

## **4. AVANZANDO: AÚN MUCHO POR HACER, 1985 HASTA EL PRESENTE**

---

En este período el PIB per cápita creció continuamente, casi duplicándose entre 1985 y 2017. Este aumento fue interrumpido por la crisis económica de 1999, pero a partir de la década de 2000 se registró un crecimiento continuo, favorecido por el auge de los precios de las materias primas (Gráfico 31). Este crecimiento contribuyó a la reducción en las tasas de pobreza de la población y a la mejora de las condiciones de vida de los hogares colombianos (Gaviria, 2010). Cabe destacar el constante aumento en el ingreso de mujeres a la educación superior, la reducción en las tasas de fecundidad y de las tasas de mortalidad materna e infantil. A pesar de que se observa un aumento en la participación laboral femenina, ha persistido una brecha entre hombres y mujeres de aproximadamente 10 puntos porcentuales (pp) en los últimos veinte años. También aún persiste una brecha salarial. Finalmente, ha habido progreso en el empoderamiento de la mujer en la política, aunque todavía queda un largo camino por recorrer.

### **4.1 EDUCACIÓN**

Con respecto a la educación primaria y secundaria, es importante mencionar que en esta etapa el país fortaleció la descentralización fiscal, la cual contribuyó a lograr la educación primaria universal y el aumento de las matrículas en educación secundaria. El sistema educativo colombiano estuvo básicamente centralizado desde 1975 a 1987. Durante la década de los ochenta se adoptaron diversas medidas para descentralizar la educación. Por ejemplo, en 1987 la administración de la infraestructura de los centros educativos se transfirió a los municipios, y en 1989 la Ley 29 delegó el nombramiento de profesores a los alcaldes locales. Nuevas medidas se tomaron durante la década de los 1990, especialmente aquellas establecidas en la reforma constitucional de 1991, que aumentaron las transferencias de recursos y responsabilidades del gobierno nacional a los municipios y departamentos con el fin de atender la provisión de educación a nivel local.

El sistema educativo que resultó de la nueva Constitución Política tiene dos elementos principales. El primero estaba dirigido a proporcionar mayor autonomía a los colegios para tomar decisiones educativas y mejorar la calidad del sector (Ley 115 de 1994). El segundo definió los requisitos para transferir la gestión de los recursos humanos, físicos y financieros a las autoridades locales (Ley 60 de 1993). El proceso de descentralización tuvo un efecto positivo sobre las matrículas, pero no en la calidad de la educación.

Según Melo-Becerra (2012), las matrículas son una variable observable que puede generar más dividendos políticos que el desempeño académico de los estudiantes. Además, las autoridades regionales podrían estar más comprometidas con las matrículas, ya que la Constitución define explícitamente que uno de los objetivos de la descentralización es lograr la cobertura universal. Es importante señalar que la descentralización favoreció las matrículas de niños y niñas por igual. En general, en esta etapa se observó una importante reducción de las desigualdades de género en la educación básica y secundaria (gráficos 3 y 4). Además, en Colombia, “se invirtió la brecha educacional y ahora las mujeres tienen mayores tasas de finalización que los hombres para la educación primaria y secundaria” (World Bank, 2012:12, traducción de las autoras). En el contexto internacional, durante esta etapa Colombia converge en términos de matrículas para educación primaria y secundaria, en comparación con países desarrollados (gráficos 7 y 8)<sup>44</sup>.

A pesar de los avances en matrículas, todavía existe una gran heterogeneidad en la calidad de la educación básica y secundaria en las escuelas públicas y privadas de todo el país (Iregui, Melo, Ramos, 2010). Esta disparidad afecta la probabilidad de que un gran número de niñas puedan mejorar su calidad de vida, considerando que los beneficios de la educación en términos de supervivencia infantil, fecundidad y el empoderamiento de la mujer depende en gran medida de la calidad de la educación que reciban las niñas (Kaffenberger *et al.*, 2018). Así como lo sugieren Evans, Akmal y Jakiela (2020:19, traducción de las autoras), “Aun cuando el mundo busca cerrar las brechas en el acceso de las niñas a la educación, tendrá que considerar cómo asegurar que la educación de las niñas valga la pena”. Por ejemplo, cuando se compara con otros países desarrollados y de la región, el desempeño de las niñas en la prueba *Pisa* ha sido inferior al de los niños. En las pruebas realizadas en 2018, Colombia tuvo la mayor brecha en matemáticas en favor de los niños, y en cuanto a lenguaje, las niñas no superan a los niños, como en otros países (Icfes, 2020).

Con respecto a la educación superior, aunque ha habido progreso en las tasas de matrículas a lo largo de esta etapa, las tasas de cobertura siguen siendo bajas. A pesar de los esfuerzos gubernamentales para incrementar el acceso a este nivel de educación, la tasa de cobertura apenas pasó del 8,9% en 1980 al 13,4% en 1990. Sin embargo, la cobertura creció a una tasa mayor entre 2000 y 2017, pasando del 24,0% al 52,8%, respectivamente. Cabe señalar que gran parte del reciente aumento se deriva de la ampliación de cupos en educación técnica y tecnológica, registrado durante el primer decenio del siglo XXI. Desde una perspectiva internacional, las matrículas siguen siendo bajas en comparación con países desarrollados como los Estados Unidos, Finlandia, Australia y Noruega, y con respecto a algunos países de América Latina como Argentina, Chile y Uruguay, donde las tasas de matrículas superan el 60%.

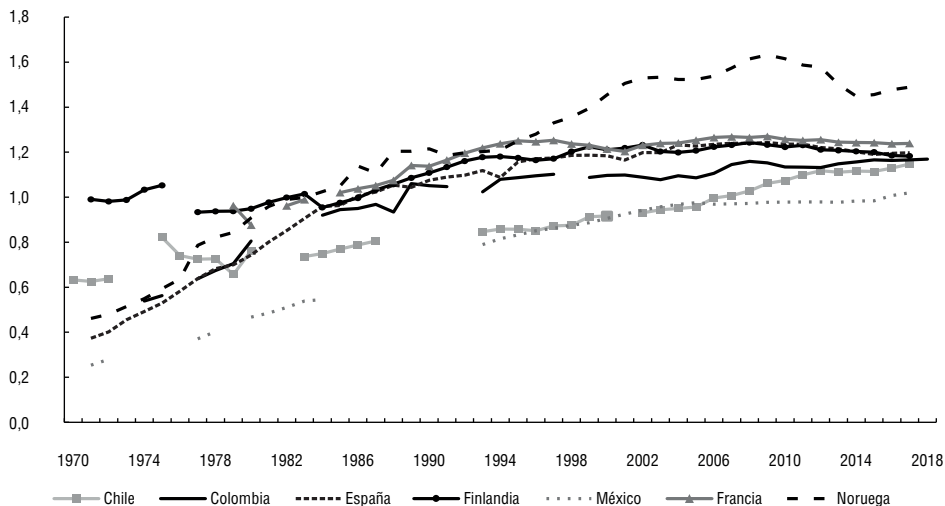
En Colombia se observó un incremento significativo en la inscripción de mujeres en este período. De hecho, en 1986 por cada 10.000 mujeres 130 asistieron a la educación superior. Este indicador aumentó a 230 en 2015. También es interesante observar que, en este período, el porcentaje de mujeres matriculadas en educación superior es mayor que el de los hombres, dando un impulso al acceso de la mujer a la educación superior

<sup>44</sup> Para un análisis de los países de América Latina véase Chioda (2016).

(Gráfico 14). Así, tal como lo destacan el Banco Mundial (2012) y Bertocchi y Bozzano (2019), está surgiendo un sesgo inverso en la educación superior a favor de la mujer, cuyas tasas de matrícula han sido superiores a las de los hombres. Aunque en el contexto internacional, la tasa de cobertura en educación superior es todavía baja, el índice de paridad de género en Colombia ha estado muy cercano al de países como España y Finlandia (Gráfico 42).

**Gráfico 42**  
**Índice de paridad de género para la tasa de cobertura bruta en educación terciaria**

(índice de paridad de género)



Nota: el índice se calcula como la proporción entre el número de mujeres a hombres matriculados en el nivel terciario en las escuelas públicas y privadas.

Fuentes: Banco Mundial y OCDE.

En este período las matrículas en educación superior se vieron favorecidas por las medidas definidas en la Constitución de 1991, las cuales establecieron la libertad de enseñanza y reconocieron que la educación es un derecho y un servicio público, y que como tal debe ser proporcionada por el gobierno o por instituciones privadas. Posteriormente, la Ley 30 de 1992 estableció los principios y objetivos del sistema, así como las normas sobre gestión del presupuesto y de las instituciones públicas, garantizando el ejercicio de la autonomía universitaria. En lo que respecta a la financiación de las universidades públicas, esta ley aumentó las contribuciones del presupuesto del gobierno nacional y las opciones de préstamos estudiantiles, así como becas para programas prioritarios del Estado. Durante la década de los 2000 se reforzó la educación técnica y tecnológica, y se tomaron medidas de acreditación educativa para las instituciones de educación superior. Con este fin se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad Superior. Además, se estableció un conjunto de sistemas de información para contribuir

con el conocimiento y la toma de decisiones en el sector (Melo-Becerra, Ramos-Forero y Hernández-Santamaría, 2017).

Aunque existen todavía carreras y profesiones dominadas por hombres, en esta etapa hay un aumento en las matrículas de mujeres en campos que por tradición eran dominados por hombres, así como una disminución de matrículas en carreras que han sido históricamente feminizadas. Por ejemplo, ha habido un significativo incremento en la participación de la mujer en carreras como medicina, derecho e ingeniería (Gráfico 17). Esta tendencia ha sido observada también en otros países. En los Estados Unidos, por ejemplo, desde los años setenta se observa un aumento en la participación de estudiantes mujeres en derecho, medicina, odontología, administración de empresas, medicina veterinaria, optometría y farmacia. La mayor proporción de mujeres en estas carreras favorece la participación laboral femenina, la cual, junto con las leyes contra la discriminación que los gobiernos han establecido en diferentes países, contribuyó a mejorar las remuneraciones del trabajo de la mujer (Goldin, 2006). Sin embargo, como lo sugieren Bertocchi y Bozzano (2019), las mujeres siguen en desventaja, considerando su aparente autoselección fuera de los campos de estudio más lucrativos en ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas y economía.

El aumento en la participación de la mujer en la educación superior trae grandes ventajas en varios frentes. De hecho, varios estudios han encontrado que el progreso en la educación de la mujer está relacionado con mejoras en los ingresos de los hogares, participación laboral, salud de la mujer, y con el cambio en las preferencias por un menor número de hijos, para brindarles mejores condiciones de vida (véase, por ejemplo, Bertocchi y Bozzano, 2019; Psacharopoulos y Patrinos, 2004; Banco Mundial, 2012). Como se explica más adelante, en Colombia el aumento en las matrículas universitarias se ha reflejado en una mayor participación de la mujer en el mercado laboral.

Por último, según la *Encuesta de demografía y salud* (2015), aunque las mujeres siguen avanzando en mejorar su nivel educativo, el promedio de años de educación apenas alcanza los diez años, permaneciendo por debajo de los estándares internacionales. Por otra parte, persisten grandes desigualdades socioeconómicas en el nivel educativo tanto para mujeres como para hombres. Los porcentajes que alcanzan el nivel más alto de educación aumentan con los quintiles de riqueza: así, el porcentaje de mujeres con educación superior en el quintil más alto es nueve veces superior que las cifras del quintil más bajo, y en el caso de los hombres la brecha es diez veces más. Los niveles de no asistencia o deserción del sistema educativo por parte de mujeres y hombres jóvenes son altos, y se agravan hacia el final de la educación secundaria. El embarazo es una de las principales causas de la deserción escolar, y es más difícil de sobrellevar para las mujeres jóvenes que para los hombres.

## 4.2 INDICADORES DEMOGRÁFICOS

El mejoramiento de la educación de la mujer y la introducción de métodos anticonceptivos contribuyeron a la reducción de las tasas de fecundidad a lo largo del tiempo. En este período esta tasa disminuyó de más de tres hijos por mujer en 1986 a menos de dos en 2015 (Gráfico 11). Como sostiene Stanfors (2003), en el contexto de los cambios

estructurales observados durante el siglo XX las mujeres escogieron diferentes estrategias a lo largo de su ciclo de vida en términos de educación, carrera profesional y fecundidad, contribuyendo al cambio demográfico en el país. De acuerdo con Baizán y Camps (2005), la disminución en las tasas de fecundidad y el papel de las madres educadas tuvieron un efecto positivo intergeneracional en términos de mayores niveles de educación para sus hijos, así como en cambios demográficos.

Según el informe de la *Encuesta nacional de demografía y salud* (Profamilia, 2015), en Colombia la tasa de fecundidad en las zonas urbanas fue de 1,8 hijos por mujer, por debajo de la tasa de sustitución (2 hijos). También, se encontró una tendencia a la baja en la fecundidad adolescente. A pesar del bajo nivel de fecundidad alcanzado en este período, el promedio nacional oculta grandes diferencias por regiones geográficas y grupos socioeconómicos. En efecto, la fecundidad es mayor en zonas rurales, en regiones menos desarrolladas, en los quintiles inferiores de riqueza y en mujeres con bajos niveles de educación. Los mayores diferenciales sociales se observan en el nivel educativo, con un rezago de aproximadamente 35 años en la disminución de la fecundidad entre las mujeres más y las menos educadas. La misma encuesta muestra que mientras que en 2015 las mujeres con más educación alcanzaban niveles de fecundidad por debajo de la tasa de sustitución (1,6 hijos por mujer), las mujeres sin educación tenían tasas de fecundidad similares a las del país a comienzos de los años ochenta (3,9 hijos). Las diferencias geográficas son sorprendentes, sugiriendo un rezago de cerca de 43 años en la disminución de la fecundidad entre los departamentos con tasas inferiores y superiores. Por ejemplo, Caldas tuvo una tasa de fecundidad de 1,3 hijos, mientras que la tasa de fecundidad en el Vaupés se asemeja a la del país en 1972: 4,6 hijos por mujer<sup>45</sup>.

Con respecto a la expectativa de vida al nacer, aumenta en este período tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, la violencia interpersonal sigue siendo la principal causa de muerte prematura. Como lo muestra el Gráfico 22, durante el período 1985-1995 se observó un aumento en la diferencia entre la expectativa de vida al nacer para las mujeres y los hombres, explicada principalmente por la violencia asociada con el narcotráfico que el país vivió en este período y que aumentó considerablemente las cifras de homicidios masculinos. Según Gaviria (2010), el tráfico de drogas aumentó la violencia de varias formas, las cuales produjeron en poco más de una década una epidemia criminal sin precedentes en el mundo que transformó profundamente la sociedad colombiana. Como consecuencia de la violencia, los hogares con mujeres cabeza de familia aumentaron rápidamente en este período. Muchos hombres jóvenes abandonaron la escuela y se unieron a grupos ilegales, aumentando los comportamientos de riesgo asociados con sus actividades. A su vez, muchas mujeres, anticipando la imposibilidad de sostener relaciones a largo plazo, optaron por adelantar la maternidad o renunciar a uniones estables.

Bertocchi y Bozzano (2019), con base en una revisión histórica de la literatura, resumen los canales por los cuales la educación afecta la fecundidad de la mujer. Por ejemplo, destacan que la educación puede reducir el número deseado de hijos, ya que pone a las mujeres en contacto con normas más liberales y les da más oportunidades de participa-

<sup>45</sup> Para un análisis detallado del comportamiento de la fecundidad en países de América Latina véase Chioda (2016).

ción en la fuerza de trabajo, aumentando el costo de oportunidad de reducir la participación laboral. Además, el retraso en la edad de los matrimonios debido al largo tiempo que las mujeres permanecen en las escuelas también desempeña un papel importante en la reducción de la tasa de fecundidad. La edad de matrimonio puede ser utilizada como un indicador de autonomía femenina, considerando que las mujeres casadas con frecuencia abandonan el mercado laboral para cuidar su hogar (Diebolt y Perrin, 2013; Baten y de Pleijt, 2019). Vale la pena señalar que en Colombia las tasas de matrimonios cayeron significativamente en este período. Aunque esta tasa aumentó ligeramente entre 1990 y 2007 en comparación con las tasas registradas a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, a partir de 2007 la tasa de matrimonios disminuyó considerablemente, y en 2013 estuvo cerca de 1 por cada mil habitantes (Gráfico 19). Edlund y Pande (2002) mostraron que, frente a la reducción de la fecundidad y la disponibilidad de métodos anticonceptivos, el precio de tener relaciones sexuales prematrimoniales disminuye porque no hay ninguna necesidad de asumir el costo de la reproducción. Por consiguiente, el matrimonio se vuelve menos atractivo y necesario. Esto conduce a la disminución en las tasas de matrimonios y al aumento de la participación laboral de la mujer.

Así, el aumento en las cifras de matrimonios desde 1990 coincidió con la aprobación del divorcio (Ley 25 de 1992) en el país. Antes de la sanción de esta ley, muchas parejas decidían establecer relaciones matrimoniales de facto. Después de su promulgación varias parejas decidieron formalizar sus uniones. Como señalaron Stevenson y Wolfers (2007), los cambios en las leyes de divorcio afectan las decisiones sobre el matrimonio, la cohabitación y segundas nupcias. Edlund y Pande (2002) argumentan que la introducción del divorcio tiene un efecto negativo sobre la mujer, explicado por la brecha salarial y por una situación de desventaja en el mercado laboral. Al divorciarse, los ingresos de la mujer, en general, disminuyen, ya que las condiciones de trabajo son generalmente peores que las de los hombres. Además, las mujeres divorciadas con frecuencia soportan la mayor parte de la carga, en tiempo y en dinero, del cuidado de sus hijos, lo cual reduce aún más sus ingresos. Por el contrario, los hombres divorciados podrían terminar en una mejor posición económica y con menor carga de cuidado.

En el contexto internacional Colombia es uno de los países con un mayor porcentaje de familias monoparentales, con un 12,4% en 2010. Por ejemplo, este rubro fue del 11,7% en Argentina, 10,5% en Brasil, 9,3% en los Estados Unidos y 8,7% en Japón<sup>46</sup>. Según el censo de 2018, hay 6 millones de familias biparentales, 1,9 millones de madres solteras y solo 350.000 padres solteros. Estas cifras dan una idea de la pesada carga que enfrentan las mujeres colombianas en materia de cuidado, ya que muchas de ellas deben asumir plenamente el cuidado sin la presencia de la pareja.

El aumento de la educación de la mujer también contribuye a reducir la mortalidad infantil y mejora el nivel de educación de los hijos. Además, hay efectos positivos sobre su propia salud, incluida la mortalidad materna y el riesgo de infección por VIH. En efecto, la tasa de mortalidad infantil durante el primer año de vida y la tasa de mortalidad materna tienen los niveles más bajos en este período (gráficos 12 y 23). Es importante

<sup>46</sup> Cifras tomadas de Our World in Data (<https://ourworldindata.org/grapher/share-of-single-parent-families>).

observar que la disminución en la tasa de mortalidad neonatal en el período 1990-2015 contribuyó a la reducción de la tasa total de mortalidad infantil (Profamilia, 2015)<sup>47</sup>.

También es importante mencionar que varios estudios han modelado la relación entre el crecimiento de largo plazo y la transición demográfica desde altas hacia bajas tasas de fecundidad (véase Galor y Weil, 1996, 1999, 2000; y Bertocchi y Bozzano, 2019). Estos modelos reconocen el empoderamiento de la mujer en el cambio de la era “malthusiana” a una de crecimiento sostenido (De la Croix y Donckt 2010). Los estudios muestran que los mayores retornos de la educación y el hecho de que las mujeres invierten más en el acceso a la educación aumentan su poder de negociación en el hogar y las posibilidades de acceder al mercado laboral. Como resultado, el costo de oportunidad de tener hijos aumenta y, por consiguiente, se reduce la tasa de fecundidad (Diebolt y Perrin 2013). Además, el aplazamiento del matrimonio como una elección de las mujeres para adquirir más capital humano también reduce las tasas de fecundidad. Tendencia que también se observa en Colombia.

Aunque el aumento en la educación de las mujeres en los distintos niveles académicos y la mejora de la salud contribuyen a reducir las brechas de desigualdad de género, aún persisten desigualdades en las oportunidades de empleo, los salarios y la participación política en Colombia.

### **4.3 MERCADO LABORAL**

Colombia ha experimentado un fuerte aumento en la participación laboral de la mujer, al pasar de casi un 40% en 1985 al 60% en 2017 (Gráfico 24), cerrando la brecha entre las tasas entre hombres y mujeres. Elías y Ñopo (2010) explican que Colombia tiene el mayor aumento en la participación de la mujer en América Latina, pasando de ser el país con menor participación laboral femenina en la región a tener las más altas tasas en las últimas tres décadas. Además, recientemente la proporción entre el número de participación femenina y masculina es similar a la de países desarrollados (Olivetti y Petrongolo, 2016).

Amador, Bernal y Peña (2013) muestran evidencia de que el aumento en la participación de la mujer está impulsado principalmente por el incremento en las tasas de actividad laboral de las mujeres casadas o en unión libre, y de mujeres con bajo nivel educativo. Este aumento es el resultado de un proceso de largo plazo iniciado a finales de la década de 1930, mencionado anteriormente.

El Cuadro 13 muestra que el mayor aumento en la participación laboral en este período fue el de las mujeres entre 41 y 65 años, seguidas por el grupo de 31 a 41 años, cuyas tasas pasaron del 55% y 33%, respectivamente, en 1985, al 65% y 85% en 2018. El grupo de 31 a 41 años alcanzó las más altas tasas de participación, con una tasa del 85% en 2018. Estos dos grupos solían tener tasas de participación muy bajas y sistemáticamente inferiores a las de mujeres de alrededor de 20 a 29 años en los años setenta, lo

<sup>47</sup> La mortalidad perinatal es el resultado de varias condiciones: el acceso a servicios de salud materna perinatal de calidad; las características biológicas, sociales y de salud de la madre; atención prenatal; cuidado del parto y posparto (Unicef, 2014).

que podría explicarse por el hecho de que no era habitual para las mujeres casadas entrar al mercado laboral en el pasado, reflejando los cambios en las restricciones a las mujeres casadas en el mercado laboral y en las normas sociales a lo largo del tiempo<sup>48</sup>.

**Cuadro 13**  
**Tasa global de participación por sexo y grupos de edad**  
 (porcentaje)

Año	Hombres					Mujeres				
	Hasta 30	31-40	41-65	Más de 66	Total	Hasta 30	31-40	41-65	Más de 66	Total
1985	62,0	97,6	86,0	37,0	72,7	42,2	55,7	33,1	7,4	40,6
1990	63,8	97,9	86,1	34,2	74,2	44,5	61,1	36,4	6,8	43,5
1995	62,6	97,7	86,6	32,9	74,2	45,3	66,7	42,4	7,8	46,6
2000	61,5	97,1	86,9	30,2	74,0	52,4	76,8	55,1	9,1	55,2
2005	60,2	96,9	86,8	27,9	72,8	52,1	78,4	57,3	9,7	55,5
2010	61,4	97,6	89,1	31,4	74,4	54,6	83,0	63,8	13,1	59,1
2015	65,8	97,4	90,1	32,5	76,6	58,3	85,7	67,3	15,0	61,8
2018	64,0	96,7	89,3	30,9	75,3	56,6	85,0	65,8	13,6	60,0

Fuente: DANE (encuestas nacionales de hogares); cálculos del Banco de la República (Gamla). Representativo para las siete ciudades principales en Colombia.

La participación laboral de la mujer se aceleró entre 1980 y 1990, la época de la violencia del narcotráfico, cuando muchos hombres fueron asesinados. Eventos como una guerra podrían contribuir a incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral. Por ejemplo, Doepke, Hazan y Maoz (2015) argumentan que la Segunda Guerra Mundial tuvo un efecto persistente en el mercado laboral femenino, aumentando las cifras de mujeres empleadas. Es interesante notar que durante la violencia del narcotráfico en Colombia las tasas de matrimonios disminuyeron, alcanzando un nuevo mínimo a principios de la década de los noventa y aumentando ligeramente después del período de violencia. Estos dos acontecimientos podrían explicarse por el aumento de la mortalidad de los hombres durante los tiempos violentos.

Calderón, Gáfaró e Ibáñez (2011) argumentan que, a mediados de los noventa, cuando el narcotráfico intensificó el conflicto y la violencia contra la población civil aumentó, la participación femenina en el mercado laboral se incrementó. Su estudio concluye que, a pesar del desplazamiento forzoso impuesto a sus víctimas, el mayor costo económico y los obstáculos para que pudieran participar en los mercados laborales urbanos, la participación de la mujer aumentó debido a la necesidad de compensar su pérdida de ingresos. Los conocimientos de la mujer son exigidos más comúnmente en los mercados laborales urbanos, los cuales obligan a las mujeres a trabajar y participar.

<sup>48</sup> Véase Goldin (2006) para el caso de los Estados Unidos.



Asimismo, la tasa de empleo también muestra una tendencia al alza a partir de 1984, alcanzando alrededor del 50% al final del período (Gráfico 40), lo que resulta en una leve mejora del empleo para las mujeres con respecto a los hombres. Esta mejora puede deberse al ingreso de mujeres a ocupaciones tradicionalmente masculinas, lo cual fue apoyado, entre otros factores, por los cambios en las decisiones de carrera profesional, tal como se muestra en el Gráfico 17, donde hay un claro aumento en el porcentaje de mujeres que estudian carreras que no eran tradicionalmente femeninas<sup>49</sup>. Colombia ha experimentado un significativo incremento en la participación de trabajadoras con educación universitaria, pasando del 12% en 1994 al 44% en 2010. Además, la proporción de trabajadoras con una educación inferior a la secundaria se redujo en más de la mitad: del 39% en 1994 al 14% en 2010 (Abadía y de la Rica, 2011).

A pesar de la mejora, una constante brecha en la ocupación de alrededor de 20 pp ha estado presente desde 2000. Es importante reconocer que la tasa de desempleo para hombres y para mujeres tiene una tendencia similar, con una diferencia constante de 5 pp en este período (Gráfico 39). Colombia es uno de los países de América Latina con los más altos índices de desempleo para las mujeres, junto con las mayores disparidades de género, donde la cifra de desempleo femenino es de dos dígitos.

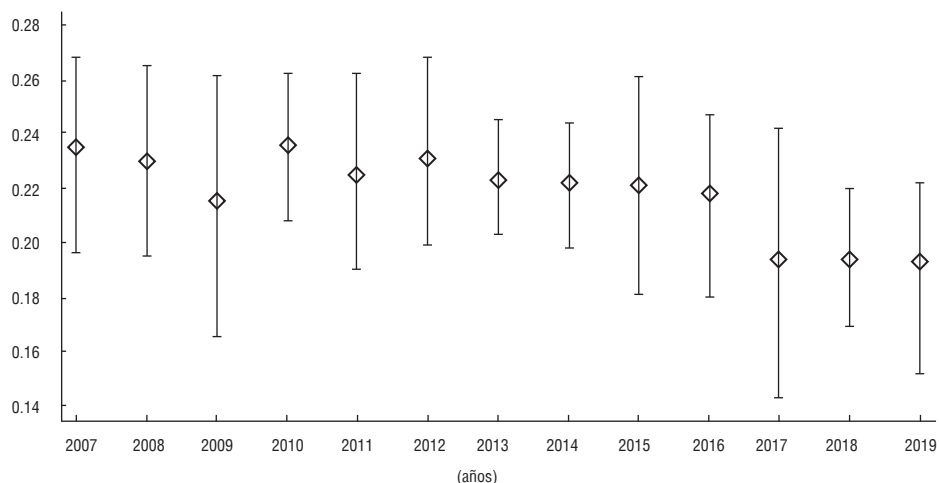
Las investigaciones sobre Colombia han evidenciado que las mujeres sufren los efectos de la discriminación en el acceso y la permanencia en el empleo en el sector formal debido al embarazo y a las responsabilidades de cuidado (Ramírez-Bustamante, 2019). Las mujeres en edad reproductiva tienen menos probabilidades de ser contratadas en empleos formales debido a la protección del empleo por embarazo, que más a menudo lleva al desempleo, la inactividad o a la transición a la informalidad, donde no se realizan contribuciones a la seguridad social (Ramírez-Bustamante, Tribin-Uribe y Vargas-Riaño, 2015). Por ejemplo, según la *Encuesta de demografía y salud* (2015), sigue siendo una práctica común pedir una prueba de embarazo a las posibles candidatas en el mercado laboral. Además, el despido durante el embarazo ha disminuido, pero ligeramente.

Cabe señalar que la participación femenina alcanzó el 60% en 2009 y se mantiene estable en esa tasa, con una diferencia constante de 10 pp frente a las cifras para los hombres. La tasa de participación puede ser constante en el tiempo porque no hay suficientes incentivos para integrarse al mercado laboral. Por ejemplo, la brecha en los salarios ha sido elevada durante todo este período, y puede ofrecer pocos incentivos a las mujeres para que participen en el mercado laboral. Galor y Weil (1996) explican que un aumento en los salarios relativos de las mujeres eleva el costo de oportunidad de la crianza y aumenta la oferta de mano de obra femenina. Por tanto, una brecha consistentemente alta no permitirá que las mujeres tengan suficientes incentivos para buscar un trabajo remunerado. El Gráfico 43 muestra la brecha salarial de género, controlando por las características sociodemográficas a partir de 2007. La brecha es relativamente alta

<sup>49</sup> Para el caso de los Estados Unidos, véase Goldin (2014).

en este período, oscilando entre el 21 % y el 23 % para casi todo el período, excepto de 2017 a 2019, cuando cayó ligeramente hasta alcanzar el 19 %<sup>50</sup>.

**Gráfico 43**  
**Brecha salarial de género**



Notas: Muestra: 23 ciudades. Variable dependiente: logaritmo del salario real por hora. Variables independientes: género, edad, edad 2, nivel educativo, económico y tamaño de firma. Efectos fijos por mes y ciudad. Errores clusterizados en nivel de ciudad. Intervalo de confianza: 90%.

Fuente: DANE (encuestas a hogares); cálculos del Banco de la República (Gamla).

Además, Ribero y Meza (1997) argumentan que la brecha salarial entre géneros en las tasas esperadas de los retornos de la educación en Colombia persiste debido a la interrupción de la educación de la mujer relacionada con la maternidad. Este evento tiene un impacto negativo en la acumulación de experiencia laboral para la mujer<sup>51</sup>. Abadía y de la Rica (2011) analizaron tres aspectos que pueden afectar la brecha salarial entre géneros y los incentivos al trabajo femenino en Colombia. Su análisis se centró en los cambios en la educación, el tipo de empleo y el tipo de contrato. Los resultados revelan que el aumento en la participación de la mujer con educación universitaria contribuyó a reducir la brecha salarial entre géneros. Por otra parte, Olarte y Peña (2010) argumentan que, de acuerdo con la *Encuesta de calidad de vida* de 2008, en Colombia hay una penalidad salarial para las mujeres por tener hijos: la brecha salarial entre géneros para las mujeres es de alrededor

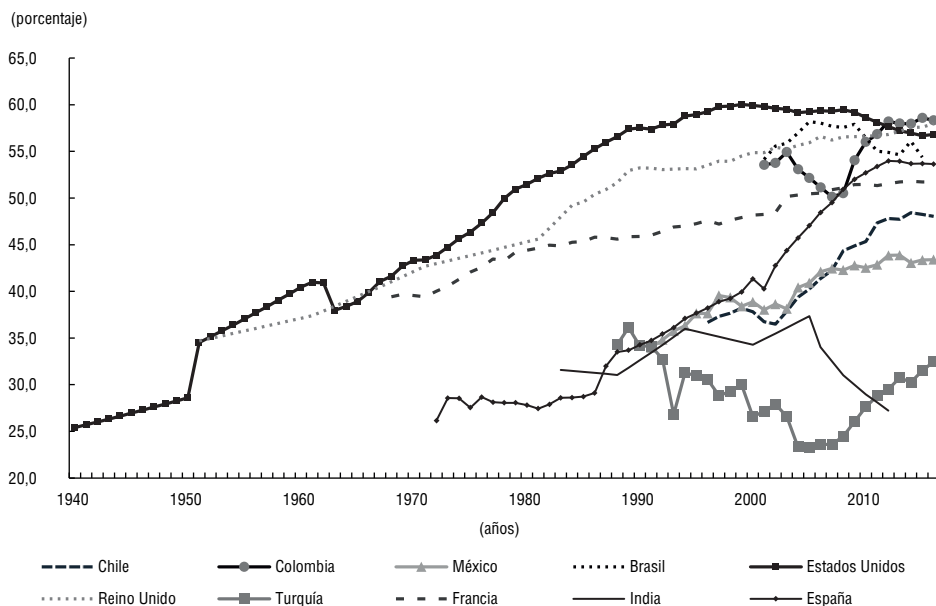
<sup>50</sup> Hoyos, Ñopo y Peña (2010) muestran que la brecha se redujo a comienzos del siglo XXI. Desde 2000 la brecha se ha mantenido relativamente estable. Los hombres y las mujeres hacia la mitad de la distribución de los salarios, que coincide con el salario mínimo, están en mayor igualdad que el resto, mientras que en los extremos la diferencia es mucho mayor. Por tanto, para los trabajadores informales que ganan menos del salario mínimo y los que ganan más la brecha será mayor.

<sup>51</sup> Para obtener más detalles sobre este tema véase, por ejemplo, Berry (1993); Vélez y Winter (1992); Tenjo (1993), y Magnac (1992).

del 9,4%, y la brecha es mayor si los niños tienen entre 0 y 5 años (18,4%). Además, el estudio muestra que la maternidad tiene una correlación positiva con la informalidad, la cual impide a las mujeres contribuir al sistema de seguridad social y acceder a una licencia de maternidad remunerada<sup>52</sup>.

Otro factor que ha impedido que las mujeres participen más en el mercado laboral ha sido la carga de los cuidados no remunerados a los cuales están expuestas<sup>53</sup>. Según el proyecto “Counting Women’s Work Project for Colombia”, el 71% de la producción doméstica es realizada por mujeres, mientras que el 67% de la producción del mercado es realizada por hombres. Esto significa que una mujer colombiana promedio gasta 5 horas y 47 minutos al día en trabajo doméstico no remunerado y en trabajos de cuidado. Las mujeres son responsables del 63% de la atención de los niños y adultos mayores<sup>54</sup>. En el contexto internacional, Colombia se ubica entre los que tienen altas tasas de participación (Gráfico 44), más horas de trabajo (Gráfico 45), y tienen una mayor proporción de tiempo utilizado para el trabajo no remunerado (Gráfico 46), lo que provoca que las mujeres estén sobrecargadas y con dobles turnos. La escasez de tiempo que experimentan

**Gráfico 44**  
**Perspectiva de largo plazo sobre las tasas de participación femenina en la fuerza laboral**



Nota: proporción de la población femenina económicamente activa de 15 años en adelante.  
 Fuente: Our World in Data.

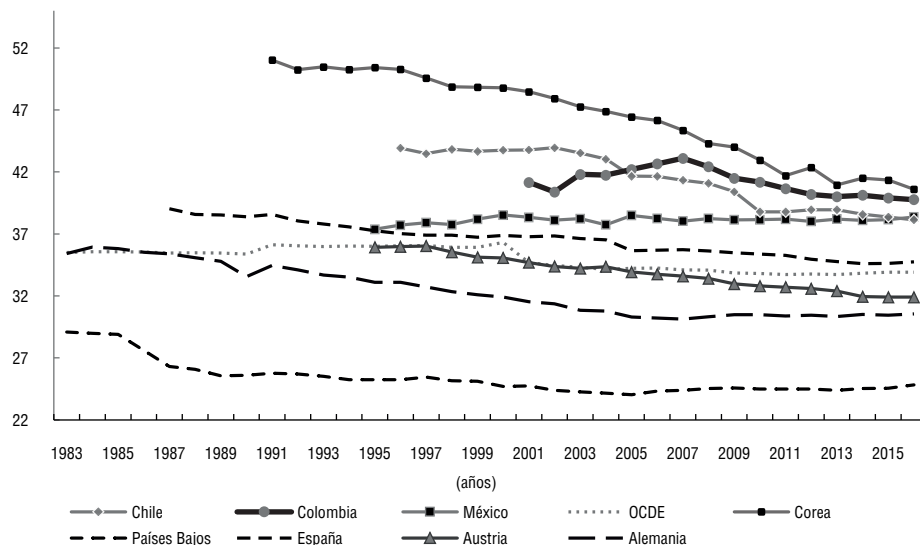
<sup>52</sup> Villa, Abadía y Cárdenas (2020) analizan en detalle la penalidad por maternidad.

<sup>53</sup> Para un análisis detallado del uso del tiempo y el género en Colombia, véase Urdinola y Tovar (2018) y <https://www.countingwomenswork.org/country-teams/columbia>.

<sup>54</sup> Véase <https://www.news.uct.ac.za/article/-2019-10-07-counting-womens-work>.

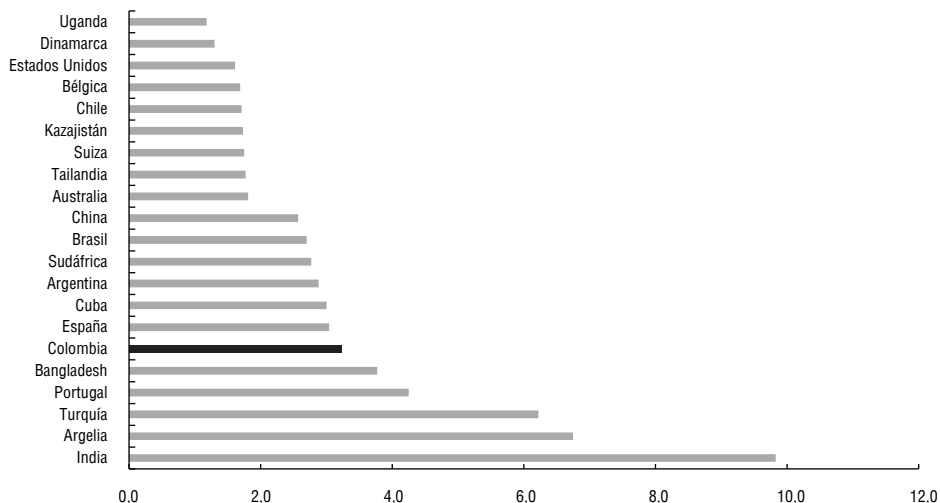
**Gráfico 45**  
**Promedio habitual de horas semanales trabajadas por mujeres de 15 años en adelante**

(promedio de horas trabajadas)



Nota: promedio habitual de horas semanales trabajadas en el trabajo principal por mujeres de 15 años en adelante. Incluye empleo de tiempo parcial y de tiempo completo, así como el autoempleo y empleo dependiente.  
 Fuentes: Our World in Data y OCDE (2017, estadísticas de la fuerza de trabajo).

**Gráfico 46**  
**Proporción de tiempo dedicado a cuidados no remunerados por mujeres y hombres**



Nota: trabajo de cuidado no remunerado se refiere a todos los servicios no remunerados dentro de un hogar para sus miembros.  
 Fuentes: Our World in Data y OCDE (2014, estadísticas de la fuerza de trabajo).

las mujeres colombianas reduce sus posibilidades de ingresar al mercado laboral. Olarte y Peña (2010) encuentran que tener hijos en Colombia incrementa el tiempo de cuidado no remunerado y el trabajo doméstico de la mujer, incluso si ya tienen un empleo de tiempo completo. Folbre (2006) explica que el aumento en la participación en el empleo remunerado a menudo se da a expensas del tiempo utilizado para el cuidado. Aunque el ingreso de las mujeres en el mercado laboral probablemente podría aumentar los recursos disponibles para la familia, las exigencias sobre el tiempo de las mujeres están aumentando. Dado que las mujeres en Colombia dedican mucho tiempo a los cuidados no remunerados, enfrentan una restricción de tiempo que les impide participar en el mercado laboral.

Las mujeres también enfrentan restricciones para acceder a cargos altos del mercado laboral: los llamados “techos de cristal”. Por ejemplo, las juntas corporativas están dominadas por hombres. Según los datos más recientes de Spencer Stuart Board Index para 2018<sup>55</sup>, ha habido algunas mejoras en la paridad de las juntas directivas, aunque los países de América Latina ocupan algunas de las últimas posiciones en el escalafón mundial. En Colombia, solo el 12% de los miembros de juntas directivas son mujeres. No obstante, es uno de los índices más altos en América Latina: Brasil, 10,5%; Argentina, 8%, y Chile, 7,4%, entre otros. En Europa algunos países están cerrando brechas y tienen una composición cercana a 50%-50%: Noruega, Francia y Suecia.

En resumen, en Colombia las mujeres tienen, en promedio, mejor educación que los hombres. Sin embargo, esta ventaja no se ha traducido plenamente en igualdad en el mercado laboral. Ha habido una mejora en los resultados laborales a lo largo de los años, pero las mujeres siguen estando marginadas y experimentan tasas más bajas de participación, tasas más bajas de empleo y un mayor desempleo. Estos indicadores han empeorado como consecuencia de la pandemia del Covid-19. La pandemia ha afectado principalmente a las mujeres, ya que no solo ha representado un choque al mercado laboral sino a los requerimientos de tiempo que ellas dedican al hogar. Las familias han tenido que articular el empleo con el trabajo doméstico y el cuidado los niños, carga que ha recaído mayoritariamente sobre las mujeres. Además, un alto porcentaje de mujeres están ocupadas en sectores altamente afectados por la crisis tales como: restaurantes, cuidados personales y comercio.

De acuerdo con cifras del DANE, la tasa de desempleo de las mujeres (para el total nacional desestacionalizado) en diciembre de 2020 fue de 18,6% frente a 13,8% en el mismo mes de 2019; estas cifras para los hombres fueron de 11,0% y de 7,7%, respectivamente. La tasa de desempleo más alta de las mujeres durante la pandemia se observó en julio de 2020 (25,6%). Por su parte, las mayores tasas de inactividad de las mujeres durante la pandemia se observaron en abril (58,6%) y en mayo (56,0%), principalmente como consecuencia del incremento de trabajos de cuidado durante el aislamiento. Las normas sociales y culturales determinan que las actividades de cuidado sean por lo general desproporcionadamente realizadas por mujeres, expandiendo la brecha de género en el país (García *et al.*, 2020). Esta información indica que las mujeres han comenzado

<sup>55</sup> Tomado de: <https://www.spencerstuart.com/research-and-insight/board-indexes>

a perder terreno y estatus en el empleo, lo que se conoce como “caída en escalera”<sup>56</sup>. La pandemia ha reforzado los estereotipos de género, en los que la labor de las mujeres se centra en el hogar y la de los hombres en el mercado laboral. Una mujer dependiente tiene una mayor probabilidad de experimentar violencia intrafamiliar (Iregui, Ramírez y Tribin, 2019) y su vulnerabilidad tiene repercusiones negativas para sus descendientes en términos de vivienda, nutrición y escolaridad (Dufflo, 2003 y Strauss y Thomas, 1998).

Considerando que la pandemia ha ampliado las brechas de género en el mercado laboral, es necesario la implementación de políticas públicas orientadas a promover y facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral, las cuales deben tener en cuenta las cargas de cuidado y trabajo doméstico no remunerado que tienen las mujeres<sup>57</sup>.

#### 4.4 DERECHOS DE LA MUJER Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La Constitución Política de 1991 reconoció la igualdad entre hombres y mujeres y garantizó la participación de la mujer en la política. Según Fonseca-Galvis (2019), las mujeres en posiciones de liderazgo y política contribuyen a debilitar los estereotipos contra la presencia de la mujer en cargos de poder, lo que podría tener efectos indirectos al convertirse en modelos para niñas y mujeres jóvenes, y podría contribuir a defender los intereses de la mujer<sup>58</sup>.

En este período se promulgó una legislación importante para promover la participación de la mujer. Por ejemplo, la Ley 581 de 2000, conocida como la *ley de cuotas*, decretó que el 30% de los cargos más altos con poder decisorio y de todos los demás cargos con poder de decisión en el sector público debían ser ocupados por mujeres. Esta ley fomentó el empleo de la mujer en el sector público. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (2019), en noviembre de 2019 el 43% de los cargos más altos con poder decisorio y el 46% de todos los demás cargos con poder de decisión fueron ocupados por mujeres. En general, el 30% de la cuota se cumplió en todas las ramas del poder público.

En particular, la designación de mujeres como viceministras y ministras aumentó notablemente desde el decenio de 1990, en comparación con el decenio anterior, cuando no había presencia de mujeres en el alto gobierno (Wills, 2007). El Gráfico 30 muestra que en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) hubo cuatro ministras y en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que estuvo en el poder durante dos mandatos (2002-2010), hubo seis de trece ministros<sup>59</sup>. En el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), de los 65 ministros que asumieron durante ocho años, 17 fueron mujeres.

<sup>56</sup> La *caída en escalera* significa que la carga de trabajos de cuidado que recae en gran medida sobre las mujeres haría que aquellas empleadas en el sector formal se volvieran informales, los que trabajan en el sector informal se convirtieran en desempleadas y las desempleadas se convertirían en inactivas, relegando a las mujeres aún más al trabajo doméstico (García *et al.*, 2020).

<sup>57</sup> Véase Gutiérrez, Martín y Ñopo (2020), quienes proponen algunas políticas para cerrar las brechas de género en el mercado laboral.

<sup>58</sup> Para obtener más detalles, véase también Beaman *et al.* (2009) y Beaman *et al.* (2012).

<sup>59</sup> Para un análisis detallado de este período, véase Wills (2007) y Archila (2014).

En el primer gabinete del gobierno de Iván Duque, en 2018, la proporción de ministras alcanzó el 50%. Según Phumzile Mlambo-Ngcuka, en 2019 solo once países habían alcanzado paridad en sus gabinetes, lo cual indica que este logro de igualdad fue inusual en el mundo<sup>60</sup>.

A pesar de las mejoras, el “techo de cristal” sigue existiendo, ya que las mujeres suelen ser nombradas en los ministerios que generalmente coinciden con los estereotipos de género (Archila, 2014; Wills, 2007); concretamente, aquellos relacionados con el cuidado del hogar y las actividades educativas o culturales. Hasta el día de hoy ninguna mujer ha sido nombrada ministra de Hacienda.

La Ley 1475, introducida en 2011, fue fundamental para la participación política de la mujer. Esta ley determinó que, para las elecciones de órganos colegiados, las listas con cinco o más candidatos para corporaciones elegidas por voto popular debían tener al menos el 30% de uno de los sexos. Pachón y Aroca (2017) encontraron que la aprobación de la cuota en 2011 aumentó el porcentaje de candidatas en todos los niveles de gobierno. No obstante, la mayoría de las partes eligieron competir bajo una lista abierta, la cual permite votar directamente por el/la candidato/a y no por el partido.

En el caso del Congreso, la ley de cuotas ha aumentado las cifras de candidatas y las de mujeres elegidas, aunque el incremento de estas últimas no alcanza siquiera la cuota mínima (gráficos 28 y 29)<sup>61</sup>. De hecho, el país sigue estando muy por debajo de muchos países de América Latina en cuanto al porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el Congreso (Gráfico 47). Schwindt-Bayer (2006) muestra que en Colombia como en otros países de América Latina el género afecta el comportamiento que promueve la propuesta de leyes: las mujeres patrocinan más leyes en temas que afectan directamente a las mujeres, incluyendo preocupaciones tales como la libertad sobre la salud reproductiva, la protección de la violencia doméstica, etc. Sin ellas, aquellos temas que afectan a más de la mitad de la población permanecerían ignorados.

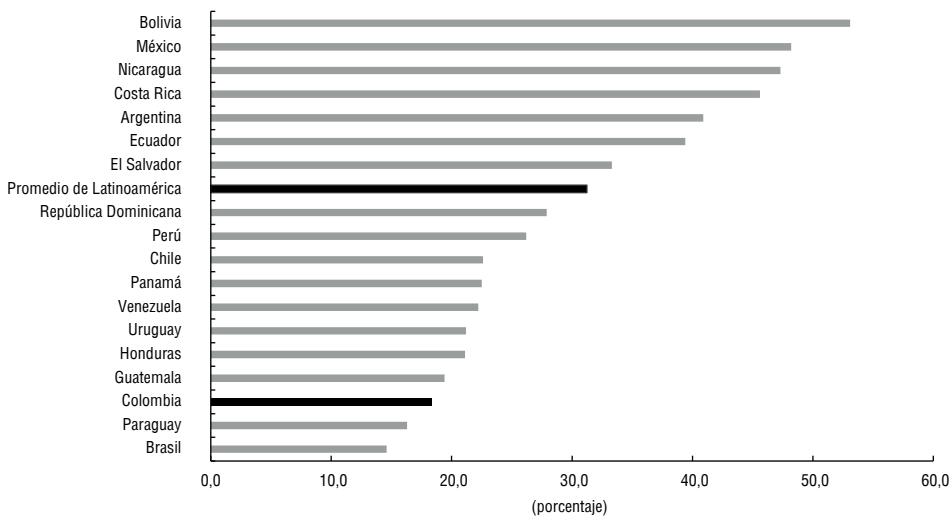
Para la presidencia siempre ha habido pocas candidatas (Gráfico 48). Entre 1986 y la actualidad han fluctuado entre 0 y 3 candidatas por período, mientras que los candidatos hombres varían entre 3 y 15, y nunca ha habido una presidenta. En algunas elecciones ninguna mujer se ha presentado, como en 2006. Vale la pena mencionar que en las elecciones de 2018 fue elegida la primera vicepresidenta del país. En los gobiernos locales la participación de la mujer también ha sido baja (Gráfico 49). El mayor porcentaje de mujeres candidatas se alcanzó en 2015 con el 14%, pero solo el 12,6% de los alcaldes del país fueron mujeres. Durante las últimas elecciones locales (2019), el porcentaje de candidatas a las alcaldías fue del 15,2%, y el 12% de los cargos de alcaldes fueron ocupados por mujeres. Por primera vez una mujer fue elegida alcaldesa de Bogotá. No obstante, estos casos no están cubiertos por la ley de cuotas. Es importante anotar que en diciembre de 2020 se aprobó un aumento de la cuota de género al 50% en la conformación de listas

<sup>60</sup> Phumzile Mlambo-Ngcuka es secretaria general adjunta de las Naciones Unidas y directora ejecutiva de ONU-Mujeres. Tomado de: <https://www.reuters.com/article/us-women-conference-government-equality/head-of-un-women-on-drive-to-double-gender-equal-cabinets-by-2020-idUSKCN1T71EM>.

<sup>61</sup> Para obtener más detalles sobre los resultados obtenidos por las mujeres elegidas al Congreso, véase Fonseca-Galvis (2019).

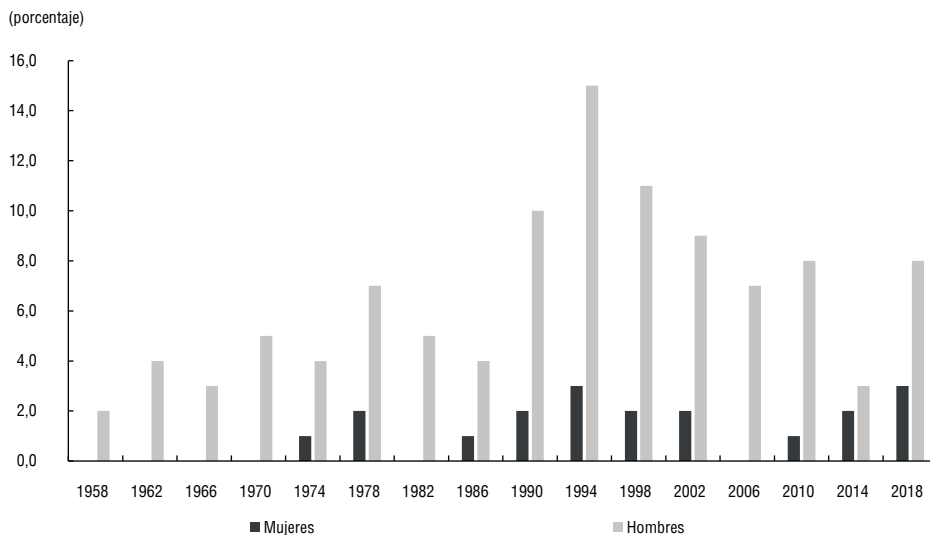
al congreso, asambleas departamentales y concejos municipales, en donde se elijan más de 5 curules.

**Gráfico 47**  
**Porcentaje de mujeres que actualmente ocupan escaños en la Cámara de Representantes**



Fuente: Open Data de la Unión Interparlamentaria (escalafón al 1 de junio de 2020); cálculo de las autoras.

**Gráfico 48**  
**Candidatos presidenciales: 1958-2018**

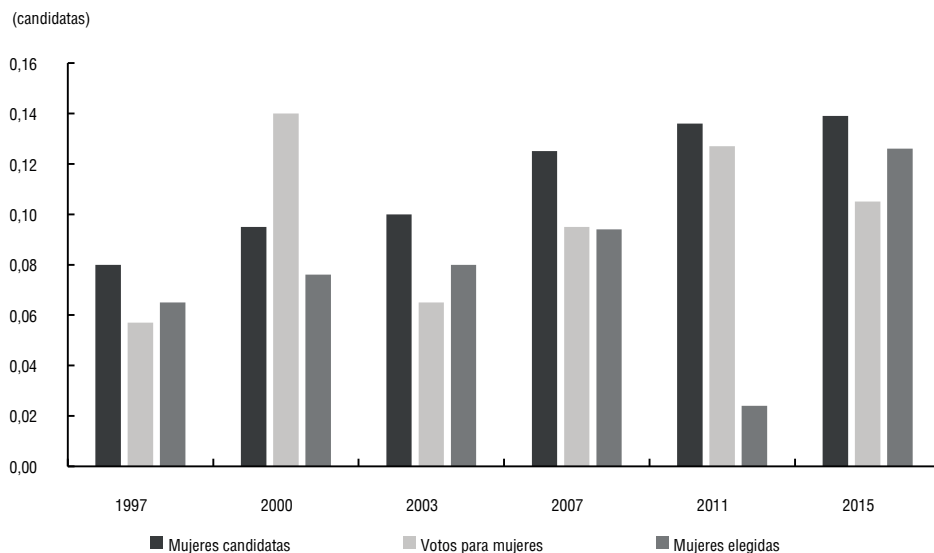


Fuente: Fonseca-Galvis (2019).



### Gráfico 49

#### Proporción de mujeres candidatas, votos y candidatas elegidas para la alcaldía, 1997-2015



Fuente: Fonseca-Galvis (2019).

Aunque la participación política de las mujeres ha mejorado, todavía existen muchos obstáculos que impiden el cierre de las brechas de género en cargos de poder político, tales como la discriminación, falta de presupuesto para las candidatas, exclusión de los principales partidos políticos, y también resistencia de las mismas mujeres a participar<sup>62</sup>. Por ejemplo, Pachón, Peña y Wills (2012) señalan que la ocupación, el nivel de ingresos y el estado civil de la mujer podrían estar asociados con su activismo político en América Latina.

Por último, también es interesante revisar las propuestas de Guzmán y Molano (2012) para fomentar la participación política de la mujer. Ellos argumentan que Colombia necesita trabajar en dos frentes: en primer lugar, el empoderamiento de las mujeres para adquirir conocimientos que les permitan sobrevivir en un espacio exclusivo y hostil, y segundo, la generación de propuestas para transformar la cultura política sexista dentro de los partidos políticos, el Congreso, las asambleas y los consejos. Esto podría hacerse mediante la capacitación de los hombres, los líderes de los partidos políticos, campañas, etc.

<sup>62</sup> La encuesta de cultura política realizada por el DANE muestra que en 2019 alrededor del 50% de las mujeres todavía cree que la principal razón por la que no participan en los cargos públicos es la discriminación, seguida por la falta de apoyo de los partidos políticos.