



No. 16

Enero

ISSN 2538-9491

*Documentos de Política*

*El empoderamiento femenino como estrategia para la igualdad de género. Un análisis multidimensional.*

*Autora:*

*Suelen Emilia Castiblanco Moreno*



Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre Desarrollo - Cider

# *El empoderamiento femenino como estrategia para la igualdad de género. Un análisis multidimensional*

---

*Autora: Suelen Emilia Castiblanco Moreno*

**Documentos de política**

No. 16

Edición electrónica

**Bogotá, Enero, 2022.**

© **Universidad de los Andes 2022**

Suelen Emilia Castiblanco Moreno

Autores

***Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo***

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

**Teléfonos:** 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

cider@uniandes.edu.co

<http://cider.uniandes.edu.co>

***Nathalia Franco Borrero***

Directora del Cider

***Roger Rossi Ballesteros***

Gestor de Comunicaciones del Cider

***Alejandra Sierra Avendaño***

Practicante de Comunicaciones del Cider

---

*Los documentos de política presentan evidencias y alternativas de acción sobre un problema de interés público o sobre una política pública, aportan elementos de juicio para la toma de decisiones o la acción colectiva, o analizan las implicaciones de política de una investigación teórica. También permiten la divulgación de trabajos de grado de maestría de alta calidad de los programas ofrecidos por el Cider así como memorandos de política producidos por los estudiantes del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider. Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.*

## **Tabla de Contenido**

Resumen.....	5
Introducción.....	6
1. Diagnóstico igualdad de género en Colombia.....	8
1.1 Discriminación contra las niñas y mujeres.....	9
1.2 Violencia de género, maltrato infantil y mutilación genital femenina.....	10
1.3 Trabajo de cuidado no remunerado -TDCNR-.....	11
1.4 Participación en la vida económica, política y pública.....	12
1.5 Salud sexual y reproductiva.....	15
1.6 Derechos económicos.....	16
2. El empoderamiento femenino como estrategia para el logro de la igualdad de género.....	17
3. El índice de empoderamiento SWPER: una propuesta para el monitoreo de la igualdad de género en Colombia.....	20
3.1 El índice SWPER.....	21
3.1.1 El índice SWPER para las mujeres en Colombia.....	23
3.1.2 La brecha rural-urbano.....	27
3.2 Índice colombiano de empoderamiento femenino.....	32
3.2.1 La brecha rural-urbano.....	33
4. Recomendaciones.....	35
4.1 La brecha rural-urbano.....	35
4.2 La brecha rural-urbano.....	36
5. Referencias.....	38

## *Resumen*

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, posteriormente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible han tenido como elemento en común el reconocimiento de la igualdad de género como factor clave en los procesos de desarrollo. Este documento analiza el empoderamiento femenino como estrategia para el logro de la igualdad de género a partir de una caracterización de la situación de las mujeres en Colombia y la presentación de dos índices para la medición del empoderamiento femenino. Las reflexiones giran en torno a cómo el monitoreo de las políticas públicas de igualdad de género requiere no solo el seguimiento a indicadores universales estandarizados, sino también herramientas metodológicas que se aproximen a las interrelaciones entre recursos, agencia y resultados que están a la base de relaciones de género más equitativas.

*Palabras clave* : Igualdad de género, Empoderamiento, ODS5, Agencia

## Introducción

La política pública para la igualdad de género ha estado altamente influenciada por los movimientos feministas nacionales y la agenda política internacional. Así, el movimiento sufragista de inicios del siglo XX y las iniciativas adoptadas por las organizaciones internacionales de promoción del desarrollo –desde 1975 con la década internacional de la mujer hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible– han marcado los derroteros de la actuación del Estado en términos de garantías de los derechos de las mujeres.

La incidencia de los movimientos feministas en la política pública de Colombia puede rastrearse, de acuerdo con Castellanos y Eslava (2018), a la década de 1930 con la construcción de espacios feministas, la lucha por el voto y la obtención del mismo en el plebiscito de 1954. Sin embargo, este periodo de alta movilización social y política pareció estancarse después de la obtención del sufragio para las mujeres; fenómenos sociales y políticos, como la creación del “Frente Nacional”, condujeron a que la participación política de las mujeres pasara del 3,8% en 1966 a un 0,9% en 1974 (Castellanos y Eslava, 2018).

Con el fin de este arreglo gubernamental, los movimientos feministas y los estudios de género en el país volvieron a ocupar un papel importante en el espacio público. En 1974, la Asociación Colombiana para el Estudio de la Población –ACEP– emprendió una amplia investigación titulada “La Participación de la Mujer en los Procesos de Desarrollo en Colombia” que partió de una hipótesis revolucionaria para el momento histórico: una de las evidencias del proceso de desarrollo es la mejora de la posición de las mujeres dentro de la sociedad. En consecuencia, el proyecto caracterizó la situación laboral, educativa, política, jurídica y de salud de las mujeres (Amézquita de Almeida *et al.*, 1977).

Este proyecto no fue un proceso aislado ni accidental, Ángela María Estrada (1997) señala que, para la década de 1970, la literatura internacional y los denominados *gender studies* empezaron a llegar al país, sobre todo a través del gran esfuerzo editorial adelantado por Magdalena León en la Universidad Nacional. Dentro de la literatura producida en el país a partir de la década de los setenta, Estrada (1997) identifica como uno de los campos más explorados (17%) el de las “propuestas y análisis de la política pública” en el que se cuestiona el énfasis “maternalista” y la aparente neutralidad de género de las políticas públicas. En ese sentido, la investigación se centró en la búsqueda del reconocimiento del aporte de las mujeres a las actividades domésticas, la necesidad de la legalización de tierras y vivienda y de una política integral de apoyo a las mujeres.

En la década de los ochenta, en el contexto de la deuda externa y el crecimiento del narcotráfico, los esfuerzos de los nacientes movimientos feministas nacionales, se sumaron a los avances en la agenda internacional del género. Como resultado del escenario nacional e internacional en 1984 se publicó en Colombia la Política para la Mujer Rural –CONPES 2109– reconocido como el primer antecedente de política pública en Colombia (Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer, 24 de mayo de 2021). Además,

En 1990 se crea la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia con el objetivo de dar cumplimiento a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer [1979], así como a otros compromisos de orden internacional y en respuesta a solicitudes del movimiento social de mujeres de Colombia (Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer, 24 de mayo de 2021).

La posterior promulgación de la Constitución Política de 1991, la creación de la Dirección Nacional para la Igualdad de las Mujeres, y la ratificación de la Plataforma de Beijing en 1995, continuaron con el impulso de las políticas y programas para la igualdad de género en Colombia. En las dos primeras décadas del siglo XXI, los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- y los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- se convirtieron en los marcos de referencia de las políticas públicas sobre género en el país.

Es en este contexto que, en 2013 se presenta el documento CONPES 161 “Política Pública Nacional de Igualdad de Género para las Mujeres” que, a la fecha es el derrotero de las diferentes iniciativas en temas de género en el país y los programas adoptados en procura del logro del ODS5. Esta política tiene por objeto superar la discriminación y garantizar un goce efectivo de los derechos de las mujeres, desde un enfoque diferencial de derechos y sobre la base del reconocimiento de la necesidad de transformar “las estructuras, las prácticas y las jerarquías de la sociedad en su conjunto” (Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, 2013, p. 6).

El enfoque diferencial de derechos busca abordar la discriminación que sufren las mujeres por razones biológicas, pero

Considera también, la intersección de otras discriminaciones que afectan a grupos particulares de mujeres. Al reconocer la diversidad y las diferencias de los sujetos sociales, el enfoque diferencial de derechos reconoce a las mujeres como un grupo socialmente heterogéneo configurado por pluralidades internas, en razón de su identidad étnica, de clase, de edad, de orientación sexual, de religión cultural y de otras características. (CONPES, 2013, p. 9)

Ahora bien, pese a este enfoque, a más de veinticinco años de políticas de igualdad de género y a casi diez años de la publicación de la política vigente, aún prevalece la pregunta sobre qué tan efectivas han sido las políticas para generar cambios significativos en las dinámicas de poder y las normas sociales que están a la base de la opresión de las mujeres (Bernal, 2018). Asimismo, como lo reconoce el diagnóstico que se presenta en la política, es necesario identificar si su implementación ha logrado cambiar la tendencia de procesos discontinuos, fragmentados y eminentemente normativos que han caracterizado las últimas tres décadas de políticas.

Un factor importante en la dificultad para evaluar los avances del CONPES 161 reside en la ausencia de índices que puedan estimarse a nivel individual y que ofrezcan un panorama general de la situación de las mujeres en Colombia y que, además, ayuden a entender los mecanismos que median en los procesos conducentes al logro de la igualdad de género. Atendiendo a esto, aquí se analizan en clave de propuestas de política pública los resultados de las estimaciones de dos índices creados para la evaluación del empoderamiento femenino y se discute su utilidad como herramienta de monitoreo de los avances en igualdad de género en el país.

El documento se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se caracteriza la situación de las mujeres en Colombia tomando como referencia las metas del ODS5 de igualdad de género y empoderamiento de las niñas y las mujeres y el Conpes 161. En la segunda sección, se describe el concepto de empoderamiento femenino y su relación con la igualdad de género. En la tercera sección, se presentan dos índices recientemente propuestos para la medición del empoderamiento femenino y los resultados obtenidos para Colombia. Finalmente, el documento cierra con conclusiones y recomendaciones para el seguimiento de la política pública.

## 1 Diagnóstico igualdad de género en Colombia

Como parte de la construcción de la política de igualdad de género, el CONPES<sup>1</sup> 161 presenta una caracterización de la situación las mujeres en seis (6) ejes temáticos identificados por movimientos sociales y organizaciones de mujeres: construcción de paz y transformación cultural, autonomía económica y acceso a activos, participación en los escenarios de poder y toma de decisiones, salud y derechos sexuales y reproductivos, enfoque de género en la educación y garantía de una vida libre de violencia para las mujeres.

En esta primera sección, se actualiza el diagnóstico hecho en la formulación de la política, utilizando como referencia las metas priorizadas en el ODS5 “Lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”. A manera introductoria, la Tabla 1 presenta las estadísticas que recoge la Organización de Naciones Unidas del nivel de cumplimiento de Colombia de las metas asociadas al ODS5.

**Tabla 1.**

*Nivel de cumplimiento metas Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 - Colombia*

Ind.	Descripción	Valor
5.1	Marco legal que promueve, refuerza y monitorea la igualdad de género (2020)	
5.1.1.	Marcos legales generales y vida pública	70,00%
5.1.1.	Violencia contra las mujeres	83,33%
5.1.1.	Empleo y beneficios económicos	90,00%
5.1.1.	Matrimonio y familia	90,91%
5.2.1.	Proporción de mujeres y niñas entre 15 y 49 años sometidas a violencia física o sexual por su pareja actual o pasada en los últimos doce meses (2015)	18,40%
5.3.1.	Proporción de mujeres entre 20 y 24 años que estaban casadas o en una unión antes de los 18 años (2015)	23,40%
5.4.1.	Proporción de tiempo en tareas domésticas y trabajo de cuidado por edad (2013)	
	15+	17,54%
	25-44	19,79%
	45-54	18,54%
	55-64	19,08%
	65+	14,50%
5.5.1.	Proporción de mujeres electas en cuerpos deliberativos del gobierno local (2019)	17,90%
5.5.1.	Proporción de escaños ocupados por mujeres en el congreso nacional (2021)	18,82%
5.5.1.	Cantidad de escaños ocupados por mujeres en el congreso nacional (2021)	32
5.6.2.	Grado en que los países tienen leyes y reglamentos que garantizan el acceso pleno e igualitario de mujeres y hombres de 15 años o más a la atención, la información y la educación en salud sexual y reproductiva (2019)	97,00%
	Sección 1. Cuidado materno	92,00%
	Sección 2. Planificación familiar y uso de anticonceptivos	100,00%
	Sección 3. Educación en sexualidad	100,00%

<sup>1</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- es la autoridad máxima de planeación a nivel nacional. Los documentos de política pública que genera este Consejo recogen sus decisiones de política pública y se convierten en una hoja de ruta para la implementación de estas decisiones.

5.a.2.	Sección 4. Virus de Inmunodeficiencia Humana y Virus de Papiloma Humano Grado en el que el marco legal garantiza la igualdad de derechos de las mujeres a la propiedad y/o el control de la tierra (1 = sin pruebas a 6 = niveles más altos de garantías) (2019)	100,00% 6
5.b.1.	Proporción de mujeres que tienen un teléfono móvil (2019)	74,18%

*Nota: Información tomada de la división estadística de la Organización de Naciones Unidas (28 de mayo de 2021).*

### *1.1 Discriminación contra las niñas y mujeres*

Las mujeres y niñas en Colombia siguen enfrentando múltiples escenarios de discriminación debido a su sexo, pertenencia étnica y orientación sexual. Evidencias de esto se encuentran, por ejemplo, en las brechas en ingresos laborales de hombres y mujeres que indican que, en el 2018 estas últimas ganaron un 12,1% menos que los hombres, siendo esta brecha mayor para el caso de las mujeres sin ningún nivel educativo (37,5%) (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-, 2020b).

Como señala Olano (2014), ya desde la promulgación de la Ley 51 de 1991, con la que se ratificó la adhesión de Colombia a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Mujeres -CEDAW-, en el país se define como discriminación:

Artículo 1. Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En esta misma línea, la Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 13 que todas las personas deben recibir la misma protección y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. El artículo 43 establece que las mujeres y hombres tienen los mismos derechos y oportunidades y que las mujeres no pueden ser sometidas a ninguna clase de discriminación (Constitución Política de Colombia, 1991).

Después de 1991 y hasta 2014, se promulgaron treinta y cuatro (34) leyes, un decreto y un acto legislativo relacionados con los derechos de las mujeres (Comisión Legal para la Igualdad de la Mujer, 01 de junio de 2021). En términos de discriminación, resaltan la Ley 591 de 2000 -Ley de Cuotas- que dispone medidas para aumentar la participación de las mujeres en órganos decisorios públicos, la Ley 1010 de 2006 que regula y sanciona conductas constitutivas de acoso laboral, la Ley 1257 de 2008 que establece disposiciones sobre sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, Ley 1413 de 2010 que regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales para visibilizar el aporte de las mujeres al desarrollo económico y social, la Ley 1468 de 2011 que modifica los artículos del Código Sustantivo del Trabajo en lo referente a los descansos remunerados, la Ley 1482 de 2011 -Ley antidiscriminación-, y la Ley 1496 de 2011 sobre la igualdad salarial (Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, 2011).

De acuerdo con González (2020) la legislación en Colombia incorpora diferentes herramientas que buscan eliminar la discriminación negativa, explícitamente prohibida en la Constitución Política; pero, también recurre a la discriminación positiva en la que se toman medidas diferenciales a favor de los grupos que han sido víctimas de la discriminación negativa, ejemplos de esto son la Ley de cuotas y la Ley 823 de 2003 de igualdad de oportunidades para las mujeres.

Ahora bien, aun cuando la existencia de este extenso marco normativo contra la discriminación negativa ha puesto al alcance de las mujeres herramientas para garantizar el goce efectivo de sus derechos, la aplicación de muchos de estos instrumentos no ha sido del todo satisfactoria. Un primer ejemplo es la Ley de Cuotas que, aun cuando mostró un aumento en la cantidad de mujeres electas deja ver que los partidos políticos usan listas abiertas y las incluyen *en el segundo o tercer renglón donde sus posibilidades de ganar son menores*. En las elecciones regionales de 2014, solo el 15% de las mujeres incluidas en las diferentes listas resultaron electas (Batlle, 2017).

El segundo ejemplo corresponde al análisis de la Ley 1468 de 2011 en lo referente a las licencias de maternidad –catorce semanas para las mujeres y ocho días hábiles para los hombres-. Los análisis de Espino y Salvador (2014) y Tribín et al. (2019) muestran que el costo adicional de proveer la licencia de maternidad es de un 6,73% promedio del salario anual de las mujeres y que la extensión de la licencia incrementó la probabilidad de las mujeres entre 18 y 30 años de estar por fuera de la fuerza laboral y de ser auto-empleadas e informales –en comparación con las mujeres entre 40 y 55 años-.

A manera de síntesis, el marco normativo colombiano reconoce la discriminación negativa contra las mujeres y personas con orientación sexual diversa como una conducta que atenta contra la dignidad de los individuos y que debe ser eliminada. En procura de este objetivo el país cuenta con varias herramientas jurídicas para garantizar la igualdad de género; sin embargo, como evidencian los dos ejemplos mencionados, estas herramientas son un reflejo de los usos y costumbres de la comunidad colombiana –y de los compromisos con la comunidad internacional-, pero sus alcances respecto a la transformación de las normas sociales de género son aún muy limitados.

### *1.2 Violencia de género, maltrato infantil y mutilación genital femenina*

Las medidas de confinamiento adoptadas a nivel mundial para la contención de la sindemia<sup>2</sup> ocasionada por el Covid19 han recordado que la opresión y subordinación que viven las mujeres continua y constituyen un asunto estructural. La oficina especializada en temas de género de la Organización de Naciones Unidas –ONU Mujeres- ha hecho un llamado de atención a los diferentes gobiernos acerca del incremento de la violencia de género, en especial la violencia doméstica; 243 millones de niñas y mujeres entre los 15 y 49 años fueron víctimas de violencia física y sexual en sus hogares en el último año (ONU Mujeres, noviembre de 2020).

En Colombia, la situación ha seguido la tendencia mundial, con el agravante de que para el país la situación de violencia contra las mujeres se ha convertido en otra “pandemia” y distintas voces han pedido la declaratoria de una emergencia nacional (Pares Colombia, 23 de junio de 2020). Díaz y Monroy (11 de noviembre de 2020) señalan que después de cuatro (4) meses de cuarentenas –25 de marzo al 31 de julio de 2020- fueron asesinadas 167 mujeres y la línea nacional habilitada recibió más de 58.000 llamadas, 90% de ellas relacionadas con distintas manifestaciones de la violencia de género.

En el último año se han adelantado distintas iniciativas para enfrentar la violencia de género como la Línea Calma, habilitada por la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá para atender las manifestaciones violentas de las masculinidades tóxicas, y diferentes líneas nacionales y puntos de atención en supermercados y centros comerciales para denunciar la violencia de género doméstica.

---

<sup>2</sup> El termino *sindémico* “dos o más epidemias concomitantes que interactúan sinérgicamente y las fuerzas sociales complejas estructurales que están en su base y conducen a una carga excesiva de la enfermedad. El término fue utilizado por primera vez para describir la interacción entre abuso de sustancias, violencia y VIH por Merrill Singer.” (Shrestha et al., 2020).

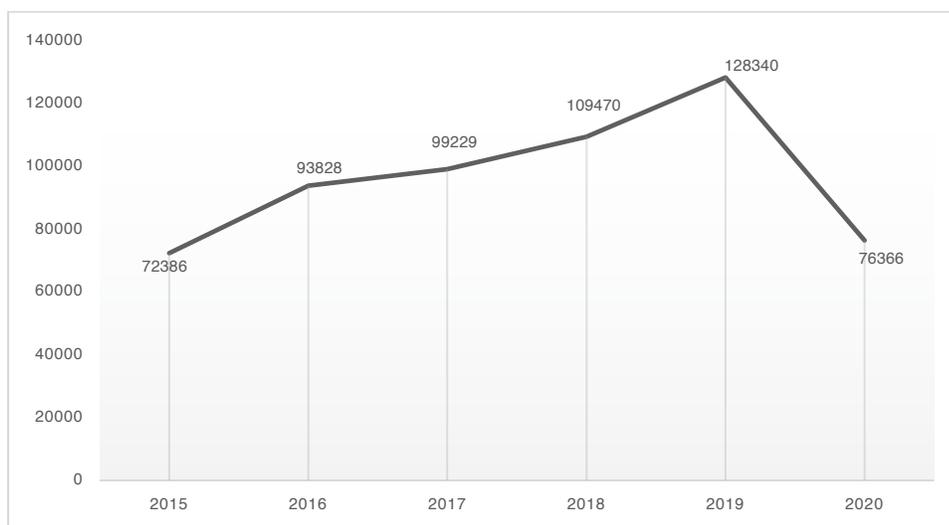
Pese a estas intervenciones, el comportamiento de este delito contra las mujeres no muestra mejoría. Según la Fiscalía General de la Nación, en el 2020, 143 mujeres fueron víctimas de feminicidio, en el 87,50% de los casos el victimario fue una expareja y en el 12,50% fue una persona conocida por la víctima. Por su parte, el Observatorio de Feminicidios Colombia de la Red Feminista Antimilitarista denuncia que en 2020 fueron asesinadas 630 mujeres y en lo que va corrido de 2021 se han presentado 208 feminicidios (04 de junio de 2021).

En lo que respecta a otras manifestaciones de la violencia de género, a saber: física, sexual, psicológica, negligencia y abandono, la información recopilada por el Sistema Nacional de Vigilancia de Salud Pública -SIVIGILA- registra un comportamiento creciente de las denuncias, la Figura 1 presenta los casos denunciados a 15 de septiembre de 2020.

De la totalidad de episodios registrados en 2020, 39058 corresponden a violencia física, 18171 a violencia sexual, 12999 a negligencia y abandono y 6138 a violencia psicológica; en el 77% de estas ocurrencias, las mujeres fueron las víctimas. La edad con mayor prevalencia de violencia de género contra las mujeres fue entre los 29 y 59 años (23,54%), mientras que el 8,09% correspondieron a niñas entre los 0 y 5 años y el 6,89% a niñas entre 6 y 11 años. En el 39,22% de los casos el victimario fue un familiar, el 55,75% de las víctimas conviven con su victimario y el 77,49% de las agresiones sucedieron en la vivienda de la víctima (SIVIGILA, 04 de junio de 2021).

**Figura 1.**

*Casos reportados de violencia de género SIVIGILA*



*Nota: Figura elaborada con información de SIVIGILA (04 de junio de 2021)*

Para finalizar, en lo referente a la Mutilación Genital Femenina -MGF- Colombia es uno de los únicos países en América Latina con registros de esta práctica por parte de algunas comunidades indígenas. El primer caso conocido a nivel nacional se presentó el 22 de marzo de 2007 cuando tres niñas de la comunidad *Emberá Chamí* murieron después de complicaciones asociadas al procedimiento (Chavarro, 2018).

Debido a la prohibición de la práctica en la legislación nacional y al rechazo de la misma por el pueblo *Emberá*, es muy difícil estimar la extensión de la práctica. De acuerdo con la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- (08 de febrero de 2016), en el país cerca del 50% de los 250000 miembros de la comunidad *Emberá* son mujeres y dos de cada tres han sido víctimas de la MGF; a 2015 se habían documentado 51 casos en el país.

### *1.3 Trabajo de Cuidado No Remunerado -TDCNR-*

La Ley 1413 de 2010 y el decreto 2490 de 2013 materializaron el compromiso internacional de Colombia de visibilizar el aporte del trabajo de cuidado a la economía nacional a través de la creación de la Cuenta Satélite de Trabajo No Remunerado -TDCNR- y la creación de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo -ENUT-.

Desde la promulgación del decreto, tres encuestas han sido aplicadas con lo que ha sido posible identificar, no solo el aporte del TDCNR a la economía, sino también la división sexual del trabajo al interior de los hogares. En el 2012-2013 las mujeres dedicaron en promedio 7:23 horas diarias al TDCNR, en el 2016-2017 esta dedicación fue de 7:14 horas y en el último trimestre de 2020 este valor aumentó a 8<sup>3</sup> horas. En el caso de los hombres, en la segunda y tercera medición, el tiempo dedicado al TDCNR pasó de 3:13 horas diarias en promedio a 3:07 horas diarias (DANE, 2014; 2018; 2021).

Los hallazgos de la ENUT también han permitido identificar las jornadas laborales totales que enfrentan mujeres y hombres. Así, para el 2012-2013 la jornada promedio de las mujeres era de 13:08 horas, en el 2016-2017 la jornada aumentó a 13:24 horas y en el último trimestre de 2020 pasó a 15:49 horas. Pese a esta clara inigualdad en la distribución de los tiempos en las actividades domésticas y al aumento de la brecha entre hombres y mujeres, es interesante que para el último trimestre de 2020 el 80,4% de las mujeres y el 80,2% de los hombres consideraban “hacer lo que les corresponde”, en contraste con el 69,3% y 72,2% que lo creían en el 2016.

Los resultados anteriores han permitido estimar que el TDCNR corresponde al 20% del Producto Interno Bruto y su valor económico, en 2017, fue de 185722 miles de millones de pesos, convirtiéndolo en el sector más importante de la economía nacional. El 76% de este valor es aportado por las mujeres; sin embargo, dado su carácter de no remuneración, la sobre dedicación de las mujeres a estas tareas restringe su autonomía económica, aumenta su percepción de pobreza del tiempo y contribuye a la perpetuación de las normas sociales de género opresivas (DANE, 2020a).

### *1.4 Participación en la vida económica, política y pública*

El aumento de la participación de las mujeres en las esferas públicas ha sido una constante de las políticas de igualdad de género desde la promulgación de la CEDAW. La participación de las mujeres implica, no solo aumentar su presencia en los mercados de trabajo, sino en puestos directivos en el sector privado y cargos públicos y de elección popular en el sector estatal; posiciones que se traduzcan en su capacidad de tomar decisiones (ONU Mujeres, 15 de junio de 2021).

---

<sup>3</sup> Para septiembre - diciembre de 2016, la dedicación de las mujeres a actividades de TDCNR fue de 6:50 horas en promedio.

En Colombia, la Ley de cuotas –Ley 581 de 2000– y el Acto Legislativo 02 de 2015 tuvieron como propósito incrementar la participación de las mujeres en cargos de elección popular. Sin embargo, pese a representar el 52% del potencial electoral, en las elecciones de 2015 las mujeres representaban “el 15,6% de los gobernadores, el 12,2% de los alcaldes, el 16,7% de los diputados y el 16,6% de los concejales del país [una representatividad menor al 20%]” (Lesmes, 2019).

De acuerdo con datos de la Registraduría Nacional, desde las elecciones de 1998 se ha presentado una tendencia creciente en el porcentaje de mujeres alcaldesas por región, pasando de un 5% a un 12% en las elecciones 2016–2019, siendo la región Caribe la que eligió el mayor porcentaje de alcaldesas (16%). En lo que respecta a las gobernaciones, la participación de las mujeres pasó del 3,1% en el 2008–2011 al 15,6% en el 2016–2019. Para el caso de las Asambleas departamentales la participación de las mujeres, en el total nacional, ha oscilado entre el 14% –2001–2003– y el 17% en las últimas elecciones (Lesmes, 2019).

Por último, en el Congreso de la República:

De acuerdo con las estadísticas y datos preliminares del preconteo de las elecciones para Congreso 2018–2022, 25 mujeres lograron un escaño del total de 108 curules posibles en el Senado, equivalente al 23,4%; mientras que en Cámara de Representantes, de 172 posibles curules, sólo 31 mujeres lograron una curul, agregando apenas el 18,1% del total de curules. La variación en la participación efectiva de la mujer en estas corporaciones fue mínima, comparada con el periodo 2015–2018 y teniendo en cuenta que en dicho periodo la participación femenina fue de 22,5% en Senado y 19,9% en Cámara, siendo estos porcentajes muy bajos en la participación nacional (Lesmes, 2019, p. 16).

Un segundo espacio de participación de las mujeres en la esfera pública concierne a lo relativo a su participación en juntas directivas y espacios de decisión en el sector privado y público. En el sector privado, un reciente informe del medio La Silla Vacía (03 de junio de 2021), con base en información recuperada de 112 entidades del país –incluidas las 50 empresas con mayores ventas en el 2020– y 546 cargos de dirección, presenta, entre otros, un panorama de las mujeres en el sector privado.

Los datos recolectados indican que solo el 15,2% de los cargos de dirección son ocupados por mujeres. De las 84 empresas que cuentan con junta directiva, solo 16 cumplen con la meta del 30%; 10 de 103 representantes legales de empresas privadas son mujeres y 31 empresas no cuentan con ninguna mujer en su junta directiva (La Silla Vacía, 03 de junio de 2021).

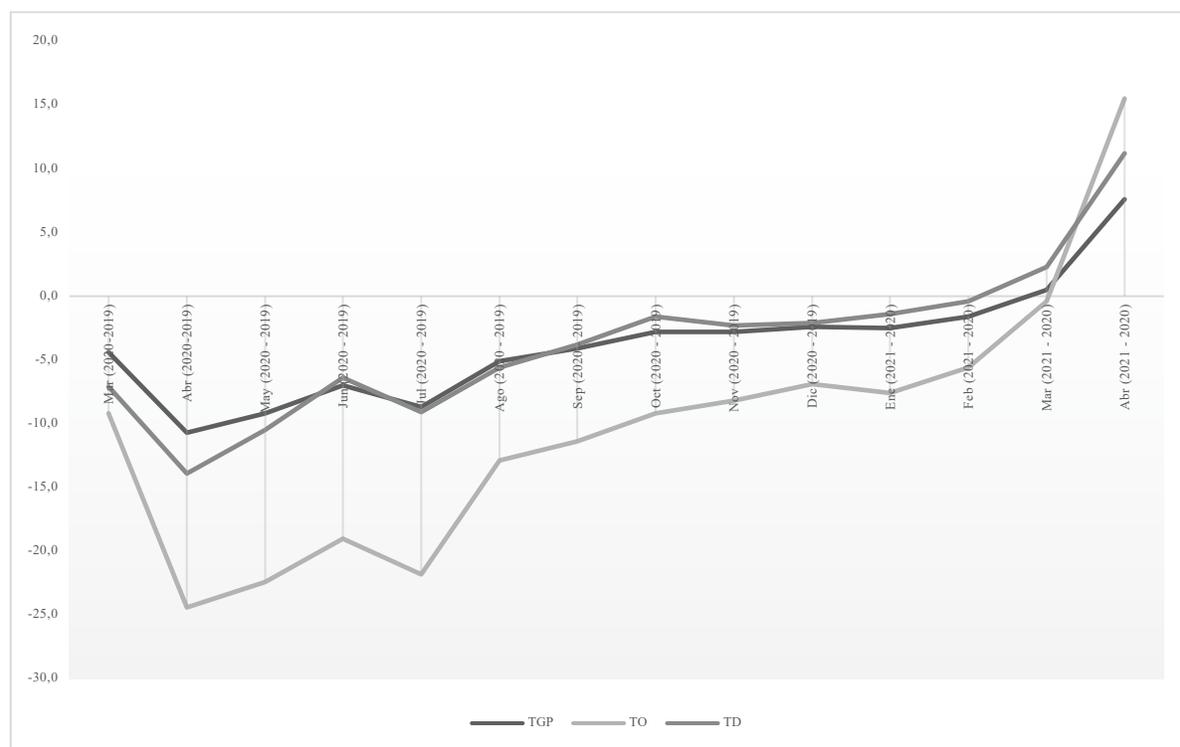
Esta situación contrasta con el escenario a nivel estatal en el que, en el 2019, el 42,7% de los cargos en máximo nivel decisorio y el 46,3% en otros niveles fueron ocupados por mujeres. Asimismo, del total de la rama ejecutiva, el 41% de los cargos de máximo nivel de decisión fueron ocupados por mujeres. Los únicos sectores con una participación femenina inferior al 30% son los de Inteligencia estratégica y contrainteligencia, defensa y estadística (DANE, 2020b).

Finalmente, en lo que concierne a la participación económica de las mujeres, la situación de desventaja en la esfera pública evidenciada en los dos elementos anteriores se mantiene. La Tasa Global de Participación –TGP– femenina se ubicó en un 48,9% en abril de 2021 en comparación con una tasa del 71,3% para los hombres; la tasa de ocupación –TO– de las mujeres fue del 39,6% y la de desocupación –TD– del 19,1%; para los hombres estos valores fueron del 62,6% y 12,1%.

La Figura 2 presenta la evolución de las anteriores tasas entre 2019 y 2021, periodo que captura el efecto de las medidas adoptadas en el marco de la pandemia del Covid19 sobre la participación laboral de las mujeres. Como se ha mencionado, ante el impacto de la crisis, las mujeres experimentaron afectaciones más fuertes que los hombres; en el primer mes de los confinamientos la TGP de los hombres cayó un 3,7%, una caída menor que la sufrida por las mujeres. Este patrón también se observa en el aumento de la TD que para los hombres fue 8,9% en comparación con el 10,5% de las mujeres (DANE, 2021b).

**Figura 2.**

*Variación de la Tasa Global de Participación, Tasa de Ocupación y Tasa de Desocupación mujeres (Mayo 2019 - abril 2021)*



*Nota: Figura elaborada con base en el informe de mercado laboral de abril (DANE, 2021b).*

La participación de las mujeres en la esfera pública es uno de los retos más significativos que enfrenta el país en materia de género. Si bien desde la ratificación e implementación de la Plataforma de Beijing las mujeres cada vez tienen mayor presencia pública, las cifras indican que aún se está muy lejos de alcanzar la paridad en la participación. En el plano político, pese a que el 85% de la población está a favor de que la paridad es una condición necesaria para la democracia, la cantidad de mujeres electas a cargos públicos sigue siendo inferior a la meta del 30%. De igual manera, el país está muy por debajo del promedio de América Latina en lo que respecta a la proporción de mujeres en cortes de justicia -13% en Colombia versus 29,2% en la región- (DANE, 2020b).

Frente a la participación económica -en el mercado laboral y en espacios de dirección en el sector privado- los avances, aunque significativos, aún son distantes de las metas planteadas en los

acuerdos internacionales sobre la igualdad de género. La pandemia del Covid 19 mostró cómo las mujeres siguen enfrentando las consecuencias más negativas de las medidas de confinamiento, no solo perdieron su empleo en mayor proporción, sino que la recuperación ha sido más lenta que la de los hombres.

La ausencia de las mujeres de la esfera pública crea un círculo vicioso que empeora su calidad de vida. En el plano económico, se reducen sus posibilidades de consolidar la autonomía económica y acumular capital; en el plano político, se pierden oportunidades valiosas para promover una agenda que impulse los derechos de las mujeres y población LGBTIQ+.

### *1.5 Salud sexual y reproductiva*

El componente de salud sexual y reproductiva de la igualdad de género, de acuerdo con lo establecido en el ODS5 gira en torno a cinco elementos: las herramientas jurídicas que garantizan el acceso pleno e igualitario a los derechos sexuales y reproductivos, el cuidado materno, la planificación familiar y el uso de anticonceptivos, la educación en sexualidad y la atención a enfermedades de transmisión sexual como el VPH y el VIH.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en El Cairo en 1994, marcó los derroteros para la defensa de los derechos sexuales y reproductivos. En Colombia, como respuesta a dicha Conferencia y a la Plataforma de Beijing, en el 2003 se promulga la primera Política Pública de Salud Sexual y Reproductiva con la maternidad segura, planificación familiar, salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes, cáncer de cuello uterino, infecciones de transmisión sexual y reproductiva VIH/ SIDA, y violencia doméstica y sexual como temas prioritarios (del Castillo et al, 2008).

En el 2014, la Política -PNSDSDR- fue reevaluada a partir de los lineamientos establecidos en el Plan Decenal de Salud Pública para el periodo 2012 - 2021 (Ministerio de Salud, 2011), que contempla dentro de sus ejes la dimensión sexualidad, derechos sexuales y reproductivos. La PNSDSDR se sustenta en diez principios: la sexualidad es una condición humana, igualdad y igualdad, diversidad y no discriminación, diferenciación entre sexualidad y reproducción, libertad sexual y reproductiva, vinculación entre los derechos sexuales y los derechos reproductivos y el marco normativo, reconocimiento de las acciones para la garantía de los derechos, responsabilidad en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción, integralidad y no fragmentación para la garantía de los derechos sexuales y los derechos reproductivos y armonización (Ministerio de Salud, 2014).

Sin embargo, como señala Castro (2019), adicional a la PNSDSDR que se centró en el cumplimiento de los compromisos de las conferencias internacionales, el debate en torno a los derechos sexuales y reproductivos se ha dado desde el plano jurídico. Un caso ejemplarizante es la sentencia C-355 del 10 de mayo de 2006 que despenalizó el aborto en tres casos, siguiendo la estrategia definida como Litigio Estratégico de Alto Impacto en Colombia -LAICIA-.

Una vez establecido el marco normativo colombiano en lo referente a la salud sexual y reproductiva es relevante presentar un breve panorama de la situación de las mujeres en los cinco elementos incluidos como metas del ODS5. En lo que respecta a la morbilidad materna extrema, definida como una complicación que pone en riesgo la vida de la gestante, en el 2020 se presentó un incremento del 1,6% con 23876 casos con respecto al año anterior. Esta tendencia creciente se ha presentado desde el 2019 -36,5 casos por cada nacido vivo y 37,2 casos en el 2020-; para el 2021 la tasa se ubica en 32,1 casos (Instituto Nacional de Salud, 21 al 27 de febrero de 2021).

En lo que respecta a la mortalidad materna, las cifras muestran un ligero incremento entre el 2020 con 71 casos y el 2021 con 83 episodios. De esta cifra, preocupa en particular el aumento del 54,3% de la mortalidad materna temprana respecto al 2020. La causa de muerte del 78,9% de los casos se encuentra en estudio (Instituto Nacional de Salud, 21 al 27 de febrero de 2021).

Sobre planificación familiar, las cifras disponibles de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS- 2010 y 2015 muestran una mejora en las tasas de conocimiento y uso. Entre las dos mediciones, se presentó un aumento del 79,1% al 81% en el uso de algún método anticonceptivo y del 72,9% al 75,9% en el uso de algún anticonceptivo moderno. De forma adicional, entre las adolescentes de 15 a 19 años se alcanzó una prevalencia del 76% entre las mujeres sexualmente activas sin unión (Profamilia, 2016).

El panorama de la planificación familiar se complementa al analizar las cifras de inicio de vida sexual y embarazo adolescente en el país. Para el 2015, la edad mediana de la primera relación sexual fue de 17,7 años para las mujeres entre 25 y 49 años; este fenómeno ha aumentado desde 1990 cuando la tasa de mujeres que tuvo su primera relación sexual antes de los 18 años era de un 30,1% en comparación con un 65% en el 2015. Este cambio se expresa en un inicio más temprano de las relaciones sexuales y un periodo más amplio de exposición al embarazo (Profamilia, 2016).

El inicio temprano de la actividad sexual guarda relación con el nivel de fecundidad, entre más temprano se tiene el primer hijo, más amplio es el periodo de reproducción y más pronto y mayor cantidad de hijos tienen las familias. Los resultados de la ENDS indican que entre 2005 y 2015 la edad mediana del primer hijo de las mujeres entre 20 y 49 años se ha mantenido inalterada en torno a los 21 años, esto se traduce en que un 18,8% de mujeres en este rango de edad tuvieron su primer hijo antes de los 18 años y un 36,2% antes de los 20 años. Estas cifras se ven altamente afectadas por las condiciones socioeconómicas de las adolescentes, así, la mayor proporción de mujeres embarazadas tienen el menor nivel educativo (41,8%) y el de menor prevalencia es el de las mujeres en el quintil más alto de riqueza (4,7%) (Profamilia, 2016).

### *1.6 Derechos económicos*

El informe que mejor ejemplifica la situación económica de las mujeres en Colombia es el que presentó el DANE (2020c) sobre el empoderamiento económico de las mujeres. Como ya se señaló, en términos de participación laboral las tasas de las mujeres han aumentado; sin embargo, los avances en esta materia se revirtieron debido a las medidas tomadas para afrontar la pandemia del Covid 19.

Ahora bien, aun cuando las mujeres logren acceder a los mercados de trabajo enfrentan sobrerrepresentaciones en sectores económicos que se caracterizan por menores ingresos y condiciones de mayor vulnerabilidad; por ejemplo, las mujeres representan el 94% de los empleados domésticos, el 63% de los trabajadores familiares sin remuneración, y el 40% de los trabajadores por cuenta propia (DANE, 2020c).

Por otra parte, las estimaciones más recientes indican que la brecha salarial entre hombres y mujeres es del 12%, cifra más alta en el caso de mujeres con ningún nivel educativo (37%) e incluso con educación universitaria (19%) (DANE, 2020c).

Las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a los mercados de trabajo remunerados repercuten en que a nivel nacional el 27,5% de las mujeres no cuenten con ingresos propios, un incremento del índice de feminidad de la pobreza de 102,5 en 2008 a 118 en 2018 (DANE, 2020c) y bajas tasas

de propiedad de casa -12,86% para mujeres rurales- y de propiedad de tierra -11,52%- (United States Agency for International Development -USAID-, 2015).

## *2 El empoderamiento femenino como estrategia para el logro de la igualdad de género*

De forma inicial, las primeras aproximaciones feministas al desarrollo, consideraron tres estrategias que permitieran incorporar a las mujeres a este proceso: igualdad, antipobreza y eficiencia. La primera estrategia, igualdad o igualdad de oportunidades se centró en promover un cambio legislativo para la eliminación de la discriminación; entre los resultados de esta estrategia, la promulgación de la década internacional de la mujer y la CEDAW se consideran los más representativos (Cirujano, 2006).

La estrategia antipobreza surgió en la década de los setenta con el propósito de dar mayor preponderancia a las mujeres más pobres y vulnerables del sistema internacional en los programas de promoción del desarrollo; así, el énfasis fue puesto en la importancia de la generación de ingresos para la superación de la pobreza a través de transferencias monetarias y creación de micronegocios que permitieran a las mujeres más pobres vincularse a los mercados internacionales (Cirujano, 2006).

En la década de los ochenta, y de la mano del auge de las políticas neoliberales, emergió la estrategia de la eficiencia. Esta estrategia concentró su atención en mostrar cómo las mujeres son un recurso desaprovechado para generar procesos de desarrollo; como señala Lawrence Summers (1992; citado por Kabeer y Natali, 2013, p. 6), las mujeres son “la inversión con la mayor tasa de retorno disponible en los países en desarrollo”. Es importante señalar que, en la actualidad esta idea sigue teniendo alta vigencia, como lo señala la Organización de Naciones Unidas (diciembre 15, 2021).

Promover la igualdad de género es esencial en todos los ámbitos de una sociedad sana: desde la reducción de la pobreza hasta la promoción de la salud, la educación, la protección y el bienestar de las niñas y los niños. Invertir en programas de educación para las niñas y aumentar la edad para contraer matrimonio puede generar unos beneficios de unos USD5 por cada dólar gastado. La inversión en programas que mejoran las actividades generadoras de ingresos de las mujeres puede generar unos beneficios de USD7 por cada dólar gastado.

En este continuo de estrategias, el concepto de empoderamiento emerge, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), como una propuesta para la transformación de vida de las mujeres con un énfasis en las relaciones de poder, el análisis de la subordinación y los mecanismos que se deben utilizar para la reconfiguración de las estructuras sociales (Moser, 1989; 1993). Asimismo, el empoderamiento se articula con el enfoque del desarrollo humano de Sen, en la medida en que persigue la ampliación de las libertades, oportunidades y elecciones de las mujeres como elemento central del concepto de desarrollo humano (López Méndez, 2006). Es así, como el empoderamiento se convirtió en la estrategia principal del enfoque de Género y Desarrollo -GAD-.

Con base en esta perspectiva, en el marco del desarrollo internacional, el empoderamiento empezó a ser visto como el proceso por el cuál aquellos a quienes había sido negada la habilidad de tomar decisiones estratégicas de vida adquieren esa habilidad. En la definición de Kabeer (1999), como se

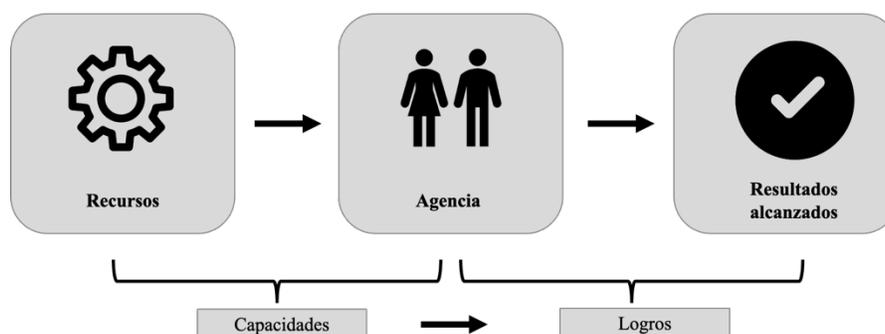
indica en la Figura 3, hay tres elementos centrales: el empoderamiento es un proceso, es una habilidad e implica su adquisición (es decir, un papel activo del sujeto<sup>4</sup>).

Así, el empoderamiento es un proceso de adquisición de la habilidad de tomar decisiones estratégicas de vida. Según Kabeer (1999), para la adquisición de esta habilidad es fundamental que en primer lugar se adquiera control sobre los recursos, de forma tal que se creen las precondiciones necesarias para que las mujeres desarrollen su sentido de agencia. Así, en la medida en que la subordinación y opresión histórica de las mujeres ha restringido el ejercicio de su elección y ha limitado el conjunto de opciones de donde elegir, es menester que las mujeres accedan a estos recursos que les han sido negados y los utilicen para mejorar sus condiciones de elección.

En segundo lugar, la habilidad de elegir incorpora tres dimensiones interrelacionadas: recursos (no solo como el acceso actual sino como la posibilidad de hacer futuras demandas de recursos humanos, materiales y sociales), agencia (que incluye procesos de toma de decisiones, así como manifestaciones menos cuantificables tales como la capacidad de negociar) y logros (que se expresan en el bienestar de quién se empodera) (Kabeer, 1999).

**Figura 3.**

*Dimensiones de la habilidad para elegir. Proceso de empoderamiento*



Los recursos incluyen no solo aquellos materiales, sino también los humanos y sociales que sirven para mejorar la habilidad para elegir. Estos recursos se adquieren a través de múltiples relaciones sociales en diversos contextos institucionales y son un reflejo de las reglas y normas que determinan los principios de distribución e intercambio institucional (Kabeer, 1999).

La agencia, en este marco teórico, refiere a la habilidad para tomar decisiones estratégicas y controlar los recursos y decisiones que afectan sus vidas. La agencia involucra el sentido, motivación y propósito que los individuos imprimen en su accionar. Asimismo, "(...) la agencia toma la forma de regateo o negociación, engaño y manipulación, subversión y resistencia, así como procesos cognitivos más intangibles de reflexión y análisis. Puede ser ejercido por individuos, así como por colectividades" (Kabeer, 1999, p. 38). De esta forma, Kabeer (1999) señala que la relación

<sup>4</sup> Este elemento es central dado que es la manera en que Kabeer (1999) discute con la visión más ortodoxa de la relación Mujeres y Desarrollo, en las que las mujeres son vistas como agentes pasivos y victimizados cuyos problemas se resolverán a través de la donación de dinero (Batliwala, 2010).

entre recursos y agencia constituyen lo que Sen denomina las capacidades, que dan lugar a los resultados (funcionamientos)<sup>5</sup>.

Sin embargo, y pese al énfasis en la expansión de la habilidad individual para elegir, es relevante mencionar que desde la perspectiva de Kabeer, el empoderamiento debe ser individual y colectivo. El empoderamiento es relacional, dado que la adquisición de recursos se expresa en lo individual (p.e. un grado académico es de un sujeto), pero se adquiere y ejerce en lo colectivo (p.e. el aprendizaje colegiado). De la misma manera, la agencia implica el ejercicio del “poder para”, el “poder con” y el “poder desde dentro” para alcanzar objetivos individuales y colectivos (Ibrahim y Alkire, 2007). Es en su naturaleza colectiva donde se incluye la utilidad del empoderamiento como herramienta para generar conciencia y transformar las estructuras que perpetúan las relaciones desiguales de poder (Pearse y Connell, 2006).

A su vez, Tasli (2007) afirma que el empoderamiento es un proceso de largo plazo, dinámico y abierto que envuelve cambios amplios y profundos en las estructuras socioeconómicas, políticas y culturales. Por tanto, no admite hablar de inicios, intermedios o cierres del proceso, y tampoco puede ser definido en términos de actividades específicas o resultados definitivos. Este proceso, en tanto sigue diferentes rutas, se realimenta de forma constante; y es único porque se ve afectado por factores y actores diferentes en múltiples esferas.

En la misma vía que Kabeer, Alkire (2005) e Ibrahim y Alkire (2007) afirman que el empoderamiento puede ser visto como una expansión de determinados tipos de agencia. A partir de los postulados de Rowlands (1997), Ibrahim y Alkire (2007) proponen cuatro tipos de ejercicio de agencia que podrían llevar al empoderamiento: elección, control, cambio y pertenencia a la comunidad. Así, definen cuatro esferas de empoderamiento: 1) empoderamiento como control, “poder sobre” –control sobre las decisiones personales, 2) empoderamiento como elección, “poder para” –autonomía y toma de decisiones al interior del hogar, 3) empoderamiento en la comunidad, “poder con” –cambiar aspectos en la vida propia, y 4) empoderamiento como cambio, “poder desde adentro” –cambiar aspectos en la vida propia a nivel comunal.

Esta agencia, en tanto parte del bienestar individual (valor intrínseco), puede causar cambios positivos en algunas dimensiones del bienestar (valor instrumental) y puede entrar en conflicto con otras dimensiones del bienestar. Así pues, la forma de generar el proceso de empoderamiento es a través del acceso a la información, la habilidad y capacidad para tomar decisiones sobre los recursos, la existencia de alternativas y la posibilidad de haber elegido de otra manera, la participación e inclusión, la rendición de cuentas y la capacidad organizacional local (Alkire, 2005; Ibrahim & Alkire, 2007; Kabeer, 1999; Malhotra & Mather, 1997; Narayan, 2005)

Adicional a lo anterior, Bennett (2002) incorpora en la definición de empoderamiento la influencia de los agentes en las instituciones que los afectan. Por tanto, el proceso de empoderamiento recae en

---

<sup>5</sup> Sen (2000, pp. 99-100) define las funciones o funcionalidades (*functionings*) como:

*Las diversas cosas que una persona puede valorar ser o hacer. Las funciones valoradas pueden ir desde las elementales, como comer bien y no padecer enfermedades evitables, hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo.*

*La “capacidad” de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida).*

dos partes: “1) la mejora de los “Activos” y capacidades de diversos individuos y grupos (...), 2) de forma tal que ellos puedan entablar, influenciar y mantener las instituciones que afectan su bienestar” (p. 22).

De esta manera, la agencia y la estructura de oportunidades son elementos claves de la definición del empoderamiento. Samman y Santos (2009), a partir de su propia revisión de distintas conceptualizaciones de empoderamiento, lo resumen como el proceso a través del cual un individuo o un grupo tiene la capacidad de tomar decisiones y transformarlas en acciones deseadas y resultados. La agencia es la habilidad de un individuo o grupo para hacer elecciones significativas y la estructura de oportunidades se refiere a la expansión del contexto institucional, social y político de las normas y reglas formales e informales dentro de las que los individuos y grupos persiguen sus intereses.

En síntesis, el empoderamiento como proceso supone la capacidad de las mujeres para ejercer su agencia, en un contexto donde tienen un conjunto de posibilidades reales de elección y que tiene por fin último la transformación de las estructuras de opresión que en el pasado les han impedido tomar decisiones sobre temas estratégicos que afectan sus vidas. De forma adicional, la estrategia de empoderamiento reconoce que, si las estructuras de opresión son sistémicas, es necesario un enfoque multidimensional e interconectado para transformarlas. Así, por ejemplo, no basta con que las mujeres accedan a un ingreso si esto se va a traducir en mayores tasas de violencia doméstica (Castiblanco y Raigosa, 2020; Calderón et al., 2011); se hace necesario reconocer que avances en una dimensión no se traducen de forma automática en otras y que la igualdad de género no se consigue con logros parciales.

Así pues, la igualdad de género es un objetivo político que parte del reconocimiento de que nada es neutro en términos de género. La búsqueda de la igualdad de género cambia el foco de atención de las mujeres a la organización social, entendiendo que es en esta donde se crean y perpetúan las desigualdades. De esta manera, la igualdad de género requiere de un cambio en la forma en que se conciben las estructuras sociales así “como de las estructuras sociales que mantienen las relaciones de poder desigualitarias; es decir, necesita la transformación de los marcos políticos e institucionales que reproducen ideas, procedimientos y culturas organizacionales desigualitarias.” (Cirujano, 2006, p. 80).

### 3 *Dos propuestas de evaluación de los avances en igualdad de género en Colombia*

Como se evidencia en el diagnóstico con el que se inicia este documento, así como los informes de evaluación del Conpes 161 y del cumplimiento del ODS5, en Colombia el logro de la igualdad de género se ha monitoreado a través del cumplimiento de metas aisladas de las que se espera guarden interrelación. Esto es, se espera que una expansión del marco normativo que garantiza la igualdad, se traduzca en una reducción de la brecha en la participación económica y política de las mujeres, o que un aumento en la autonomía económica conduzca de forma automática a la reducción de las Violencias Basadas en el Género -VBG-.

Sin embargo, como advierten diferentes investigaciones (Calderón et al., 2011; Kabeer, 2018; Martínez-Restrepo y Ramos-Jaimes, 2017), mejorar las condiciones de vida de las mujeres en un solo aspecto no implica necesariamente una mejora en todos los aspectos. Así, lo que puede ser empoderador en unos contextos y esferas, puede ser desempoderador en otras. De forma adicional, la visión de la igualdad de género como el cumplimiento de un conjunto de metas universales implica el riesgo de desconocer las desigualdades entre mujeres y cómo las intersecciones que las caracterizan conducen a valoraciones y grados diferentes de logro de la igualdad de género.

Evidencia de esto último es que, pese al enfoque diferencial y de derechos del CONPES 161 y salvo algunos reportes recientes del DANE en redes sociales, el país no cuenta con herramientas para el seguimiento diferencial de los avances en términos de igualdad de género de diferentes grupos de mujeres en el país.

Atendiendo a esto, se propone aquí incorporar como herramientas de seguimiento al logro de la igualdad de género en Colombia dos índices creados para la medición del empoderamiento femenino. Asimismo, para mostrar su potencialidad como una aproximación multidimensional y que considera las interseccionalidades de las mujeres, se presentan los resultados de las estimaciones de los índices para las mujeres rurales y urbanas en Colombia, haciendo la aclaración de que el índice podría estimarse considerando otras características sociodemográficas de las mujeres y entrecruzamientos<sup>6</sup>.

#### 3.1 *Índice Swper*

El índice Survey-based Women's emPOWERment -SWPER- fue construido por Fernanda Ewerling et al. (2017; 2020) como respuesta a la necesidad de contar con un instrumento que permitiera medir el empoderamiento a nivel individual, en contraste con las mediciones agregadas existentes, y que fuera comparable entre países. Con este propósito, los autores partieron de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud -ENDS-, que al haberse aplicado al menos una vez en 90 países arroja resultados comparables entre países. Una vez identificadas las preguntas de la ENDS que teóricamente guardarían mayor relación con el concepto de empoderamiento, se realizó un análisis de componentes principales que permitió extraer 15 preguntas que miden el empoderamiento femenino a través de tres dimensiones: actitud hacia la violencia, independencia social y toma de decisiones.

---

<sup>6</sup> Es crucial aquí que lo que se describe a continuación no implica que la interseccionalidad se reduzca al análisis de brechas rurales - urbanas; por el contrario, lo que se intenta señalar es que existe la potencialidad de adoptar estos índices a análisis diferenciados por grupos poblacionales con determinadas características en común.

La primera dimensión del índice SWPER es la “Independencia Social” que captura información sobre los recursos con los que cuentan las mujeres, como el nivel de educación y un empleo remunerado, pero también factores que condicionan las posibilidades futuras de las mujeres de disfrutar de estos capitales.

La segunda dimensión del índice se refiere a la “Toma de decisiones”. En esta dimensión se evalúa quién toma la última palabra en un conjunto de cinco decisiones que incluyen elementos cotidianos como qué cocinar y las compras diarias, así como elementos que pueden expresar dinámicas más complejas como la salud de la mujeres, qué hacer con las ganancias de las mujeres y las visitas a familiares y amigos.

Finalmente, la última dimensión corresponde a la “Actitud hacia la violencia”. Esta dimensión recoge información sobre las percepciones de las mujeres respecto a cuándo está justificado golpear a la esposa; mayores índices de la dimensión indican menores niveles de tolerancia a la violencia.

Castiblanco y Raigosa (2020) validaron el índice para Colombia con datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud -ENDS- de 2015<sup>7</sup>, las dimensiones e ítems resultantes se presentan en la Tabla 2.

**Tabla 2.**

*Dimensiones e ítems del Índice SWPER para Colombia*

<b>Dimensiones</b>	<b>Ítems</b>
Independencia Social	¿Trabajó en los últimos doce meses? Respondiente gana más que el esposo Años completos de escolaridad Edad de la primera cohabitación Edad del nacimiento del primer hijo
Toma de decisiones	¿Quién decide usualmente sobre? Qué cocinar La salud de la mujer Las compras diarias Las compras importantes Las visitas familiares o amigos
Actitud hacia violencia	Golpear a la esposa se justifica si Sale sin decirse a su esposo Descuida con los niños Discute con su esposo Se rehúsa a tener sexo con su esposo Quema a la comida

*Nota: Elaboración propia con base en resultados de Castiblanco & Raigosa (2020)*

<sup>7</sup> Las estimaciones se realizaron para una muestra de 34 200 mujeres encuestadas de todo el país que declararon tener pareja y vivir con ella.

Haciendo una analogía entre las dimensiones del índice SWPER y el modelo teórico propuesto por Kabeer (2010), la dimensión “Independencia social” se aproxima a la medición de recursos, la dimensión “Toma de decisiones” a agencia y la dimensión “Actitud hacia la violencia” capturaría algunos elementos asociados con los resultados del proceso en el sentido de las percepciones sobre las dinámicas de género, en este caso puntual la violencia doméstica. Asimismo, el índice SWPER permite valorar los avances a nivel micro en varias de las metas del ODS5 de manera interconectada.

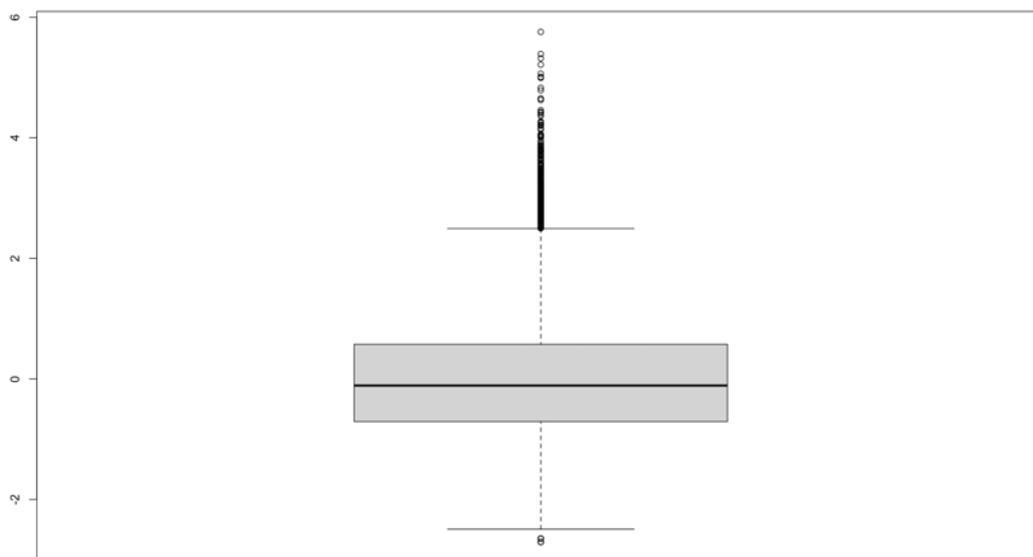
Cabe señalar de manera adicional que el índice SWPER ofrece, además de su comparabilidad, la ventaja de ser estimado a partir de una encuesta que ya está construida y validada para Colombia, con lo que su costo es menor que el diseño de un nuevo instrumento de medición del empoderamiento (Ewerling et al., 2017; 2020)

### 3.1.1 El índice SWPER para las mujeres en Colombia

A manera de marco general, se presentan aquí los resultados de las estimaciones de las tres dimensiones del índice SWPER para las mujeres colombianas. En la primera dimensión, “independencia social”, los resultados muestran una alta concentración de mujeres en la parte superior de la distribución, indicativo de un desempeño general positivo<sup>8</sup>. La explicación de esto radica en que, del total de las mujeres encuestadas (n = 34 200), 63,21% cuentan con trabajo, el 31,42% de las mujeres aportan en igual o mayor medida que sus parejas al hogar y la edad promedio de primera cohabitación y nacimiento del primer hijo es de 19 años (Castiblanco y Raigosa, 2020).

Ahora bien, en esta dimensión preocupa la tasa promedio de escolaridad de las mujeres, 7,89 años, que implica un logro académico menor a la educación secundaria básica; para el caso de las mujeres rurales, los años promedio de educación son 5,54 años. La Figura 5 muestra la distribución de los puntajes para la muestra de mujeres colombianas incluidas en la ENDS 2015.

figura 5.



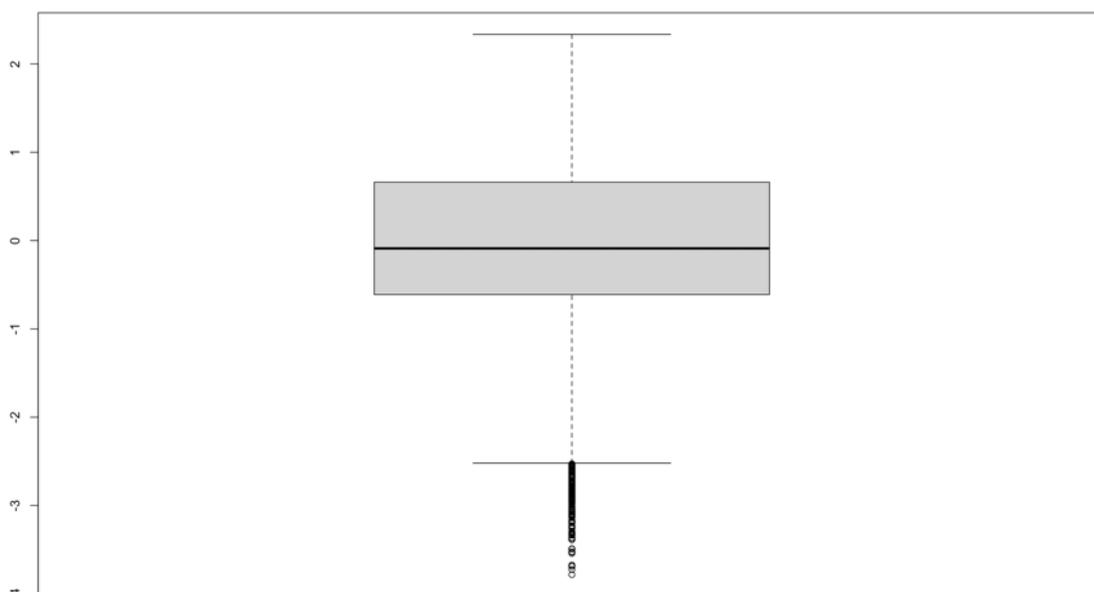
<sup>8</sup> Los resultados de las dimensiones del índice están estandarizados con media cero y varianza constante.

### *Puntajes dimensión “Independencia Social”*

En lo que respecta a la dimensión “Toma de decisiones”, los resultados muestran altos niveles de autonomía en la toma de decisiones de las mujeres. La alta proporción de decisiones tomadas en pareja evidencian capacidad de negociación en la esfera privada y la posibilidad de expresar y defender ideas (Pineda et al., 2019). La Figura 6 presenta la distribución de puntajes en esta dimensión<sup>9</sup>.

**Figura 6.**

### *Puntajes dimensión “Toma de decisiones”*



*Nota: Elaboración propia con base en las estimaciones de Castiblanco y Raigosa (2020)*

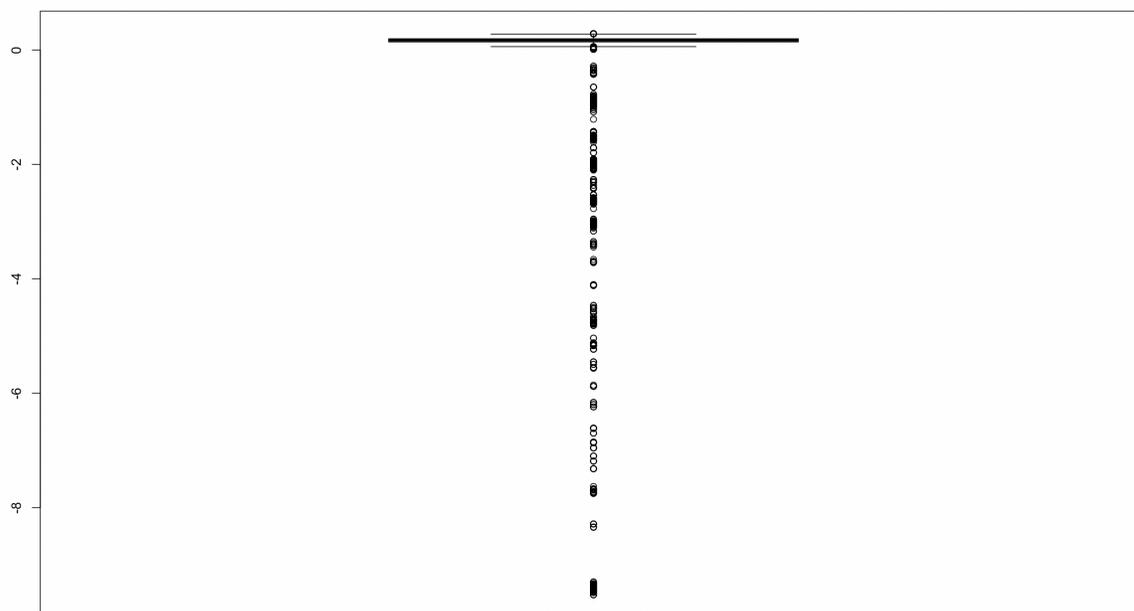
Por último, los resultados de “Actitud hacia la violencia” son relevantes en tanto su relación con la probabilidad de haber sido víctima de violencia doméstica. Castiblanco y Raigosa (2020) estiman que por cada unidad que aumenta el puntaje de “Actitud hacia la violencia” (menores niveles de tolerancia a la violencia), la probabilidad de haber sido víctima de maltrato físico en los últimos doce meses se reduce en 0,979 veces. La Figura 7 muestra la distribución de los resultados de esta dimensión del índice.

---

<sup>9</sup> Si bien se observa una mayor concentración en la parte inferior del diagrama, esto obedece a la codificación de las respuestas. En la propuesta original de índice, las decisiones tomadas en conjunto fueron codificadas como 0, dada la alta proporción de mujeres que toman decisiones con sus parejas esta codificación afectó el cálculo del índice.

Figura 7.

Puntajes dimensión “Actitud hacia la violencia”



*Nota. Elaboración propia con base en las estimaciones de Castiblanco y Raigosa (2020)*

Así, en síntesis, aunque no exento de críticas (Raj, 2017), el índice SWPER tiene un gran potencial como herramienta para permita monitorear el cumplimiento de los objetivos de igualdad de género de los países al permitir un análisis más detallado de los fenómenos subyacentes a varias de las metas del ODS5.

Por otra parte, el índice permite un análisis diferencial para diferentes grupos de mujeres. Para ejemplificar esta potencialidad, se presenta un análisis comparativo en los niveles de empoderamiento de mujeres urbanas y rurales en Colombia.

### 3.1.2 La brecha rural - urbano

El más reciente informe del DANE (2020) sobre la situación de las mujeres que habitan las zonas rurales en Colombia muestra que del 24.2% de la población rural total del país, el 48.13% son mujeres, lo que equivale a 5 760.524 personas. De ellas, el 37.5% son menores de 20 años y se concentran mayoritariamente en los departamentos de Antioquia (11.84%), Cauca (7.97%) y Nariño (7.92%). De este total, según datos de la Encuesta de Cultura Política 2019, el 83.6% de las mujeres se reconocen como campesinas; de ellas, el 10.4% no tienen ningún nivel educativo formal, 44.4% tienen nivel de básica primaria, 15.6% básica secundaria, 21.9% media y 6.9% superior. La Tabla 3 recoge información sobre el panorama de la población rural en el país.

**Tabla 3.**

*Situación de las mujeres rurales en Colombia (2019)*

	Mujeres rurales	Hombres rurales
Provisión de servicios básicos por jefatura de hogar		
Energía eléctrica	86.3%	85.8%
Gas Natural	16.4%	12.6%
Acueducto	54.5%	50.2%
Recolección de basura	30.2%	24.3%
Alcantarillado	17%	21%
Internet	6.6%	6.4%
Mercado Laboral		
Tasa Global de Participación	39.1%	75%
Tasa de ocupación	34.6%	71.9%
Tasa de desocupación	9.5%	14%
Afiliación Salud	93.1%	89.6%
Afiliación Pensión	12.3%	15.6%
Dedicación trabajo no remunerado	7:52h	3:06h
Estimación de acuerdo con		
Ambos, el hombre y la mujer deberán contribuir al ingreso del hogar	62.9%	56.4%
El deber de un hombre es ganar dinero, el deber de la mujer es cuidar del hogar y la familia	30.1%	34.2%
Las mujeres son mejores para el trabajo doméstico que los hombres	60.3%	60.9%
El esposo debe tomar las decisiones relacionadas con la vida de la esposa	13.3%	18.5%
La cabeza del hogar debe ser el hombre	32.2%	40.5%

Nota. Elaboración propia

Nota. Elaboración propia con base en el reporte "Mujeres rurales en Colombia" (DANE, 2020)

Respecto a la participación laboral, la brecha en la tasa de ocupación entre hombres y mujeres rurales ha tenido una tendencia creciente desde el 2016, cuando registró valores del 35.6% hasta el 2019, en que la brecha se ubicó en el 37.2%. En cuanto a seguridad social, el 93.1% de las mujeres cuenta con afiliación al sistema de salud, 12.3% al sistema de pensión; la mayoría de la población se encuentra afiliada al régimen subsidiado (76.6%), el 22.1% al régimen contributivo y el 1.3% al régimen especial.

La tasa de desempleo para las mujeres rurales en el 2019 fue del 14% y para los hombres del 9.5%; la brecha de desempleo entre hombres y mujeres se ubica en 7.4%. Finalmente, el 65.8% de las mujeres inactivas se dedican a las labores del hogar como actividad principal, mientras que el 65.7% de los hombres inactivos están estudiando.

Ahora bien, con base en los datos capturados en la EDS 2015, la Tabla 4 muestra las respuestas de las variables cualitativas incluidas en el cálculo del índice SWPER para mujeres de zonas rurales, así como otras variables de interés que capturan elementos previamente evaluados como proxys del empoderamiento o con alguna relación teórica con este proceso.

**Tabla 4**

*Tabla de frecuencias de las variables cualitativas incluidas en el índice SWPER y otras variables seleccionadas de la EDS 2015*

Indicador	Participación porcentual		
Golpear a la esposa se justifica si:	No	SÍ	No sabe
Sale sin decirle a su esposo	98.76%	1.08%	0.16%
Descuida a los niños	94.86%	4.86%	0.28%
Discute con su esposo	98.32%	1.44%	0.24%
Se rehúsa a tener sexo con su esposo	98.75%	1.15%	0.10%
Quema la comida	98.71%	1.10%	0.19%
¿Quién decide usualmente sobre?	Respondiente Sola	Conjunto	Pareja u otro
La salud de la mujer	61.07%	27.13%	11.81%
Las compras importantes	18.80%	60.43%	20.77%
Las compras diarias	28.67%	54.06%	17.27%
Visita a la familia o amigos	24.82%	64.10%	11.08%
Qu...hacer con las ganancias de la mujer	61.40%	34.97%	3.63%
Qu...cocinar	70.34%	24.13%	5.52%
Reside con la pareja	SÍ	No	
	94.63%	5.37%	
Trabaj... los/ltimos 12 meses	Trabaja actualmente	No	A...o Pasado
	56.27%	29.81%	13.92%
Mayor aportante a los ingresos del hogar	Más que .l.	Lo mismo	Menos que .l.
	9.97%	20.07%	69.96%

	No posee	En conjunto	Sola	Sola y en conjunto	
Propiedad casa	41.58%	45.56%	9.50%	3.36%	
Propiedad tierra	69.58%	18.90%	8.90%	2.62%	
	Mj s pobres	Pobres	Medio	Ricas	Mj s ricas
Índice de riqueza	81.82%	16.95%	0.71%	0.34%	0.18%

*Nota. Información estimada para un total de 11 136 mujeres que respondieron a la pregunta “Tipo de residencia” rural.*

En las cifras, sobresale que, aun cuando la mayor parte de las mujeres convive con su pareja, señalan que la última palabra en temas relacionados con su salud e ingresos, así como la cocina son tomadas por ellas solas. Asimismo, pese a que más de la mitad de las mujeres registran haber trabajado el último año (56.27%), la mayoría de ellas (69.96%) señala que aporta al hogar menos ingresos que sus parejas, esto último puede relacionarse con las altas brechas en los ingresos del trabajo identificados por el informe del DANE sobre las mujeres en zonas rurales (2020). También sobresalen las tasas de no posesión de casa (41.58%) y tierra (69.58%) que, guardan estrecha relación con las altas tasas de pobreza de las mujeres en zonas rurales (98.77%).

En línea con lo anterior, la Tabla 5 presenta las principales estadísticas descriptivas para las otras variables de la EDS 2015 analizadas. Sobresalen dos elementos: uno, las bajas tasas de escolaridad que indican 5.54 años en promedio; es decir, el equivalente a básica primaria y dos, las edades mínimas de maternidad y cohabitación que, podrían estar a la base de las bajas tasas de escolaridad señaladas.

**Tabla 5**

*Estadísticas descriptivas variables sociodemográficas mujeres rurales EDS 2015*

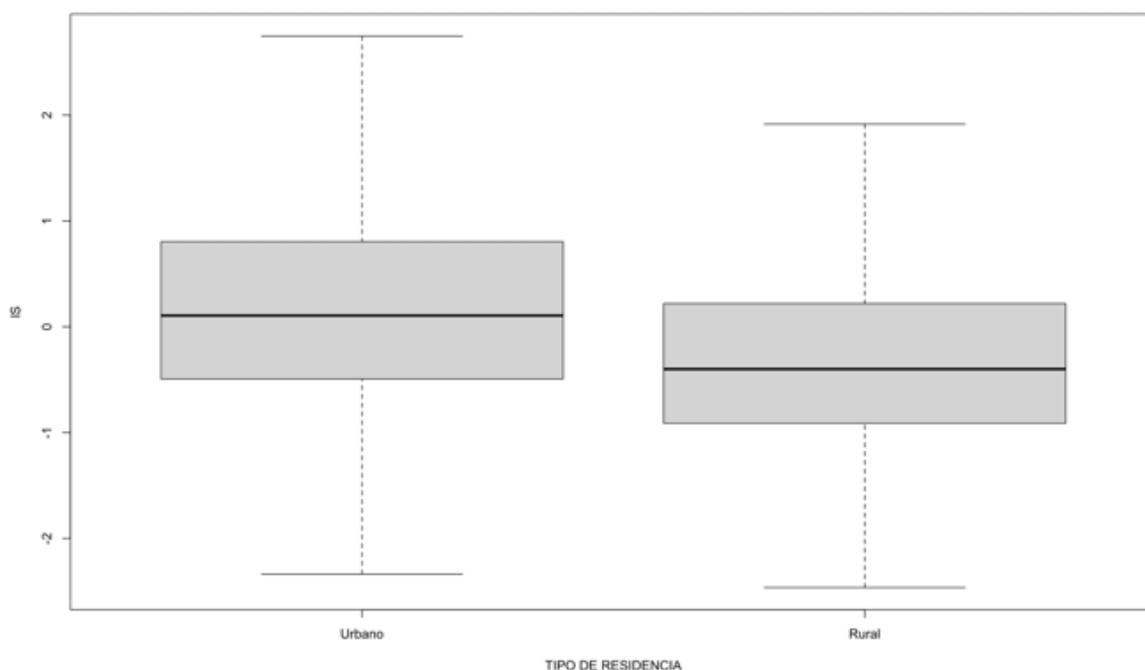
	Obs	Media	Desviación Estándar	Máx	Mín
Escolaridad	11136	5.540	3.890	0	17
Diferencia de edad mujer vs pareja	11136	-6.006	9.773	-77	27
Edad	11136	36.603	7.986	15	49
Edad primera cohabitación	11136	18.293	4.267	10	42
Edad primer hijo	11136	18.664	3.586	10	43

*Nota. Información estimada para un total de 11 136 mujeres que respondieron a la pregunta “Tipo de residencia” rural.*

Las estimaciones del índice SWPER para cada una de las dimensiones muestran diferencias estadísticamente significativas –aunque con tamaños del efecto débiles– entre las mujeres urbanas y rurales. En la dimensión “Independencia Social” también se presentan diferencias estadísticamente significativas [ $t = 47.332 (23647)***, r = .076$ ] a favor de las mujeres urbanas ( $\bar{X} = 0.2288$ ) respecto a las mujeres rurales ( $\bar{X} = -0.2786$ ). Estos resultados podrían explicarse por las diferencias en escolaridad, edad de primera cohabitación y edad de nacimiento del primer hijo, superiores para las mujeres urbanas en 3.62, 2 años y un año, respectivamente. La Figura 8 presenta la distribución de esta dimensión para mujeres urbanas y rurales.

**Figura 8**

Distribución dimensión “Independencia social” del índice SWPER para la medición del empoderamiento según tipo de residencia

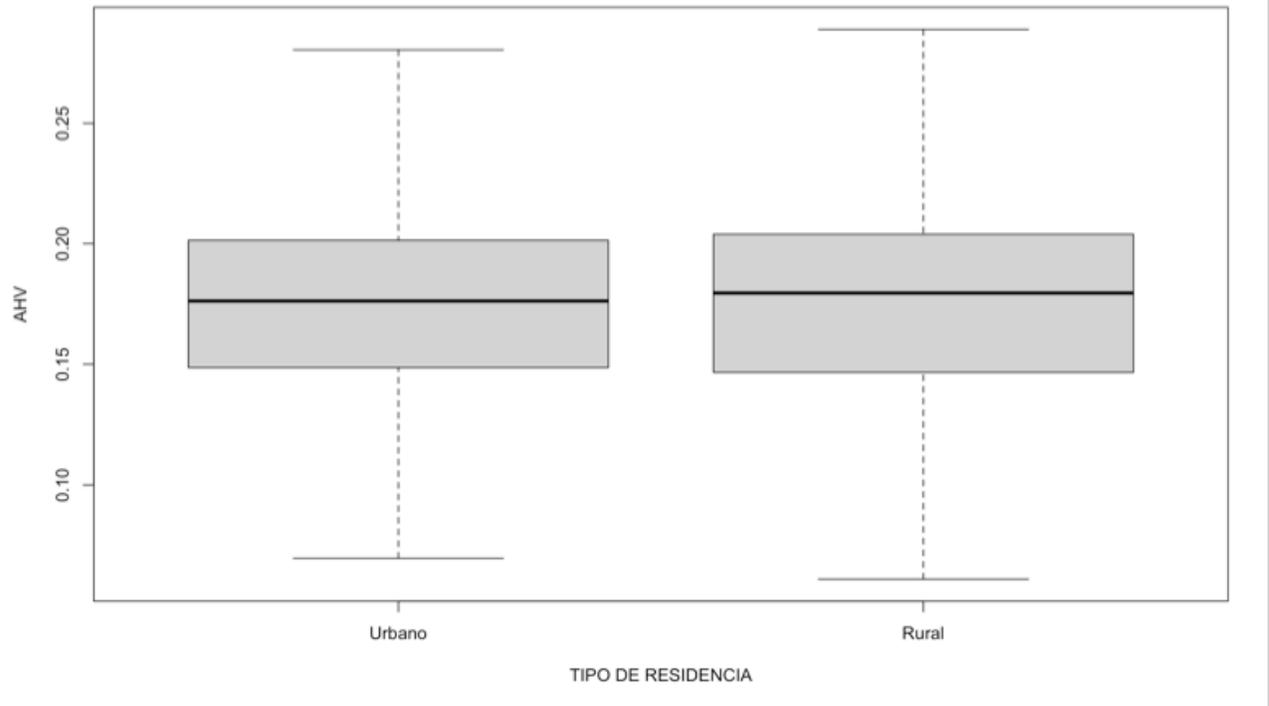


*Nota: Elaboración propia con base en la Encuesta de Demografía y Salud (2015)*

Respecto a la dimensión “Toma de Decisiones”, las mujeres urbanas también evidencian puntajes más altos –y positivos– ( $\bar{X} = 0.1900$ ) que las mujeres rurales ( $\bar{X} = -0.1410$ ) [ $t = 30.806 (21298)***, r = .08$ ]. La Figura 9 presenta el comportamiento de la dimensión para las dos poblaciones

**Figura 9**

Distribución dimensión “Toma de decisiones” del índice SWPER para la medición del empoderamiento según tipo de residencia

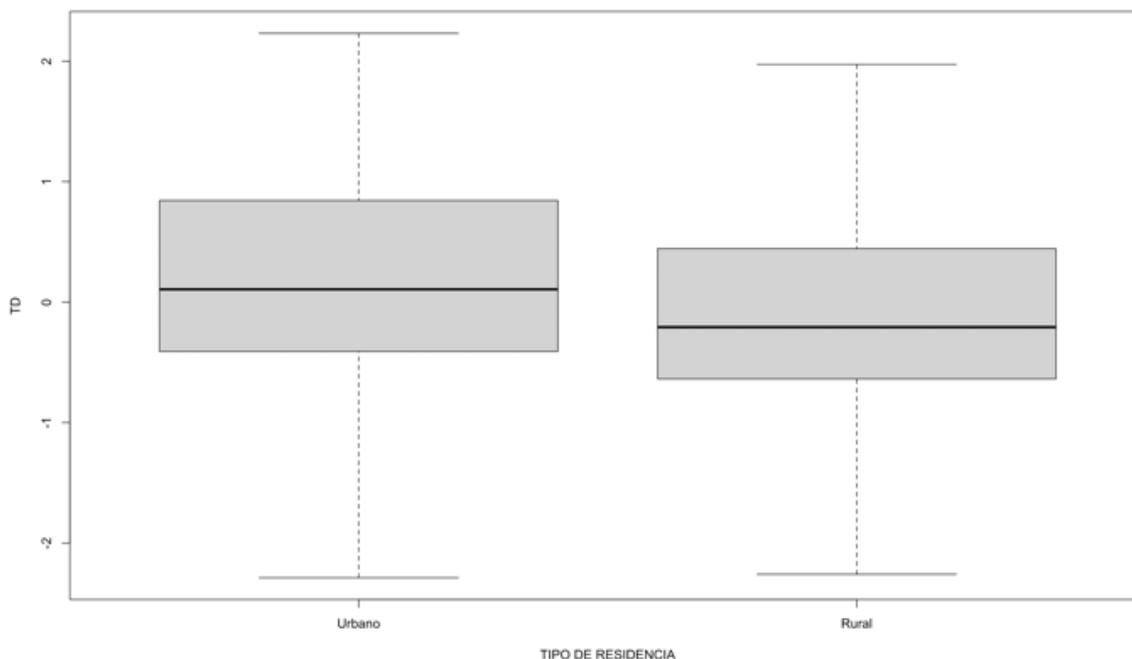


*Nota:* Elaboración propia con base en la Encuesta de Demografía y Salud (2015)

Finalmente, en la dimensión “Actitud Hacia la Violencia” el puntaje promedio de las mujeres urbanas fue de **0.059** en contraste con el **-0.084** de las mujeres rurales [ $t = 11.738 (17137)***, r = .089$ ] esto implica que las mujeres rurales presentan mayores tasas de justificación de la violencia contra las mujeres (Figura 10).

Figura 10

Distribución dimensión “Toma de decisiones” del índice SWPER para la medición del empoderamiento según tipo de residencia



En síntesis, el análisis del índice SWPER para mujeres urbanas y rurales muestra mayores niveles de empoderamiento de las mujeres urbanas en todas las dimensiones, esto implicaría, dada la relación teórico-conceptual establecida, mayores niveles de igualdad de género en las zonas urbanas que las rurales. Estos resultados que, aunque pueden parecer redundantes dada la información existente en diferentes fuentes sobre las mujeres rurales, constituyen una primera aproximación multidimensional y comparada de la situación de estos dos grupos de mujeres, ejemplares del tipo de análisis que se podrían adelantar con la implementación de este índice.

### 3.2 Índice colombiano de empoderamiento femenino

Una segunda posibilidad de medición del empoderamiento de manera multidimensional que contribuiría a medir los avances en igualdad de género desde una perspectiva interrelacionada es el Índice colombiano de empoderamiento femenino (Rodríguez et al., 2021). Este índice fue construido siguiendo el marco conceptual propuesto por Naila Kabeer (1999) para definir el empoderamiento femenino y siguiendo la metodología Alkire-Foster para la construcción de índices a partir de la ENDS de 2015.

A diferencia del índice SWPER, este índice captura la noción de “desempoderamiento”, entendido como el número de insuficiencias (*inadecuacies*) que una mujer puede experimentar en las

dimensiones del empoderamiento establecidas. En esa línea, el índice se compone por tres dimensiones: recursos, toma de decisiones domésticas, toma de decisiones en asuntos personales y resultados (Rodríguez et al., 2021). La Tabla 6 describe los ítems que comprenden cada dimensión.

**Tabla 6.**

*Dimensiones e ítems Índice Colombiano de Empoderamiento Femenino*

Dimensi <sup>n</sup>	Ítem
Recursos	Educación (Máximo nivel educativo alcanzado)
Toma de decisiones domésticas	¿Quién decide usualmente sobre las compras importantes? ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la afirmación: Los hombres tienen la última palabra en las decisiones del hogar? ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la afirmación: Una buena mujer obedece a su esposo?
Toma de decisiones sobre asuntos personales	¿Quién decide usualmente sobre la salud de la mujer? ¿Quién decide usualmente sobre las visitas familiares o amigos? ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la afirmación: Las mujeres son libres de decidir si quieren trabajar? ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la afirmación: Algunas veces está bien pegarles a las mujeres?
Logros	Participación en el mercado de trabajo

*Nota: Elaboración propia con base en Rodríguez et al. (2021). Las mujeres de acuerdo con las afirmaciones “Los hombres tienen la última palabra en las decisiones del hogar”, “Una buena mujer obedece a su esposo” y “Algunas veces está bien pegarles a las mujeres” son calificadas como con “insuficiencia” en esta dimensión.*

Los resultados para la población general de la estimación de este índice muestran que el 71.7% de las mujeres colombianas experimentan algún nivel de desempoderamiento, lo que significa que su nivel de insuficiencia en las dimensiones descritas es superior al 20%. En el conjunto de mujeres desempoderadas, el 41.47% tiene insuficiencias en el indicador “educación”, el 44.83% presentan insuficiencia en el ítem “obediencia al esposo”, finalmente, el 55.65% de las mujeres tiene insuficiencia en el ítem “libertad de movimiento” (decisión sobre visitas). La dimensión en la que se presentan mayores insuficiencias es “Toma de decisiones personales” que contribuye con el 37.15% al índice total de desempoderamiento.

### 3.2.1 La brecha rural - urbano

Al igual que el índice SWPER, el índice colombiano de empoderamiento femenino se puede calcular para diferentes grupos de mujeres en el país. Los resultados para el ejemplo que se ha presentado aquí, la comparación rural - urbano, son consistentes con lo que muestra el índice SWPER. El empoderamiento es menor para las mujeres rurales (0.58) que para las urbanas (0.74) (Rodríguez et al., 2021).

El puntaje promedio de insuficiencias para las mujeres que viven en áreas rurales es de 46,5%, en comparación con 38.8% para quienes viven en zonas urbanas. Las mayores insuficiencias de las mujeres rurales se presentan en educación (70.94% rural, 33.68% urbano) y obediencia al esposo (66.17% rural, 39.18% urbano). Llama la atención que, en las dimensiones toma de decisiones domésticas (40.05% rural, 40.14% urbano) y personales (33.82% rural, 38.55% urbano) es donde se evidencian las menores brechas entre las mujeres rurales y urbanas (Rodríguez et al., 2021).

## 4 Conclusiones y recomendaciones

### 4.1 Conclusiones

El CONPES 161, como resultado de años de trabajo por parte de activistas y académicas feministas, es el documento de política pública para la igualdad de género más ambicioso promulgado en el país. Por una parte, la política retoma elementos de los compromisos internacionales adquiridos por el país en la materia, como la CEDAW, Plataforma de Acción de Beijing –PAB–, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por otra parte, sus ejes temáticos fueron construidos en conjunto con movimientos sociales y de mujeres.

Con respecto al segundo elemento, el CONPES 161 se concibe como una política que considera la equidad de género como el goce efectivo de derechos y la superación de la discriminación. Para identificar las áreas donde las mujeres viven las mayores privaciones, se involucró en la construcción a grupos de mujeres de todos los sectores sociales y económicos del país. Así, ellas fueron quienes identificaron las áreas estratégicas sobre las que se debía intervenir. Esto convierte a la política en resultado de un ejercicio participativo que intenta responder a las necesidades puntuales expresadas por los diferentes grupos de mujeres en Colombia.

De esta manera la política intenta corregir algunos de los fallos de políticas de género anteriores en el país que se caracterizaron por estar construidas de forma centralizada, con una visión universalizadora y enfocadas en una visión instrumental de las mujeres, donde la igualdad y equidad de género son solo importantes por sus aportes al sistema económico (Rodríguez, 2014; 2018). En consonancia, la política más que proponer una versión general de qué es la igualdad de género y cómo alcanzarla, busca establecer una serie de logros mínimos para todas de forma tal que, a partir de esa base, los diferentes grupos de mujeres puedan construir sus proyectos de vida según prefieran (Kabeer, 1999, 2018).

Como resultado, se han obtenido avances en el marco jurídico, atendiendo en parte a los compromisos internacionales y al litigio estratégico nacional, que se han materializado en avances legislativos sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en razón del sexo, identidad de género, pertenencia étnica, nivel socioeconómico, entre otros.

No obstante, estos avances en el plano normativo, en la práctica las mujeres aun enfrentan limitaciones importantes para disfrutar de vidas libres de discriminación. Por ejemplo, la violencia de género se ha convertido en una emergencia nacional como resultado de una tendencia creciente en los niveles de violencia física, psicológica y económica, así como de los feminicidios. La distribución inequitativa del trabajo de cuidado no remunerado se ha profundizado, la participación de las mujeres en los cargos de elección pública no ha aumentado, incluso después del establecimiento de la Ley de Cuotas, la representación femenina en el sector privado sigue siendo minoritaria y las tasas de embarazo adolescente se ubican ligeramente por debajo del promedio de la región, sin mejoras significativas en los últimos diez años.

Ahora bien, los indicadores descritos empeoraron de forma significativa como resultado de las medidas tomadas en el marco de la pandemia por la COVID19. Diferentes organizaciones han alertado sobre el aumento de la violencia de género, los efectos diferenciales negativos en los mercados de trabajo para las mujeres –mayores tasas de inactividad, desempleo y mayor dedicación al TDCNR–, el embarazo adolescente y el aumento de diagnósticos tardíos de casos de enfermedades

potencialmente mortales como el VPH y el cáncer de seno como resultado del colapso de los servicios médicos y un empeoramiento en las condiciones económicas de las mujeres.

Por otra parte, pese a la amplia variedad de indicadores construidos para valorar los logros en igualdad de género, permanecen serias dificultades en al menos dos elementos. Por un lado, el país no cuenta con baterías de indicadores desagregados por grupos poblacionales lo que conduce a una generalización de la situación de las mujeres en Colombia dejando de lado cómo ciertos grupos enfrentan más carencias en algunas dimensiones que en otras. Por otro lado, el análisis de indicadores por separado no evidencia cómo todos estos componentes de la igualdad de género se entrecruzan y afectan unos a otros.

Atendiendo a esto, en este documento de política se presentan dos herramientas para la medición de los avances en igualdad de género en el país: el índice SWPER (Ewerling et al., 2017) para la medición del empoderamiento femenino y el Índice Colombiano de Empoderamiento Femenino (Rodríguez et al., 2021).

Estos dos índices tienen al menos dos ventajas sobre las mediciones actuales. En primer lugar, están construidos sobre un sistema teórico robusto que parte del reconocimiento del empoderamiento femenino como estrategia para avanzar en la igualdad de género. Así, los dos índices se construyen a partir del marco conceptual de Kabeer (1999) que reconoce el empoderamiento como un proceso de expansión de las capacidades individuales de las mujeres para tomar decisiones estratégicas sobre sus vidas que, a la vez, conducen a transformaciones en las estructuras sociales opresivas que condicionan sus vidas.

En este sentido, los índices reconocen que el empoderamiento es un proceso multidimensional que implica considerar a diferentes factores que interactúan y producen efectos sobre la igualdad de género. De esta manera, los índices van más allá de analizar un conjunto de indicadores, a veces inconexos entre ellos, para dar una mirada agregada a las condiciones prácticas y estratégicas de vida de las mujeres.

En segundo lugar, los índices descritos ofrecen la posibilidad de analizar la situación de las mujeres considerando características sociodemográficas y culturales diferenciales. Así, los índices no solo pueden ser estimados a nivel regional (como se generan en la actualidad los indicadores), sino que permiten entrecruzamientos para hacer estimaciones específicas para grupos de mujeres que han sido tradicionalmente invisibilizadas en este tipo de ejercicios de evaluación de políticas públicas.

Para ejemplificar esto, aquí se describen los resultados de los dos índices para las mujeres colombianas en su conjunto y las brechas entre mujeres rurales y urbanas. Este segundo ejercicio sirve como ejemplar de las potencialidades del uso de este tipo de índices, a la vez que se convierte, a conocimiento de la autora, en el primer esfuerzo en el país para medir las diferencias en las condiciones de vida de las mujeres rurales y urbanas desde una visión articulada, multidimensional y con un enfoque desde el empoderamiento femenino.

## *4.2 Recomendaciones*

Como resultado del análisis descrito, se proponen tres recomendaciones al seguimiento y evaluación de la política pública de equidad de género en Colombia.

Primero, se reconoce como un acierto el proceso de construcción de la política en términos de su visión procedimental, enfoque diferencial y de derechos y perspectiva participativa. Sin embargo, la política no cuenta con indicadores de seguimiento y evaluación específicos que respondan a este proceso de construcción. Por esto, la evaluación termina respondiendo al cumplimiento de las metas del ODS5 que no siguieron el mismo proceso de construcción de la política.

En ese contexto, se hace fundamental que la política cuente con herramientas de evaluación construidas de la misma manera en que se formuló. Las herramientas de seguimiento que, más que concentrarse en ideales universales que deben lograr todas las mujeres, proponga unos lineamientos básicos para garantizar que, al margen de sus características diferenciales, las mujeres cuenten con una base jurídica, económica y social sobre la que puedan construir sus proyectos de vida, con sus propios caminos y metas.

Segundo, la discriminación y opresión que sufren las mujeres es sistemática y sistémica. No se encapsula en ciertas esferas de actuación, sino que está presente en las dimensiones públicas y privadas. A su vez, no se resuelve con intervenciones aisladas y focalizadas en ciertas esferas, por ejemplo la económica. De la misma manera, la evaluación de la política debe partir de ese reconocimiento; por lo tanto, las herramientas de seguimiento que se recomiendan en el primer punto no deben concentrarse solo en indicadores inconexos, por el contrario, se debe propender por la construcción e implementación de índices multidimensionales que permitan evaluar la igualdad de género en cada uno de sus componentes y también a partir de las relaciones entre dichos componentes.

Tercero, el seguimiento y evaluación de una política construida desde el enfoque diferencial y de derechos debe propender por acabar con la invisibilización estadística que sufren diferentes grupos poblacionales en el país. Así, se hace fundamental que la evaluación de la política presente resultados desagregados para los diferentes grupos de mujeres y, no solo bajo clasificaciones gruesas (región, pertenencia étnica, clase social, etc.), sino bajo entrecruzamientos que permitan evidenciar quiénes enfrentan las mayores vulnerabilidades, por qué y cómo se pueden construir intervenciones diferenciales para estos grupos.

## 5 Referencias

- Alkire, S. (2005). Subjective quantitative studies of human agency. *Social Indicators Research*, 74(1), 217–260. <https://doi.org/10.1007/s11205-005-6525-0>
- Amézquita de Almeida, J, Guarín de Vizcaya, D, Gutiérrez de Pineda, V, León de leal, M, López de Rodríguez, C, Ochoa Nuñez, H, Pardo Tellez, F, Pinzón de Lewin, P & Rothilsberger, D. (1977) *La mujer y el desarrollo en Colombia*. Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP).
- Batlle, M (2017) Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014. *Colombia Internacional*, 89, 17-49. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.01>
- Batliwala, S. (2010). Taking the power out of empowerment - An experiential account. In A. Cornwall & D. Eade (Eds.), *Deconstructing development discourse. Buzzwords and fuzzwords* (pp. 111–122). Warwickshire: Oxfam. <https://doi.org/10.1080/09614520701469559>
- Bennett, L. (2002). Using Empowerment and Social Inclusion For Pro-poor Growth : A Theory of Social Change. *Social Analysis*, (April).
- Bernal, A (2018) Políticas públicas de igualdad de género. Claves para un debate pendiente. En: F. Gil y T. Pérez-Bustos (Comps.) *Feminismos y estudios de género en Colombia. Un campo académico y político en movimiento*, pp. 73-92. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Calderón, V., Gáfaró, M., e Ibáñez, A. M. (2011). Desplazamiento forzoso, participación laboral femenina y poder de negociación en el hogar: ¿Empodera el conflicto a las mujeres? *Documentos CEDE*, 45. Bogotá: Universidad de los Andes - CEDE
- Castellanos, G & Eslava, K (2018) Hacia una historia del feminismo en Colombia: de las certezas sufragistas a las incertidumbres de hoy. El caso de Cali. En: F. Gil y T. Pérez-Bustos (Comps.) *Feminismos y estudios de género en Colombia. Un campo académico y político en movimiento*, pp. 39-72. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Castiblanco, S., & Raigosa, M. (2020). Índice SWPER para la medición del empoderamiento femenino en Colombia: una aplicación al análisis de la violencia doméstica contra las mujeres. In I. Medina, I. Barreto, D. Aguilar-Pardo, & M. Sandoval (Eds.), *Perspectivas y contextos de la prosocialidad y la convivencia*, pp. 101–128. Universidad Católica de Colombia & Konrad Lorenz Editores
- Castro, M. (2019). Entre políticas, sentencias y derechos: lógicas de la construcción de la salud sexual y reproductiva en Colombia (2006-2014), Tesis de pregrado, Universidad de los Andes.
- Chavarro, M (2018) Ablación genital en las comunidades indígenas del Chocó, Colombia. *Revista Verba Iuris*, 14(41). pp. 89-108.
- Cirujano, P (2006) Género, desarrollo y cooperación internacional. En: M. Carballo de la Riva (Coord.) *Género y desarrollo. El camino hacia la igualdad*, pp. 55-85. Editorial Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Comisión Legal para la Igualdad de la Mujer (01 de junio de 2021) *Leyes con impacto en los derechos de las mujeres*. <https://bit.ly/2RU6uFR>

- Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial (2011) *Los derechos de las mujeres y la perspectiva de género. Un marco jurídico para la acción judicial*. Disponible en: [https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/derechosmujeres\\_web.pdf](https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/derechosmujeres_web.pdf)
- Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer (24 de mayo de 2021) *Antecedentes institucionales*. <https://bit.ly/3yUpX9X>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- (2013) *Equidad de género para las mujeres*. CONPES 161.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 13 y 43. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- del Castillo, S., Roth, A, Wartski, C, Rojas, Ricardo, & Chacón, O. (2008). La implementación de la política pública de salud sexual y reproductiva (SSR) en el Eje Cafetero colombiano: el caso del embarazo adolescente. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 6(1), 217-255
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2014) *Medición de la economía del cuidado*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/pres\\_ENUT\\_2012\\_2013.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/pres_ENUT_2012_2013.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2018) *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo -ENUT-. Principales resultados 2016 - 2017*. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Presentacion\\_ENUT\\_2016\\_2017.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Presentacion_ENUT_2016_2017.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2020a) *Participación de las mujeres colombianas en el mercado laboral*. Comisión Legal para la Igualdad de la Mujer.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2020b) *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2020c) *Boletín estadístico. Empoderamiento económico de las mujeres en Colombia*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/Boletin-Estadistico-ONU-Mujeres-DANE-marzo-2020.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2021) *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo -ENUT- 2020 - 2021. Resultados septiembre - diciembre de 2020*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2021b) *Mercado laboral. Principales resultados abril 2021 y febrero - abril de 2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Díaz, S & Monroy, M (11 de noviembre de 2020) *Radiografía de la violencia contra las mujeres: lo que dejó la cuarentena. Violentadas en Cuarentena*. <https://violentadasencuarentena.distintaslatitudes.net/portfolio/colombia/>
- Espino, A & Salvador, S. (2014). *Un análisis de género de los costos laborales en Colombia* (mimeo), Consultoría para el Ministerio del Trabajo de Colombia.
- Estrada, AM (1997) *Los estudios de género en Colombia: Entre los límites y las posibilidades*. *Nómadas* (6). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105118999004>
- Ewerling, F, Lynch, J. W., Victora, C. G., van Eerdewijk, A., Tyszler, M., & Barros, A. J. D. (2017). *The SWPER index for women's empowerment in Africa: development and validation of an index based on survey data*. *The Lancet Global Health*, 5(9), e916–e923. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30292-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30292-9)

- Ewerling, F., Raj, A., Victora, C., Hellwig, F., VN Coll, C., & Barros, A. (2020). SWPER Global: A survey-based women's empowerment index expanded from Africa to all low- and middle-income countries. *Journal of Global Health, 10*(2), 1–12. <https://doi.org/10.7189/jogh.10.020434>
- González, G (2020) ¿Perpetúan las normas la discriminación de las mujeres? De la necesidad del análisis de la producción legal en Colombia. *Via Inveniendi et Iudicandi, 15*(1), 119-160. <https://doi.org/10.15332/19090528/5744>
- Ibrahim, S., & Alkire, S. (2007). Agency and empowerment: A proposal for internationally comparable indicators. *Oxford Development Studies, 35*(4), 379–403. <https://doi.org/10.1080/13600810701701897>
- Instituto Nacional de Salud (21 al 27 de febrero de 2021) Boletín Epidemiológico Semanal. Semana epidemiológica 08. [https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2021\\_Boletin\\_epidemiologico\\_semana\\_8.pdf](https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2021_Boletin_epidemiologico_semana_8.pdf)
- Instituto Nacional de Salud (17 al 23 de noviembre de 2019) Boletín Epidemiológico Semanal. Semana epidemiológica 47. [https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2019\\_Boletin\\_epidemiologico\\_semana\\_47.pdf](https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2019_Boletin_epidemiologico_semana_47.pdf)
- Kabeer, N. (1999). Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment. *Development and Change, 30*, 435–464. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00125>
- Kabeer, N. (2018) *Gender, livelihood capabilities and women's economic empowerment. Reviewing evidence over the life course*. London.
- La Silla Vacía (03 de junio de 2021) Pocas mujeres, muchos ingenieros y de U privadas: los que mandan en las grandes empresas. <https://lasillavacia.com/historias/silla-nacional/pocas-mujeres,-muchos-ingenieros-y-de-u.-privadas-los-que-mandan-en-las-empresas-mas-grandes/>
- Lesmes, A (2019) Participación de la mujer en el escenario político colombiano. Una mirada general a la participación de la mujer en Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/Participacion-de-la-mujer-en-el-escenario-politico-colombiano.html>
- Ley 51 de 1981. Por la cual se aprueba la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980. 02 de junio de 1981. D.O. No. 1981-07-07.
- López Méndez, I. (2006). Más allá del desarrollo: la estrategia del empoderamiento. In *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*. (pp. 87–109). Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Malhotra, A., & Mather, M. (1997). Do Schooling and Work Empower Women in Developing Countries? The Case of Sri Lanka. *Sociological Forum, 12*(4), 599–630.
- Martínez-Restrepo, S., & Ramos-Jaimes, L. (2017). *Measuring women's economic empowerment. Critical lessons from South America*. (S. Martínez-Restrepo & L. Ramos-Jaimes, Eds.) (Second). Bogotá: Fedesarrollo.
- Ministerio de Salud (2011) Plan decenal de salud pública 2012 - 2021. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Documents/dimensiones/Dimension-sexualidad-derechos-sexuales-reproductivos.pdf>
- Ministerio de Salud (2014) Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/LIBRO%20POLITICA%20SEXUAL%20S EPT%2010.pdf>
- Moser, C. O. N. (1989). Gender planning in the third world: Meeting practical and strategic gender needs. *World Development, 17*(11), 1799–1825. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(89\)90201-5](https://doi.org/10.1016/0305-750X(89)90201-5)

- Moser, C. O. N. (1993). *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*. *Feminist Review*. <https://doi.org/10.2307/1395333>
- Narayan, D. (2005). *Measuring Empowerment*. (D. Narayan, Ed.). Washington: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-6057-4>
- Olano, H (2014) Tres momentos de la discriminación femenina en Colombia. *Revista Jurídica Prélagus*, 13, 85-96
- Organización de Naciones Unidas (28 de mayo de 2021) *SDG Indicators*. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>
- Organización de Naciones Unidas (diciembre 15, 2021). Igualdad de género ¿Por qué es importante? [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/5\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/5_Spanish_Why_it_Matters.pdf)
- Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- (08 de febrero de 2016) Hoy 8 de Febrero Día Internacional 'Cero contra la Mutilación Genital Femenina'. <https://www.onic.org.co/noticias/937-hoy-8-de-febrero-dia-internacional-cero-contra-la-mutilacion-genital-femenina>
- ONU Mujeres (Noviembre de 2020) *Hechos y cifras: poner fin a la violencia contra las mujeres*. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>
- ONU Mujeres (15 de junio de 2021) *Liderazgo y participación política*. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation>
- Pares Colombia (23 de junio de 2020) *Emergencia nacional por feminicidios ¡Paren de matarnos!* <https://pares.com.co/2020/06/23/emergencia-nacional-por-femicidios-paren-de-matarnos/>
- Pearse, R & Connell, R (2016) Gender Norms and the Economy: Insights from Social Research, *Feminist Economics*, 22(1), 30-53, <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1078485>
- Pineda, J. A., Piniero, M., & Ramírez, A. (2019). Coffee production and women's empowerment in Colombia. *Human Organization*, 78(1), 64-74. <https://doi.org/10.17730/0018-7259.78.1.64>
- Profamilia (2016) *Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS Colombia 2015*. <http://profamilia.org.co/docs/ENDS%20%20TOMO%20I.pdf>
- Raj, A. (2017). Gender Empowerment Index: a choice of progress or perfection. *The Lancet Global Health*, 5(9), 849-850. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30300-5](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30300-5)
- Red Feminista Antimilitarista (04 de junio de 2021) *Observatorio feminicidios Colombia*. <http://www.observatoriofemicidioscolombia.org>
- Rodríguez, E., Nimeh, Z & Correa, A (2021) *Women's empowerment in Colombia. A multidimensional approach*. *UNU-Merit Working Paper Series, 2021-028*.
- Rowlands, J. (1997). *Questioning Empowerment* (First). London: Oxfam. <https://doi.org/10.3362/9780855988364.000>
- Samman, E., & Santos, M. E. (2009). Agency and Empowerment : A review of concepts , indicators and empirical evidence. *Background Paper for the 2009 Human Development Report in Latin America and the Caribbean*, (May), 1–48. <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-RP10a.pdf>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. *Desarrollo y Libertad* (8th ed.). Bogotá: Editorial Planeta.

Sistema Nacional de Vigilancia de Salud Pública -SIVIGILA- (04 de junio de 2021) Indicadores de violencia por razones de género.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ0NTA4NmEtMjdiYi00MmUyLWE4Y2YtMGU4NzYxNTBhY2EwIiwidCI6ImE2MmQ2YzdiLTlmNTktNDQ2OS05MzU5LTM1MzcxNDc1OTRiYiIsImMiOiR9>

Tasli, K. (2007). *A conceptual framework for gender and development studies: from welfare to empowerment*. ÖFSE Forum (Vol. 32). Viena. Retrieved from <http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Foren/Forum32.pdf>

Tribín, AM., Vargas, C & Ramírez, N (2019) Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia. *World Development*, 122, 218-232, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.05.007>

United States Agency for International Development -USAID- (2015) *The demographic and health survey*. Disponible en: <https://dhsprogram.com/methodology/survey/survey-display-476.cfm>



Universidad de  
**Los Andes**  
Colombia

Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre Desarrollo - Cider