUR mas completo; la necesidad de que las entidades adopten un mismo conjunto de medidas correctivas, entre ellas, la definición de metas de corto, mediano y largo plazo, de indicadores de resultado y de una estrategia de difusión de los mecanismos de acceso a cada uno de los derechos; y por otra parte, se refieren a la falta de especificidad en la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento. De manera particular, el auto 218 de 2006 reconoce la urgencia de adoptar un enfoque diferencial, específico, que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y del género<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Auto 218 de 2006.

Cabe anotar que en abril de 2008 la Corte emitió el auto 092 con el objeto de proteger los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. La Corte Constitucional constató que *“la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de todo el territorio nacional”*. En dicha providencia, la Corte Constitucional ordenó al Director de Acción Social la creación, de manera consultada con organizaciones de la sociedad civil, de 13 programas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento y prevenir el impacto desproporcionado de este crimen sobre sus vidas, adoptó órdenes individuales de protección concreta para seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país, y remitió al Fiscal General de la Nación una serie de casos de violencia sexual para su investigación. De igual manera, estableció dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas, la presunción constitucional de su vulnerabilidad acentuada para efectos de su acceso a los distintos componentes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD - y la presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular. De manera más reciente, la Corte Constitucional ha expedido el auto 251 de 2008 en el cual constata la particular gravedad de la afectación del desplazamiento forzado interno en niñas y niños y de igual manera ordena al gobierno colombiano adoptar una política pública diferencial al respecto.

## **2. Derecho al empleo (Artículo 7)**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
  - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
  - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

### **Recomendación Previa del Comité:**

*36. El Comité alienta al Estado Parte a adoptar medidas destinadas a reducir el elevado índice de desempleo, y, en particular, a resolver problemas de desempleo de los jóvenes y de las mujeres.*

## Análisis:

En los últimos 10 años la tasa de crecimiento ha alcanzado un promedio de 5%<sup>7</sup>. Sin embargo, entre el 2008 y 2009, Colombia alcanzó una cifra histórica de crecimiento del 7,5%, seguida de una etapa de desaceleración económica mundial.<sup>8</sup> Este periodo de crecimiento no tuvo un impacto favorable en: a. la disminución de la pobreza, b. en la creación de mejores condiciones laborales y empleos de calidad, c. en la disminución de la brecha de desempleo con respecto a la región que es del 8%, frente a la de Colombia que es el 11.1%, en el 2007, según la Cepal.

En 2008, el desempleo femenino se ubicaba en 15.1% a diferencia del masculino que estuvo en 9%. De cada 100 mujeres que cuentan con empleo, 39 tienen empleos inadecuados, y de cada 100 mujeres en edad de trabajar, 53 son inactivas mientras para los hombres la cifra es de 29. El 65% de la población femenina ocupada en Colombia está concentrada en dos ramas de la economía: comercio y servicios<sup>9</sup>.

Es importante saber que “el 86% de los y las trabajadoras nacionales reciben ingresos inferiores a dos salarios mínimos, lo que escasamente alcanza a cubrir los gastos de la canasta familiar”<sup>10</sup>, y que los ingresos de la mayoría de las mujeres se distribuyen en: gastos propios y alimentación, salud, vivienda, educación de su familia y demás gastos que asumen frente a la ausencia del Estado. Además el trabajo que ellas desempeñan en el hogar les representa disposición de tiempo y de dinero que no es reconocido por el Estado. La brecha en los ingresos entre hombres y mujeres se mantiene, según datos del DANE, en 2007 las mujeres recibieron en promedio el 74.3% de los ingresos de los hombres, siendo mayor en un 8% adicional la brecha en el sector informal para las mujeres. Así mismo, de 2006 a 2007 los ingresos totales de las mujeres tuvieron un crecimiento de 18% y 21%, respectivamente, mientras que los de los hombres se incrementaron entre 22% y 25%<sup>11</sup>.

Entre 2007 y 2008, de la población ocupada en trabajos informales y formales, las mujeres se desempeñan en trabajos informales más que los hombres. “Hay un crecimiento de la proporción de mujeres en la economía informal de 0.4% en el 2008, lo que representa 75.000 mujeres más en condiciones de precariedad y vulnerabilidad laboral en comparación con el 2007. El 50% de estas mujeres trabaja por cuenta propia y otro 15% son trabajadoras domésticas”<sup>12</sup>. En las trece áreas metropolitanas el 57,2% de la población ocupada se encuentra en la informalidad. El trabajo informal en el que hombres y mujeres generan ingresos adicionales o únicos de sustento, es una alternativa de subsistencia que generó la misma sociedad como una forma de huirle a la pobreza en medio de la precarización, y deslaboralización del empleo, promovido incluso por el mismo estado.

Las estrategias que adelanta la Consejería Presidencial de la Mujer para la capacitación y empoderamiento de la mujer en el ámbito laboral, son el Programa de Mujer Cabeza de Familia Microempresaria, dirigido a mujeres de estrato 1 y 2 de la zona rural y urbana del país y la Feria Nacional de la Mujer Empresaria – expoempresaria. En el informe de Gestión de la Consejería del 2007, se socializó las

<sup>7</sup> ENS-Escuela Nacional Sindical, informe General de Coyuntura económica, laboral y sindical del 2007.

<sup>8</sup> EL ESPECTADOR. Menos pobres en Colombia: DANE. En:

<http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articuloimpreso128786-menos-pobres-colombia-dane>

<sup>9</sup> Escuela Nacional Sindical, informe General de Coyuntura económica, laboral y sindical del 2007.

<sup>10</sup> ALVIAR, Helena. *¿Seguro de desempleo para quién?* 9 de junio de 2009. En:

<http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/seguro-desempleo-para-quien/124933.aspx>

<sup>11</sup> Escuela Nacional Sindical de Antioquia (ENS), Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo- Informa Nacional de Trabajo Decente 2008. Octubre 2009.

<sup>12</sup> *Ibíd.* P.9.

siguientes cifras: en el programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria, entre el 2002 y el 2007 se entregaron 8.965 microcréditos (3.243 rurales y 5.722 urbanos), por \$ 16.687.552.035 pesos; y se capacitaron a 38.689 mujeres en temas empresariales, actividades económicas y líneas de crédito, y en Expoempresaria, entre el 2004 y el 2007, se realizaron 4 versiones de feria en el que participaron 1660 microempresarias expositoras y ventas por \$2.027.691.85.<sup>13</sup> Esta inversión que hace el gobierno a través de la Consejería no ha representado mejores ingresos ni condiciones laborales, como nos lo indican las cifras de desempleo de las mujeres y la brecha de ingresos, las mujeres siguen teniendo dificultades en el acceso al empleo y por ende al control y autonomía en recursos, bienes y servicios.

Una de las figuras creadas que más ha afectado las condiciones laborales y el bienestar de los y las trabajadora ha sido las Cooperativas de Trabajo Asociado - CTA que para el 2008, llegaron a ser 3.903 y a tener 537.859 asociados<sup>14</sup>. El marco jurídico de estas CTA fue fijado en la ley 79 de 1988 y en el Decreto 468 de 1990, y junto con otra normatividad posterior, las CTA por su naturaleza de entidades sin ánimo de lucro y por sus principios solidarios, cuentan con beneficios tributarios y no se rigen por lo establecido en el Código Sustantivo de Trabajo, sin embargo, las personas vinculadas a estas, hacen parte de las estadísticas laborales del DANE del sector formal<sup>15</sup>. Es tan grave el atropello de estas cooperativas, que en el 2006, se registraron 58 casos de violaciones al sistema de seguridad social (de los denunciados), concentrándose en los sectores de servicios comunitarios, de actividades inmobiliarias y de salud, precisamente en los sectores en los que se ubica la mayoría de la población laboral femenina. La proliferación y crecimiento desmedido de las CTA ha contribuido a la deslaboralización de las relaciones de trabajo.

Otra de las medidas tomadas en contra del trabajo digno, fue la Ley 789 de 2002, que fue aprobada con el propósito de generar 160.000 empleos por año, sin embargo, la realidad ha sido otra. Hay un aumento en la flexibilización del trabajo, siendo esta una ventaja sólo para los empresarios pues perciben mayores ganancias y tienen un margen para acomodarse a la versatilidad del sistema financiero y comercial.<sup>16</sup> El recorte de los pagos “extras”, dominicales, festivos y horas extras generó en las mujeres, inicialmente el recorte sustancial de sus gastos para su cuidado personal, por lo tanto se hizo necesario la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos, así creció el ingreso a la informalidad. Con los ingresos producidos en actividades informales, ellas podían recuperar parte o, en algunos casos, el dinero que percibían trabajando unas horas extras en su empleo.

En el mundo laboral, según el Informe de Trabajo Decente de 2008, la situación para los y las jóvenes no ha mejorado, pues entre el 2007 y el 2008, la tasa de desempleo ascendió de 20,3% a 20,9% para los hombres y de 26% a 27,3% para las mujeres, constituyendo así los y las jóvenes el 46% de la población desempleada en Colombia. En promedio, entre 2001 y 2008, la tasa de desempleo juvenil estuvo 10 puntos por encima de la tasa de desempleo de la población total y para las mujeres jóvenes, la brecha representó 17 puntos. Esta situación que afecta de manera especial a las jóvenes, las obliga a vincularse a empleos informales, temporales y/o a las labores del hogar. En el caso de los y las jóvenes ocupadas, la situación tampoco es alentadora,

---

<sup>13</sup> Observatorio de Asuntos de Género. Informe de Gestión 2007.P.7 Disponible en: [http://equidad.presidencia.gov.co/publicaciones/documentos/oag\\_boletin\\_9.pdf](http://equidad.presidencia.gov.co/publicaciones/documentos/oag_boletin_9.pdf)

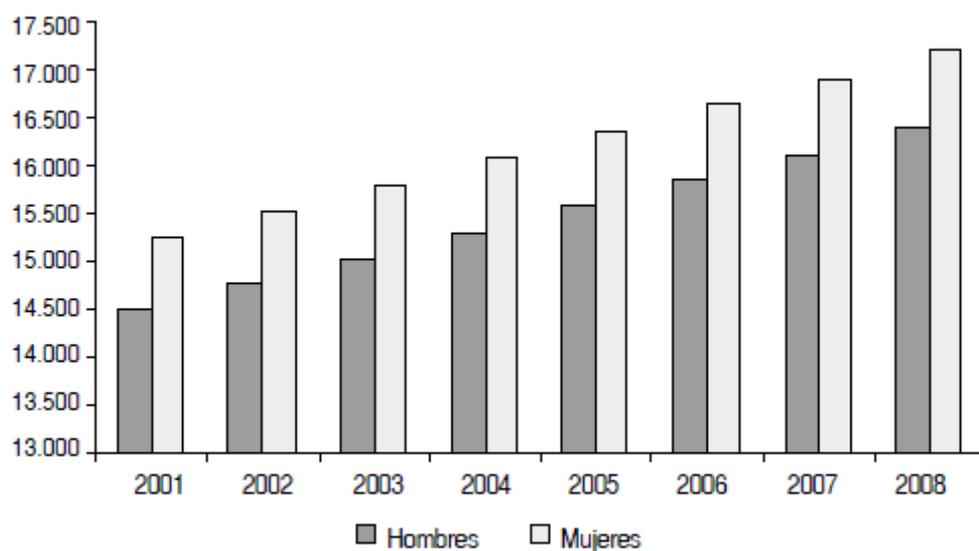
<sup>14</sup> Escuela Nacional Sindical, Una política de exclusión sistemática. En: <http://www.ens.org.co/docinteressindical.htm>

<sup>15</sup> <sup>15</sup> Universidad Externado de Colombia. *Boletín del Observatorio del mercado laboral y la seguridad social*. Número 10, Bogotá, 2007.

<sup>16</sup> Contraloría General de la república. “Evaluación de la política social 2003, Colombia, 2003. P.97.

pues entre 2007 y 2008, sólo se registró un aumento de ocupación en el sector informal o por cuenta propia del 22.4% representando 220.000 jóvenes.<sup>17</sup> La situación laboral de la población juvenil es preocupante, pues su mayor fuente de ingresos está en la informalidad, representando así, precarias condiciones laborales y una deficiente vinculación al sistema de seguridad social y la imposibilidad de seguir accediendo a la educación para la obtención de títulos de pregrado y postgrados.

**Tasa de desempleo población de 14 a 26 años en edad de trabajar, según sexo, total nacional, 2001-2008**



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2001-2008.

Para la población juvenil el gobierno, a través del SENA, ofrece los programas de capacitación para el empleo y de promoción de proyectos productivos o emprendedores como: Aprendices del Sena, el Fondo Emprender y Jóvenes en Acción. En el informe de Gestión de 2002 a 2009 del SENA, señala que respecto a Jóvenes en Acción, en el 2003 brindó 19.101 cupos y para el 2009 incrementaron en 29.560, con una inversión de 36.600 millones y de 33.000 millones en el último año, aunque registró una inversión superior en el 2005 por 51.597 millones, sin embargo de los inscritos, sólo el programa graduó a 24.037 jóvenes<sup>18</sup>. El Fondo Emprender, está dirigido a financiar proyectos empresariales de jóvenes aprendices, practicantes y profesionales recién graduados, y a la fecha se han aprobado 1.896 proyectos por \$107.718 millones. Para el caso de los contratos de Aprendizaje, en el 2005 se contó con 33.337 aprendices con contrato de aprendizaje y para el 2009, fueron 125.011, y para los contratos de aprendizaje regulados en las empresas, para los mismos años fue de 34.082 y para 2009 casi se triplicaron en 97.778.

En Colombia persiste la persecución a la actividad sindical, y de manera desproporcionada en las mujeres, pues en el 2008, hubo un incremento del 98,1%, de la violencia contra las mujeres sindicalizadas que se refleja en la aterradora cifra de que cada 12 horas una mujer sindicalista es victimizada. Esto es atribuible

<sup>17</sup> Escuela Nacional Sindical de Antioquia (ENS), Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo- Informa Nacional de Trabajo Decente 2008. Octubre 2009. P. 47-49.

<sup>18</sup> SENA. Informe de Gestión 2002 a 2009. P. 18. Disponible en: <http://www.sena.edu.co/downloads/2010/planeacion/INFORME%20DE%20GESTION%202009.pdf>

principalmente al abrupto aumento del 528% de las violaciones contra ellas por parte de las autodefensas, reconfiguradas bajo grupos emergentes como los citados anteriormente o el pasar de 7 a 44 violaciones de su presunta autoría entre el 2007 y 2008.<sup>19</sup>

En materia comercio internacional se ha promovido la firma y negociación de tratados de libre comercio, para beneficio especialmente de sectores económicos de exportaciones y de protección de la inversión extranjera.

Un ejemplo de esos sectores lo son el de la agroindustria y textiles y confecciones. Para el año 2008 en medio de la crisis económica mundial, se reportaron “exportaciones por 1.048 millones de dólares en confecciones y 441 millones de dólares en textiles, entre enero y septiembre, mientras que durante todo el 2007 se lograron 1.500 millones de dólares en confecciones y 456 millones de dólares en textiles”.<sup>20</sup> Las fábricas de textiles y confecciones en sus momentos de crecimiento no impactan positivamente los ingresos de las 1.018.000 mujeres<sup>21</sup>, pero en momentos de crisis son ellas quienes más se ven afectadas. En lo corrido del 2008 se han perdido 15.000 puestos de trabajo en empresas de la confección medianas y pequeñas, que son las que menos revelan su situación porque son desempeñados por mujeres cabeza de hogar y los floricultores hablan de 18.000 plazas perdidas para hombres y mujeres<sup>22</sup>.

En el sector de confecciones y textiles, el 80% de la mano de obra de la confección y los textiles es femenina, y en materia laboral es uno de los sectores que distancia de la concepción de trabajo decente. En un análisis del sector a propósito de la crisis de Coltejer, se evidenció que pequeños confeccionistas denunciaron que se les hace cubrir gastos de transporte y de hijos, se les paga entre \$9000 y \$9600 la hora, entre otras denuncias, y que ante la incapacidad de contratar personal con todas las prestaciones sociales, recurren a la mano de obra familiar prácticamente sin remuneración alguna<sup>23</sup>. Y en el sector de la floricultura, adicionalmente a la precarización laboral, salarios injustos y violaciones a los derechos laborales de las y los trabajadores, persisten los obstáculos para ejercer el derecho a la organización y libertad sindical. El Estado Colombiano sigue incumpliendo convenios de la OIT, en cuanto a libertad sindical y el derecho a la huelga.

## **Madres Comunitarias**

### **Recomendación:**

*35. El Comité reitera su recomendación de 1995 de que se debe regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir salario mínimo.*

---

<sup>19</sup> ENS. Informe Nacional de Coyuntura 2008. p. 101.

<sup>20</sup> PORTAFOLIO. Las exportaciones van por buen camino. 27 de enero de 2009. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3288109>

<sup>21</sup> DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

<sup>22</sup> PORTAFOLIO. Revaluación amenaza el empleo: textiles y confecciones dicen que sus empresas no son viables. Julio 18 de 2008. En: [http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-06-19/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-4318443.html](http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-06-19/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4318443.html)

<sup>23</sup> GÓMEZ GALLEGU, Jorge. El hundimiento de Coltejer o la hecatombe de la industria textil colombiana. Deslinde No. 43. Agosto-Septiembre de 2008.

## Análisis:

Uno de los más claros ejemplos de la instrumentalización de las mujeres en los roles tradicionales por la instancias estatales y gubernamentales, es el de las Madres Comunitarias, reconocidas por la Ley 89 de 1988 y el Decreto 1340 de 1995 como “trabajadoras solidarias y voluntarias”. En quienes reposa la responsabilidad de desarrollo, nutrición, socialización y cuidado de más de un millón de niños y niñas, que generalmente se encuentra entre los estratos 1 y 2. Labor que ha sido remunerada, a través de la figura de bonificación, con la cual se sigue desconociendo pese a las reiteradas recomendaciones al estado colombiano, su condición de trabajadoras con el Instituto Colombiano de Bienestar Social – ICBF, pese a la relación laboral configurada, dada por cumplimiento de órdenes y horarios, subordinación y prestación de la actividad personal en sus casas, y remuneración.

El gobierno argumenta el incumplimiento de las recomendaciones sustentando que el programa funciona como un “Modelo de corresponsabilidad social que busca la participación de la comunidad en la crianza y desarrollo de los menores”<sup>24</sup> Este argumento del gobierno va en detrimento de la valoración social del trabajo que realizan las madres comunitarias y continua trasladando la responsabilidad del cuidado de la infancia, en cabeza del Estado, a estas mujeres.

A pesar de las recomendaciones que el Comité PIDESC hizo al estado Colombiano en los años de 1995 y 2001, acerca de la situación laboral de las madres comunitarias y la persistente discriminación en su condición de mujeres, el gobierno y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF no han diseñado ni implementado políticas dirigidas a garantizar los derechos de laborales de estas mujeres.

El pago que reciben, llamado bonificación, sigue estando por debajo del salario mínimo legal vigente. Para el 2002, la bonificación que recibieron fue de \$132.120, para el 2005 de \$168.480 y para el 2009 de \$ 348.180, sin embargo estas cifras comparadas con el salario mínimo legal<sup>25</sup>, para el 2002 representó un ingreso del 43%, para el 2005 de 44% y para el 2009 del 70%.

Año	Valor Tiempo Completo de 13 niños	Valor Medio Tiempo de 13 niños	Valor Fami de 24 usuarios	Inc. %
	Madre / Mes	Madre / Mes	Madre / Mes	
<b>2002</b>	143.130	119.340	109.956	
<b>2003</b>	153.270	127.530	117.468	<b>7.1%</b>

<sup>24</sup> Cifuentes, Elsa. Ponencia para primer debate al proyecto de ley Número 182 de 2007 Senado, por el cual se garantizan los Derechos Laborales y Sociales de las Madres Comunitarias de Colombia. Gaceta del Congreso 136. Imprenta Nacional. Bogotá.

<sup>25</sup> SHD-Secretaría de Hacienda Distrital, en

[http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet/siec/SIEC/Mercado%20laboral/M%C3%ADnimo/SALARIO\\_MINIMO.xls](http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet/siec/SIEC/Mercado%20laboral/M%C3%ADnimo/SALARIO_MINIMO.xls)

<b>2004</b>	161.070	133.770	123.348	<b>5.1%</b>
<b>2005</b>	168.480	139.620	128.904	<b>4.6%</b>
<b>2006</b>	185.250	153.660	141.792	<b>10.0%</b>
<b>2007</b>	200.070	166.140	153.132	<b>10.0%</b>
<b>2008</b>	300.300	214.110	184.596	<b>50.1%</b>

**Fuente: Documento ICBF. Hogares Comunitarios de Bienestar, 20 años construyendo amor. Bogotá, abril 14 de 2008**

Esto muestra que existe un aumento en la bonificación de estas Madres, resultado a su vez de la labor de incidencia de sus organizaciones y sindicatos, así como de otras organizaciones sociales que siguen en la reivindicación de sus derechos laborales y su reconocimiento como trabajadoras. Así mismo, esta diferencia en los ingresos evidencia la desvalorización y poco reconocimiento de una labor que realizan 78.700 mujeres en un periodo aproximado de 10 a 12 horas diarias. En relación con el derecho a la Seguridad Social, los avances con aun precarios. La vinculación mayoritaria sigue siendo al régimen subsidiado en Salud, donde se encuentran aproximadamente 37000, lo que implica el no goce de beneficios económicos como trabajadoras. Actualmente, las Madres Comunitarias están vinculadas al Sistema de Salud pagando un 4%<sup>26</sup>, para quienes de las 78.700 aportan a pensión, deberán hacerlo por el 3,3%<sup>27</sup> del salario mínimo legal vigente y son escasamente 6385 madres comunitarias. Esto implica que al culminar su vida laboral, como está sucediendo actualmente con quienes tienen más de 20 años de trabajo, no gozan de ninguna protección especial y quedan en una situación de vulnerabilidad y discriminación persistente.

Lo anterior, señala que el Estado continúa violando sus derechos laborales, debido al desconocimiento de su ingreso como salario, a no brindarles garantías de seguridad social y condiciones de una vida digna que da o –debería dar- la relación laboral, y en materia de derechos de la mujer, el Estado está incumpliendo el artículo 11 de la CEDAW por el desconocimiento del trabajo que realizan las madres comunitarias.

### **3. Derecho al buen vivir (Artículo 11)**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

**Recomendación Previa del Comité:** 10. El Comité lamenta que el Estado parte no haya proveído suficiente información sobre las medidas específicas que ha tomado para estudiar e implementar las recomendaciones contenidas en las observaciones finales del Comité en 1995, en relación con el tercer informe periódico de Colombia, particularmente, sobre el alto nivel de pobreza.

<sup>26</sup> Ley 1023 de 2006

<sup>27</sup> ICBF . Comunicado de Prensa del 12 de febrero de 2009. Disponible en:

[http://www.icbf.gov.co/Madres\\_comunitarias/documentos/boletin\\_bonificacion\\_madrescomunitarias.pdf](http://www.icbf.gov.co/Madres_comunitarias/documentos/boletin_bonificacion_madrescomunitarias.pdf)

**Recomendación Previa del Comité: 43.** *El Comité llama al Estado parte a tomar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular de mujeres y niños, campesinos y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas.*

### **Análisis**

La histórica discriminación de las mujeres es un factor que incide directamente en que sean las más afectadas por la situación de pobreza. En Colombia, el fenómeno de la pobreza pareciera perpetuado. Pese a las políticas públicas que el gobierno ha implementado para tal fin no hay una disminución significativa, las cifras siguen siendo aterradoras, y casi la mitad de las y los colombianos no alcanza a cubrir una canasta básica familiar de bienes y servicios. Para el gobierno, en el año 2004, el 52.7% de los colombianos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, mientras para el Centro de Investigación de Desarrollo y la Contraloría, este porcentaje subía al 66% de la población, es decir afectaba a 30.4 millones de colombianos y colombianas. Para el año 2006, se registró una disminución con respecto a los dos años anteriores, la cifra fue de 45.1% de personas bajo la línea de pobreza y 12% en situación de pobreza extrema. Sin embargo, dos años después, para el 2008 la pobreza fue del 46% y la indigencia del 17.8%, y de acuerdo a la medición del 2002 sólo se redujo un 7% y 2% respectivamente.

El indicador de desigualdad, coeficiente Gini, en los últimos seis años en Colombia fluctuó en 0,59, mostrando así, que la desigualdad del ingreso continúa siendo alta en Colombia y que en América Latina es una de las más elevadas<sup>28</sup>. La brecha de la desigualdad social sigue creciendo, así lo estableció la Cepal: “Al comenzar el siglo XXI Colombia estaba entre los países con altos índices de desigualdad, junto con Perú, y Brasil era casi el peor de América Latina. Para 2008, Perú había bajado a la categoría media y Brasil se había salido de la lista de desigualdad extrema. Colombia, no obstante, entró a la lista de los muy desiguales”<sup>29</sup>. El índice de Gini de concentración de la propiedad desde el 2005, ha aumentado a 0,87<sup>30</sup>, siendo este el segundo más alto después de Paraguay, preocupando en tanto sigue esta tenencia de la tierra está relacionada en muchos casos con el desplazamiento, el conflicto armado y mayor compra, despojo y usurpación de tierras.

También, la desigualdad tiene que ver con el éxodo de campesinas y campesinos huyendo del conflicto armado y en búsqueda de mejores condiciones de vida; un presupuesto estatal dirigido a una inversión social traducida en seguridad y reducción de la violencia; brotes de corrupción en la ejecución de políticas públicas para el fomento de la agricultura y el retorno al campo; y la formulación de políticas asistencialistas para la perpetuación de la pobreza. Relacionado a esto, la política de confianza inversionista otorga una deducción de impuestos del 40% de la inversión del capital productivo, generando que los empresarios reemplazaran a muchos de sus empleados por máquinas. Es decir, cambiaron la señora de los tintos por una cafetera, y al señor del parqueadero por una palanca automática<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Revista Semana. Menos pobreza y más indigencia en Colombia. 24 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-economia/menos-pobreza-indigencia-colombia/127777.aspx>

<sup>29</sup> RONDEROS, María T. *¿por qué Colombia no sale del club de los pobres?* Revista Semana. 13 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/colombia-no-sale-del-club-pobres/136288.aspx>

<sup>30</sup> Cede e IGAC. Estudio sobre la concentración de la propiedad en el periodo de 2000 a 2009.

Disponible en: <http://ecomonitor.wordpress.com/2009/12/11/desigualdad-en-la-distribucion-de-la-tierra/>

<sup>31</sup> RONDEROS, María T. Ob. Cit.

La pobreza en las mujeres se evalúa en términos de inequidad en el acceso a los recursos, a los servicios de educación, salud, vivienda, alimentación y a un trabajo decente, no sólo para ellas, sino para sus familiares. Para Colombia el Índice de Desarrollo Humano - IDH se encuentra en 0.79<sup>32</sup>, lo que deja entrever que aún persisten serias limitaciones en cuanto al acceso a la educación (la tasa de analfabetismo es de 8.6%), el acceso a ingresos dignos y la satisfacción de las necesidades básicas, además del acceso a una vivienda digna. Con estas limitaciones diariamente para el goce de una vida digna, las mujeres pierden oportunidades en generación de ingresos, participación social y política, y la más crítica, en educación. Adicionalmente, se desconoce y se desprecia los trabajos voluntarios o de cuidado familiar que realizan todas las mujeres por el bienestar social.

Para enfrentar la pobreza, el gobierno colombiano creó la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema –Red Juntos, la que a noviembre de 2008, contó con “14.216 familias vinculadas en Antioquia, Boyacá, Caldas y Risaralda, incluyendo 393 familias en situación de desplazamiento, 35 municipios en Fase Piloto, 14 entidades vinculadas, 511 co-gestores contratados y capacitados y 16.834 servicios suministrados en Ferias JUNTOS”.<sup>33</sup> Una de sus dimensiones de creación fue dar capacitación para el trabajo a la población mayor de 18 años y adultos desempleados y desempleadas, y promover la incorporación al mercado laboral mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas productivas (emprendimientos y proyectos productivos)<sup>34</sup>. Pese a esta medida, todavía no se cuentan con impactos reales de ésta Red que muestren la creación y sostenimiento de microempresas o empresas familiares, y que esto a su vez, influya positivamente en la actual situación de pobreza.

También, se impulsó desde el gobierno, el programa de Familias en Acción, dirigido específicamente a la nutrición y la educación de la población infantil registrada en el nivel 1 del SISBEN- Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales-, y familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. Para el 2002 se beneficiaron 320.716 familias en situación de pobreza, a junio de 2006, ya eran 682.307<sup>35</sup> y a junio de 2008, había vinculado a 1,7 millones de familias pobres y desplazadas en 78 municipios<sup>36</sup>,

Por ser un programa de Transferencias Condicionadas, los subsidios son realizados directamente a la madre beneficiada en dinero, bajo unos compromisos que pasan por la participación en unas reuniones hasta la asistencia de las y los menores a la institución educativa. Cuenta con una cobertura en 32 departamentos y 1.093 de los 1.098 municipios colombianos, correspondiente esto al 99.54% de la cobertura geográfica<sup>37</sup>, en el segundo semestre de 2008 atendieron a 1.857.760<sup>38</sup> familias.

El programa de Familias en Acción y la Red Juntos, además de no generar el impacto directo en disminución de la pobreza, generan a su vez, un impacto negativo en la vida

---

<sup>32</sup> UNDP. [On line]. Estados Unidos: Human Development report, 2008. [Citado 25 de agosto de 2009]. Disponible en Internet: [http://hdrstats.undp.org/en/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_COL.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html).

<sup>33</sup> ACCIÓN SOCIAL. Red Juntos. En: <http://www.slideshare.net/boyacaresponsable/1-accion-social-red-juntos>

<sup>34</sup> CONPES SOCIAL 102. Red de protección social contra la pobreza extrema. 25 de septiembre de 2006.

<sup>35</sup> CONPES SOCIAL 102. Red de protección social contra la pobreza extrema. 25 de septiembre de 2006.

<sup>36</sup> PORTAFOLIO. Analistas cuestionan funcionamiento de Familias en Acción. En: [http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-07-28/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-4398564.html](http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-07-28/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4398564.html)

<sup>37</sup> Acción Social, Cobertura en:

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

<sup>38</sup> ACCIÓN SOCIAL. Familias en Acción. Informe de Estado y Avance segundo semestre de 2008. P. 4.

de las mujeres, pues en su raíz son asistencialistas. “La atención a requerimientos de la familias, se halla fragmentada en acciones dirigidas a grupos poblacionales (...) o en sectores igualmente segmentados (...) carentes de la concepción integradora de la familia como sujeto colectivo”<sup>39</sup>. Por lo tanto, perpetúan la discriminación y exclusión para las mujeres, en tanto que ellas se ven obligadas a cambiar su rutina cotidiana, social y laboral para responder a los requerimientos que en tiempo demandan, adicionalmente, la implementación de este tipo de programas no tiene grandes efectos en contra de la pobreza. Teniendo en cuenta la inversión presupuestal nacional, el programa de Familias en Acción, sólo redujo la pobreza extrema en 0,99 y la pobreza en el 0.36 y el coeficiente Gini en 0.004.<sup>40</sup>

## **1. Derecho a la Educación (artículo 13)**

### **Análisis**

Se ha avanzado en la cobertura en educación primaria y educación media, sin embargo, la calidad de esta educación sigue siendo bastante regular, sin promoción tecnológica ni investigativa, con dificultades en la infraestructura física y técnica de las instituciones educativas y con modelos y enfoques pedagógicos que siguen reproduciendo la dependencia científica, el aprendizaje no crítico y con particular afectación para las mujeres, la reproducción de roles y estereotipos de género que perpetúan la discriminación hacia las mujeres o la asunción por parte de las niñas y adolescentes, de roles tradicionales como la maternidad, el cuidado, la debilidad, entre otros tradicionales en contextos patriarcales.

En algunas entidades territoriales de Colombia (Municipios, ciudades y departamentos) se ha venido avanzando en la construcción de herramientas normativas (Políticas públicas principalmente) que tratan de institucionalizar la perspectiva de género en los modelos pedagógicos de las instituciones educativas, así como las cátedras de género dentro de sus currículos, sin embargo, no existe respaldo normativo ni político desde las entidades competentes a nivel nacional para que esto se haga realidad.

La educación técnica y superior sigue siendo de limitado acceso para las mujeres, por lo que deben generarse programas afirmativos en estos niveles educativos para que las mujeres jóvenes, las madres adolescentes y las mujeres adultas en general, puedan acceder con mayor facilidad a esta educación.

---

<sup>39</sup> RICO DE ALONSO, Ana. “Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia”. Intervención en la Reunión de expertos sobre “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. Cepal, 28 y 29 de 2005. P.15.

<sup>40</sup> DNP-Departamento Nacional de Planeación. Agosto de 2009. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=oExBrVKbtLA%3d&tabid=36>