

# Contenido

	<b>Pag.</b>
<b>REPÚBLICA DE COLOMBIA</b> <b>Contraloría General de la República</b>	
Contralor General de la República <i>Julio César Turbay Quintero</i>	
Vicecontralor General de la República <i>Roberto Pablo Hoyos Botero</i>	
Contralora Delegada para el sector Social <i>Gladys Estella Ceballos López</i>	
Directora de Estudios Sectoriales <i>Catalina Cuervo Delgado</i>	
Enlaces <i>Nohemí Moreno Monsalve</i> <i>José Dolores Díaz Rodríguez</i> <i>Claudia Marcela Velásquez Vigoya</i>	
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones <i>Marisol Rojas Izquierdo</i>	
Edición <i>Jaime Viana Saldarriaga</i>	
Portada <i>Néstor Adolfo Patiño Forero</i>	
Diseño y diagramación <i>Andrea Artunduaga Acosta</i>	
Asistente de producción <i>Edgar Enrique Cely Silva</i>	
Contraloría General de la República Calle 17 No. 9-82 PBX 353 7700 Bogotá D.C., Colombia Julio de 2010 <a href="http://www.contraloriagen.gov.co">www.contraloriagen.gov.co</a>	
Impresión <i>Imprenta Nacional</i>	
<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Sector social</b>	<b>7</b>
Equidad y control fiscal en Colombia	7
Género, diversidad y salud	15
Género, diversidad y educación	28
Género, diversidad y empleo	35
<b>Sector gestión pública e instituciones financieras</b>	<b>45</b>
Política con enfoque de género	45
<b>Sector agropecuario</b>	<b>51</b>
Gestión gubernamental frente a la mujer rural	51
<b>Sector defensa, justicia y seguridad</b>	<b>58</b>
Política penitenciaria con enfoque de género y diversidad	58
<b>Resultados de equidad de género y diversidad desde el control fiscal micro PGA 2007, 2008 y 2009</b>	<b>62</b>

**Participaron en la elaboración de este documento:**

Asesoría

*María Carvajal Zapata*

*Luis B. Carvajal*

**Contraloría Delegada para el sector Social**

*Catalina Cuervo Delgado*

*José Andrés O'meara Riveira*

***Autores***

*Fundación Pax Aurea*

*Evert Montero*

*Fundación Avancemos Solidarios*

*María Carvajal Zapata*

*Catalina Cuervo Delgado*

*José Dolores Díaz Rodríguez*

*Mabel Forero González*

*Claudia Marcela Velázquez Vigoya*

**Contraloría Delegada para el sector Agropecuario**

*Efraín Alberto Forero Rey*

*Clementina del Pilar González*

***Autores***

*Piedad Minerva Gómez*

*Sandra Adriana Matallana Medina*

**Contraloría Delegada para el sector Defensa,**

**Justicia y Seguridad**

*Rafael Puerta Criales*

*Everardo Mora Poveda*

***Autores***

*Marcela Pérez Ochica*

*Johanna Melo Zapata*

**Contraloría Delegada para el sector**

**Gestión Pública e Instituciones Financieras**

*Alfredo José Delgado Dávila*

*Gerardo Antonio Celi Santafé*

***Autores***

*Mercedes Hernández Campos*

*José Manuel Aponte García*

# Introducción

*“El abordaje de la dimensión de género en todas nuestras áreas de trabajo es de vital importancia para el logro del desarrollo. Hay evidencias sólidas en todo el mundo, que confirman que la igualdad entre los géneros acelera el crecimiento económico general, fortalece la gobernabilidad democrática y reduce la pobreza y la inseguridad”* **Kemal Dervis**

La Constitución Nacional en el Artículo 119 señala que la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control por resultados de la administración. Su Artículo 267 establece que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales.

Como Contralor General de la República incluí prioritariamente en el plan estratégico 2007-2010 denominado “Eficiencia y moralidad en la gestión pública”, la verificación de “*la equitativa distribución de los recursos entre géneros*” y así poder hacer “*la evaluación de los planes, proyectos y programas realizados con los presupuestos asignados para el género y verificar la equidad y equilibrio en la distribución de los recursos del Estado entre géneros. Teniendo en cuenta las particularidades y necesidades de cada uno de ellos*”<sup>1</sup>, atendiendo a la Constitución Nacional, a los mandatos legales y a las órdenes de la Corte Constitucional, así como al numeral 3 de los “Objetivos de desarrollo del milenio” y al Plan Nacional de Desarrollo, capítulo 7, “Dimensiones especiales de desarrollo”.

Este documento analiza la equidad de género y diversidad, en la ejecución de la política pública en varios sectores, desde el punto de vista macro y micro sectorial. A pesar de existir un marco normativo, unos acuerdos internacionales y nacionales sobre el tema, aun persisten inequidades en la sociedad colombiana que deben superarse prontamente, e incorporarse en las agendas gubernamentales. En una primera fase, la iniciativa fue desarrollada por la Secretaria Privada y se finalizó bajo la coordinación de la Contraloría Delegada para el sector Social en la Dirección de Estudios Sectoriales.

La igualdad en la democracia está dada en términos de derechos y de participación y a través de estos se busca la potenciación de la oferta de oportunidades de los sujetos sociales, es decir, de hacer

efectivos estos derechos; se busca, además, que en la construcción cultural no se creen o profundicen diferencias que excluyan a los individuos de los derechos sociales, económicos y culturales que a otros se les reconoce. Si bien al Estado no le corresponde garantizar la felicidad de los individuos, sí tiene la obligación de no crear o mantener condiciones que favorezcan su exclusión y su infelicidad<sup>2</sup>.

Se parte de que la igualdad en la democracia está dada en términos de derechos y de participación y a través de éstos se busca la potenciación de la oferta de oportunidades de los sujetos sociales.

“El género alude al distinto significado social que tiene el hecho de ser mujer y hombre; es decir, es una definición específica cultural de la feminidad y la masculinidad que, por lo tanto, varía en el tiempo y en el espacio. Este marco de análisis sitúa las relaciones de mujeres y hombres en “contexto”, permitiendo enfocarse en los procesos y relaciones que reproducen y refuerzan las desigualdades entre ambos y haciendo visible, por lo tanto, la cuestión del poder que subyace en las relaciones de género”<sup>3</sup>.

Ahora bien, la única forma de evitar que a través de la construcción de referentes, se profundicen las diferencias en términos de acceso a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) de las mujeres, es definiendo la política pública con perspectiva de equidad de género.

1 Plan estratégico 2007. Eficiencia y moralidad en la gestión pública. Versión 3.0 pág. 18

2 Karl Popper. La sociedad abierta y sus enemigos. Paidós, Barcelona. 1994

3 PNUD. Estrategia de Equidad de Género para Colombia, página 6 [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/196a010e5069f0db02ea92181c5b8aec/Estrategia%20de%20genero%20PNUD%20Colombia.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/196a010e5069f0db02ea92181c5b8aec/Estrategia%20de%20genero%20PNUD%20Colombia.pdf), consultada junio de 2009.

Sin embargo, la equidad no puede ser sólo decretada, se hace necesaria la deconstrucción de algunos conceptos y referentes sesgados y la construcción continua de valores, opciones y acciones que tiendan a la formación de un ambiente social respetuoso de la diferencia y equilibrado en el acceso a los recursos.

En cuanto a la equidad de género en principio es importante aclarar que tiene una dimensión de reconocimiento de la mujer como actor social en todas las facetas, pero de igual modo, tiene una connotación económica que busca la redistribución pues en muchos casos se heredan condiciones de pobreza que restringen el logro de igualdad de oportunidades a corto, mediano y largo plazo. El acceso a la alimentación sana y equilibrada, a la salud, a la educación, son determinantes en el acceso a las oportunidades y a la toma de decisiones. Es por ello que el Índice de Potenciación de Género tiene en cuenta el ingreso a fuentes de poder económico, político y social.

En este sentido, la corrección de la desigualdad entre los géneros tiene que ser producto de la decisión política de la alta gerencia del Estado, traducida en política pública. Para corregir la inequidad, se debe modificar la concepción indiferenciada para el manejo presupuestal, se debe reconocer que: “Los presupuestos importan en tanto determinan la forma en que los gobiernos movilizan y asignan los recursos públicos. Los presupuestos se utilizan para concretar políticas, establecer prioridades y proveer los medios para satisfacer las necesidades sociales y económicas de los ciudadanos. En este sentido son un indicador de los objetivos de empoderamiento de la mujer y la equidad de género”<sup>4</sup>.

En los considerandos para la firma de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>5</sup> se consideraron, entre otros temas, los siguientes:

“...que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...

...que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye

un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad...

Atendiendo a lo anterior, los Estados Parte que suscribieron la convención se comprometieron a condenar la discriminación contra la mujer y a generar políticas y condiciones para eliminarla a través de, entre otras, las siguientes acciones:

- Consagrar, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

Colombia, como parte de este contexto internacional, se reconoce como un Estado Social de Derecho y en este sentido la política de equidad de género no responde sólo a un programa de gobierno, sino a un principio inherente a dicho Estado, a través del cual se establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, que deben recibir igual protección y trato de las autoridades y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, opinión política o filosófica<sup>6</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, el Es-

4 José Nicolás Sánchez Moreno. Presupuestos públicos sensibles al género. Revista economía Colombiana N° 324, ed. p 106.

5 Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, en Colombia fue adoptada a través de la ley 51 de 1981.

6 Constitución Política Colombiana art 13.

tado colombiano debe promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados<sup>7</sup>.

Es en esta perspectiva que se definen las políticas públicas de equidad de género que responden al reconocimiento nacional e internacional de la necesidad de equilibrar el vector de opciones entre mujeres y hombres con transformaciones culturales y socioeconómicas. Dentro de este contexto es dable entender que no es posible construir políticas de equidad de género si no se elimina la discriminación contra la mujer.

En tanto los Estados Partes que firman las Convenciones deben sujetarse a lo que en ellas está establecido, respecto a la eliminación de la discriminación contra la mujer, no es dable entender cosa distinta que lo definido en la misma, sobre el tema<sup>8</sup>.

*“...para la Convención la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer; independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.*

La Convención afirma el principio de igualdad al pedir a los Estados que tomen

*“todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer; con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (artículo 3).*

A pesar de todo lo anterior, lo que se evidencia no sólo para el caso colombiano, sino para muchos otros Estados Partes es que no se ha hecho efectiva esta Convención y que, al contrario, se han venido aprobando nuevas convenciones y normatividad que en algunos casos serían innecesarios de haberse cumplido con la Convención en comento.

Por ejemplo, los presupuestos de la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994, no difieren en forma ostensible de lo consagrado en la Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer como se observa a continuación:

*“Afirmando que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades...preocupados porque la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”*

Ahora bien, en todo esto hay que reconocer responsabilidades compartidas desde el Estado, la sociedad y los organismos de control.

### **Desde el Estado**

El Estado colombiano tiene normatividad que responde al deber ser, pero en la aplicación y cumplimiento de la misma se denotan serias fallas, así como deficiencias en la estructuración y compromiso presupuestal de las políticas y programas definidos para generar equidad de género.

De igual forma hacen falta ajustes normativos que permitan de forma efectiva que, por lo menos ante la ley, existe una política de reconocimiento de la diferencia en lo que sea pertinente y de la igualdad frente al acceso de la misma.

### **Desde la sociedad**

La cultura con sus imaginarios colectivos y sus representaciones simbólicas respecto a los roles definidos por la pertenencia a uno u otro sexo, siguen generando grandes obstáculos para la transformación social. De igual forma la transversalización de otros factores como el sociocultural y socioeconómico tampoco permite generar una dinámica fuerte de lobby, pues las mujeres no sólo son mujeres, sino que son mujeres dentro de otros grupos sociales y económicos con intereses que difieren en políticas de reconocimiento y de redistribución.

7 Constitución Política

8 En diciembre de 2000, y gracias a la intensa labor de incidencia del movimiento de mujeres, entró en vigor el Protocolo Facultativo de la CEDAW. Este introduce el procedimiento de peticiones o comunicaciones individuales por medio del cual cualquier víctima, “personas o grupos de personas”, puede presentar al Comité quejas por una violación de sus derechos, que resulte de una acción u omisión del Estado parte. El Protocolo faculta además al Comité para iniciar investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos de la mujer en un Estado parte.

Adicionalmente, hay un desconocimiento por parte de amplios sectores sociales de las convenciones y de los mecanismos para hacer efectivos los derechos a través de ellas establecidos, como el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>9</sup> en el cual se reconoce al Comité para la Eliminación de la discriminación contra la mujer como la instancia para recibir denuncias sobre el incumplimiento de la Convención por un Estado Parte. En su artículo 2 establece que:

*“Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento”.*

Es posible que de ser conocida esta norma por muchas madres cabeza de familia, mujeres rurales y desplazadas hubiesen hecho uso de esta opción, ante la omisión repetida del Estado de generar equidad en el acceso a las políticas públicas, entre las cuales una fundamental para conjurar la reproducción del círculo de la pobreza es la del empleo. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el desempleo para las mujeres en edad de trabajar, en el primer trimestre de 2010 estuvo en un 17%.

## Desde los organismos de control

En cuanto a los organismos de control, la Contraloría General de la República, sólo hasta el 2006 reconoce este tema como relevante y aunque se entiende que la voluntad política es muy importante dentro de proceso de equidad de género, también se tiene la convicción de la existencia de normatividad obligatoria cuyo cumplimiento no ofrece discusión para su aplicación inmediata<sup>10</sup>.

Los resultados de las auditorías demostraron desconocimiento normativo y falta de voluntad política, respecto del tema de igualdad de oportunidades y equidad, siendo los mayores obstáculos para el cumplimiento de los principios constitucionales.

Este documento presenta dos grandes capítulos donde se describe en primer lugar, la evaluación

de la política pública, en los planes, proyectos y programas del gobierno nacional desde el punto de vista macroeconómico y en el segundo capítulo se hace un análisis de las auditorías de los sujetos de control donde se incluyó la línea de equidad de género y diversidad.

Finalmente, después de haber hecho un revisión de la normatividad y del ejercicio del control fiscal, espero que el contenido de éste documento marque un hito y rompa los paradigmas respecto al tema en Colombia desde el punto de vista del control fiscal, y que sirva como un instrumento para que todos los ciudadanos colombianos tengamos herramientas necesarias que ayuden en el cumplimiento de la Constitución Nacional y de los mandatos legales, las órdenes de la Corte Constitucional, así como al numeral 3 de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” y el Plan Nacional de Desarrollo, capítulo 7, “Dimensiones especiales de desarrollo” y sirva para el próximo gobierno como instrumento de orientación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.



JULIO CÉSAR TURBAY QUINTERO  
Contralor General de la República

9 Adoptado por la Asamblea General con la R Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

10 Tomado de Conferencia Carmen Inés Vásquez Camacho, Secretaria Privada, responsable de la política de control fiscal a la política de Equidad de Género en la CGR. 2009

# Sector social

Dentro los temas de la evaluación de la política pública le corresponde a la Contraloría Delegada para el Sector Social evaluar la equidad de género y diversidad, la salud, la educación y el acceso al trabajo que a continuación se describen. Para poder abordar el tema, debemos señalar y ubicar al lector describiendo algunas definiciones que se mencionaran durante este trabajo.

## Equidad y control fiscal en Colombia<sup>11</sup>

### Conceptos básicos para analizar la equidad de géneros y diversidad

El tratamiento del tema amerita la presentación de conceptos básicos que permitan una mayor comprensión:

#### Glosario<sup>12</sup>

La mayor parte de los conceptos acá esbozados se toman del Departamento Nacional de Planeación (DNP), por corresponder al enfoque gubernamental en la implementación de la política pública de equidad de género que es la evaluada por la CGR.

#### Género

Según el DNP el Género “es una categoría de análisis que hace referencia al tipo de relaciones que se establecen entre hombres y mujeres de una sociedad particular, con base en las características, los roles, las oportunidades y las posibilidades que el grupo social asigna a cada uno de aquellas y aquellos. En este sentido, identifica diferencias y relaciones determinadas culturalmente, susceptibles de ser transformadas, y no particularidades biológicas, determinadas por el sexo”.

11 Este acápite fue realizado por Mabel Forero González. Profesional de la Dirección de Estudios Sectoriales Social de la Contraloría General de la República.

12 República de Colombia Departamento Nacional de Planeación - DNP. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Guía No 13., Guía Complementaria para proyectos de inversión con equidad de Género. María Teresa Pardo Camacho, Agosto 2006. Tomado de [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP\\_Bpin/GUIA\\_13\\_%20DE\\_EQUIDAD\\_DE\\_GENERO.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP_Bpin/GUIA_13_%20DE_EQUIDAD_DE_GENERO.pdf)

#### Equidad

Se concreta en la búsqueda de instrumentos recursos y mecanismos para compensar y reparar las desigualdades, exige crear condiciones para el pleno desarrollo personal por cuanto, hace relación al trato diferencial, y en ocasiones preferencial, que requieren las personas o grupos en razón de su situación, generada desde sus diferencias y desventajas, lo que facilita garantizar mayor acceso a la igualdad en el disfrute de sus derechos y recursos.

#### Equidad de género

Por su parte, el concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre hombres y mujeres desde sus diferencias, tanto como a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad.

#### Análisis de género

Intenta identificar y comprender las diferencias entre las mujeres y los hombres según sus papeles y responsabilidades, el acceso y el control de los recursos y sus necesidades e intereses.

#### Plan de igualdad de oportunidades

Conjunto de acciones de política pública, orientadas al logro de la igualdad y de la equidad entre mujeres y hombres. Son producto de una construcción colectiva que involucra actores gubernamentales y diversas expresiones de los movimientos sociales, y del Movimiento Social de mujeres. Buscan la inclusión de las necesidades e intereses diferenciados de mujeres y hombres. Plantea acciones y programas generales y específicos para que sean realizadas de manera coordinada, integral y coherente.

#### Planificar con enfoque de género

Planificar con enfoque de género implica que desde la identificación y priorización de problemas, se debe considerar la situación de género como un asunto central desde el inicio de la planificación y durante todo el ciclo de identificación, formulación

e implementación de las PPPP (Políticas, Planes, Proyectos y Presupuestos). Un error muy frecuente de la planeación, se refiere a la costumbre de adicionar los temas para las mujeres, después de que las PPPP han sido diseñados, como en una receta “de agregue actividades para las mujeres”.

Muy diversas experiencias fallidas, indican que este proceder ha sido ineficaz e ineficiente para promover una equidad sostenida. Tampoco se trata de insertar el término “Mujer” o “Género”, dentro de una metodología procedimental, como componentes neutros para resolver la invisibilidad de las relaciones entre mujeres y hombres, que es de donde parte y a quienes llega la planificación.

Se ha señalado la importancia de la información estadística para detectar y evidenciar las brechas de género. La información desagregada por sexo y su cuantificación es necesaria para observar y hacer conciencia de la situación de hombres y mujeres, con el objetivo último de cambiar la situación definiendo sus alcances. Este cambio, debe dar como resultado la igualdad entre hombres y mujeres en relación con la participación, las oportunidades y los resultados de las PPPP: políticas, planes, proyectos y presupuestos.

### **Presupuesto sensible al género**

El presupuesto sensible al género es el medio a través del cual se analiza el impacto diferenciado que tienen los presupuestos sobre hombres y mujeres desde su diversidad. Presupuesto sensible al género no es sinónimo de presupuesto diferenciado para hombres y mujeres. Su objetivo prioritario es la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas nacionales.

### **Índice de desarrollo relativo al género<sup>13</sup>**

Refleja las desigualdades de género en el desarrollo humano, mide los logros en las mismas dimensiones que el IDH y usando los mismos indicadores, pero tomando en cuenta la desigualdad de logros entre hombres y mujeres. Sus indicadores son los siguientes: longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer, femenina y masculina; nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta

de matriculación combinada, primaria, secundaria y terciaria, femenina y masculina; ingreso per cápita femenina y masculina, proveniente del trabajo (contabilizado en dólares).

### **Igualdad de oportunidades**

Igualdad de oportunidades para participar en una intervención o en la utilización de los servicios que se proporcionan. La finalidad es la creación de un “campo de juego equilibrado” de modo que las mujeres y los hombres tengan oportunidades similares de progresar en la vida social, económica y política.

### **Transversalizar la equidad de género**

Es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros<sup>14</sup>.

### **La medición del efecto de la política de equidad en el control fiscal**

El mandato constitucional y la reglamentación correspondiente, en virtud a la Ley 42 de 1993, hablan del ejercicio del control fiscal por la Contraloría General de la República (CGR) de carácter posterior y selectivo, ejercido conforme a procedimientos, sistemas y principios legales, como son, la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales.

Mediante el principio de equidad, se ha venido identificando a quienes reciben la acción económica del Estado, a fin de efectuar un análisis de la distribución, tanto de costos como de beneficios, entre los distintos sectores económicos y sociales, al igual que entre los entes territoriales.

13 [http://white.oit.org.pe/gpe//ver\\_definicion.php?gloCodigo=66](http://white.oit.org.pe/gpe//ver_definicion.php?gloCodigo=66)

14 [http://www.undp.un.hn/empoderamiento\\_de\\_Mujeres.htm](http://www.undp.un.hn/empoderamiento_de_Mujeres.htm)

Medir el efecto equidad es tarea permanente de la Contraloría, que como ente de control tiene que velar porque la acción pública no decaiga en este aspecto, demostrando su compromiso con el trato justo hacia todos los miembros de la sociedad y fortaleciendo con sus ejecuciones el pacto de convivencia materializado en la Constitución. De hecho, la protección de las minorías y de la población vulnerable es tarea fundamental dentro del Estado Social de Derecho.

En suma, la equidad no puede seguir asumiéndose como un componente marginal dentro de la política económica, considerado básicamente en los programas de focalización del gasto, sino que tiene que verse como inherente al desarrollo y consustancial a este, puesto que no puede darse sin la primera.

Si no se asume de esa forma, seguirán excluidos del crecimiento amplios sectores de la población, en virtud a una política económica que favorece la concentración de la riqueza, mientras se subsidia de alguna manera a una parte de la población más pobre. Una paradoja inaceptable que cada vez se hace más insostenible, puesto que concentrar el ingreso no dinamiza la demanda de bienes que consumen los sectores asalariados, lo cual genera conflictos sociales de diversa índole.

La política pública de equidad también se establece desde la Constitución de 1991 y se ha avanzado desde esta fecha en el análisis y sus implicaciones tanto individuales como sociales, así como la relevancia de sus otras dimensiones, como son la regional y sectorial. De tal manera que el diseño de las políticas públicas se debe basar en la equidad, a partir de un análisis profundo y una metodología de acercamiento real a esa condición y no a un simple enunciado retórico que aluda al deber ser, pero no sustente en la práctica los alcances, proyecciones e impactos de su significado.

Desde la perspectiva de política fiscal, con respecto al presupuesto, conviene considerar que tanto ingresos como gastos, son la base para el análisis del cumplimiento de prescripciones sobre equidad.

A su vez, a partir de la información que se requirió en los memorandos de encargo a los sujetos de control, la CGR examinó presupuestos sensibles al género, recaudos o gastos, caracterización y localización en la distribución de ingresos a quienes se benefician tanto de programas, como de servicios públicos que admitan juicios de equidad general y de géneros y diversidad en especial.

## **Control fiscal, diversidad y equidad de géneros**

La igualdad social, la equidad y la diversidad de géneros son junto con el crecimiento económico, partes fundamentales de la construcción del desarrollo social y la cohesión social. De hecho, las transformaciones surgidas de las variaciones de procesos o las situaciones de cambio en distintos frentes y épocas de crisis, como las presentadas en las décadas de los 70 y los 80, evidencian de una manera más marcada las relaciones existentes entre los órdenes económico, de diversidad y de géneros.

La mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, para elevar los ingresos del hogar, ha hecho cambiar su rol, y como consecuencia repercute en la división sexual del trabajo, la cual encargó a las mujeres de la economía de cuidado y todo lo relacionado con trabajo reproductivo doméstico, mientras que se estableció que el hombre sería quien proveería los ingresos de la familia únicamente.

Otros aspectos que han fisurado ese orden de género establecido son: los requerimientos y exigencias de la mujer de tener su propio proyecto de vida basado en la autonomía de no querer someterse de manera exclusiva al papel tradicional que se le ha encomendado, la disminución de la tasa de natalidad y el incremento de sus posibilidades en cuanto a educación. De modo que es otra su condición dentro del mercado laboral, cambiante también a la luz de cuanto ocurre en un mundo cada vez más globalizado.

Por consiguiente, frente a unas nuevas formas de organización productiva, que requieren un tipo de flexibilidad laboral, se presentan otros requerimientos relacionados con la reproducción de la fuerza de trabajo, la igualdad social y la equidad de diversidad y géneros.

Desde allí se tiene que entrar a analizar cuanto sucede en la actualidad y si el imaginario económico estuvo sustentado por esa división, así siempre hubiera mujeres en el trabajo remunerado, tienen que presentarse otras condiciones que rijan con mayor coherencia el presente y permitan el encuadre a futuro, en circunstancias reales más favorables a la igualdad social y a la equidad de géneros y diversidad, porque para la mujer que trabaja existe una inflexibilidad manifiesta y una tensión encubierta al tener que responder por dos trabajos, producto de este pensamiento, ya que no ha dejado de versele

como disponible permanente para responder por la economía de cuidado y la reproducción de la fuerza de trabajo.

Si la redistribución de la responsabilidad de la economía de cuidado tiene que trasladarse a los dos géneros de manera equitativa, la flexibilidad laboral que existe en la actualidad para la producción, sólo propicia el surgimiento de nuevas tensiones en los tiempos de cada trabajo y dificulta que haya una proporcionalidad en los aportes que en lo laboral tengan que hacer hombres y mujeres.

Lo anterior no puede gestarse sin un adecuado desarrollo ambiental centrado más en la preservación y la recuperación, con unas políticas públicas incluyentes, participativas y con enfoque diferencial, en las cuales los habitantes de las zonas urbanas y rurales, los mestizos de la sociedad mayoritaria, la diversidad étnica, sexual y funcional se vean reflejados, incluidos no sólo como objeto de las políticas sino como sujetos y sujetas de derechos que tienen que aportar en esa construcción en todas las etapas de su implementación, a través de un diálogo social que lleve a un pacto social duradero.

Con un Estado que prevenga factores desestabilizantes de las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales del entorno y se exija a fondo para reducir la pobreza, las desigualdades, las discriminaciones que reducen la igualdad de oportunidades de las y los colombianos y la impunidad frente a los hechos de corrupción que enturbian el entorno de lo público. Ahí es donde la cultura de la transparencia cobra sentido y la ética de lo público se corresponde con la ética de las personas y la vigilancia de los dineros públicos avanza haciendo camino dentro del control fiscal y el control fiscal participativo.

En suma, la diversidad y el género adquieren como categorías analíticas, vital importancia para proponer un modelo de desarrollo más justo y equitativo y en concordancia, políticas públicas pertinentes a la situación real de las y los colombianos.

### **La construcción de la equidad de géneros y de diversidad**

La Contraloría General de la República ha asumido la vigilancia de la gestión de los recursos públicos con la implementación de acciones y herramientas con un diseño de metodologías de medición, de indicadores y la realización de estudios de política

pública relacionados con el fortalecimiento de la equidad de géneros y diversidad, dentro del marco del control fiscal a partir del 2007.

Desde la misión de la entidad y en cumplimiento de sus fines constitucionales, se tiene presente la necesidad de trabajar desde la competencia propia, vigilar que desde la política pública se cumplan los principios de Estado Social de Derecho, principalmente en la reducción de la pobreza y en el desarrollo de acciones que contribuyan a crear las condiciones necesarias para que la igualdad social sea una realidad.

Además de ello y teniendo en cuenta que así como el cumplimiento del mínimo vital es una garantía de supervivencia humana, la transversalización de la equidad de géneros y diversidad es factor inocultable de adelanto y justicia social en el camino de la igualdad de todas y todos en Colombia. De tal manera que dentro de los avances está la línea de auditoría sobre género incluida en el Plan General de Auditoría, que empezó a mostrar resultados contundentes en los diferentes sectores.

El esfuerzo del máximo ente de control en Colombia involucra también el acercamiento directo a las entidades auditadas tanto para conocer sus avances en materia de equidad de géneros y diversidad en el cumplimiento de las metas que las comprometen, como en solicitarles dentro de las ejecuciones de sus planes de mejoramiento, la construcción de indicadores que permitan hacer visibles, medibles y verificables las acciones emprendidas relacionadas con el tema y el cumplimiento del art Art.13 de la Constitución que a la letra dice:

*“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o religiosa.”*

En los estados sociales de derecho, como el nuestro, se debe buscar la justicia social a través de procesos de inclusión basados principalmente en dos políticas: la política distributiva y la política de reconocimiento con los diferentes énfasis.

La política de reconocimiento de la equidad de género debe hacerse teniendo en cuenta también una política de redistribución. Según Fraser, el Género<sup>15</sup>, sirve de principio básico y organizador de la estructura económica en las sociedades modernas, ya

que dispone la división entre “trabajo productivo” y “trabajo reproductivo”, la cual a menudo corresponde con la división entre trabajo remunerado y no remunerado<sup>16</sup>. La división de género también se traslapa con la que existe entre las ocupaciones que exigen profesionalización y altos niveles educativos, y aquellas propias de los “roles de cuidado” que incluyen la educación inicial infantil, el servicio doméstico, el cuidado de enfermos, discapacitados y adultos mayores, que de acuerdo con el estereotipo no requieren instrucción sino “instinto”, “dedicación” y “compromiso”.

Para superar los temas redistributivos y de reconocimiento, el pilar inicial debe ser la educación como eje que articule la superación de la injusticia social, pues, por un lado, abre el vector de opciones para el ingreso de recursos, y por otro, genera un conocimiento de deberes y derechos que impulsan la búsqueda del reconocimiento.

Es importante resaltar que una política pública mal diseñada puede llevar a que se busque simplemente igualar el acceso entre hombres y mujeres de un mismo estrato o grupo social a los escasos recursos asignados, con lo cual se mantendrá una situación de vulnerabilidad socioeconómicas de este sector poblacional. *“Por tal motivo, toda acción de redistribución debe ir acompañada de una justificación en términos de discriminación estructural que redunde en un reconocimiento adecuado.”*<sup>17</sup>

Junto a esto, la creación de un sistema de información confiable y ágil que permita el manejo de cifras ajustadas a la realidad, que puedan ser consultadas en tiempo real y que muestren de manera clara que sucede en el país en todos los frentes, desagregadas por sexo, área, diversidad y edad, a fin de que la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, puedan ejercer pleno control sobre las inversiones y ejecuciones y dar a conocer a la ciudadanía en general los alcances de

las acciones estatales para el bienestar general, a la vez que los logros, las debilidades, la recomendación de acciones de mejora, el ejercicio de la función preventiva y de procesos de responsabilidad fiscal si es el caso.

La equidad de géneros y diversidad se construye con la participación de las mujeres y los hombres, con su visión del mundo compartida pero diferente, con los matices de diversidad poblacional, étnica, sexual y funcional, porque a nadie puede negársele el derecho de construir un proyecto de vida digna, libre de discriminaciones y de violencia, física, psicológica, laboral, tipificadas en razón del género que están arraigadas en los imaginarios y en el inconsciente colectivo y cuya eliminación se requiere para un verdadero desarrollo del país, del continente y del mundo.

No basta con prevenir las inequidades, y la intolerancia, ni con divulgar los derechos de ellas y ellos, también hay que equilibrar la balanza económica, cuantificar y cualificar los aportes de hombres y mujeres a la economía nacional, con las mediciones correspondientes desde los géneros y la diversidad, además de trabajar en el diseño e implementación de una metodología de medición del trabajo doméstico, dentro de la llamada economía de cuidado y los aportes que este hace al Producto Interno Bruto de Colombia.

En 2009, la línea de auditoría relacionada con género evaluó el cumplimiento de la Ley de Cuotas. Con toda la importancia que en la actualidad reviste, es sólo un punto de apoyo para que se consoliden las condiciones de equidad que tienen que darse en el acceso y ejercicio de cargos de jerarquía en las diferentes ramas del poder y en las administraciones de los entes territoriales, de acuerdo con el mérito, la idoneidad y la eficiencia. Ha de llegar el tiempo en que pensar en paridad, sea parte del camino que se recorra hacia una equidad evidente, que rompa barreras y rebase los límites, hasta convertirse en una práctica cultural aceptada.

Todos estos aspectos se contemplan en el programa único en Latinoamérica, de equidad de géneros y diversidad emprendido por la CGR, como bandera de la administración del Contralor Julio Cesar Turbay Quintero.

Se ha avanzado en el estudio de la normatividad nacional e internacional en materia de género y derechos, de lo dispuesto en Beijing 95 para acabar

15 Editorial de la Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación en: [http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=editoriales&id\\_rubrique=12&id\\_article=770](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=editoriales&id_rubrique=12&id_article=770), consultado el 25 de junio de 2010 a las 14: 45

16 Cita a: Nancy Fraser, “La justicia social en la era política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación”, en Nancy Fraser y Axel Honneth, ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico, trad. Pablo Manzano (Madrid: Ediciones Morata, 2006), p. 28.

17 *Ibíd.*

con la discriminación contra la mujer, de los resultados alcanzados en Colombia con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, del Conpes 91 de 2005 y de los planes nacionales de desarrollo 2002-2006-2010, con respecto a las dimensiones especiales, entre las cuales se ha contemplado al género.

Además, se analizan las políticas públicas macrosectoriales y microsectoriales, los avances de los sujetos de control en el tratamiento de la temática planteada e incluye en ellos el componente transversal de equidad de géneros y diversidad.

Dentro de lo alcanzado hasta el momento, a partir de los estudios realizados en el sector social, se menciona la identificación de la necesidad de construcción y análisis de nuevos indicadores en salud, educación, infancia y adolescencia y empleo.

Los hombres y las mujeres, afrontan graves condiciones de pobreza y una profunda desigualdad en el ingreso que repercuten en su calidad de vida, en las posibilidades educativas, de atención en salud y limitadas opciones de empleo decente, lo cual se constituye en obstáculo enorme para desarrollar un adecuado proyecto de vida. A pesar de los esfuerzos, existen aún fallas en la política de reconocimiento y en la política redistributiva. Todo esto unido a marcadas deficiencias en la prestación de servicios públicos básicos, como el agua potable y la energía y a situaciones de corrupción que han impedido en múltiples casos una adecuada inversión de los recursos públicos en programas y proyectos de beneficio general.

En el país, los problemas de cohesión social tienen múltiples facetas y exigen para su atención, de un enfoque sistémico que a la par que trabaje a fondo en brindar opciones de inclusión socioeconómica, opte por un reconocimiento integral de las diferencias de los géneros y las características de la diversidad.

Por consiguiente, que vaya más allá de la aceptación de su existencia y asuma un perfil diferencial, al involucrar saberes, expresiones cotidianas de la multiculturalidad y el sentido diverso, en la toma de decisiones conjuntas para reducir brechas de todo tipo, al igual que la optimización de los procesos institucionales sancionatorios y fiscalizadores, el freno a la impunidad, junto a una cultura ciudadana y una solidaridad evolucionadas en respeto y visibilidad plena de todas y todos.

Una visión sesgada, soportada en principios ideológicos y filosóficos del sistema, ha impedido las evaluaciones de conjunto sobre una realidad de sujeción, dominación, con el empleo de métodos que involucran tanto discutibles decisiones desde los cómodos vacíos de la legalidad, como el uso de la fuerza para imponer antes que concertar. Con resignada aceptación de la imposición, en muchos casos se olvida el reconocimiento de los derechos, las necesidades y los intereses propios de mujeres y hombres y se aplaza la construcción conjunta de proyectos vitales, dentro de este modelo económico y social.

Aunque se han producido adelantos en la definición del tipo de ajuste o transformación que requieren tanto la economía, como las políticas públicas, para adecuarse de la mejor manera a la perspectiva de la equidad de géneros, se precisa mayor contundencia y cobertura de la acción estatal, con miras a encaminar el país hacia una mayor calidad de vida y bienestar.

### **Enfoque diferencial y control fiscal participativo**

Partimos de un universo de lo público en permanente movimiento, en el cual nada escapa al control, sea este fiscal, disciplinario, penal, social, de la opinión pública o de los medios de comunicación sociales o alternativos.

Según el entorno que este tenga, hablaremos de transparencia o corrupción en los procesos, de igualdad o desigualdad, de equidad o inequidad, de inclusión o exclusión, de ocultamiento o visibilización.

La sociedad está conformada por personas que desarrollan una serie de roles, interactúan, entran en conflicto, toleran, buscan concertar, construyen colectivamente para realizar objetivos comunes o ejercen su individualidad para cumplir con intereses particulares.

Estas personas llevan en sí características diferenciadas que les permiten percibir el mundo de acuerdo con sus condiciones, que parten de lo sexuado para perfilarse y desarrollarse a través de las normas, pautas de comportamiento y desempeño de roles, en los géneros masculino y femenino que se identifican con ellos y asumen posiciones frente a la realidad circundante, a partir de la elaboración interna de imaginarios y hacia la elaboración de marcos cognitivos propios que se ven reforzados o debilitados por el medio circundante y llegan a ser

vulnerados, si las condiciones de desequilibrio social lo propician, lo fomentan y lo sostienen.

La complejidad de las invenciones propias de mujeres y hombres no terminan ahí, se ven cruzadas y matizadas en un nivel más amplio por la diversidad que por condición étnica se refiere a indígenas, afrocolombianos, negros, palenqueros, raizales o ROM; en el caso de la sexualidad muestra a mujeres encerradas en cuerpo de hombres y a hombres cautivos en cuerpos femeninos, con las posibilidades que brinda seguir así desde la homosexualidad o el lesbianismo, jugarla doble en el caso del bisexualismo o cambiarse el sexo para acoplarse más al entorno, en el caso de los transgeneristas. Además de incluir también a quienes tienen una diversidad funcional (a partir de una limitación física o mental, desarrollan su proyecto de vida).

Pero no sólo allí se manifiesta la diversidad; en otro plano, la variedad poblacional colombiana habla de una multiculturalidad, en ámbitos regionales que se abren paso para reconfirmar la validez de sus iniciativas y para perfilar los matices de las políticas públicas que involucran a la gente en el plano local, municipal, departamental o regional cubriendo a varios departamentos, con una necesaria complementariedad con las disposiciones nacionales emanadas del nivel central, sumando a ello, su situación social.

Esto involucra, entre otros factores, la voluntad política de los gobernantes, la participación activa y cualificada de ciudadanía y comunidades en el desarrollo nacional, desde su planeación y a amplios resultados en la lucha anticorrupción que permitan erradicarla o por lo menos minimizarla. Fuera de otros, también relevantes, como la coherencia de un discurso que hable de participación real y control social efectivo desde la equidad, la interlocución real entre actores y actoras de la sociedad y la construcción colectiva de transparencia que parta de una ética compartida de respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales y la asunción de deberes de todos y todas.

Uno de los deberes y derechos esenciales de la mujer y del hombre hoy es la participación en la vida pública. Romper los amarres de un pasado paternalista con productos malformados y mutaciones generadas por este no ha sido fácil y mientras en parte se han agotado ya los análisis, falta pulir métodos y estrategias para enfrentarlos y propiciar la creación de elementos y condiciones para la creación de una ética ciudadana en consonancia con una ética de lo público, asumida y

fortalecida por todos, al incursionar en el universo de lo público para defender lo de todos y entender que la participación efectiva impulsa a la consolidación de los procesos y propicia la creación colectiva.

El ejercicio del control fiscal participativo en Colombia implica llegar hasta allí para afinar las herramientas metodológicas y las estrategias que permitan construir una política de participación ciudadana con enfoque diferencial y enriquecer las políticas públicas en general, con los enfoques de equidad de la diversidad y de los géneros.

Así como es importante que los dos géneros conozcan, se apropien y apliquen las normas internacionales y nacionales sobre la temática en mención, es necesario que las comunidades y la ciudadanía ejerzan seguimiento y vigilancia de la gestión y el manejo de los recursos públicos, desde las veedurías que se conformen para tal fin, dentro del denominado control fiscal participativo y desde su colaboración en las auditorías articuladas, con el fin de aportar a los equipos auditores elementos de peso, en el cumplimiento de la función de estos.

### **Agenda pública, agenda ciudadana y perspectiva de género**

La vida pública, sus instituciones y las manifestaciones que sobre ella se crean en la agenda pública están íntimamente ligadas a lo que se entiende por intereses privados, trivializados cuanto menos consultan el querer y las expectativas generales. La agenda pública incluye temas que interesan a la ciudadanía, y debe tomarse con la importancia que corresponde.

Si los temas de género deben tratarse con perfil elevado que correspondan a la necesidad de equidad y justicia social plena, basados en el reconocimiento efectivo de los derechos de todas y de todos, no como complementarios, deben ser asumidos con visión de integralidad y de respeto a las diferencias reales existentes entre hombre y mujer, con el influjo de alguna o algunas condiciones de diversidad, dentro del marco del modelo de desarrollo económico y de las políticas públicas colombianas.

### **Impulso a la agenda del control fiscal y desarrollo de ejes temáticos**

Dentro del marco del control fiscal en Colombia, implica avanzar en agendas apropiadas, para ampliar el marco cognitivo y los elementos de investigación, a fin de desarrollar ejes temáticos importantes:

1. Con respecto a los convenios y acuerdos internacionales surgidos a partir de los principios rectores, aprobados por los países en distintas conferencias y asambleas realizadas, establecer si la materialización en la normatividad colombiana ha permitido el cumplimiento de los objetivos y metas planteados o si se requiere renovar, actualizar o ampliar la reglamentación para que cumplan su cometido, así como establecer si se puede hablar de la correcta aplicación de la norma. Igual sucede con la normatividad nacional orientada a mejorar las condiciones de la mujer, dentro del marco de la equidad de géneros y diversidad.

2. Contrastar los objetivos y metas presentes en planes, programas y proyectos nacionales, para medir la brecha entre los compromisos realizados y la realidad alcanzada. A su vez, establecer si esa brecha obedece a limitaciones técnicas o a falta de voluntad política, plasmada en decisiones tomadas como prioritarias o no y en la asignación y ejecución de recursos financieros, suficientes o precarios. Unido esto a la evaluación de gestión pública y manejo de los recursos de todas y todos.

3. Hacer seguimiento al cumplimiento del tercero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, relacionado con mujer, equidad de géneros y diversidad que, de manera específica y explícita, tiene el propósito de garantizar la igualdad y autonomía de las mujeres en el mundo.

4. Analizar el grado de beneficio de las mujeres y los hombres desde los supuestos básicos, tanto de su condición de heterosexualidad, como de diversidad étnica, sexual y funcional, con respecto a las políticas estatales, la asignación de recursos, su adecuada inversión y la gestión estatal, para establecer en cuáles se puede hablar de equidad de géneros y medición de avances con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como marco de actuación para alcanzar el desarrollo humano.

5. Examinar la inclusión de las miradas masculinas, en la definición de acciones dirigidas hacia la equidad de géneros y diversidad y analizar la proyección dentro del proceso, del movimiento de las nuevas masculinidades.

6. Verificar las condiciones necesarias para la igualdad de oportunidades en la materialización de proyectos de vida y en el acceso a los beneficio del desarrollo, contrastado con las capacidades de hombres y mujeres y las oportunidades reales de

acceso a servicios, empleo y cargos directivos en entidades estatales. Medición de brechas y obstáculos generados por la desigualdad, la división sexual del trabajo, las relaciones de poder, las normas o patrones socioculturales y los prejuicios. Analizar los resultados alcanzados por hombres y mujeres.

7. Evaluar los alcances y resultados de la flexibilización de los patrones socioculturales tradicionales, a partir de las nuevas oportunidades abiertas a las mujeres de esta forma, a la vez que determinar si en esos resultados se alcanza la igualdad o no. Proyecciones de los postulados de la OIT sobre trabajo decente, “a trabajo igual, salario igual”.

8. Dentro del marco del desarrollo humano, determinar el alcance de la política pública en materia de acciones y estrategias para brindar a las mujeres, mayores opciones de libertad y autonomía, con el fin de ampliar sus opciones disponibles. La cobertura, el impacto, el seguimiento, así como los indicadores pertinentes encaminados a medir avances y resultados.

9. Establecer los factores que restringen las posibilidades de acción hacia la equidad y de enfoque diferencial de la política pública y la respuesta estatal, para contrarrestarlos desde el punto de vista estratégico y financiero. Determinar, fuera del conflicto político y militar colombiano, como contexto, qué otros factores añaden dificultades y complejidades al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, habida cuenta que se puntualizó en 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, estableciéndose el 2015 como plazo para su cumplimiento.

10. Cómo se ha reflejado esto en las finanzas públicas, en su manejo y en el impacto en el presupuesto, que al tener la condición de ser sensible al género, no quiere decir que sólo se sepa cuántas mujeres y cuántos hombres fueron beneficiados, sino la proporción en que lo fueron y hasta donde ese resultado refiere igualdades o desigualdades presentes o recurrentes, acciones u omisiones que refuerzan o debilitan esa pretendida equidad, con la necesaria rendición de cuentas, basada en resultados medibles y verificables en indicadores sociales.

### **Vigilancia de la acción estatal hacia la equidad de géneros y diversidad**

En el entendido de que se trata de un proceso gradual, su incorporación a las auditorías, implica:

- Análisis de indicadores generales, relacionados con niveles de vida, distribución del ingreso y pobreza de hombres y mujeres, a fin de establecer el estado y nivel de equidad de géneros y diversidad existente, contrastándolo con la gestión estatal al respecto.
- Análisis y evaluación del presupuesto, para determinar su condición de sensibilidad a los géneros y a la diversidad.
- Medición de programas sociales dirigidos a promover la equidad de géneros y diversidad en las entidades estatales, en cuanto a incidencia, a partir de evidenciar cuántos hombres y mujeres y de qué forma se han visto beneficiados por estos programas y su proporción, con respecto al total de la población.
- Evaluar el estado del sistema de información sobre presupuesto, inversiones, recaudos, gastos, ejecuciones, indicadores, beneficiarios, tipo de beneficio y seguimiento, de los programas existentes en la materia.
- Evaluar la prestación de servicios o el otorgamiento de beneficios desde los programas dirigidos a promover la equidad de géneros y diversidad, a partir del examen de evidencias sobre calidad, accesibilidad y oportunidad, proporcionados por distintas fuentes (entidad auditada, beneficiarios).
- Contrastar la información proporcionada por los sujetos de control objeto de la auditoría, con la entregada por usuarios o beneficiarios de los programas.
- Establecer los resultados cuantitativos, cualitativos y el impacto alcanzado por los programas.
- En lo posible, trabajar bajo la modalidad de auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil, su aporte es valioso y no puede ser desestimado.

## **Género, diversidad y salud<sup>18</sup>**

En el capítulo de salud, analizaremos algunas acciones que Colombia ha liderado, y que hacen parte de la política en los planes, proyectos y programas del gobierno nacional teniendo como principio, como parte de la estrategia de la cohesión social, la inclusión social por sexos, edades, razas, etnias y diversidad regional entre otros. Cabe resaltar

también la inclusión de los derechos equitativos para la población LTBTGI como producto de la tutelas<sup>19</sup> interpuestas por la ciudadanía, la acción de los jueces colombianos al respecto y la Corte Constitucional

La salud, según la OMS es el estado de completo bienestar biopsíquico-social y son sus prerrequisitos: la paz, la educación, la vivienda, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad<sup>20</sup>.

### **El principio de equidad en la Ley 100 de 1993. Marco normativo**

El artículo 153 de la Ley 100 de 1993, especifica los principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, (SGSSS), encontrándose como primer principio la equidad y quedando establecido que:

*“El Sistema General de Seguridad Social en Salud proveerá gradualmente servicios de salud de igual calidad, a todos los habitantes en Colombia, independientemente de su capacidad de pago. Para evitar la discriminación por capacidad de pago o riesgo, el sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable así como mecanismos para evitar la selección adversa.”*

Por lo tanto, desde la promulgación de esta ley, al crearse el SGSSS, se determinaron lineamientos para lograr la equidad de la población en general y el acceso a la salud de todos sin importar género, etnia, raza ó edad.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006**

En el Plan Nacional de Desarrollo, (PND, 2002-2006), se dedicó una amplia atención al SGSSS, planteando estrategias para su sostenibilidad y ampliación de la cobertura. Algunas de las estra-

18 Autores: Ebert Montero, Asesor Externo de la Contraloría Delegada para el Sector Social de la Contraloría General de la República y Catalina Cuervo Delgado, Directora de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social de Contraloría General de la República.

19 Acción de Tutela en salud: Acción que presenta un ciudadano cuando se niega un procedimiento en salud, que no está incluido en el POS Plan Obligatorio de Salud, entablado en un juzgado argumentando principalmente la conexión con la vida y dentro del contexto de la violación a un derecho fundamental.

20 OMS, citada por: Rodolfo Hernando Moreno Mina, Salud y Minorías Étnicas en Colombia, Ginebra Suiza, 2008, en: [http://revue.cuhd.org/textos09/N1\\_Revue\\_esp\\_Moreno\\_Mina.pdf](http://revue.cuhd.org/textos09/N1_Revue_esp_Moreno_Mina.pdf)

tegrías para asegurar la financiación del sistema se aplicaron, pero no fueron eficaces, lo que llevó a la declaratoria de la emergencia social en enero de 2010, declarada inexecutable posteriormente por la Corte Constitucional.

En cuanto a cobertura, se logró aumentar la afiliación al Régimen Subsidiado, lo cual elevó los niveles de atención a mujeres y otros grupos, sin embargo, la afiliación al Régimen Contributivo no aumentó en los niveles esperados (por desempleo y subempleo, así como evasión y elusión), poniendo en riesgo el componente de solidaridad para el financiamiento.

En materia de Salud, el PND 2002-2006 se planteó la meta de vacunación del 95%, la política de salud reproductiva y sexual que disminuiría el embarazo en adolescentes a menos del 26% para el 2006, la atención integral de las enfermedades de transmisión sexual, con prioridad a mujeres gestantes y a menores y la meta de detección temprana y tratamiento del cáncer de cuello uterino del 90% en mujeres entre los 25 y 69 años de edad.

Con respecto a género, el PND hizo referencia a la situación de las mujeres, en cuanto al acceso al mercado laboral, la salud y la participación política, entre otras. Específicamente planteó planes de apoyo a la mujer que incluyeron: generación de empleo, revolución educativa, programas de salud reproductiva y sexual, política de la mujer rural, prevención de la violencia de géneros y generación de un plan de comunicación pública para la equidad entre hombres y mujeres, además de la promoción de los derechos de la mujer.

A su vez, el plan hizo referencia a la discriminación y marginalización que a lo largo de la historia han sufrido los grupos étnicos, encontrándose marginados de los beneficios del desarrollo y registrando los mayores índices de pobreza, mortalidad y analfabetismo. Por consiguiente, allí se manifestó la necesidad de garantizar el desarrollo propio de cada grupo, de acuerdo a sus valores culturales.

En cuanto a los afrocolombianos, se reconoce que viven en condiciones inferiores a las del resto de la población, específicamente en cuanto a analfabetismo y falta de oportunidades de acceso a la educación. Lo anterior se relaciona con los bajos niveles de gestión que existen en algunas regiones con población mayoritariamente negra. El PND contempló acciones tendientes a reducir las desigualdades y fortalecer su identidad cultural.

A partir del mandato constitucional que reconoce la diversidad étnica y cultural de nuestra Nación se han venido desarrollando actividades en forma coordinada con otros sectores y al interior del Ministerio de la Protección Social. En el marco de la formulación de políticas en materia de atención a poblaciones vulnerables y de su caracterización, específicamente de los grupos étnicos del país (pueblos indígenas, población afrocolombiana, población raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia y pueblo ROM o gitanos), el MPS desarrolló un convenio de cooperación técnica con la Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS que dio como resultado dos documentos titulados: “Insumos para la conceptualización y discusión de una política de protección social en salud” y “Metodología de concertación para el diseño de una política de protección social en salud para grupos étnicos en Colombia”, así como una base de datos conceptual y normativa que se encuentra publicada en la página web de la Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS.

Se han adelantado estudios para la reglamentación de las leyes 691 y 715 de 2001, en lo pertinente a atención a comunidades y pueblos indígenas. Se brindó capacitación en el SGSSS y en el proceso de consolidación de las Empresas Promotoras de Salud Indígenas (EPSI) e Instituciones Prestadoras de Salud Indígenas (IPSI).

Por otra parte, se elaboró un documento preliminar de lineamientos o criterios metodológicos para la concertación de las acciones del Plan de Atención Básica, (PAB), entre las direcciones territoriales y los grupos étnicos, en particular, el cubrimiento de la población indígena en situación de desplazamiento y la población de grupos étnicos ubicados en zonas de frontera y la definición de planes de vida para su inclusión en los planes de desarrollo municipal y departamental.

En relación con los grupos afrocolombianos, se adelantaron actividades de capacitación y concertación de un modelo de atención que recoge la cosmovisión predominante en el Pacífico colombiano. Igualmente se realizó capacitación en derechos y deberes a los Líderes de la Conferencia Nacional Afrocolombiana y a Líderes Comunitarios de Soacha.

En el año 2005, el documento Conpes 91 al revisar el PND 2002-2006 indicó que en materia de seguridad social en salud, el Gobierno centró sus esfuerzos en ampliar y mantener la cobertura de afiliación de

la población, para brindar protección financiera y posibilitar el acceso y la utilización de los servicios de salud para toda la población. En el período 2002 - 2006, se registró un total acumulado de 4.7 millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado y un total de 1.5 millones de nuevos aportantes al régimen contributivo<sup>21</sup>.

### **Lineamientos de la política nacional para las mujeres 2003-2006**

La Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer, (CPEM), busca contribuir en la reducción de la inequidad y garantizar la inclusión de este enfoque en las políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales. Así mismo, hace seguimiento al cumplimiento de acuerdos nacionales e internacionales en materia de género y apoya la formulación de programas que busquen mejorar la calidad de vida de las mujeres.

La Consejería formuló la política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo en el año 2003, la cual ha priorizado la población, teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones que se afrontan en cada región, las brechas en el logro de equidad entre las mismas mujeres, la feminización de la pobreza y las menores oportunidades laborales de ellas. En la Consejería se presenta un diagnóstico general sobre su situación y se establecen una serie de objetivos y acciones para contrarrestar la inequidad de género.

### **Conpes Social 91 2005: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015**

Este documento define metas nacionales factibles de ser alcanzadas en el año 2015, para cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Abarca temas con indicadores específicos en diferentes áreas.

El Objetivo 3 se dirige a promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la Mujer, en temas como violencia intrafamiliar, eliminar las desigualdades entre los géneros en la participación política, en la participación económica (empleo). El Objetivo 5 se centra en el mejoramiento de la salud sexual y reproductiva, razón de mortalidad materna, porcentaje de atención institucional de parto, prevalencia de uso de métodos anticonceptivos, embarazos de adolescentes.

En la estrategia para mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres la idea fundamental es incrementar progresivamente la cobertura de la afiliación a la seguridad social en salud, promoviendo la focalización de los subsidios a las mujeres gestantes y a las mujeres en edad fértil, tanto en zonas rurales como urbanas. Garantizar el acceso a la atención prenatal, del parto y del postparto a la población afiliada a la seguridad social en salud y de la población pobre no asegurada, con los estándares de calidad establecidos en las normas vigentes.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**

En este PND se crea un capítulo especial de Equidad de Género donde se establece:

*“...construir una sociedad más equitativa, humana y justa, supone garantizar la total inclusión de mujeres y hombres en la dinámica social y desarrollar estrategias específicas para que las personas o los grupos de la población que se encuentran en condiciones precarias o en situación de desventaja, puedan mejorar su situación actual<sup>22</sup>.*

Así mismo, demanda establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, para desarrollar una agenda de país en materia de equidad de género, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano.

En el campo de la salud, se mantienen indicadores negativos asociados con la maternidad, como la mortalidad materna, embarazos no deseados, abortos complicados y embarazo adolescente; así como incrementos significativos de mujeres afectadas por el VIH/Sida (DNP et al., 2006).

El gobierno nacional asume compromisos en materia de género, a partir del Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres, los cuales se plasman en el PND; el seguimiento de los acuerdos es una labor del Observatorio de Asuntos de Género, adscrito a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Quizá uno de los puntos más importantes se refiere a las estrategias para

21 Conpes Social 91 2005: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015

22 Plan Nacional de Desarrollo 2006 2010. Estado comunitario: desarrollo para todos.

incorporar el enfoque de género de manera transversal en las políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y en las demás iniciativas del sector público en Colombia.

En salud, salud sexual y reproductiva las estrategias contemplan:

- Acciones para romper el círculo vicioso “reza-go demográfico-pobreza”, por el impacto que ejerce la maternidad temprana en la deserción educativa.
- Garantizar el acceso a métodos modernos de planificación, y eliminar las barreras de acceso a los servicios de orientación en planificación familiar.
- Meta de reducción de la mortalidad materna, incremento del porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales, incremento de la cobertura de atención institucional del parto.
- La CPEM debe difundir la política y los programas de salud que implemente el gobierno nacional, apoyar procesos de orientación y formación en salud sexual y reproductiva dirigidos a adolescentes, así como establecer agendas y alianzas con entidades gubernamentales y no gubernamentales a fin de incidir sobre acciones específicas para la salud de la población femenina.

Por otra parte, en el Plan de Desarrollo se menciona el tema de la salud para grupos minoritarios y vulnerables, que requieren atención prioritaria por parte del Estado colombiano. Se mencionan las comunidades indígenas, los afrocolombianos, pueblo ROM y raizales, con bajas posibilidades de acceder y permanecer en el sistema de salud. Situación similar presentan las y los afectados por la violencia (desplazados, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley, hijos de desmovilizados) así como

las personas con discapacidades, menores en riesgo social, jóvenes y adultos iletrados, los habitantes de fronteras y la población rural dispersa.

En cuanto a la salud de los indígenas, el PND planteó el desarrollo de programas de salud que partieran del conocimiento ancestral para articularlos al SGSS, cobertura total en el Sistema de Salud y acciones para garantizar una atención efectiva y oportuna. Se ha avanzado con las EPS Indígenas, (EPSI), pero presentan problemas administrativos y de gestión que dificultan el cumplimiento de los estándares y requisitos establecidos por el sistema.

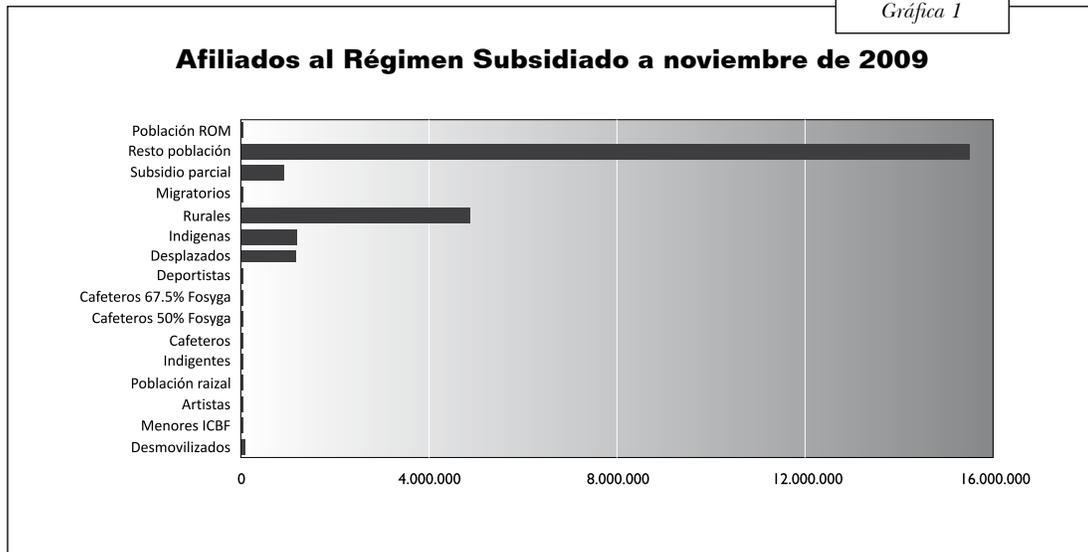
En cuanto a los afrocolombianos, se estableció mejorar las condiciones de vida y oportunidades, superando situaciones de inequidad, a través de la ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad en los sectores sociales de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico, además definir e implementar una política pública de protección social, particularmente en el área de prevención, promoción y atención de la salud.

Con respecto a la población ROM o Gitana, el plan definió consolidar información y estadísticas, para realizar diagnósticos que permitan tener un mayor conocimiento de sus formas y condiciones de vida, con miras a la definición de políticas y programas, en materia de educación, salud, formación para el trabajo y vivienda.

La Gráfica 1 contiene los datos de los afiliados al Régimen Subsidiado por tipo de población con corte a noviembre de 2009, según el MPS<sup>23</sup> donde se observa la cobertura de algunos grupos anteriormente mencionados.

---

23 Oficio allegado por Juan Pablo Toro. Funcionario del MPS.



Fuente: MPS 2009. Elaborado CGR. DES Social

Como se aprecia, en el dato de beneficiarios no se puede establecer el porcentaje de cobertura con respecto a los grupos, porque los datos reportados no tienen una clasificación definida; por ejemplo, los afrodescendientes están inmersos en este registro.

Al comparar, las diferencias entre hombres y mujeres se observa que hay niveles similares en las tasas de afiliación entre los dos sexos.

En el ejercicio que hace la CGR cruzando los datos del DANE con los del Ministerio de la Protección Social, resulta un análisis interesante: en Colombia residen 1.392.623 indígenas que corresponden al 3,43% de la población del país, al hacer la diferencia del registro del MPS, estarían aun por fuera del sistema 209.643; los otros grupos, como afros, ROM, no serían comparables, pues según la clasificación del MPS estarían en otros. Las bases de datos que manejan las entidades son un gran problema cuando se trata de hacer comparaciones y mediciones.

Los afrocolombianos son 4.311.757 personas, el 10,62% del total y el pueblo ROM o gitano está conformado por 4.858 personas que representan el 0,01% de la población total del país, lo que significa que la población colombiana que se reconoció como perteneciente a algún grupo étnico corresponde al 14,06% de la población colombiana, el restante 85,94% no se consideró perteneciente a ninguno de los anteriores grupos étnicos<sup>24</sup>.

Al analizar la composición de la población por sexo de cada uno de los grupos étnicos y compararla con la de la población total del país, se puede observar que para todos los grupos el porcentaje de hombres es mayor que el de la población nacional (48,8%); la población ROM es la de mayor proporción de hombres.

24 DANE. Dirección de Censos y Demografía: Colombia una nación multicultural su diversidad étnica, mayo de 2007, en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia\\_nacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf), página 34, consultado el 25 de junio de 2010 a las 18:23

Cuadro 1

**Composición de población por sexo - grupos étnicos**

	Hombres	Mujeres
Indígenas	50.4%	49.6%
Afro colombiana	49.7%	50.3%
ROM	52.2%	48,8%

Una de las razones para el cambio de residencia de los grupos étnicos de los pueblos indígenas y afro colombianos es el desplazamiento ocasionado por la violencia; la amenaza para su vida es el motivo de cambio de residencia para el 10,2% de los indígenas, el 5,6% de los afro colombianos, el 3,8% de la población nacional y el 1,8% de los ROM. La falta de oportunidades para estudiar ocasionó que el 6,7% de la población indígena, el 4,2% de los afrocolombianos, el 3,8% de la población nacional y el 2,7% de la población ROM, cambiara su lugar de residencia en los últimos 5 años. El 3,2% de los indígenas, el 2,8% de los afrocolombianos; alrededor del 2% de todos los grupos poblacionales, cambió su lugar de residencia por motivos de salud<sup>25</sup>. Estos fenómenos también dificultan la aplicación de políticas públicas focalizadas y hacen que los recursos públicos no lleguen eficientemente, en especial, políticas de Salud Pública como veremos más adelante.

### **Ley 1122 de 2007**

Esta Ley tiene dos propósitos respecto al régimen subsidiado: solucionar las dificultades del funcionamiento (no sólo los problemas derivados de la operación como tal sino también el desprestigio de la calidad del servicio de salud) y acopiar nuevos recursos mediante el incremento de las contribuciones obrero-patronales. Crea las Empresas Promotoras de Salud-Subsidiadas, (EPS-S), y la Comisión de Regulación en Salud, (CRES). En su artículo 33, la ley establece que el gobierno nacional debe definir el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual debe estar contenido en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo es la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar. Por lo tanto, es importante analizar dicho plan del cuatrienio actual.

### **Plan Nacional de Salud Pública 2007 - 2010 (Decreto 3039 de 2007)**

Este plan establece el respeto por la diversidad cultural y étnica, entendimiento de la cosmovisión, usos, costumbres, territorio y creencias de los grupos étnicos frente a la promoción, prevención, protección y recuperación de la salud, bajo el ejercicio de la consulta y concertación con las comunidades, garantizando su participación en la formulación de los planes de salud.

El decreto hace un recuento de la salud de la mujer materna donde establece que el acceso a los servicios de salud por las gestantes presentó incremento en la atención institucional del parto, que pasó de una cobertura de 80,6% en 1990 a 86,4% en 2000 y 90,7% en 2005<sup>26</sup>. La cobertura de atención prenatal pasó de 82,0% en 1990, a 82,6 en 1995, 90,8% en el 2000, a 93,5 en el 2005. El uso de métodos anticonceptivos se incrementó de 53% en 2000 a 56% en 2005. Sin embargo, la fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años se ha incrementado, son las mujeres jóvenes las que más dificultades tienen para controlar su fecundidad; el nivel educativo, índice de riqueza y lugar de residencia incide directamente sobre el embarazo adolescente, especialmente en grupos vulnerables como la población desplazada.

Existe una gran preocupación por la distribución por sexo de los casos notificados de VIH, ya que se observa una feminización de la enfermedad, pasando de 8,2 a 26,7% la proporción en mujeres en el periodo 1985 -2005. La razón de infección de VIH hombre/mujer pasó de 9,4 en 1990 a 2,3 en 2005, incrementando el riesgo de transmisión perinatal al 3% del total (Observatorio VIH/MPS-ONUSIDA)

Según el MPS los casos de muerte acumulada por sexo entre 1993 y 2008, ocurrieron en 15.062 mujeres representando el 23% de los casos y 49.188 hombres el 76% de los casos; Bogotá, Valle y Antioquia, tienen la mayor incidencia de la enfermedad. Por grupos poblacionales esta enfermedad para el 2008 se presentó en heterosexuales en un 55%, homosexuales 3,5%, bisexuales 3,1%, perinatales en un 1% y otros 1,2%. Ante esta situación se recomienda actualizar el perfil de mortalidad y hacer un estudio de comportamiento mediante un observatorio de VIH y principalmente proyecciones y estimaciones para los cálculos fiscales en el POS.

Por otro lado, en cuanto a la población desplazada, se observan problemas de salud mental, carencia de vivienda, saneamiento básico y seguridad alimentaria y nutricional, también riesgos en salud sexual (alto índice de embarazos adolescentes). Más de una tercera parte de las mujeres de 15 a 19 años en situación de desplazamiento ya son madres (28,4%), o están embarazadas de su primer hijo

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> Decreto 3039 de 2007.

(5,2%), lo que da un total de 33,6%, cifra mucho más alta que la del promedio nacional en la ENDS 2005 que fue de 20,5%.

Los grupos étnicos minoritarios presentan problemas de salud que derivan de vulnerabilidades como la pérdida de territorio, destrucción de los recursos naturales y deterioro de medio ambiente, los cambios socioculturales asociados al incremento del contacto e interacción con el entorno social; el abandono progresivo de la medicina tradicional, las dificultades para acceder a los servicios de salud y precariedad de estos servicios en sus territorios, pobreza, marginalidad social y otras barreras geográficas y culturales.

En general, en estos grupos prevalecen las enfermedades carenciales y parasitarias que incrementan la incidencia y severidad de la morbilidad por enfermedades infectocontagiosas como la tuberculosis y las enfermedades diarreicas y respiratorias agudas. En la región Pacífica, donde habita gran parte de la población afrocolombiana, además de la problemática antes descrita destaca la de salud sexual y reproductiva y la elevada prevalencia de malaria resistente a la cloroquina.

Dentro de las metas nacionales de salud sexual y reproductiva del Plan Nacional de Salud pública 2007 – 2010 se pueden mencionar como ejemplo, reducir por debajo de 7 por cien mil mujeres, la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino; desarrollar y evaluar estrategias de educación e información con enfoque etnocultural para promover el ejercicio responsable de la sexualidad.

En el Plan de Acción del MPS 2007, se estableció para la Dirección General de Promoción Social realizar estrategias, planes y programas con enfoque intercultural para los grupos étnicos del país y de género, en dicha vigencia el MPS reportó eficacia de 62,50% a pesar de que asignaron \$470 millones y no fueron ejecutados<sup>27</sup>. Esto sugiere que aunque se ha avanzado en la formulación de políticas y planes en cuanto a género y diversidad, éstas no se han ejecutado, quedándose en el papel las metas y no logrando llegar a los posibles beneficiarios realmente.

Al revisar la Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2007 encontramos datos muy interesantes que

muestran un panorama de comportamiento de prevalencia y de incidencia de enfermedad por prestación de servicios, en los servicios de hospitalización, consulta externa y urgencias, arrojando los siguientes:

- En consulta externa, la población que vive en la zona urbana es la que más demanda servicios, los departamentos que más registran atención son Atlántico, Bogotá y Cundinamarca, los que menos la Amazonia y los llanos orientales.
- En el servicio de urgencias los que más demandan son Atlántico, Bolívar y Quindío y los que menos Vaupés, Putumayo y Guainía.
- En hospitalización Bogotá, Sucre y Arauca registran la mayor demanda, mientras que Norte de Santander, Vichada y Guainía las que menos.
- La consulta externa representa 183 por cada mil habitantes.
- Las consultas de urgencias son de 37.2 por cada 1.000 habitantes
- Las hospitalizaciones representan 7 por cada mil habitantes.
- El 70 por ciento de los casos de consulta externa son mujeres
- El 57 por ciento de los casos de urgencias y hospitalizaciones son mujeres.
- Las mujeres entre los 14 a 44 años son las que más gasto en salud representan por actividades en hospitalización y urgencias.
- Con respecto al régimen subsidiado se mantiene la demanda en mujeres
- Los registros por hospitalizaciones se presentan más en el régimen contributivo que en el subsidiado, superándolo casi en un 50 por ciento más.

Con respecto al SISBEN y género de la misma ENV encontramos

- Los el grupo poblacional de SISBEN 1 es el que más demanda en servicios de salud registra el 62,9 por ciento de la consulta externa.
- Los niños de nivel básico primario y secundario son los que más acuden a consulta.
- Las personas que tienen mayor nivel educativo, son las que menos demandan servicios de salud.

27 CGR. Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral. Modalidad Regular. MPS, vigencia 2007.

- Hay un indicador relevante e importante, el 18 por ciento de los pacientes que asisten a la consulta médica no tiene nivel educativo, esto es importante tenerlo en cuenta respecto a las estrategias de salud pública y los diseños de los planes de salud preventiva
- Con respecto al estado civil, las señoras casadas y los señores casados son los que más asisten a la consulta externa, las separadas son las que menos y en los hombres los viudos.
- Los hombres solteros y menores, son los que más consultan al médico ellos representan el 61 por ciento de los accidentes y el 73 por ciento de los hechos de violentos.

Las anteriores estadísticas nos indican que hay que rediseñar el POS, y tener en cuenta estas importantes variables, ya que las condiciones socioeconómicas, culturales y en especial de género y diversidad afectan la demanda en salud y los costos fiscales. Se debe replantear la ejecución de las políticas públicas y en especial la salud pública. Para la CGR, ésta es una de las problemáticas que se plantean y consideramos que es el talón de Aquiles, y una de las causas de la emergencia social declarada por el gobierno.

### **Situación de otros grupos ante la equidad y diversidad**

#### **Indígenas, negros y afro caribeños en América latina**

La situación de los pueblos indígenas ha empeorado en las últimas décadas por la mayor precarización de las economías de subsistencia y el peso del mercado internacional en éstas. La población afro latina, sufre una situación de mayor desventaja por no contar con territorios de origen, su vida pasa en el espacio urbano donde viven segregados y marginados a la extrema pobreza. Los pueblos indígenas, afrolatinos o afrocaribeños, presentan los peores indicadores económicos y sociales en el continente (CEPAL, 2000).

La experiencia de los últimos años en América Latina, sugiere que si las demandas diversas de los grupos indígenas y afrocaribeños no son canalizadas hacia alternativas de desarrollo con equidad, donde la identidad propia y las especificidades de cada grupo estén reflejadas y encuentren espacios de desarrollo y legitimidad, se podrán presentar

momentos de crisis en varios países. Por ejemplo las protestas de la etnia Mapuche en Chile.

La discriminación étnica (no sólo la discriminación hacia la mujer) es una de las principales causas de la inequidad en salud, dado que, por ejemplo, las poblaciones indígenas viven en condiciones de extrema pobreza en materia de salud, subalimentadas y en extrema precariedad sanitaria. (CEPAL, 2000).

#### **Situación de los grupos con diversidad sexual**

Se debe reconocer que si ha habido adelantos en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y de la diversidad sexual, donde se han logrado reformas constitucionales, normativas, legales y reglamentarias, en especial gracias al esfuerzo que han realizado estos sectores, para que así suceda.

Tales como el reconocimiento de la ciudadanía de la mujer en 1954, el reconocimiento de la sustitución pensional en parejas del mismo sexo en el 2008. El 27 de enero de 2009, la Corte Constitucional con la sentencia C-290, reconoció a las parejas del mismo sexo, una serie de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, migratorios y penales, antes reservados únicamente a parejas heterosexuales.

Sin embargo, hoy son las mujeres las principales víctimas de violencia al interior de la familia, femicidio, violación, y acoso sexual, en tanto que las personas con identidad sexual diversa son generalmente víctimas de crímenes homofóbicos.

Lamentablemente en Colombia muere una mujer cada seis días en manos de su esposo o compañero y Bogotá tiene porcentajes de violencia física contra la mujer mayores del 45% (Encuesta Nacional de Demografía y Salud). En Bogotá en el 2006, el mayor porcentaje de femicidio estuvo en el rango entre 26 y 35 años; mientras que entre los años 2000 y 2005 se registraron 60 homicidios contra hombres gay, que según los activistas LGBTI presentan actividad sexual previa al homicidio y violencia exagerada.

En cuanto a los derechos de la mujer el primero que se debe proteger al igual que para todos los seres humanos, ante todo es el derecho a la vida. Para el año 2009 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>28</sup> reporta la violencia de pareja como la tercera causa de muerte en la mujer. De 345 casos en los cuales se determinó la circunstancia de muerte el 13.9% (48 muertes) fue por maltrato de

la pareja y 58 o sea el 16% se da por acción militar. En 1.178 casos no hubo información.

La violencia de pareja sigue representando en el país uno de los temas más preocupantes en relación con la calidad de vida de la mujer. Según Medicina Legal, de 138.617 casos de lesiones personales presentados en el 2009, 93.862 son de violencia intrafamiliar y la violencia de pareja ocupa el primer lugar con 61.139 casos, en los cuales el 86.6% las mujeres son la víctimas, con un aumento de 4.059 casos en relación al 2008<sup>29</sup>.

En relación con la violencia intrafamiliar es importante resaltar que además de las secuelas físicas quedan las psicológicas, las cuales perduran más en el tiempo dejando en el mayor número de casos una impronta que afecta la confianza interpersonal y, por lo tanto, las relaciones sociales. “Entre los problemas psicológicos que ocasiona, además de la ansiedad, depresión, ideas de suicidio, trastornos del sueño, de la alimentación (comidas irregulares, anorexia, bulimia, etc.), destaca por su importancia el trastorno del estrés postraumático”<sup>30</sup>.

Cabe resaltar que aunque existen cifras respecto a homicidios, no existe mayor información o estudios acerca del tema de la salud de la población LGTBI en Colombia. Se conoce la discriminación cultural hacia ellos, pero no hay reportes de acceso o falta de acceso al SGSSS, este es un tema que se debe estudiar más a fondo, para lograr obtener cifras reales y crear planes puntuales.

## Género y acceso a la salud

Es importante destacar que no toda desigualdad en salud entre mujeres y hombres implica inequidad de género, este concepto se reserva para aquellas desigualdades que se consideran “innecesarias, evi-

tables y, además, injustas” y que se asocian a desventajas sistemáticas en el plano socioeconómico<sup>31</sup>.

Para la Organización Mundial de la Salud. “El enfoque de salud pública basado en el género parte del reconocimiento de las diferencias entre el hombre y la mujer. Ello nos sirve para determinar cómo difieren los resultados, experiencias y riesgos sanitarios entre hombres y mujeres, niños y niñas, y para actuar en consecuencia”<sup>32</sup>.

De igual forma se considera que: “algunos de los factores socioculturales que impiden que las mujeres y niñas se beneficien de servicios de salud de calidad y alcancen el máximo nivel posible de salud son:

- Las desigualdades en las relaciones de poder entre hombres y mujeres;
- Las normas sociales que reducen las posibilidades de recibir educación y encontrar oportunidades de empleo;
- La atención exclusiva a las funciones reproductoras de la mujer; y
- El padecimiento potencial o real de violencia física, sexual y emocional.

La pobreza es un importante obstáculo a la obtención de buenos resultados sanitarios en ambos sexos, pero tiende a constituir una carga más pesada para las mujeres y niñas debido, por ejemplo, a las prácticas alimentarias (malnutrición) y al uso en la cocina de combustibles que pueden causar neumo-patía obstructiva crónica.<sup>33</sup>”

En el campo de la atención en salud se evidencian también las diversas formas de discriminación y el peso de las visiones etnocéntricas de salud que son también construcciones culturales.

La equidad de género en salud no se traduce en tasas iguales de mortalidad y morbilidad en mujeres y hombres, sino en la eliminación de diferencias remediables en las oportunidades de disfrutar de salud y de no enfermar, discapacitarse o morir por causas prevenibles. La equidad de género en la atención de la salud no se manifiesta en cuotas iguales de recursos y servicios para hombres y mujeres; sino, por el contrario, que los recursos se asignen y se reciban diferencialmente, de acuerdo con las necesidades particulares de cada sexo y en cada contexto socioeconómico.

Dicha equidad supone que los recursos de atención se asignen diferencialmente según las necesidades

28 Instituto Nacional de Medicina Legal t Ciencias Forenses. “Violencia intrafamiliar. Colombia, 2009. Niños, niñas, adolescentes y mujeres, las víctimas de la violencia intrafamiliar. Pedro A. Carreño Samaniego. Forensis 2009. Mayo de 2010. Página 35.

29 Op. cita, página 79 y 115.

30 Op cite, página 116.

31 Whitehead M. The concepts and principles of equity and health. Copenhagen: World Health Organization for Europe; 1990.

32 Organización Mundial de la Salud, en: <http://www.who.int/features/qa/56/es/index.html>, consultada el 25 de junio de 2010 a las 14:02

33 OMS, en: [http://www.who.int/topics/womens\\_health/es/](http://www.who.int/topics/womens_health/es/), consultada el 25 de junio de 2010 a las 12:20

particulares de mujeres y hombres, los servicios se reciban de acuerdo con las necesidades de cada sexo, y se paguen según la capacidad económica de las personas, no según la necesidad o riesgo diferencial por sexo<sup>34</sup>.

El género todavía no se ha integrado en el análisis de los servicios de salud, que se ha limitado a considerar las necesidades asociadas a las diferencias biológicas de sexo. Difícilmente se consideran las interacciones entre el sexo y variables no relacionadas con necesidades biológicas (cobertura y modalidad de aseguramiento, nivel de ingreso, carga de responsabilidad familiar), pese a su potencial para producir inequidades en la atención y a la posibilidad de modificarlas a través de intervenciones.

### Perfil epidemiológico y acceso a la salud para las mujeres

En cuanto a la mortalidad materna, debe señalarse que Colombia viene avanzando en el control a la mortalidad por causas asociadas con la maternidad como se puede observar en la gráfica 2, presentándose en algunas regiones tasas superiores al promedio, como en Orinoquía y Amazonía, donde la tasa es de 141 por 100 mil nacidos vivos; estas cifras son preocupantes si se tiene en cuenta que no todas las muertes maternas quedan registradas como tales.

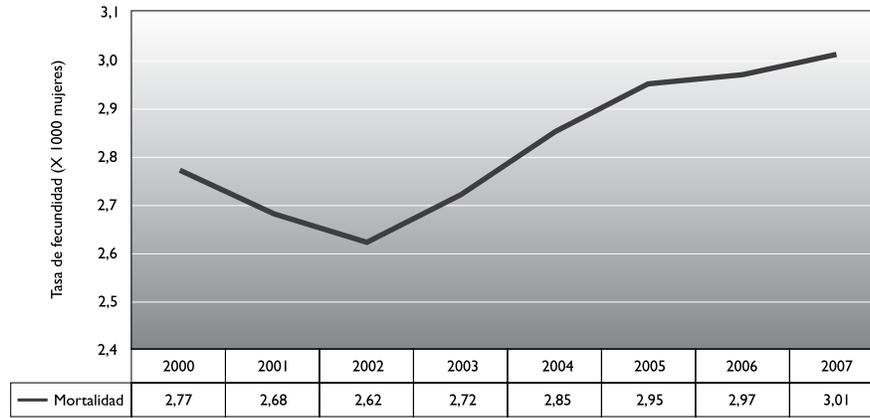
34 Braveman P. Monitoring equity in health: a policy-oriented approach in low- and middle-income countries. Geneva: World Health Organization; 1998. p. 2.



**Fuente:** Elaborado por grupo de observatorio en salud. Fuente: Programa "Así vamos en Salud".  
URL: <http://www.asivamosensalud.org/>

Esto hace urgente adoptar una política de Salud Sexual y Reproductiva (SSR), orientada a reducir los factores de vulnerabilidad y a introducir mejoras drásticas en la cobertura y la calidad de la atención. A este respecto el PND 2006 - 2010 plantea acciones específicas en el campo de la salud sexual y reproductiva con base en las situaciones presentadas en los años anteriores.

### Comparativo de la tasa de fecundidad en mujeres entre los 10-14 años (2000-2007)



**Fuente:** Elaborado por grupo de observatorio en salud. Fuente: Programa “Así vamos en Salud”.  
URL: <http://www.asivamosensalud.org/>

A pesar de suponerse continuidad en la política de gobierno en el año 2006 se da un pico en la fecundidad de niñas de 10 a 14 años, el cual sólo inicia su descenso en el 2007 como se ve en la gráfica No. 3.

Teniendo en cuenta que el porcentaje de partos atendidos en la década anterior representó porcentajes de (94% de las mujeres en zonas urbanas y 69.8% en zonas rurales<sup>35</sup>), para disminuir la tasa de mortalidad materna se propuso para el siguiente decenio mejorar sustancialmente la calidad de la atención del parto institucional y de los controles prenatales, implementando mecanismos que permitieran la captación temprana de las mujeres gestantes, identificar y tratar los riesgos biológicos y psicosociales, e implementar mecanismos para facilitar el acceso a los servicios de salud de las mujeres gestantes de las zonas rurales y de zonas de conflicto armado, entre otros aspectos acciones que avanzaron.

Según Profamilia, el embarazo no planeado no es un problema exclusivo de la población adolescente (más de la mitad de las mujeres embarazadas, 52%, reporta no haber deseado el embarazo en ese momento). Las diferencias más significativas, entre la tasa de fecundidad observada y la deseada para el 2003, se presentó en las zonas rurales y en grupos de mujeres con menores índices de escolaridad, así

como entre las mujeres afectadas por el desplazamiento interno; estas cifras, como señala el MPS<sup>36</sup>, sugieren problemas en el acceso, la utilización, la apropiación y la continuidad de los métodos de planificación familiar, y significan un elevado costo en términos de salud y calidad de vida, en la medida en que los embarazos no planeados pueden convertirse en embarazos de riesgo o favorecer prácticas de riesgo, especialmente el aborto inseguro, problemas que actualmente se siguen presentando.

La CGR ve con gran preocupación lo descrito en la gráfica 3, del informe “Así vamos en salud” donde la tasa de fecundidad materna en niñas entre los 10 y los 14 años aumentó significativamente entre el 2003 al 2007. El incremento exponencial, pone en entredicho los planes de prevención y promoción de todo el SGSSS y la eficiencia de los recursos que se están utilizando para el POS y para los planes de salud pública donde involucra la responsabilidad a todos los actores del sistema en salud, el sector educativo y la familia.

<sup>35</sup> Profamilia, ENDS - 2000.

<sup>36</sup> República de Colombia. Ministerio de Protección Social, op. cit., 2003.

En el año 2009, como resultados de esta intervención se tamizaron 78.915 gestantes no afiliadas y se diagnosticaron 121 casos de infección por VIH (para un porcentaje de positividad de 0,15%). El 100% (121) de las gestantes con diagnóstico de VIH recibieron atención integral (tratamiento profiláctico antirretroviral durante la gestación hasta los 28 días del postparto, seguimiento virológico y recuento de linfocitos)<sup>37</sup>.

En la estrategia para la reducción de la transmisión perinatal del VIH enmarcada en el Plan Nacional de Salud Pública, en el año 2009 el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud apropió recursos por valor de \$3.000 millones, a través del Acuerdo 396 de 2008 de la Subcuenta de Promoción del FOSYGA, para financiar actividades de educación, información y fomento de la salud y de prevención de la enfermedad en mujeres no afiliadas al SGSSS. Para la CGR es preocupante la inversión de los recursos públicos, si no hay articulación de políticas públicas fracasan las acciones, como indican las estadísticas epidemiológicas en el tema.

Según la región del país se observa que en la selva y el llano prevalecen las enfermedades carenciales, infectocontagiosas y parasitarias, y en la zona andina las enfermedades de los tejidos dentales. La Sierra Nevada de Santa Marta cobija las etnias indígenas de los arahuacos, koguis, wiwa, kankuamo y yupka y allí predominan enfermedades diarreicas agudas (EDA), infecciones respiratorias agudas (IRA), desnutrición y enfermedades carenciales, tuberculosis, enfermedades dentales y enfermedades de la piel.

En la etnia de los gitanos la situación de salud es mejor, aunque se presentan algunos casos de enfermedades cardiovasculares y respiratorias. En la región Pacífica, donde habita gran parte de la población afrocolombiana, prevalecen tuberculosis, EDA, IRA, desnutrición, paludismo, fiebre tifoidea, fiebre amarilla y otras enfermedades como cáncer y VIH/sida. Los factores que influyen en la problemática de salud de los grupos étnicos son: pérdida de territorio, destrucción de recursos naturales y deterioro de medio ambiente, cambios socioculturales asociados al incremento del contacto e interacción<sup>38</sup>.

37 Informe Anual del CNSSS a las comisiones séptimas del Senado de la República y Cámara de Representantes 2008 - 2009.

38 OPS. La Salud en las Américas. Edición de 2007. Perfil Colombia 2007.

## Cobertura del SGSSS por género y grupo poblacional

Según el MPS en el 2005, el porcentaje de hombres afiliados al Régimen Contributivo, (RC), era de 48.08%, mientras que las mujeres 51.92%. Para la vigencia 2008 el total de afiliados el RC era de 17.234.265, el 52,15% mujeres (8.988.044) y el 47,85% hombres (8.246.221). En el Régimen Subsidiado, con corte a febrero de 2010, los porcentajes de afiliación son 51.57% de mujeres y 48.42% de hombres. Estos porcentajes son similares, si se comparan con el tipo de población por sexo a nivel nacional, donde se observa un 49% de población masculina y 51% de población femenina (DANE, Censo 2005). En cuanto a la esperanza de vida al nacer para 2007 en hombres era de 70,7 y mujeres 77,5 años.

En la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, (ECV), 2008, el DANE muestra cifras de afiliación al SGSSS por regímenes, donde se observa que la afiliación al régimen contributivo cayó de 63,1 en 2003 a 48,5 en 2008, mientras que la cobertura del régimen subsidiado pasó de 36,9 en 2003 a 51,1 en 2008.

Según el DANE, en los últimos 50 años Colombia ha experimentado un proceso de profundas transformaciones demográficas. Estos cambios se caracterizan por el descenso sostenido de las tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad infantil, el incremento de la esperanza de vida y la creciente concentración de la población en las áreas urbanas.

## Conclusiones y recomendaciones

Los países de América Latina, incluyendo a Colombia, han respondido a través de variadas estrategias y se han adoptado leyes, planes, políticas y programas para mejorar el acceso a la salud. No obstante, los servicios de salud no contemplan aún las diferencias de género y no parecen preparados para los problemas que las mujeres y otros grupos discriminados presentan. Sigue existiendo una fuerte brecha en las tasas de fecundidad en América del Sur, siendo bastante más altas en las zonas rurales que en las urbanas.

En cuanto al acceso a la información y servicios en salud, a que tienen derecho las mujeres, es deficiente la información sobre las enfermedades específicas (cáncer de mama, cáncer cervical, etc.) no es amplia sobre todo en áreas rurales. Colombia ha adelantado considerablemente en los últimos años en la creación de políticas públicas y planes

de desarrollo donde se incluye género y diversidad, pero es mucho el camino que se debe recorrer para que lo que se encuentra plasmado en papel se ejecute y la población vulnerable y discriminada logre el acceso en condiciones de igualdad.

A pesar de que las mujeres en edad fértil consultan más por ETS, no se ha hecho una campaña de salud pública masiva enfocada hacia los hombres, quienes las ETS son en la mayoría asintomáticos. Esto demuestra que las políticas públicas no se están realizando eficientemente, teniendo en cuenta los perfiles epidemiológicos diferenciados por sexo, edad y raza.

Es importante el desarrollo de los sistemas de información y la inclusión de la información útil para la vigilancia y control de los problemas de salud, según los determinantes sociales étnicos y culturales, y del acceso a los servicios de salud.

En la estrategias de política pública en salud, deben estar articuladas con los ministerios, las EPS, los secretarios de salud departamentales y municipales y la familia principalmente. Es urgente hacer un plan de choque de salud pública, en la población de 10 a 14 años ya que siguen presentándose embarazos prematuros y, peor aún, no deseados.

### **Bibliografía de la sección**

1. Constitución Política de Colombia 1991.
2. CEPAL - Serie Mujer y desarrollo. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina.
3. Conpes Social 91 2005: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio – 2015.
4. <http://www.presidencia.gov.co/equidad/antecedentes.htm>, consultado abril 4 de 2010.
5. Plan Nacional de Desarrollo 2006 2010. Estado comunitario: Desarrollo para todos.
6. Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005.
7. MPS, ¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado. Ministerio de la Protección Social.
8. Programa de Apoyo a la Reforma de Salud- PARS. La seguridad social en la encrucijada - Tomo I 2007.
9. Decreto 3039 de 2007.
10. Ley 1122 de 2007.
11. CGR. Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral. Modalidad Regular. MPS, vigencia 2007.
12. Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, 1994; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995.
13. Whitehead M. The concepts and principles of equity and health. Copenhagen: World Health Organization for Europe; 1990.
14. Dinem, GTZ, Proyecto Proequidad, Planes Locales de Salud con Equidad de Género, Bogotá, 2000.
15. Braveman P. Monitoring equity in health: a policy-oriented approach in low- and middle-income countries. Geneva: World Health Organization; 1998. p. 2.
16. Evans T, Whitehead M, Diderichsen F, Bhuiya A, Wirth M (Eds.). Challenging inequities in health: from ethics to action. New York: Oxford University Press; 2001. p. 10.
17. Weisman CS. Women's health care. Baltimore: The Johns Hopkins University Press; 1998. pp. 106–110.
18. Serra M, Gómez OL, Méndez F, González E. Equidad y género en el acceso a los servicios de salud en Colombia. Informe de investigación. Concurso de investigación “Género, equidad y acceso a los servicios de salud”. Washington, D.C.; Organización Panamericana de la Salud; 2001.
19. [http://www.presidencia.gov.co/equidad/documento\\_politica.pdf](http://www.presidencia.gov.co/equidad/documento_politica.pdf), consultado abril 4 de 2010
20. Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina, 1999–2000. Santiago de Chile: CEPAL; 2000.
21. República de Colombia. Ministerio de Protección Social, Política Nacional de Salud Sexual y reproductiva, 2003.
22. República de Colombia. Ministerio de Salud, Situación de salud en Colombia, indicadores básicos 2002.
23. Profamilia, ENDS – 2000.

24. Informe Anual del CNSSS a las comisiones séptimas del Senado de la República y Cámara de Representantes 2008 – 2009.

25. OPS. La Salud en las Américas. Edición de 2007. Perfil Colombia 2007.

## **Género diversidad y educación<sup>39</sup>**

### **Perspectiva de género y diversidad en las políticas educativas en Colombia**

Según el DNP, en materia de género existen estudios que señalan que, en general, se ha logrado paridad en el acceso a la educación en Colombia entre hombres y mujeres. En cuanto a los grupos étnicos, minorías y grupos vulnerables, se enfrentan retos diversos como lo son el acceso a la educación y la calidad de la misma. La baja cobertura educativa para este grupo poblacional aumenta considerablemente las desigualdades en el desarrollo del país. En el caso de la población desplazada, compuesta en su mayoría por mujeres, el acceso al sistema educativo es por lo general muy bajo o nulo, situación que se hace especialmente crítica en la zona rural.

El caso de los afrocolombianos resulta aún más preocupante, pues a pesar del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país en la Constitución, de los convenios internacionales en materia educativa orientados a la protección de la población afrocolombiana, palenquera y raizal, la discriminación histórica y la invisibilidad de estas etnias afecta su desarrollo. En este sentido, “las iniciativas y políticas públicas no necesariamente reconocen tal diversidad étnico-cultural, que además interactúa con la diversidad territorial” (DNP, 2008: 31). La calidad de la educación es por lo general deficiente, se presentan altas tasas de inasistencia, deserción, los estudiantes afrocolombianos son discriminados permanentemente.

Adicionalmente, en la población afrocolombiana persisten tasas de analfabetismo superiores al promedio nacional y el promedio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los municipios que concentran la mayor parte de la población afro en Colombia, se encuentra muy por encima del promedio nacional (DNP, 2008: 44).

## **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006**

En el PND 2002-2006, la educación aparece como un “factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social”. El diagnóstico acerca de la educación subraya fallas en el acceso y la calidad de la misma, factores que desencadenan desigualdad y concentración de las oportunidades. Esto ocurre en la educación primaria, secundaria y superior.

Uno de los ejes de acción fue la ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior. Se pretendió crear un millón y medio de cupos educativos y de esta forma aumentar la cobertura bruta de 82% a 92%, para dar prioridad a la población vulnerable: desplazados, indígenas, afrocolombianos y grupos con discapacidad.

En cuanto a los grupos étnicos, el Plan señalaba la necesidad de garantizar el desarrollo propio de cada grupo, de acuerdo a sus valores culturales. La educación se encuentra enmarcada dentro de las prioridades y se busca el respeto por la identidad cultural, por ello se estableció la promoción de proyectos de etnoeducación, mientras que en materia estadística, se determinó propender por la introducción de una variable étnica.

De los afrocolombianos, se reconoce que viven en condiciones inferiores a las del resto de la población, específicamente en lo referente a analfabetismo, deserción, y falta de oportunidades para el acceso a la educación. Lo anterior se relaciona con los bajos niveles de gestión que existen en algunas regiones con población mayoritariamente negra. El PND contempla acciones tendientes a reducir las desigualdades y fortalecer su identidad cultural, como el fortalecimiento del programa de etnoeducación, la cátedra de estudios afrocolombianos y la promoción de programas y proyectos que, mejoren el acceso a la educación.

Respecto a género, el PND hacía referencia a la situación de las mujeres, en el sentido de que la educación, los planes, programas y proyectos derivados de la Revolución Educativa, serían consultados con la Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer.

## **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**

En el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, la educación aparece como un medio para contrarrestar las desigualda-

39 Fundación Avancemos Solidarios. Consultores externos de la Contraloría General de la República. Catalina Cuervo Delgado. Directora de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el sector Social.

des, al ser una medida de carácter compensatorio, que puede contribuir a equiparar las oportunidades. Las desigualdades en la sociedad colombiana se presentan tanto en lo poblacional como lo regional. En general, se identifican en capacidades, niveles de pobreza, desarrollo de las instituciones públicas y características geográficas. En este sentido, el plan plantea la universalización de la educación inicial y se propone alcanzar un 73% de cobertura en la educación media. A la fecha de este informe según el SIGOB se cumplió y en el informe de auditoría modalidad regular al MEN en el PGA 2010 se describe al detalle este tema.

La educación también aparece como un canal fundamental para disminuir el desempleo. Se señala una relación directa entre el nivel educativo y las tasas de desocupación evidenciando un registro más alto de desempleo en la población con bajos niveles de educación. De igual forma se busca disminuir la tasa de desempleo en jóvenes, del 26% al 20% y reducir el promedio de búsqueda del empleo.

Según Medicina Legal en términos de la violencia intrafamiliar "...el acceso limitado a la educación es uno de los factores que conlleva consecuencias como las siguientes:

- No permite que las víctimas cuenten con los recursos intelectuales necesarios para entender por qué es uno de sus derechos, no continuar tolerando episodios violentos en su contra.
- Incide en que no cuenten con las herramientas necesarias para la comprensión de su derecho a ser respetadas en todos sus ámbitos personales.

- Dificulta el acceso a posibles fuentes de ingresos que les permita tomar la decisión de alejarse del agresor sin el miedo a quedarse sin apoyo económico<sup>40</sup>.

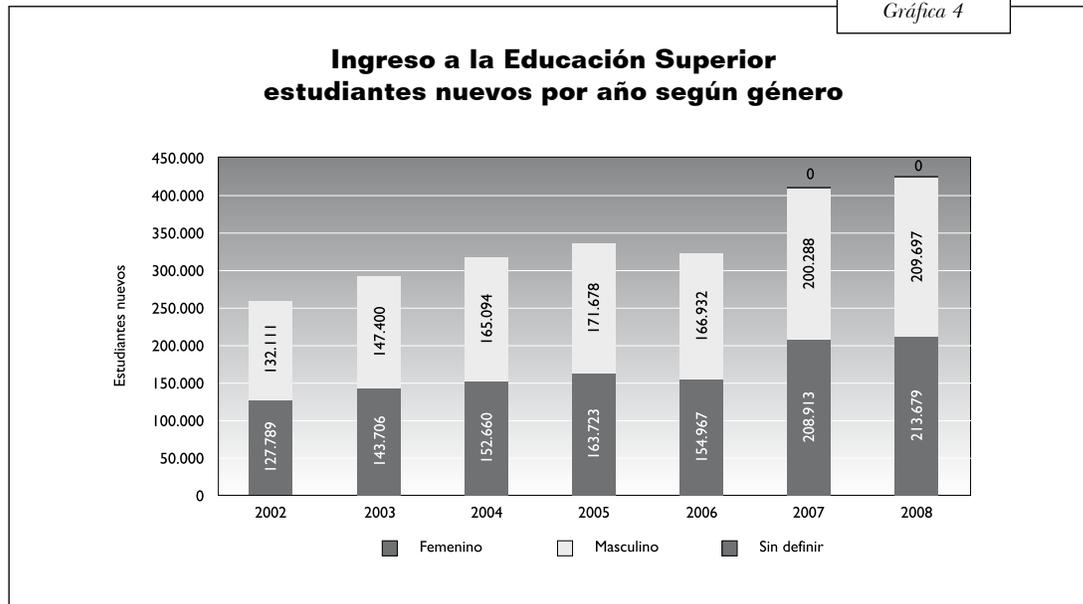
La relación entre género y educación no se limita al acceso a la educación primaria, ya que "en Colombia la cobertura en educación primaria es elevada y guarda la misma proporción para hombres y mujeres" (Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: desarrollo para todos 2006-2010, p. 444). En cuanto a educación secundaria y superior, persisten dificultades por las bajas tasas, aunque no hay disparidad en materia de género, pero si en materia de acceso generalizado para la mayor parte de la población, es decir, que un gran número de mujeres y hombres de los estratos bajos no tienen opción de ingresar a la Universidad, lo que no refleja ningún avance en política de equidad económica la cual como ya se ha expresado transversaliza el tema de género.

Según estadísticas del Ministerio de Educación para el 2009 había 4.236.086<sup>41</sup> jóvenes en edad de estudiar de los cuales solo un 23.5% logró acceder a la Universidad y un 12% a educación técnica quedando 2.731.676 jóvenes por fuera del sistema o sea un 65% de la población potencial.

---

40 Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, op citae, página 117.

41 Ministerio de Educación. Sistema nacional de información de la educación superior. En: <http://www.mineducacion.gov.co/sistema-de-informacion/1735/article-212350.html>, consultada el 25 de junio de 2010 a las 12:11



**Fuente:** Ministerio de Educación. Sistema nacional de información de la educación superior. En: <http://200.41.9.227:7777/MEN/consultas/ContenedorRepConsultas.jsp>, consultada el 25 de junio a las 13:13.

Con respecto a la educación superior y la remuneración, según el experto Juan David Barón en varias investigaciones refleja que existe una marcada diferencia entre los salarios de hombres y mujeres, donde la tendencia muestra que los hombres son los que reciben mejores ingresos. Pero Barón explica que la diferencia salarial de género se debe, entre otras razones, a las diferencias en la experiencia laboral, en las diferencias en las características personales y familiares, en el nivel educativo, las tasas de promoción o ascenso laboral e incluso la discriminación.

Utilizando los datos del Observatorio Laboral para la Educación, el experto en su análisis sobre la vinculación de los recién graduados de la educación superior, destaca que las mujeres recién graduadas ganan en promedio \$1.253.000 y los hombres, \$1.444.000, lo que representa una brecha salarial de 15%.

Por otro lado, destacó que también hay amplias diferencias cuando se comparan los recién graduados hombres y mujeres que ganan menos de un millón de pesos. El 27,4% de los graduados mujeres reciben estos ingresos, mientras que el porcentaje de hombres con este salario es de 22,9%. Así sucede con los hombres que ganan menos de dos millones de pesos, donde la proporción es de 46,5%; mientras que la de las mujeres es de 49,1%. Esto sugiere que

los hombres ganan en todos los niveles más que las mujeres.

Regionalmente, la zona con ingresos más altos es Bogotá-Cundinamarca, donde se presentan brechas de 17,7% entre hombres y mujeres. La región de la Amazonía y la Orinoquía presenta una brecha de 13,9% y la Pacífica, 10,3%. La región Caribe es la que presenta una menor brecha con 6,9%.

El análisis presentado muestra una diferencia salarial de los recién graduados hombres y mujeres de Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas de 16,4% y 15,6%, respectivamente. Los hombres graduados de IES públicas ganan en promedio \$1.334.000 y las mujeres, \$1.146.000. Por su parte, los hombres recién graduados de IES privadas ganan en promedio \$1.528.000 y las mujeres, \$1.322.000.

Por áreas del conocimiento, se aprecia una brecha importante en áreas como economía, agronomía, ciencias de la salud e ingeniería donde los salarios entre hombres y mujeres presentan unas diferencias de 16,9%, 12,8%, 11% y 10,2%, respectivamente, siempre los hombres siendo los mejor remunerados. Por el contrario, en áreas como bellas artes y matemáticas, la diferencia salarial es del 0,2% y 4,3%, respectivamente.

Barón explica que existen marcadas diferencias salariales por género entre los recién graduados de pregrado en Colombia y que dichas diferencias dependen del nivel de salarios y de la región en donde se estudie. Estas brechas están entre el 5% y el 25%, a favor de los hombres. Además, subraya que las diferencias persisten cuando se analiza por área de conocimiento, región o tipo de institución a la que se asistió, siendo éstos factores fundamentales en la determinación del salario para personas que apenas se están incorporando al mercado laboral<sup>42</sup>.

Por otro lado, el gobierno nacional asume compromisos en materia de género a partir del Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres. Dichos compromisos se plasman en el PND y corresponde al Observatorio de Asuntos de Género, adscrito a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, efectuar el seguimiento de estos acuerdos.

Con respecto a grupos minoritarios y vulnerables, en el plan se evidencia el requerimiento de atención prioritaria por parte del Estado colombiano, en especial para comunidades indígenas, afrocolombianas, pueblo ROM y raizales, que tienen bajas posibilidades de acceder y permanecer en el sistema educativo. Situación similar presentan los afectados por la violencia – desplazados, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley, hijos de desmovilizados, entre otros- así como las personas con discapacidades, menores en riesgo social, jóvenes y adultos iletrados, los habitantes de fronteras y la población rural dispersa.

Dentro de los grupos vulnerables, los desplazados tienen atención especial y prioritaria en materia educativa; por lo anterior, se promueve la articulación entre los gobiernos locales para dar solución a la problemática. Se considera que el modelo educativo debe responder a las necesidades de los desplazados, ser flexible, buscar nivelar a los desplazados en un lapso de tiempo corto y ser prioritario tanto en regiones receptoras como en expulsoras, de tal forma que se promueva el retorno de la población a sus lugares de origen.

En educación dirigida a las comunidades indígenas, se ha avanzado en la construcción de programas de

etnoeducación, que buscan articularse al sistema educativo colombiano, al mismo tiempo que preservar los valores de los pueblos indígenas. Se espera también atender a las poblaciones afrocolombianas, a través de la ampliación de cobertura, subsidios que eviten la deserción escolar y articulación de las políticas diseñadas para el cumplimiento de los ODM. Así mismo, se busca fortalecer la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. La CGR realizó el seguimiento del préstamo BIRF 7540 en el 2010, el cual tiene por objeto el apoyo a la educación de grupos étnicos y la zona rural, el cual a la fecha de este informe se encuentra en etapa preliminar donde se evalúan las acciones emprendidas para este objeto.

### **Plan Decenal de Educación 1996-2005**

En el Plan Decenal de Educación 1996-2005 se subrayaban dificultades relacionadas con las altas tasas de analfabetismo, especialmente en la zona rural, al igual que avances en educación primaria, en contraste con el acceso a la secundaria.

El diagnóstico educativo del plan señalaba que “... nuestra sociedad registra aún profundas inequidades”. Los más pobres no están recibiendo las mismas oportunidades de calidad y cobertura del servicio educativo que los sectores medio y alto. Existen diferencias sensibles entre la educación que se ofrece en las ciudades principales y en las zonas rurales. Aún es necesario trabajar mucho para disminuir la diferencia de oportunidades atribuibles a factores étnicos o de género”. Por lo tanto, uno de los desafíos del Estado colombiano en materia educativa, se refiere al reconocimiento de Colombia como un país diverso en lo étnico, cultural y regional.

Como alternativas para superar la inequidad, el Plan Decenal señalaba la importancia de reconocer la diversidad regional, étnica, de género, religiosa y social, además de pretender integrar en un solo sistema la institucionalidad del sector, incluyendo de esta forma la educación formal, no formal, y las modalidades de atención a grupos étnicos y campesinos, entre otras. Se reconoce, así mismo, la importancia de asegurar la educación para grupos poblacionales con características específicas, que requieren condiciones especiales para su acceso y permanencia.

Finalmente, el Plan previó el desarrollo de programas y proyectos que contribuyeran a eliminar las desigualdades entre los grupos poblacionales: a) atención a pueblos indígenas y raizales, comu-

42 Centro Virtual de Noticias de la Educación -CVNE- ( [www.mineduacion.gov.co/cvne](http://www.mineduacion.gov.co/cvne) ). Igualmente, Toda la información sobre el Observatorio Laboral para la Educación, encuéntrela en [www.graduadoscolombia.edu.co](http://www.graduadoscolombia.edu.co), consultada el 30 de junio de 2010 a las 21:15.

nidades afro-colombianas; b) atención a personas con limitaciones o capacidades excepcionales; c) atención a la población rural; y d) atención a grupos marginales urbanos.

### **Plan Decenal de Educación 2006-2016**

En el Plan Decenal de Educación 2006-2016 del cual la CGR formó parte de la mesa 8, se establece que "...el Estado debe garantizar el pleno cumplimiento del derecho a la educación en condiciones de equidad para toda la población y la permanencia en el sistema educativo desde la educación inicial hasta su articulación con la educación superior". La educación aparece como un vehículo a través del cual es posible lograr la transformación de la realidad social, política y económica, alcanzar la igualdad, equidad e inclusión.

Uno de los objetivos del plan es diseñar y aplicar políticas dirigidas a lograr la inclusión, diversidad, diferencia, identidad y equidad, basadas en: a) enfoque de derechos y deberes; b) principios de equidad, inclusión, diversidad social, económica, cultural, étnica, política, religiosa, sexual y de género; c) valoración y tratamiento integral de los conflictos; y d) respeto por la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

Dentro de esta estrategia también se enfatiza en la necesidad de incrementar la calidad y cantidad de instituciones de educación en entes territoriales y organizaciones de la sociedad civil, para que cuenten con planes, programas y proyectos orientados al reconocimiento de las diferencias culturales, étnicas, religiosas, políticas, socioeconómicas, de opción sexual y de género. Se espera incorporar estos temas en el currículo de todas las áreas del saber, así como incluir reflexiones sobre las identidades de género, que favorezcan la prevención y posibiliten la erradicación de las desigualdades y actos de violencia que, en esta materia se puedan presentar.

Las cátedras sobre temas étnicos, de diversidad y de género son un propósito para impartir en el sistema educativo. Los Proyectos Educativos Institucionales, (PEI), y los manuales de convivencia deben incluir los temas de equidad, legalidad, inclusión social y respeto por la diversidad de todo tipo. Así mismo, se busca capacitar a los docentes en temas sensibles al género y diversidad.

Dentro del marco del respeto por la diversidad, se busca contribuir a la formación de las personas y co-

munidades afrocolombianas, para que desarrollen su proyecto de vida de acuerdo a sus propias vivencias, contexto y necesidades. Así mismo, se propende por desarrollar las cátedras de estudios afrocolombianos. Todo lo anterior, con miras a incrementar los índices de equidad y cerrar la brecha.

A su vez, se espera fortalecer los currículos de etnoeducación y que las comunidades interrelacionen sus planes de vida y conocimiento ancestral con sus proyectos educativos, además de contemplar la asignación y gestión de recursos para garantizar el acceso y la permanencia al sistema educativo para la población vulnerable, con necesidades educativas especiales, grupos y comunidades indígenas, afrocolombianos, raizales y ROM, entre otras.

### **Recursos destinados a educación: Sistema General de Participaciones, (SGP)**

La Nación es la encargada de realizar las transferencias a las entidades territoriales, para el financiamiento de la prestación de este servicio público. Los departamentos, por su parte, se encargan de coordinar el desarrollo regional, apoyar a los municipios técnica, administrativa y financieramente y garantizar la prestación del servicio educativo en sus territorios, en aquellos casos en que los municipios no hayan sido certificados. Por último, estos deben prestar directamente, o a través de terceros, el servicio de educación.

La ley 715 de 2001 establece que el 58,5% de los recursos de SGP se destinarán para educación. Con estos recursos se busca financiar la prestación del servicio, así como propender por la ampliación de cobertura y calidad.

De igual forma, la ley establece como beneficiarios del SGP a los resguardos indígenas, los recursos son administrados por el municipio al que pertenece el resguardo respectivo o por el departamento cuando corresponde. La Contraloría General de la República y las contralorías territoriales son las encargadas de ejercer el control, seguimiento y verificación de la gestión y el manejo de los recursos. Dentro de las responsabilidades de la gestión fiscal desafortunadamente seguimos encontrando, en las auditorías realizadas en el PGA 2009, que muchos de los recursos de la educación presentan fallas en la contratación, contabilidad, registros presupuestales, embargos a las cuentas de SGP educación, y peculados por apropiación indebida, entre otros hallazgos. La mala utilización de estos recursos,

impiden la inclusión social de la población vulnerable, afectando millones de niños. Anualmente la CGR en su mandato constitucional obliga a los entes territoriales a realizar planes de mejoramiento y también se formulan múltiples funciones de advertencia para cuidar los recursos públicos. Sin embargo, encontramos también desarticulación en el diseño de las políticas públicas con respecto a las necesidades del PEI, en lo referente a la etnoeducación, en especial en la zona de Amazonas y Tumaco, como pudimos comprobar en dos agendas ciudadanas realizadas con la embajada de Holanda y la CGR en el año 2009.

A pesar de que la ley 715 trató de ser más incluyente, con respecto a los resguardos indígenas, aún falta trabajar más de cerca en políticas de impacto que lleguen a esta población, teniendo en cuenta su origen y cultura, y en especial velar por la conservación de las lenguas aborígenes y las formas pedagógicas en la aplicación de las matemáticas respetando la forma como se transmiten los conocimientos de generación en generación.

Con respecto a los recursos recientes de los CONPES para la primera infancia producto del crecimiento del PIB asignados en el 2008 y 2009, han beneficiado a los niños en edad preescolar comprendidos de 0 a 5 años, mejoramiento de ludotecas, jardines infantiles y dotaciones ludo recreativas y psicopedagógicas para este grupo poblacional haciendo más inclusiva y preparándolos para la entrada a la educación básica.

### **Programa Familias en Acción**

La Agencia Presidencial para la Acción Social cuenta con el programa Familias en Acción, que entrega subsidios de nutrición y escolares. Estos últimos benefician a niños y jóvenes entre 7 y 18 años pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, a las familias incluidas en el Registro Único de Población Desplazada, (RUPD), y a las familias incluidas en el censo indígena. Hemos visto que este programa ha generado una cultura anti deserción escolar, por ser un subsidio condicionado, en el cual las madres para recibir su pago, presentan un certificado de asistencia escolar. Según los estudios de la CGR en el 2005 los niños de educación básica y media presentaban indicadores de deserción en un 25 por ciento. En los últimos datos analizados por el MEN en el 2009, la deserción escolar se encuentra en un 5 por ciento, cifra que refleja datos alentadores,

en especial en los últimos años para la educación básica y media.

Por otro lado, según estudios de UNICEF el conflicto armado ha sido factor fundamental en la deserción escolar en especial en los años 2000 a 2005: Este programa ha fortalecido la escolarización evitando que los niños se incorporen a los grupos armados.

La CGR ha realizado auditorias en el PGA 2007 a 2009 encontrando en algunos casos errores en las bases de datos, pero en general los procesos para los pagos tienen mecanismos de control que hacen eficiente el programa.

### **Consejería para la Equidad de la Mujer: lineamientos de la política nacional para las mujeres 2003-2006**

En materia educativa, se identificaba paridad en cuanto a tasa de analfabetismo para hombres y mujeres, así mismo, la tasa de matrícula combinada no presentó mayores diferencias.

Sin embargo, cuando se analiza con mayor detenimiento el tema de género, se identifican tasas muy altas de analfabetismo entre mujeres en la zona rural y se presentan problemas de deserción escolar debido a los embarazos de adolescentes. Uribia en La Guajira, marca un extremo estadístico, ya que es el municipio con la mayor tasa de analfabetismo del país, añadiendo a ello, que ese departamento recibe considerables regalías.

Los retos en materia de género y educación no se centran tanto en el acceso a la educación, ya que hay paridad en este aspecto, apuntan sobre todo a mejorar la calidad educativa, evitando contenidos sexistas que llevan a asumir roles tradicionales por parte de hombres y mujeres y buscando ampliar la formación de docentes en temas de género.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Si bien existen esfuerzos por parte de las entidades estatales por reducir las brechas entre los grupos poblacionales en materia educativa, aún persisten desigualdades y situaciones que deben corregirse. Resulta de utilidad revisar los informes del SGP en el sector educativo, para darse cuenta de las fallas fiscales en la administración de los recursos públicos que ponen en duda la ejecución eficiente de las políticas públicas por parte de los entes territoriales.

Aunque la inclusión del género y la diversidad en los planes y políticas gubernamentales, evidencia una preocupación por el tema y visibiliza el problema de desigualdad, falta aunar esfuerzos para reducirla. En género, persisten dificultades específicamente en los niveles de educación superior, lo cual a su vez tiene repercusiones en la vida laboral, donde se identifican disparidades en los salarios y en el acceso a cargos directivos.

El tema de diversidad resulta crítico, pues no se cuenta con mayores estadísticas al respecto, por lo que se hace necesario identificar claramente la situación de los grupos vulnerables y minorías y plantear estrategias claras al respecto. Se deben diseñar sistemas de información que permitan hacer monitoreo y seguimiento continuo a los avances en temas de diversidad.

La CGR deja abierta la discusión de este capítulo, ya que resulta incluyente en algunos casos el diseño de las políticas públicas educativas combinado con programas como familias en acción y excluyente en otros casos por las condiciones geográficas, diversas y etno culturales, que no son tenidas en cuenta en los PEI.

### **Bibliografía de la sección**

1. Contraloría General de la República. Contraloría Delegada Sector Social Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Regular. Ministerio de Educación Nacional –MEN- Vigencias 2007 y 2008.
2. Contraloría General de la República. Contraloría Delegada Sector Social Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Regular. Ministerio de Educación Nacional –MEN- Vigencia 2008.
3. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Caldas Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Sistema General de Participaciones –Sector Educación. Departamento Caldas 2008.
4. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Cesar Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Sistema General de Participaciones –Sector Educación. Departamento del Cesar 2008.
5. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Nariño Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Al Sistema General de Participaciones – Educación. Modalidad Especial. Departamento de Nariño. Periodo Auditado 2007-2008.
6. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Santander Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Sistema General de Participaciones - Educación. Departamento de Santander. Vigencia Fiscal 2008.
7. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Vichada Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Transferencias de la Nación, Sistema General de Participaciones, a la Secretaria de Educación del Departamento de Vichada. Periodo auditado 2007-2008.
8. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Atlántico Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Sistema General de Participaciones –Sector Educación. Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla 2008.
9. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Norte de Santander Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Sistema General de Participaciones Sector Educación. Municipio de San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander 2008.
10. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Córdoba Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Sistema General de Participaciones SGP –Sector Educación. Municipio de Santa Cruz de Lórica Vigencia 2008.
11. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Atlántico Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Sistema General de Participaciones –Sector Educación. Municipio de Soledad – Atlántico 2008.
12. Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Nariño Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial. Auditoría Gubernamental con

Enfoque Integral a los Recursos del Sistema General de Participaciones SGP- Educación. Municipio de Tumaco. Vigencias 2007-2008.

13. Domínguez, M. Equidad de género y diversidad en la educación. [www.utp.repes.edu.co](http://www.utp.repes.edu.co) (Marzo 3 de 2010).
14. Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. [http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828\\_archivo\\_pdf\\_plan\\_desarrollo.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828_archivo_pdf_plan_desarrollo.pdf) (marzo 1, 2010).
15. Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx> (Marzo 1, 2010).
16. Lerma, C. El derecho a la educación en Colombia. FLAPE, 2007.
17. Ministerio de Educación Nacional. Plan Decenal de Educación 1996-2005 <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-107820.html> (Marzo 3, 2010).
18. Ministerio de Educación Nacional. Plan Decenal de Educación 2006-2016 <http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/channel.html> (Marzo 3, 010).
19. UNICEF. Un árbol Frondoso para Niños, Niñas y Adolescentes. Una Propuesta para Gobernar con Enfoque de Derechos. UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela. Bogotá, D.C., Colombia. 2003.
20. WORLD BANK. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## **Género, diversidad y empleo<sup>43</sup>**

### **Enfoque de derechos**

El Enfoque de Derechos Humanos (EDHD) concibe el desarrollo como un derecho, garantizando un entorno en donde se proteja al ser humano de las principales privaciones y se garanticen las libertades básicas. En esta dirección, los derechos se ejercen, se respetan, se protegen, se garantizan y se cumplen. Son universales y están ligados a deberes<sup>44</sup>.

### **Política pública de empleo**

Es preciso señalar el esfuerzo del Estado colombiano en definir la política pública con enfoque diferencial de derechos. Lo que se impone hoy más que antes,

es la articulación de todos los elementos desde el reconocimiento del acceso al trabajo, como un derecho exigible a partir de su tratamiento general, así como desde la perspectiva de los grupos aquí analizados y la consecuente expresión presupuestal. Desde luego, ello implica su conexión satisfactoria con la gestión del control fiscal.

Uno de los principales retos continúa siendo erradicar la discriminación laboral y salarial, para lo cual la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), reconociendo las dificultades que afectan la plena participación de las mujeres en el mercado laboral, tiene el compromiso de impulsar un desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a partir de una estrategia con los gremios y la empresa privada, denominada Agenda por la Igualdad Laboral, suscrita por 18 Presidentes de Gremios, el 6 de marzo de 2009, teniendo en cuenta la conmemoración cercana del Día Internacional de la Mujer.

### **Empleo y desarrollo empresarial**

El Director General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT<sup>45</sup> señaló que: “...en tiempos de dificultades económicas, las mujeres a menudo experimentan las consecuencias negativas más rápidamente y de manera más lenta, los beneficios de la recuperación”<sup>46</sup>. A esto se suman las estimaciones respecto a que la crisis económica actual generaría un aumento en el número de mujeres desempleadas, a 22 millones en el año 2009.<sup>47</sup>

43 Fundación Pax Aurea. Consultores externos de la Contraloría General de la República. Dirección Catalina Cuervo Delgado. Directora de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

44 Jesús Balbín Director de Estrategias, mayo 2008. Instituto Popular de Capacitación, IPC, Metodología para la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo vía los planes, ver <http://www.ipc.org.co/images/stories/EnfoqueDerechos.pdf>.

45 Organización Internacional del Trabajo, OIT.

46 Para mayor información ver discurso del Director General de la OIT, Juan Somavía, con motivo de la Conmemoración del Día Internacional de la Mujer, 2009. Traducción no oficial. Disponible en el sitio Web: [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Press\\_releases/lang-en/WCMS\\_103447/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-en/WCMS_103447/index.htm)

47 Datos publicados por la OIT en el Informe sobre las tendencias anuales de Empleo a nivel global, 2009. Traducción no oficial del documento disponible para consulta en el sitio Web: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms\\_103456.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_103456.pdf)

En materia de promoción del empleo y la equidad, el gobierno nacional en el marco de la Política Social, desarrolla programas que favorecen el género dentro de los que se destacan los siguientes resultados en el periodo 2004 -2008. En el Programa Jóvenes Rurales han sido matriculados un total de 109.385 personas, de las cuales el 58% son mujeres; en el Programa de Alumnos con Contratos de Aprendizaje, de un total de 426.146 personas beneficiadas, el 53% son mujeres; frente a los cupos para Formación Profesional Integral, de un total de 22.163.576 personas beneficiadas, el 52% son mujeres.

Por otra parte, en el Programa Jóvenes Rurales, en el periodo señalado se han matriculado 777.624 personas, siendo el 49% mujeres. Finalmente en el programa de Formación Virtual, se han beneficiado 3.942.803 personas, siendo el 49% de estas mujeres. Las cifras son ciertamente exiguas frente al inmenso volumen de mujeres marginadas o aisladas del desarrollo aunque muestran el esfuerzo que pretende mejorar la situación de inequidad, sin lograr valorar su impacto en el bienestar con equidad<sup>48</sup>.

### **Ordenamiento Constitucional**

El enfoque diferencial permite visibilizar las vulnerabilidades específicas de grupos e individuos, sometidos a condiciones inequitativas que deben ser identificadas y transformadas, priorizando acciones encaminadas a la protección y restauración del derecho a la igualdad y a la realización efectiva e integral de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales. La vulnerabilidad no debe entonces entenderse como una situación de indefensión manifiesta y catastrófica, sino aquella en la que el Estado debe promover a partir de las diferencias, el bienestar colectivo, dadas las particulares características de cada integrante del conglomerado social.

### **Pobreza e indigencia**

En el CONPES Social 102 del 25 de septiembre de 2006, mediante el cual se creó la Red Juntos, el gobierno fijó metas para reducir la pobreza extrema así: 12,6% en 2010 con políticas macro económicas no dirigidas y con la Red, 7,2% en el mismo año. Sin embargo, los resultados dicen otra cosa. En 2009, la pobreza por ingreso autónomo, se redujo en 0,5 puntos porcentuales frente a 2008, al pasar

de 46 a 45,5 por ciento de la población nacional; la pobreza extrema, entre tanto, disminuyó 1,4 puntos porcentuales para el mismo período de referencia, según el más reciente informe de la Misión para el Empalme de las Series Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP)<sup>49</sup>.

A este ritmo, es difícil lograr la eliminación de los índices de pobreza en menos de 30 años. En 2002, el índice se ubicaba en 53,7% y en 2009, 45,5%. En el sector rural en 2008, el indicador era de 65,2% y en 2009, de solamente 64,3%. La MESEP<sup>50</sup> manifiesta que en estos datos no se incluyen los indicadores de impacto de la política social del gobierno, lo que debe llamar la atención, pues la CGR insiste en que sin datos, la medida de la eficiencia del gasto social no se puede cuantificar.

Esta circunstancia no hace posible programar el gasto estatal ordenadamente con enfoque diferencial y verificar su incidencia en la mejora de indicadores que están establecidos en los múltiples documentos de Estado y en sus compromisos internacionales. Ahora bien, el DNP<sup>51</sup> indica que en 2002 el 53,7% de la población total era pobre y un 19,7% pobre extremo mientras que en 2009 el 45,5% de la población total era pobre y un 16,4% pobre extremo. Es decir, que si en 8 años la pobreza extrema bajó 3,3%, la reducción total demoraría cerca de 40 años, lo cual es poco menos que inadmisibles.

### **Gasto público social (GPS)**

Uno de los elementos de la discusión general sobre los determinantes del crecimiento económico y el desarrollo con empleo es el relativo al papel de los componentes productivos del gasto público, como los destinados a la formación de capital humano, social y de infraestructura.

48 Datos públicos SENA, ACCION SOCIAL, FAMILIAS EN ACCION, marzo de 2010.

49 Información suministrada públicamente por el DANE y que puede encontrarse en [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=744%3Apresentan-cifras-sobre-pobreza-en-colombia&catid=1%3Alatest-news&Itemid=1](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=744%3Apresentan-cifras-sobre-pobreza-en-colombia&catid=1%3Alatest-news&Itemid=1)

50 MESEP / Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009 Bogotá, Abril 2010, tomado de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co), mayo 7 de 2010 14:00 horas.

51 DNP, Pobreza por ingreso autónomo y distribución del ingreso 2009, en página institucional, mayo 7 de 2010 14:10 horas.

En el caso colombiano, esta discusión es de especial interés en vista de que el gasto público ha tenido un crecimiento más rápido que el del producto en los últimos cinco decenios y que desde hace un buen tiempo se expresan críticas sobre su eficiencia.

El estudio “Gasto público social en el Presupuesto General de la Nación 2004-2008”, de la Contraloría Delegada para el Sector Social, refiriéndose a un documento de la CEPAL, señala que Colombia se encuentra muy por debajo del promedio de gasto per cápita, el nivel de gasto fue de 295 dólares para el período 2004 – 2005 y no ha logrado alcanzar el promedio regional de 1990 – 1991 que fue de 440 dólares<sup>52</sup>. Más recientemente, en el documento institucional presentado ante el Congreso de la República por parte de la CGR sobre el sector social<sup>53</sup>, se afirma que:

*“El Estado Colombiano...aún no ha logrado garantizar su atención integral- se refiere a la población desplazada - , entendida como la articulación de las distintas dimensiones de los derechos económicos, sociales y culturales, políticos y civiles vulnerados.”*

### **Eficiencia y gasto social**

Cabe señalar que uno de los propósitos inherentes a una eficiente política en el gasto social consiste en superar la visión de corto plazo, tanto más cuanto que el auge en las privatizaciones generalizadas durante el período 2002-2009 pudo tener incidencia negativa en la defensa estatal del acceso al trabajo al disminuir drásticamente la propiedad estatal en infraestructura fundamental para el empleo y el trabajo.

En la base de un eficiente gasto social de largo plazo deben darse los siguientes pilares que no pueden ser ignorados por los servidores públicos y que deben formar parte de la responsabilidad social empresarial, a saber: derechos explícitos, garantizados y exigibles, definición de niveles, fuentes de financiamiento y desarrollo de la institucionalidad social. En el PGN desde 2002 de cada \$100, \$ 67, se destinan en promedio al sector social, definido como queda dicho.

### **Atención al desplazamiento forzado**

Según la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, en 2008, del total de la población desplazada, el 54% son mujeres y el 46% hombres lo que llevó a la Corte

Constitucional a reafirmar la necesidad de brindarle a la mujer desplazada el máximo de protección<sup>54</sup>.

La Corte reconoce que el impulso que ha recibido la política con enfoque diferencial se debe principalmente a la presencia permanente de las organizaciones sociales por lo cual ha ordenado que se incorporen en las mesas de trabajo y se diseñen conjuntamente 13 programas específicos para colmar los vacíos.

### **Comunidades negras, indígenas y ROM**

El plan consignado en el CONPES 3410, según el sistema de seguimiento CONPES, SISCONPES<sup>55</sup>, debe concluir en julio de 2010. La inversión total será de \$8.2 billones de 2006. El documento de 2008 reconoce igualmente que la cifra ascenderá a \$13 billones de los cuales \$8.7 billones para reducción de la pobreza y \$3.9 billones para crecimiento alto y sostenido y \$607 mil millones para otros programas. En 2007 se realizó una mesa de seguimiento en Buenaventura, de la que se destaca el avance del momento en las estrategias planteadas. Se comprobó entonces el mejor desempeño fiscal y de inversión.

Las consultivas de alto nivel se constituyen en mecanismo de participación de las comunidades negras, ante el Ministerio del Interior y de Justicia. En la última reunión de alto nivel celebrada en Bogotá el 26 de febrero de 2010 se revisó la política gubernamental en esta materia y se señalaron algunos derroteros para fortalecerla. En especial se acordó solicitar a Acción Social e Incoder introducir reformas en la manera de adjudicar proyectos productivos y de realizar el acompañamiento a quienes reciben la cooperación oficial.

Del mismo modo, se hizo hincapié en la necesidad de reglamentar el artículo 52 de la Ley 70 de 1993 que trata de las relaciones entre las comunidades negras y el sector privado. En vista de la proximidad de cumplir el 31 de julio de 2010 con la exigencia de la Corte Constitucional de concluir los planes específicos de caracterización y de di-

52 Gasto público social en el presupuesto general de la Nación 2004-2008, 23 de junio de 2009, pág. 14

53 Contraloría General de la República, Inclusión y exclusión social en Colombia, Informe Social 2008, 25 de noviembre de 2009

54 Auto 092 de 2008

55 www.sisconpes.dnp.gov.co

seño ordenados en el Auto 005, se hizo hincapié en la necesidad de coordinación de las entidades encargadas del tema.

Preocupación manifiesta ha sido la falta de presupuesto de entidades como el propio Ministerio del Interior y de Justicia e Incoder para atender el derecho de las comunidades a usufructuar del territorio para garantizar su *modus vivendi*. En documento reciente, el DNP<sup>56</sup> ha recogido un amplio portafolio de proyectos tendiente a vigorizar en el largo plazo la débil situación de las comunidades negras. Se destaca el componente económico de dicho plan, consistente en plantear un esquema de desarrollo autónomo con horizonte 2010 – 2015, focalización geográfica y enfoque de género, concordante con las recomendaciones de la comisión intersectorial de alto nivel.

En cuanto a la población indígena, el Convenio de la OIT, N°111 de 1958 proporciona un marco importante para la promoción de los derechos de las mujeres y los hombres indígenas a la igualdad y a un trabajo decente en línea con el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (Número 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. El Convenio 111<sup>57</sup> tiene como objetivo la eliminación de la discriminación en todos los aspectos del «empleo y la ocupación».

Las comunidades indígenas tienen válida preocupación por el auge de las explotaciones petrolíferas y la consolidación del sistema de parques, afectando sus territorios ancestrales y si no se recurre a los mecanismos legales y constitucionales que deben involucrar a las comunidades en los procesos contractuales respectivos, en cuanto tiene que ver con la consulta previa.

## Conclusiones y recomendaciones

El seguimiento, control y vigilancia de planes y programas en materia del derecho de acceso al trabajo y el empleo, es tarea no exenta de dificultades al no existir indicadores que valoren los parámetros sobre los cuales se diseñan los elementos de política pública, lo que ha llevado a la Corte Constitucional a actuar en suplencia de las entidades oficiales al señalarles en sentencias y autos de seguimiento e impulso, la importancia de contar con dispositivos que permitan guiar de manera segura, pronta y temprana la actuación del gobierno a todos los niveles administrativos y territoriales.

El peso mayor de la política de desplazamiento, equidad y justicia recae en Acción Social lo que al hipertrofiar su estructura de respuesta inmediata, no hace posible programar con detalle, asignar recursos y evaluar los logros. Por ello, la CGR en documento de auditoría integral citado, ha llamado la atención sobre la desproporción del gasto y el desconocimiento del valor de los resultados como producto de dicha acción financiera.

La autonomía regional riñe con la política en materia de desplazamiento y de apoyo a las comunidades vulnerables pues su definición, organización y puesta en marcha depende de los órganos de política ubicados en Bogotá y los entes territoriales no disponen de recursos cuando quiera que desde Bogotá surgen para ellos nuevas responsabilidades a partir de la promulgación de medidas que no han sido consensuadas.

La relación entre la tasa de ocupación y los capitales, físico, humano y social es particularmente sensible en la zona de concentración de comunidades negras y pueblos indígenas. Se tiene una incidencia negativa de los últimos en la primera, debido al bajo nivel de la infraestructura, la inseguridad en propiedad de la tierra, la educación y los mecanismos de control social y de anti corrupción que integran dichos capitales. En todo caso debe señalarse que ante la presión de los megaproyectos es compleja la situación del acceso al trabajo de las comunidades indígenas que al ser despojadas de sus territorios, no encuentran manera viable de lograr su sustento y honrar sus creencias ancestrales.

En general, el acceso al trabajo representa la escalera para llegar a tener un empleo digno, este es el eslabón fundamental de la cohesión social y representa el imán fundamental del bienestar social, traduciéndose en un mejor acceso a la educación, salud y protección social de toda la población, sea del género y la diversidad a la que pertenezca.

56 DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, diciembre de 2009, Portafolio de proyectos - propuesta de articulación y priorización de iniciativas de proyectos de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales para la gestión de recursos públicos y de la cooperación internacional.

57 OIT, Guía sobre el convenio 111, Ginebra 2007, se extracta lo pertinente sobre el Convenio núm. 111 de la OIT sobre el Convenio núm. 111 de la OIT.

El nuevo gobierno debe fundamentar su pilar social en el acceso al trabajo y el empleo digno, para evitar la exclusión social y en especial gestar el despegue de grupos sociales vulnerables, como son los niños.

### **Equidad de género y trabajo decente<sup>58</sup>**

Se debe reconocer que la obligación de Colombia como miembro de la OIT de implementar y materializar los compromisos para garantizar el trabajo decente entendiéndolo como el que “... resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igualdad de género. Las diversas dimensiones del trabajo decente son pilares de la paz en las comunidades y en la sociedad”<sup>59</sup> esta en desarrollo, pues aún quedan barreras de tipo cultural y estructural por superar, sobretodo en lo que a equidad de género se refiere. Estas barreras están directamente relacionadas con el reconocimiento social y la política redistributiva combinándose en muchos casos ambas en sectores femeninos de negritudes, desplazadas y campesinas, entre otras. Es así como estas mujeres se ven enfrentadas a discriminación por ser mujeres, por ser negras, campesinas o desplazadas y por ser pobres.

Esta situación crea un déficit en las posibilidades de estos sectores para acceder a un trabajo y más a un trabajo decente. Así que en este contexto se puede decir que el principal derecho que se viola es el acceso a la oportunidad de ingreso, del cual parten muchos otros.

Si se parte de que la igualdad en la democracia está dada en términos de derechos y de participación y a través de éstos se busca la potenciación del vector opcional de los sujetos sociales, se vislumbra un largo camino desde la perspectiva femenina.

Ahora bien, la única forma de evitar que a través de la construcción de referentes en el Estado colombiano se profundicen las diferencias en términos de acceso a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) es participando en la definición de los mismos, desde las posiciones de decisión, pero ello no es posible si se mantienen las condiciones de acceso desigual a los bienes y recursos.

La igualdad no se decreta, se construye de manera continua con la formación de valores, opciones y acciones que tiendan a la formación de un ambiente social equilibrado en el acceso a los recursos.

A lo anterior se puede sumar la falta de indicadores que permitan medir la efectividad y eficacia de las políticas gubernamentales en la corrección de las fallas estructurales y en la creación de inclusión social a partir de la oferta de empleo y de oportunidades.

Para lograr la exigibilidad al Estado sobre el cumplimiento de derechos y la corrección de inequidades se debe contar con indicadores robustos que permitan medir el progreso y los resultados de las políticas públicas y hacer las correcciones en los casos en que sea necesario y valorar los efectos no deseados de éstas<sup>60</sup>.

### **Breve diagnóstico**

Una mirada al trabajo decente en Colombia a partir de los indicadores comúnmente aceptados de empleo, seguridad social, derechos de los trabajadores y diálogo social debe contener a su vez varios indicadores:

#### **El empleo**

A continuación se hace una aproximación a la situación de las mujeres en relación con el empleo, su calidad y remuneración.

En Colombia “las mujeres representan un 50% de la fuerza laboral de profesionales y técnicos, pero constituyen el 38% de quienes ocupan puestos como altos funcionarios, directivos y parlamentarios y la relación de los ingresos estimados entre mujeres y hombres es de 0,53”<sup>61</sup>. Para el primer trimestre de 2010 la participación porcentual de las mujeres en la población en edad de trabajar fue de 51,2%. Las mujeres desocupadas representaron un 54,0%, mientras que los hombres representaron solo el 45,1%<sup>62</sup>.

58 María Carvajal Zapata Antropóloga, Magistra en Estudios Políticos, Magistra en Relaciones Internacionales, Coordinadora de Gestión del Despacho del Contralor General.

59 [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Mainpillars/WhatisDecentWork/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatisDecentWork/lang-es/index.htm), consultado el 25 de abril de 2009.

60 Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad de los Andes, 19 de diciembre de 2008. “Propuesta Sobre la Definición de una Política Pública para la Generación de Trabajo Digno y Decente en el País” <http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=18500&IDCompany=3>, consultada el 20 de mayo de 2009.

61 Silvia Lara: Las Metas del Milenio y la igualdad de género. El caso colombiano. Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, septiembre de 2006. Naciones Unidas. CEPAL, Pág. 12.

62 DANE. Mercado Laboral por sexo, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Trimestre enero- marzo de 2010, Boletín de Prensa, 18 de mayo de 2010.

El desempleo de igual forma fue superior para las mujeres con una participación porcentual del 17 % y para los hombres fue de 10,1%.

## Salarios

El acceso a los recursos económicos es determinante para generar movilidad; en nuestro país aún persiste una gran diferencia entre el ingreso que perciben las mujeres y el que perciben los hombres; mientras que las mujeres reciben en promedio \$4.429 per cápita, los hombres reciben \$ 8.420<sup>63</sup>.

Según un estudio del Banco de la República en Colombia 2009 persisten los bajos salarios. Un hombre perteneciente al primer decil de ingresos recibe en promedio 0.51 salarios mínimos mensuales, mientras que una mujer del mismo decil obtiene 0.53, siendo los salarios relativamente bajos hasta los deciles 7 y 8 que es cuando se superan los 2 smm. De igual manera, este estudio encuentra que la brecha de ingreso promedio para las mujeres es de 0.78 smm entre decil y decil, mientras que para los hombres esta brecha es de 1.01, es decir, que los salarios de las mujeres son inferiores<sup>64</sup>.

La vinculación laboral de mujeres y hombres rurales en las explotaciones agrícolas para biocombustibles tiende a ser el objeto de la política para la población del campo, pero ésta debe tener un contenido social más profundo que ayude a eliminar las barreras de acceso de los núcleos poblaciones rurales a la agro industrialización y que incentive una política empresarial agraria para ellos y no una política de obrerización campesina y de sobreexplotación vía tercerización de la contratación a través de las cooperativas de asociados.

“Las oportunidades de empleo en las plantaciones se destinan principalmente a trabajadores agrícolas de escasa cualificación, contratados de forma creciente de forma temporal u ocasional. Un número cada vez mayor de estos trabajadores son mujeres (alrededor del 40 por ciento del total en América Latina y el Caribe), quienes debido a las desigualdades sociales existentes, tienden a estar en desventaja, en comparación con los hombres, a nivel de salarios, condiciones de trabajo y prestaciones sociales, formación y exposición a riesgos para su seguridad y su salud”<sup>65</sup>.

En estudio realizado por la Universidad de los Andes<sup>66</sup> se encontró que el modelo de cooperativa de trabajo asociado (CTA) es una figura ambivalente

que cuando es mal utilizada genera condiciones negativas para los trabajadores.

Así mismo, en estudio realizado por Stefano Farné<sup>67</sup> se visualizó que existen las CTA legales, pero que también existen “las pseudo (CTA) que, de forma legal, solo buscan menores costos laborales y mayores ganancias por parte de sus falsos “propietarios” y de sus empresas-clientes, a costa de los derechos y el bienestar de los asociados”

Confecoop informó que en el 2007, solo 1.629 Cooperativas de Trabajo Asociado reportaron sus estados financieros en el Sistema de Economía Solidaria (SES), pero había 3.505 CTA en actividad y que en un censo realizado en todas las sedes territoriales de la Cámara de Comercio, se encontró que para septiembre del 2007, había 12.059 Cooperativas de Trabajo Asociado inscritas en todo el país<sup>68</sup>.

Ahora bien, ello nos lleva a revisar cual es la situación de las mujeres ante este nuevo desafío y cuál es el desarrollo jurídico que ha tenido la ley 731.

El objeto de la ley 731/02 es “mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural”. La aplicación de la misma está ligada al acceso de las campesinas, independientemente de su origen étnico, de su religión o cultura, a las políticas, créditos e incentivos diseñados para el sector rural tal como se establece en dicha ley.

“En Colombia, el incremento de transferencias y otros ingresos del quintil superior estuvieron muy por encima del peso ganado por los ingresos laborales, lo cual contribuyó poco a objetivos de equidad como la desconcentración del ingreso”<sup>69</sup>.

63 Silvia Lara, Ops Citae, pág 34.

64 Alejandro Reveiz, Carlos León, y Otros. Modelo de simulación del valor de la pensión de un trabajados en Colombia. Banco de la República, Borradores de Economía N° 553, 2009, 10 y ss.

65 La producción de biocombustibles a gran escala puede aumentar la marginación de las mujeres. en <http://www.fao.org/newsroom/eS/news/2008/1000830/index.html>, consultado en octubre de 2008.

66 Op. Citae. Alejandro Reveiz...p

67 Stefano Farné Universidad Externado 2007. En: <http://www.actualicese.com/expertos/cooperativas-de-trabajo-asociado-y-gobierno-nacional-stefano-farne/>, consultado mayo 23 de 2009.

68 Ibid.

69 Los Derechos Económicos, sociales y culturales. El desafío de la ciudadanía. Observatorio del Programa Presidencial de derechos Humanos y DIH, 2009, p 95.

La Escuela Nacional Sindical en el estudio denominado: “La discriminación Laboral tiene cara de Mujer<sup>70</sup>” encontró que:

*“Según estadísticas del DANE del año 2008, Colombia tiene 17.259.000 mujeres en edad de trabajar. De ellas, el 46.3% hace parte de la población económicamente activa (PEA) y un 53.7% se considera población inactiva.*

*Las mujeres que hacen parte de la PEA y están ocupadas, son aproximadamente 6´866.000. De ellas 3´887.000 están en las 13 áreas metropolitanas, donde más de la mitad se ubica en la economía informal, en su mayoría en empleos precarios y de poco amparo en los derechos establecidos por ley.*

*Las mujeres que hacen parte de la PEA y están inactivas, suman 9´263.000. Un 62% de ellas están dedicadas al trabajo reproductivo, es decir al cuidado de la vida en el hogar y el mantenimiento de la fuerza de trabajo; mujeres que históricamente ha sido invisible a los análisis económicos, ya que su labor socialmente no se considera trabajo.*

*De las mujeres ocupadas en 2008, 3´199.000 están en condiciones de subempleo. Quiere decir que de cada 100 que están trabajando, 40 tienen empleos inadecuados, ya sea por poseer mayores competencias para desarrollar la labor que desempeñan; o porque se ocupan menos de 48 horas; o reciben menos ingresos. Además, el 74% de estas mujeres (2´379.000) no hacen ninguna gestión para materializar su aspiración de cambio de empleo según sus expectativas”*

Así mismo, al consultar el último boletín del DANE sobre empleabilidad según sexo se encontró que para el 2009 la tendencia encontrada por la Escuela Nacional Sindical no cambia según las siguientes cifras:

El trimestre enero-marzo la tasa de ocupación fue de 65, 1% para los hombres y de 39,4%<sup>71</sup> para las mujeres a su vez se encontró que la principal ocupación fue cuenta propia con un 43% para los hombres y un 40% para las mujeres y que la tasa de desempleo afecta más a las mujeres con un 17%, mientras que a los hombres los afecta en un 10%. Ahora bien, si se analiza la calidad del empleo de cuenta propia, que tiene un alto componente de informalidad y sobrevivencia, se puede concluir que el empleo en Colombia es precario en términos de ofrecer las garantías y que la mujer es la más afectada en el tema.

## Seguridad social

Según un estudio de Alejandro Reveiz<sup>72</sup> las mujeres sólo a partir del decil 6 lograrán pensiones superiores a un smm, la pensión promedio del decil 10 es de 5.24 smm y para el decil 1 la pensión promedio será de 0.15 smm para los hombres y de 0.11 para las mujeres. En este mismo estudio se observó que las mujeres que se encuentran en los primeros 6 deciles y en la parte baja de la distribución del séptimo decil no podrán obtener la pensión mínima y por la baja densidad de cotización tampoco cumplirán con las semanas requeridas para tener el derecho a la Garantía de Pensión Mínima (GPM) y como consecuencia predominará la devolución de saldos para ellas.

De igual manera, se concluye en el estudio que cerca del 60% de las mujeres tendrán rentas inferiores a la mínima o recibirán la devolución de su saldo y un 70% de las mujeres no reunirán los requisitos para hacer uso de la GPM.

La afiliación a pensiones en el sector rural, donde un fuerte componente de la mano de obra es femenina, es mínima para el IV trimestre de 2007; fue sólo de 8,15%.

En cuanto a la afiliación a las administradoras de riesgos profesionales (ARP) en el sector rural esta situación es tan dramática en la evasión como la de pensiones, pues menos del 10% de los trabajadores son afiliados. En el IV trimestre de 2006 de 331.944 trabajadores únicamente el 7,81% estaba afiliado y para IV trimestre de 2007 sólo el 8,74%<sup>73</sup>.

## Los derechos de los trabajadores

Los derechos de los trabajadores se ven permeados, entre otras causas, por la falta de inspectores que alcancen a cubrir de manera eficiente la vigilancia de las empresas y puedan verificar así el cumplimiento de la normatividad vigente. En Colombia los problemas de la discriminación de las mujeres frente al trabajo no sólo se da en el tema salarial,

70 Escuela Nacional Sindical. La discriminación Laboral tienen cara de Mujer, Panorama de la situación de las mujeres colombianas en: [www.trabajodecente.org.co/contenido/images/stories/documentos/trabajo\\_mujeres\\_colombia\\_6marzo.doc](http://www.trabajodecente.org.co/contenido/images/stories/documentos/trabajo_mujeres_colombia_6marzo.doc) -

71 Aunque en el Boletín aparece esta cifra, se debe revisar pues no da el porcentaje quizás la cifra correcta es de 34.9, se elevó consulta en este sentido.

72 Opus Citae, Borradores de economía p. 21 y ss.

73 Op. Citae Universidad de los Andes. P 77

sino en el acceso al mismo, según la Subcomisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales de una región petrolera. En el Departamento del Meta, las empresas petroleras sólo contratan hombres y cuentan con aproximadamente un 99% de ellos en la nómina; y en las empresas agroindustriales no hay oportunidad para las mujeres cabeza de familia<sup>74</sup>.

Según ACOSSET<sup>75</sup>, Asociación Colombiana de Empresas Temporales en 2007 se registraron 295.236 trabajadores contratados por las Empresas de Servicios Temporales (EST) y la tendencia nacional es de 800.000 nuevos trabajadores en misión. Para el año 2007, 485.000 personas llevaron sus hojas de vida a las EST en Bogotá y Cundinamarca mostrando una tendencia en cifras nacionales de un incremento del 240% respecto al 2006 para la misma zona.

Se puede decir que para el año 2007 hubo 1.500.000 inscritos en todo el país, que comparado con la cifra correspondiente para 2006, de 584.578 inscripciones, se presenta un incremento de 156% aproximadamente<sup>76</sup>.

De la tendencia que muestran las cifras sobre desempleo se puede inferir que el mayor número de personas que ingresan sus hojas de vida a las EST son mujeres.

## Conclusiones

Teniendo en cuenta las cifras anteriores se llega a las siguientes conclusiones:

- A pesar de existir una política de género desde el Estado, en general las mujeres y en específico las mujeres rurales y las de estrato socioeconómico bajo, son las más afectadas por el desempleo.
- Los inspectores de trabajo deben ejercer mayor vigilancia respecto al cumplimiento de la normatividad nacional e internacional en materia de empleo, sobre todo cuando hay intermediación para el acceso al mismo.
- El Estado no tiene control sobre las cooperativas de trabajo asociado.

74 *Ibíd.* p. 127

75 Acoset [http://www.acoset.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=529&Itemid=95](http://www.acoset.org/index.php?option=com_content&task=view&id=529&Itemid=95). Consultada el 24 de mayo de 2009.

76 Acoset. [http://www.acoset.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=529&Itemid=95](http://www.acoset.org/index.php?option=com_content&task=view&id=529&Itemid=95). Consultada el 24 de mayo de 2009.

- Falta garantía en el acceso a pensiones para las mujeres.
- Aún son insuficientes los programas y proyectos establecidos en política de empleo.
- Es necesario que muchas políticas pasen del papel a la implementación.

En esta perspectiva la Contraloría General de la República deberá establecer indicadores de seguimiento a la estructuración de la política de acceso al empleo como una forma de ampliar la equidad.

## Bibliografía de la sección

1. Sentencia T-206 de 1992
2. Decreto 306 de 1992
3. Jesús Balbín Director de Estrategias, mayo 2008, Instituto Popular de Capacitación, IPC, Metodología para la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo vía los planes, ver <http://www.ipc.org.co/images/stories/Enfoque-Derechos.pdf>.
4. OACDH, “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006, p. 16
5. Del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, tomado de [www.comitedesplazadosantioquia.gov.co/.../006%20Enfoque%20Diferencial.pdf](http://www.comitedesplazadosantioquia.gov.co/.../006%20Enfoque%20Diferencial.pdf), 20 de marzo de 2010, 14:06 horas.
6. DANE. [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=744%3Apresentan-cifras-sobre-pobreza-en-colombia&catid=1%3Alatest-news&Itemid=1](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=744%3Apresentan-cifras-sobre-pobreza-en-colombia&catid=1%3Alatest-news&Itemid=1)
7. MESEP / Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009 Bogotá, Abril 2010, tomado de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co), mayo 7 de 2010 14:00 horas.
8. DNP, Pobreza por ingreso autónomo y distribución del ingreso 2009, en página institucional, mayo 7 de 2010 14:10 horas.
9. Gasto público social en el presupuesto general de la Nación 2004-2008, 23 de junio/2009, pág. 14

10. Contraloría General de la República, Inclusión y exclusión social en Colombia, Informe Social 2008, 25 de noviembre de 2009.
11. [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)
12. CONPES 091, 14 de marzo de 2005, Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015.
13. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW.
14. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, ONU, 2005, Organización Internacional del Trabajo, OIT.
15. OIT en el Informe sobre las tendencias anuales de Empleo a nivel global, 2009. Traducción no oficial del documento disponible para consulta en el sitio Web: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_103456.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_103456.pdf)
16. Sena, Accion Social, Familias en Accion, marzo de 2010.
17. <http://web.presidencia.gov.co/leyes/2006/enero/ley1009230106.pdf>
18. Fries, Lorena. Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género 2008, Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, Corporación Humanas Chile. [http://www.humanas.cl/documentos/292Informe\\_Regional.pdf](http://www.humanas.cl/documentos/292Informe_Regional.pdf)
19. Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW-
20. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas O48/104 del 20 de diciembre de 1993.
21. Departamento Administrativo de la Función Pública, dirección de empleo público informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública año 2009 ley 581 de 2000.
22. Auto 092 de 2008.
23. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
24. McDougall, Gay. Declaraciones, experta Independiente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, Colombia 1-12 de febrero 2010.
25. PNUD Manual de transversalidad de Género, [www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=jFa-1--&x=18654](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=jFa-1--&x=18654).
26. [www.sisconpes.dnp.gov.co](http://www.sisconpes.dnp.gov.co)
27. Viáfra, Carlos Augusto. Avance del Informe de Derechos Humanos para el Movimiento Nacional Afro colombiano en abril de 2010.
28. DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, diciembre de 2009, Portafolio de proyectos - propuesta de articulación y priorización de iniciativas de proyectos de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales para la gestión de recursos públicos y de la cooperación internacional.
29. Cepeda Espinosa, Manuel José. El Estado multicultural en Colombia. Potenciales y limitaciones de la transformación constitucional. En: La pluralidad étnica en los países en vías de desarrollo. Institut de Fédéralisme, Fribourgb Suisse. Munich. Pág. 81. Tomado de Colombia, desplazamiento indígena y política pública: paradoja del reconocimiento, Oficina del ACNUR en Colombia en San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Mayo 17 de 2006
30. CONPES SOCIAL 131, 28 de enero de 2010, Distribución del SGP,2010
31. Corte Constitucional, ST-188/93; ST-380/93; T- 007/95; SC-104/95; ST-349/96; ST-496/96; SU-039/97.
32. Protseso Organizatsiako le Romane Narodosko Kolombiako / Proceso Organizativo del Pueblo ROM (Gitano) de Colombia (PROROM)
33. LGBTI, lesbianas, gay, bisexuales, transexuales intergeneristas, Extracto de: Colombia Diversa 2007, Derechos económicos, sociales y culturales, Informe de derechos humanos 2006-2007.
34. Sentencias: C-481 de 1998 y T-435 del 2002
35. Rodríguez, Olga, Informe de Gestión Proceso de Equidad de Géneros y Diversidad-EGYD, 7 de septiembre de 2009, 2009IE42735.
36. Roberto P. Hoyos B, Sexto Encuentro de Gobernadores por la Infancia, la Adolescencia y la

Juventud, Hechos y Derechos. Paipa, 12 y 13 de junio de 2008.

Julio César Turbay Quintero, En defensa de la infancia y la adolescencia en la reunión de Diputados y Concejales de Antioquia, sobre las responsabilidades con la infancia, la adolescencia y la juventud. Bogotá, 23 de abril de 2008.

37. Ley 1098 de 8 de noviembre de 2006.

38. Artículo 25 del Decreto 2569 de 2000.

39. Acción Social, Bogotá, 30 de octubre de 2009 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), Informe del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T 025 de 2004.349.

40. Bureau of labor statistics, USA, mayo de 2010.

41. Instituto Nacional de Estadísticas INE, España mayo 2010.

# Sector gestión pública e instituciones financieras<sup>77</sup>

## Política con enfoque de género

En este sector, la política con perspectiva de género se concentra fundamentalmente en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), que es la instancia del gobierno nacional responsable de promover la política y coordinar acciones con otras entidades públicas y privadas, lo cual realiza mediante tres clases de estrategias, en coordinación con otras entidades del sector público, privado e incluso organismos de cooperación internacional. Estas son:

### Acciones directas o afirmativas a favor de las mujeres

Se concretan en la política afirmativa “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”, mediante las que se ejecutan los programas de empleo y desarrollo empresarial, educación y cultura, violencia basada en género, participación política y fortalecimiento institucional, dirigidos especialmente a mujeres cabeza de familia, emprendedoras, microempresarias, lideresas sociales y comunitarias. Las áreas de intervención, programas y proyectos de acción y sus resultados durante los dos cuatrienios son:

### Empleo y desarrollo empresarial

Las actividades realizadas comprendieron programas para beneficiar a mujeres cabeza de familia, especialmente con créditos y capacitación para prepararlas en actividades productivas. Se han beneficiado 27.657 mujeres con créditos por valor de \$36.909 millones y capacitado 55.843 mujeres, en actividades productivas y líneas de crédito. No hay medición en cuanto al aumento de ingresos ni sobre la reducción de la pobreza en este segmento de la población. Además, se han realizado seis ferias de mujer empresaria y expo empresarial, con participación de 2.680 expositoras, 69.492 visitantes y ventas al público por valor de \$3.285 millones.

La capacitación empresarial ha sido orientada a sentar las bases para lograr la sostenibilidad de las microempresas, se ha realizado en convenio con el SENA, Dansocial y algunas universidades.

## Cultura y deporte

Se han realizado seis encuentros de mujeres escritoras colombianas, con participación de 1.278 mujeres y distribución de 2.800 ejemplares de las publicaciones de dichos encuentros, diferentes eventos de capacitación sobre perspectiva de género en el deporte y la semana por la vida y la familia, orientada al reconocimiento del derecho a la vida y a resaltar la cultura de los valores familiares, comprendiendo más de 200 actividades académicas, culturales, musicales y deportivas.

### Participación política

Mediante los consejos comunitarios de mujeres se han generado espacios para promover la participación política de las mujeres en departamentos y municipios, vinculando 70.394 mujeres a 436 consejos comunitarios y la incorporación de la política de género en 390 entidades del nivel central y territorial. Adicionalmente, se crearon 140 consejos participativos de mujeres cafeteras, con el fin de fortalecer su incidencia en el sector, con la participación de más de 6.200 de ellas. De la misma manera, se han realizado 600 jornadas pedagógicas para fomentar los derechos de las mujeres y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, así como el pacto por la inclusión efectiva de las mujeres en la política, realizado entre los partidos democráticos.

### Prevención de las violencias contra la mujer

Se emprendieron acciones para crear enlaces entre instituciones y mujeres, con el fin de impulsar una agenda nacional de capacitación a mujeres sobre sus derechos y concientizarlas sobre la importancia de denunciar hechos de violencia y los servicios del Estado para atender estos casos, especialmente lo relacionado con violencia intrafamiliar, ruptura de

77 Autoras Mercedes Hernández Campos y Carmen Elisa Cruz Bernal. Profesionales de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras.

la unión marital y discriminación laboral. También se difundió la cartilla de prevención contra la violencia “Rutas por la No violencia”.

### **Fortalecimiento institucional**

Se creó el Observatorio de Asuntos de Género para recopilar, procesar y sistematizar información estadística con perspectiva de género; hacer seguimiento a las normas nacionales e internacionales y políticas, planes, programas y proyectos referentes al tema.

Contiene información de monitoreo de cinco años consecutivos relativa a los ejes temáticos definidos en la Política “Mujeres Constructoras de Desarrollo.

En concepto de la CGR, el Observatorio no tiene información histórica ni actualizada, lo que impide realizar una evaluación del desarrollo de las acciones; contienen información duplicada de algunas acciones; no en todos los programas se establece la población beneficiada, ni estadísticas de seguimiento de los efectos e impactos de los programas, especialmente el de desarrollo empresarial.

### **La política social con igualdad de oportunidades**

Con esta política se pretende lograr la equidad de oportunidades entre hombres y mujeres e incluir sus necesidades e intereses diferenciados en los programas implementados por las entidades del Estado. Su seguimiento se realiza a través del Observatorio de Asuntos de Género, así como de los indicadores de seguimiento de política del Estado e indicadores poblacionales propuestos para los ejes temáticos de las acciones afirmativas.

Entre las estadísticas que maneja están las correspondientes al cumplimiento de la Ley 581 de 2000 o Ley de Cuotas, mediante la cual se establece la participación femenina mínima del 30% en los cargos de libre nombramiento y remoción en las diferentes ramas del poder público. Solamente la Rama Ejecutiva, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los organismos autónomos y los organismos de vigilancia y control han dado cumplimiento a la norma. Significa que las ramas Judicial y Legislativa la han incumplido; en el caso del Senado de la República la participación femenina disminuyó del 13% al 12% en los dos últimos cuatrienios y en la Cámara de Representantes del 11% al 10%. También en el nivel regional y local la elección de mujeres es inferior a la requerida en la Ley de Cuotas.

### **Estrategia de transversalidad de género**

Es de mediano y largo plazo y su objeto es garantizar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes, programas, proyectos y estrategias adelantadas por el gobierno nacional. Las políticas que la CPEM planteó como prioritarias, para avanzar en esta estrategia son las de Banca de Oportunidades, Red Juntos, Política de Atención a la Población en situación de Desplazamiento, Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas y Política de Reinserción y Reintegración económica.

### **Programa Banca de la Oportunidades (PBO)**

Creado para promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores, con el fin de estimular el desarrollo del país buscando equidad social. Adicionalmente, contempla ampliar la cobertura y lograr la prestación de un servicio más eficiente; facilitar el acceso del crédito y otros servicios financieros a la población de menores recursos con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico en Colombia.

El programa se inició en 2006, pero las metas no se formularon con perspectiva de género. No obstante, los logros para la población más vulnerable han comprendido cobertura de servicios financieros mediante banca de oportunidades en 232 municipios; colocación de 5,3 millones de créditos por valor \$15,9 billones mediante bancos, compañías de financiamiento comercial, ONG y cooperativas. Los créditos aprobados a mujeres cabeza de familia han sido 17.371 microcréditos por valor de \$25.410 millones, que equivalen al 0,3% en cantidad y a 0,1% en valor, en relación con el total. Por lo tanto, las ejecuciones en lo que corresponde al enfoque de género son excesivamente modestas en relación con los logros alcanzados por esta política.

Así mismo, se aumentó el número de asociados al sector cooperativo en 942.861, pero no se cuenta con información discriminada por género. Otras actividades han sido:

- Realización de 61 jornadas de Banca de Oportunidades en el país, con la participación de

39.492 mujeres, en las que se concedieron 1.557 créditos por valor de \$2.239 millones, cada uno en promedio de \$1,4 millones.

- Atención específica a población desplazada, creación de la tarjeta de crédito para mujeres cabeza de familia, actividades de microcrédito, micro seguros, micro ahorro y programas de apoyo a micro financieras, fortalecimiento de cooperativas y de soporte de oferta y demanda de servicios financieros, ampliación de la cobertura de corresponsales no bancarios, eventos de capacitación y fomento del crédito y el ahorro.

### **Red Juntos**

Mediante convenio con Acción Social, para generar estrategias integrales en atención de población vulnerable, realiza acompañamiento familiar y comunitario, fortalecimiento institucional y acceso preferente a esta población. Se ha articulado al Programa mujer cabeza de familia microempresaria y jornadas de Banca de Oportunidades.

### **Política de Atención a la Población en situación de Desplazamiento**

De los 3.226.442 desplazados el 51% son mujeres. Las acciones han comprendido la implantación de una directriz para la atención integral de esta población; capacitación en género y desplazamiento a funcionarios públicos; asistencia técnica a Acción Social; convenio de la CPEM con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para la incorporación del enfoque de género en la prevención, atención y protección de la población en situación de desplazamiento.

Algunos indicadores de goce efectivo de derechos son: i) solamente el 1,5% de hogares con jefatura femenina está por encima de la línea de pobreza y el 57,7% por encima de línea de indigencia; la proporción de hogares con jefatura femenina que cuentan con seguridad jurídica es del 23,1%, con espacio suficiente el 62,5%, con materiales adecuados 62%, con ubicación segura el 72,65% y con servicios públicos el 56,8%.

### **Política de Reinserción y Reintegración Económica**

Conjuntamente con la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, se suscribió un convenio con la

Universidad de Antioquia, mediante el cual se firmó el acta de inicio del proyecto “Prevención de la violencia doméstica contra las mujeres reinsertadas y familias con integrantes desmovilizados, mediante el fomento de la participación ciudadana”, aplicado en diversos municipios de Antioquia.

### **Otras entidades participantes de la política de equidad de géneros**

#### **Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP)**

Se inscribió en el Bpin el proyecto “Asistencia técnica para la implementación y seguimiento de la política pública a favor de las mujeres”, para la capacitación a funcionarios públicos en temas de género y diversidad, y para la aplicación del manual de transversalidad de género y la directriz de atención integral a población desplazada con enfoque de género.

Adicionalmente, se expidió la Guía No. 13 para la planeación y presupuestos con perspectiva de género, aunque las entidades no están cumpliendo dicha norma con lo cual se obstruye el desarrollo de oportunidades equitativas para hombres y mujeres.

Los únicos programas y proyectos identificados claramente con la perspectiva de género, por objeto del gasto, durante el periodo 2002-2006, han tenido una participación entre el 0,01% y 0,02% del presupuesto total; mientras que durante el periodo 2006-2010 el promedio ha sido del 0,09% del total ejecutado. Corresponde principalmente a los ministerios del Interior y Justicia, Protección Social, Presidencia de la República y Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

#### **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)**

Se concertó una agenda interinstitucional con la Consejería, con el fin de generar sistemas de información e investigación con enfoque de género, también se suscribió un convenio con la Presidencia para ajustar la información requerida para la recolección de datos estadísticos y análisis desagregado de los mismos incorporando la perspectiva de género.

Otras actividades han sido: publicación de la Investigación sobre estadísticas nacionales sensibles al género; inclusión en el Censo General 2005

de tres preguntas de género para identificar la incidencia de la mujer en las decisiones del hogar y el tiempo asignado a las labores de hogar y en trabajo comunitario voluntario; encuesta Calidad de Vida en Bogotá con preguntas sobre el cuidado de los niños dentro del hogar; formación de equipos técnicos en estadísticas sensibles al género; convenio con la Consejería para la Equidad de la Mujer para la recolección de estadísticas con la perspectiva de género.

### **Registraduría Nacional del Estado Civil**

Su participación está asociada a la población desplazada y vulnerable, en cuanto a la expedición de documentos de identidad que son un mecanismo de protección e instrumento para el reconocimiento de la identidad para el goce efectivo de los derechos y el reconocimiento y acceso al registro en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD). La atención por grupos étnicos fue así: indígenas 24,71%, Afro 29,52%, Discapacitados 0.11%, campesinos 36,67% y otros 9%. Por rangos de edad la identificación fue: de 0 a 17 años 92.798 documentos (55%); de 17 a 59 años 66.446 (39%) y mayores a 60 años 10.240 documentos (6%). También se realizaron 208 campañas en 543 municipios, durante las cuales se suministraron documentos de identificación a 815.183 personas.

Adicionalmente, se fortalecieron las registradurías municipales y se realizaron actividades conjuntas con las Unidades de Atención y Orientación de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para facilitar la inscripción en el registro civil de nacimiento y expedición de documentos de personas desplazadas y se tramita un proyecto de ley para permitir el registro civil de nacimiento en una circunscripción territorial diferente en circunstancias de desplazamiento por violencia, donde los afectados no pueden retornar a su sitio de vivienda, sino que forzosamente deben cambiar de residencia de la familia.

### **Banco Agrario de Colombia S.A.**

Hace parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Adicionalmente ha realizado pagos de subsidios a los beneficiarios incluidos en el Registro de Población Desplazada por \$80.059 millones, en virtud de los convenios interadministrativos celebrados con la Agencia Presidencial para la Acción

Social y la Cooperación Internacional; además en 2009 adjudicó 365 proyectos para 12.651 hogares de población desplazada beneficiando a 38.544 personas.

### **ICETEX**

Durante el período 2004-2009 se asignaron 195.445 créditos subsidiados y focalizados a los estudiantes de los estratos socioeconómicos más bajos, de los cuales 108.557 (55%) fueron para mujeres y 86.888 (45%) para hombres; a su vez se renovaron 139.132 créditos, de los

cuales 58% corresponden a mujeres; 1.063 créditos renovados correspondieron a mujeres afro descendientes y 523 mujeres indígenas.

### **Fondo Nacional de Garantías (FNG)**

Durante el período 2002-2009 otorgó garantías a la población de menores ingresos a 686.845 créditos por valor de \$2,4 billones, dirigidos a mujeres cabeza de familia microempresarias, a emprendedores y población vulnerable y a microcréditos. Estas garantías comprendieron un 97% en cantidad y un 98,5% para microcréditos.

### **Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dansocial)**

Participa en el Plan Nacional de Capacitación Empresarial para Mujeres, creado para la formación empresarial y para promover gradualmente oportunidades de acceso a un empleo digno y remunerado y actividades empresariales, incidiendo especialmente en zonas deprimidas y de conflicto. En una primera etapa capacitó a 620 mujeres del Programa mujer cabeza de familia microempresaria en temas de “Género, Desarrollo Empresarial y Cooperativismo” en Pereira, Manizales, Armenia, Sincelejo, Corozal, Ginebra, Cali, Buenaventura, Pasto, Tunja y Bogotá.

### **Ministerio de Relaciones Exteriores**

Concertó una agenda con la CPEM para la difusión de la Resolución 1325 de 2000<sup>78</sup> del Consejo de

78 Es uno de los mandatos más importantes sobre género, paz y seguridad. Hace una llamada para la participación plena e igualitaria de las mujeres en todas las iniciativas de paz y seguridad conjuntamente con la integración de género en el contexto del conflicto armado, del mantenimiento de la paz y de la reconstrucción.

Seguridad de las Naciones Unidas, para la concertación de agendas de diversas organizaciones en relación con las mujeres y apoyar la construcción de alianzas que fortalezcan el proceso de incidencia de las mujeres en la resolución del conflicto. En la Mesa sobre Mujer, Paz y Seguridad, se concertó coordinar acciones a nivel gubernamental y articular esfuerzos para su promoción y desarrollo con representantes de la comunidad internacional.

### **Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)**

Con base en la información del Sistema Único de Información de Personal (SUIP), se elaboran estadísticas sobre el tema de participación femenina en los niveles decisorios de las ramas y órganos del poder público, con base en el cual la Dirección Administrativa del Congreso de la República, el Consejo Superior de la Judicatura y el Departamento Administrativo de la Función Pública deben presentar al Congreso y al Procurador General de la Nación un informe anual sobre la participación de las mujeres en cada rama y órgano de la Administración.

### **Congreso de la República**

Realiza el control político para velar que las instituciones públicas y las autoridades lleven a cabo su fin conforme al derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. Durante el periodo 2002-2009 tramitó las siguientes leyes: Ley 731 de 2002 para las mujeres rurales; Ley 823 de 2003 sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, Ley 882 de 2004 de penas por violencia intrafamiliar; Ley 984 de 2005 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Ley 1009 de 2006 que crea el OAG y la Ley 1257 de 2008 que contiene normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

### **Conclusiones y recomendaciones**

La inclusión del enfoque de género en las políticas públicas es una necesidad apremiante para visibilizar el rol de la mujer en la construcción de sociedad y el desarrollo económico del país. Por lo tanto, es necesario que en la ejecución de las políticas públicas se identifique con precisión a la población afectada o favorecidas con las acciones gubernamentales, y que en los presupuestos de inversión se desglosen las partidas para atender

los programas y proyectos con enfoque de género. A su vez, permite unificar y centralizar acciones y recursos presupuestales utilizados.

De otra parte, sin desestimar los logros gubernamentales en el tema de equidad de género, tanto en acciones afirmativas en favor de las mujeres como en la estrategia de transversalidad de género, se considera indispensable realizar una revisión del objetivo de esta política para corregir la problemática estructural que deriva en diversas formas de discriminación y exclusión. Ello, en razón a la tendencia creciente de personas que pertenecen a grupos minoritarios o afectados por condiciones de vulnerabilidad, mientras que los recursos públicos para atender sus necesidades son precarios.

Conviene mencionar que las estrategias, objetivos y metas contenidos en esta política están muy dispersas y no se tiene evidencia de que el enfoque de género y diversidad haya logrado reducir los niveles de pobreza y discriminación. Los avances en cuanto a inclusión de la mujer en la actividad política y empresarial del país son ínfimos.

En cuanto a los resultados específicos de los planes, programas y proyectos desarrollados por algunas entidades que son sujetos de control de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, se observa que son insuficientes en acciones de impacto desarrolladas, en recursos asignados y en población beneficiada. Basta con verificar que las metas propuestas son muy inferiores a las necesidades que deben ser atendidas, conservándose entonces las condiciones de vulnerabilidad de la población a atender.

En resumen, desde el enfoque macro y micro, debe abordarse el análisis de las acciones gubernamentales que contribuyen a la inequitativa distribución presupuestal, especialmente las relacionadas con el enfoque de género en la formulación de los presupuestos, para contar con elementos adicionales de medición gasto social y por ende del impacto de la política social.

### **Bibliografía de la sección**

1. Conpes 102 de 2006. Red de Protección Social contra la extrema pobreza
2. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Informe de seguimiento a la política social del gobierno, con enfoque de género. Diciembre de 2009.

3. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. oficios OFI09-00066044 /AUV 12100 del 23 de junio de 2009 y OFI10-00027772/AUV12100 del 24 de marzo de 2010, enviados a la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras.
4. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Seguimiento a la política social del gobierno, con enfoque de género.
5. Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2001) El concepto y la práctica de la acción afirmativa, documento de Naciones Unidas.
6. <http://www.eclac.cl/oig/>
7. <http://equidad.presidencia.gov.co>.
8. <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co>
9. <http://perspectiva.icpcolombia.org>
10. Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006
11. Ley 1151 de 2007 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
12. Ley 1009 de 2006, por medio de la cual se crea el Observatorio de Asuntos de Género
13. Ley 581 de 2000, o ley de cuotas, por la cual se establece la participación femenina mínima del 30% en los cargos decisorios de la administración pública.
14. Decreto 519 de 2003 Funciones de la CPEM

# Sector Agropecuario<sup>79</sup>

## Gestión gubernamental frente a la mujer rural

Según un documento de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM, 2004), las mujeres -especialmente jefas de hogar-son el sector más pobre de todos al ser uno de los grupos de población más afectados por la inequidad en Colombia y que con respecto al sector rural se refleja en los menores porcentajes de ocupación laboral para ellas (30%), no por desocupación sino por invisibilidad e informalidad de las labores realizadas por mujeres, no consideradas trabajo al no ser remuneradas.

Lo anterior sucede según algunos economistas debido a que:

*“... el principal problema que afecta a las mujeres rurales que desarrollan su productividad en el espacio doméstico es la ausencia de reconocimiento de su aporte al PIB: la población campesina no contabilizadas como PEA y que realiza actividades productivas tendría una participación máxima en el PIB sectorial de 10.4 con una contribución de las mujeres de 8.6% frente a 1.8% de los hombres” (Ospina, 1998, p.14).*

## Situación de la mujer rural colombiana

En 2000 se calcularon en Colombia 12.1 millones de habitantes rurales (considerando por el DANE como rural los municipios y veredas de menos de 5000 habitantes), que representaban el 29% de la población del país. Tal población rural se componía en 52,4% por hombres<sup>80</sup> y 47,6%<sup>81</sup> por mujeres.

Los hogares con jefes hombres representaban el 72% del total mientras que el 28% tenían mujeres como jefes para el 2000. En la zona rural se observaba que cuatro de cada cinco hogares (81%) los encabezaban los hombres y solo el 19% las mujeres. Las mujeres en la zona rural tenían casi cuatro hijos (TTF de 3.8) y las de la zona urbana tenían un poco más de dos hijos (TTF de 2.3).

La coyuntura depresiva de 1997-2000 hizo que la brecha urbano-rural disminuyera, es decir, el ingreso urbano equivalente a 2,89 veces el rural de 1991-1997 variara hacia la baja de 2,35 veces del año 1997-2000<sup>82</sup>.

La tendencia observada al año 2000 era que el desempleo total nacional se conservaba en el área rural, siendo mucho más alta para las mujeres que para los hombres, condición que no implicaba desocupación sino invisibilidad e informalidad del trabajo de las mujeres rurales. El estudio “Una mirada de género al sector rural colombiano”, concluía en su momento que la población económicamente activa femenina venía en aumento durante los últimos años, sin embargo, se evidenciaba un vacío estadístico que no reflejaba algunos trabajos realizados por las mujeres rurales como en el caso de las labores domésticas y las de apoyo agrícola.

Las ocupaciones de las mujeres rurales se habían diversificado en los últimos años. En 2000 las mujeres rurales se ocupaban principalmente en el sector de servicios y comercio con un 44%, en la agricultura con un 38% y 13% en trabajos profesionales, técnicos y de mano de obra calificada. La mayor participación de las mujeres en el ciclo de producción agrícola se presentaba en la transformación alimentaria y artesanías (IICA, 2004, 20).

Igualmente, se menciona que de las mujeres que trabajan, el 65,2% recibían pago en dinero por su trabajo, el 10,9% recibían pago en dinero y en especie y el 23,6% no le pagaban y sólo recibían algo en especie, lo cual reflejaba de manera significativa la explotación de la cual eran víctimas aún muchas mujeres rurales. En el renglón de asalariadas, las mujeres se desempeñan con un 34,9%.

79 Liliana Rodríguez Sánchez, Sandra A. Matallana, Ana C. Sarmiento Zárate, Luis A. Torres Salgado. Profesionales de la Dirección de Estudios Sectoriales del sector Agropecuario.

80 6.534.000

81 5.759.600

82 PNUD y DNP, Agencia de Cooperación Internacional, PDH 2000 “Diez años de Desarrollo en Colombia” pág. 4

### Participación de la mujer en el ciclo de producción

Actividad	Hombres	Mujeres
Pecuaría	67.8%	32.2%
Comercio	51.0%	49.0%
Asalariado	65.1%	34.9%

**Fuente:** Observatorio de Desarrollo Rural: Una mirada de género al sector rural colombiano. 2004. P. 22

Plantea el documento del MADR y el IICA que a pesar de los avances obtenidos hacia la equidad entre hombre y mujer con logros en salud, educación y participación económica, el ingreso era la principal fuente de desigualdad de género en el país, pese a que las diferencias venían descendiendo en forma continua desde comienzos de la década. La crisis, sin embargo, nuevamente amplió dichas diferencias y las mujeres empezaron el nuevo siglo con ingresos 20% menores que los hombres, con un porcentaje igual al de 1995.

La participación de la mujer en cuanto a titulación de tierras venía presentando una tendencia creciente en los últimos años así: 11% en 1999, 23% en el 2000 y 47% para el año 2001. Sin embargo, comparativamente dentro del mismo rango de años, la participación de los hombres en la titulación de tierras fue mucho mayor con 41% en 1999, 34% para el 2000 y 56% para el año 2001. El número de predios titulados a hombres a nivel nacional era de 9.620 equivalentes al 44% de las tierras tituladas, las parejas tenían 6.247 tierras tituladas (28,4%),

mientras que la mujer poseía el menor número de predios titulados, 6.153 equivalentes al 27,9%.

Así, a partir de la identificación de algunas de las brechas presentadas entre mujeres y hombres del sector rural colombiano<sup>83</sup> en el 2002 se expidió la Ley 731, “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales” con el fin de mejorar la calidad de vida de éstas y acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural, norma en la que se introdujo un trato preferencial a las mujeres en materia de crédito agropecuario y temas de reforma agraria, entre otras disposiciones.

Para el 2005, según el DANE y de acuerdo con el Censo Nacional de Población 2005, la población estimada para Colombia compensada era 42.090.502 habitantes de los cuales 10.524.226 establece como rurales conformados por 5.249.581 hombres y 4.708.424 mujeres.

<sup>83</sup> Las cifras suministradas por el MADR como las más actualizadas sobre la situación de la mujer rural en Colombia corresponden al año 2000.

### Brechas de género sector rural colombiano – 2000

Índices	Hombres	Mujeres
Población (%)	52,4%	47,6%
Analfabetismo (% de población rural según Censo 1993)	20,53%	21,51%
Desempleo (%)	3,8%	13,6%
Ocupación (% en población rural de 2005)	75,0%	30,0%
Jefaturas de hogar (%)	81%	19%
% de población rural que realiza trabajo doméstico (1998)	4,4%	95,6%
Probabilidad de pobreza por sexo en jefatura del hogar (%)	10%	7%

**Fuente:** Adaptado de UNIFEM y Grupo FARO. 2007. P. 3

Las cifras de 2000 y 2005 no pueden ser comparadas debido a que las metodologías utilizadas para su recopilación difieren la una de la otra, hecho que restringe la realización de un seguimiento cronológico de la situación de las mujeres rurales colombianas. No obstante, para cada periodo dado e independientemente del método utilizado, si se refleja la situación de las mujeres frente a los hombres rurales, en relación con los diferentes aspectos considerados aunque con limitaciones en la generación de estadísticas.

### **Análisis de la gestión gubernamental frente a la mujer rural**

Para efectos del análisis se tuvieron en cuenta cinco líneas de intervención: (i) Acceso a los medios de producción, (ii) Participación en los órganos de decisión, (iii) Acceso a la seguridad social, (iv) educación técnica y (v) Otras disposiciones.

#### **Acceso a los medios productivos**

Las mujeres, en general, fueron quienes en menor medida se beneficiaron de manera directa de los recursos colocados por el Banco Agrario de Colombia S.A y Finagro durante el periodo 2002-2008, independientemente de su grupo de clasificación por tamaño de productor y más aún, las consideradas para efectos de la reglamentación del Fondo como aquellas de bajos ingresos.

Las mujeres destinaron los recursos provenientes de Finagro principalmente a las denominadas actividades cotidianas que no implican mayor grado de transformación y comercialización en contraste con los hombres que revela un mayor nivel de diversificación en las actividades financiadas y que se refleja específicamente además de su interés en las actividades rurales y compra de animales en el acceso a infraestructura y maquinaria y equipos, sin mencionar que son los hombres quienes mayores recursos perciben para adquirir vivienda.

Los resultados de la implementación de esta política durante el periodo 2002-2008, revelan la perpetuación de las inequidades existentes entre las mujeres y los hombres del sector rural, especialmente aquellos de bajos ingresos y entre los pequeños, medianos y grandes productores

Respecto al FOMMUR se concluye que a pesar de que el Fondo fue creado como un mecanismo financiero, a través del cual se buscaba garantizar

la orientación de recursos para la mujer rural, las deficiencias en su reglamentación así como el incumplimiento de la existente y la baja gestión de recursos para su financiación, comprometen el cumplimiento del espíritu de la norma al respecto.

Los índices de brecha de género reflejan que se requiere de un mayor esfuerzo en ejecución de política y asignación de recursos especialmente para el acceso a tierras, mediante la compra directa para reducir la inequidad.

La manera como el Incoder lleva el registro de la información es por núcleos familiares que, en la mayoría de los casos, están conformados por ambos cónyuges (hombre-mujer) o mujer. Así, pareciera que se profieren títulos a favor de ambos cónyuges para efectos de respetar al núcleo familiar, en especial, a las mujeres. No obstante, no se distingue el número exacto de mujeres beneficiadas impidiendo un análisis del beneficio de cobertura específica de género.

En el caso de mujeres cabeza de familia, el Incoder reporta que durante el periodo 2002-2009 se han beneficiado 3.318 familias integradas por mujeres rurales, que aparecen como principal beneficiario con un área de 34.208 hectáreas. Respecto a baldíos entre el 2002 y 2009 se expidieron 12.694 títulos con un área de 410.911,5 hectáreas.

Para los predios titulados como Unidades Agrícolas Familiares se presume que en su mayoría están conformados por ambos cónyuges (hombre mujer) o mujer cabeza de familia, atendiendo la dinámica de los vínculos de convivencia culturales del campo colombiano.

El Incoder realiza las adjudicaciones de tierras a beneficiarios de Reforma Agraria teniendo en cuenta la demanda y a quienes cumplen los requisitos sin diferenciar que se trate de hombres o mujeres. A partir de la Ley 731 de 2002 han adjudicado títulos o predios a favor de ambos cónyuges.

#### **Participación y posicionamiento de las mujeres rurales en todos los órganos de decisión**

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en cumplimiento de su obligación, por disposición del artículo 12 de la Ley 581 de 2000, de elaborar un informe anual sobre participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos del máximo nivel decisorio, en relación con las

entidades del sector agropecuario encontró que en desarrollo de la ley de cuotas para el año 2008, el Ministerio de Agricultura reportó que el 38% del total de 13 cargos del nivel decisorio los ocupaban mujeres y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) informó que las mujeres representan el 50 % de los 6 cargos directivos.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, (In-coder), por su parte, menciona que de 34 cargos directivos existentes el 50% lo ocupan mujeres mientras que en la Unidad Nacional de Tierras Rurales (actualmente en liquidación) la participación es del 33% de un total de 3 cargos directivos. Finalmente, en el Banco Agrario de Colombia, la participación de la mujer es del 44% de un total de 719 cargos.

En la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), si bien no se establece expresamente el tema de la participación política de la mujer rural, en su Artículo 14 se consagra la aplicación extensiva de todas sus normas a las mujeres rurales.

A pesar de que se ha incorporado progresivamente al ordenamiento jurídico colombiano, se observan incipientes resultados en los efectos prácticos de la participación de la mujer rural en los órganos de decisión y en las entidades del orden nacional que favorecen al sector rural. Las pocas estadísticas existentes limitan la realización de la evaluación y el seguimiento a la implementación de lo dispuesto, con respecto a su participación allí.

### **Acceso a la educación y desarrollo rural**

Las estadísticas utilizadas actualmente por el gobierno nacional para rendir los informes internacionales corresponden a las del Censo 2005, información que dificulta el seguimiento al cumplimiento de la gestión gubernamental durante el periodo 2002-2008.

Programas de educación como el de desplazados por la violencia que no solo fue reportado por el SENA sino por el Ministerio de Educación, tienen como fundamento normativo la Ley 387 de 1997 y por lo tanto, aunque sus aportes complementan a los previstos en la Ley 731 de 2002, obedecen a otro tipo de reivindicaciones. Igualmente, el programa Jóvenes Rurales Emprendedores e Integración con la Educación Media responde a iniciativas gubernamentales diferentes a las motivadas por la Ley 731 de 2002, a pesar de que contribuyen en el logro de

sus objetivos. Así, existe incertidumbre sobre el efecto de la norma analizada en dichos programas.

Frente a la formación ofrecida por el SENA, se puede afirmar que los programas tradicionales de esta institución, cuya creación data de 1957, son los que mayores beneficiarios registran y frente a los cuales la mujer rural figura con participaciones superiores al 60% del total de beneficiarios reportados. Lo anterior, sin mencionar que del total de beneficiarios de los programas del SENA, aproximadamente el 61% corresponden a mujeres rurales, lo que da cuenta de una superioridad numérica femenina, en lo que a este tipo de formación se refiere.

Acerca de los seis programas presentados por el SENA, éste no reporta los presupuestos invertidos, sólo hace alusión a que se financian a través del BPIN. Igualmente, para cada uno de los programas precisa que “No existe un presupuesto específico asignado por género o población”.

El hecho de existir un alto índice de analfabetismo en la población de mujeres adultas en edad productiva y muy poca capacitación en áreas técnica y productivas, da cuenta de la necesidad de que se les dé un trato preferencial de acceso a la educación y capacitación.

En general, en el área social, existen sendas normas para fomentar la educación de la mujer rural y otras para capacitarla amplia y fácilmente, en temas que giran en función de sus iniciativas y necesidades. Sin embargo, se debe mencionar que la existencia de legislación en el país desde 1932 no ha constituido per se garantía plena de equidad entre hombres y mujeres, urbanos y rurales.

### **Subsidio de vivienda**

En comunicación de 22 de octubre de 2009, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remitió la relación de subsidios familiares de vivienda rural asignados a miembros de hogares durante el periodo 2005-2008. De la información reportada, en términos generales, se concluye que la asignación de subsidios entre hombres y mujeres rurales en todo el territorio nacional fue de aproximadamente el 50% tanto para unos como para otras.

En lo que se refiere a la distribución geográfica de los subsidios familiares de vivienda rural según el sexo, se encuentra que en el caso de las mujeres fueron Bolívar y Córdoba las que más recursos fueron asignaron con participaciones del 17,3 y 12,0 por

ciento del total de recursos asignados en dichos departamentos -\$172.621 millones y \$118.428 millones respectivamente- y con una cobertura de 13.582 y 9.432 beneficiarias. Una situación similar se presenta en el caso de los hombres que para Bolívar presenta una participación del 18,0% del total de recursos asignados en dicho departamento y una cobertura de 14.326 beneficiarios mientras que en el caso de Córdoba, su participación en términos de asignación de recursos es del 12,2% y una cobertura 9.859 beneficiarios.

Sobre el particular, la CGR encuentra que se han implementado reglamentos generales relacionados con el subsidio de vivienda de interés rural que aparentemente han conducido a la igualdad en la asignación entre hombres y mujeres rurales de las diferentes regiones del país, por lo menos entre quienes lo han solicitado y les ha sido asignado. Falta analizar las solicitudes rechazadas y las causas del rechazo, al igual que quienes queriendo acceder al beneficio no lo hacen por desconocer su existencia o las condiciones para su trámite, nivel de profundización que no abarca este estudio.

### **Seguimiento a los programas de la mujer rural 2002 - 2008**

Al indagar a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) sobre el plan de revisión, evaluación y seguimiento diseñados y aprobados por el gobierno nacional relacionados con los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales así como por los informes de ejecución de dichos planes, ésta respondió presentando una relación de acciones adelantadas de manera general a favor de las mujeres y para el caso de las mujeres rurales, mencionó específicamente el Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria<sup>84</sup> frente al cual durante el periodo 2002-2009 se entregaron 3.243 microcréditos por un monto de \$9.639 millones de los 16.673 microcréditos otorgados por \$24.656 millones.

84 Este programa: (i) incluye los componentes de crédito, capacitación y seguimiento; (ii) está dirigido a mujeres cabeza de familia microempresarias, de los estratos 1 y 2 del sector urbano y rural; se desarrolla bajo la coordinación de la CPEM, en 24 departamentos, la ciudad de Bogotá y el Distrito de Barranquilla, en alianza con el Banco Agrario, el Ministerio de Agricultura, el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías y hace parte de la Banca de las Oportunidades.

Igualmente, se hace alusión a la “Agenda por la Igualdad Laboral”, suscrita por 18 presidentes de gremios el 6 de marzo de 2009, cuyo propósito es generar conciencia sobre la discriminación laboral y salarial a la que se enfrentan las mujeres, las dificultades para permanecer en el mercado de trabajo y falta de reconocimiento al trabajo no remunerado y en la que participaron la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Federación Nacional de Cafeteros, Asocollflore y Fedepalma.

En materia de Consejos Participativos de Mujeres Cafeteras, la CPEM menciona que en el marco del Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres, se comprometió a crearlos con el fin de facilitar y fortalecer los procesos organizativos mejorando su incidencia desde el nivel local y con el apoyo de los comités de cafeteros departamentales y municipales. Agrega que en el 2008 se realizaron 7 talleres con la participación de mujeres cafeteras de 16 departamentos en los que se abordan los temas de participación, prevención de la violencia intrafamiliar y empoderamiento de las mujeres. Igualmente, menciona que actualmente se han creado 102 Consejos Participativos de Mujeres Cafeteras, que integran una Red de Mujeres Cafeteras con más de 4.800 mujeres.

Sobre rendición de informes a los organismos internacionales relacionados con el cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a la situación de la mujer rural se encuentra que de los 80 informes presentados durante el periodo 2002-2009 solo tres tienen que ver directamente con el tema referido: (i) Informe de julio de 2007 sobre la implementación de la Resolución 60/138 sobre “Mejoramiento de la Situación de la Mujer en las Zonas Rurales”, (ii) Información al Secretario General de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la resolución de la Asamblea General No. 62/136 relativa al mejoramiento de la situación de la mujer en las zonas rurales de junio de 2009 –respuesta dada con el apoyo de la CPEM, DNP y el Ministerio del Interior y de Justicia- y, (iii) Informe de julio de 2009 sobre la Situación de las Mujeres Indígenas en Colombia para la visita del Relator Especial sobre pueblos indígenas.

En general, la CGR encuentra que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer si bien es cierto que cuenta con el Observatorio de Asuntos de Género que ha generado publicaciones sobre la mujer rural, específicamente para el caso de la mujer cafetera y ha adelantado acciones de seguimiento a las políticas relacionadas con la mujer rural,

atendiendo a los requerimientos de los organismos internacionales, no se encuentra que su actuación obedezca a una actividad planificada y coordinada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que garantice una revisión, evaluación, seguimiento y retroalimentación eficaces de las medidas adoptadas por el gobierno nacional a través de normas, programas, proyectos y actividades

## Conclusiones

Los resultados de la implementación de la política de crédito agropecuario durante el periodo 2002-2008, revelan la perpetuación de las inequidades existentes entre las mujeres y los hombres del sector rural, especialmente aquellos de bajos ingresos y entre los pequeños, medianos y grandes productores.

Los índices de brecha de género reflejan que se requiere de un mayor esfuerzo en ejecución de política y asignación de recursos especialmente para el acceso a tierras mediante la compra directa para reducir la inequidad.

A pesar de que se ha incorporado progresivamente al ordenamiento jurídico colombiano la igualdad de la mujer rural en la participación en los órganos de decisión dentro del sector, se observan incipientes resultados en los efectos prácticos de la medida.

En Colombia existe bajo nivel de escolaridad que en términos generales –tanto para hombres como para mujeres– se evidencia en las zonas rurales del país y que el mismo gobierno nacional considera que “... es indispensable superar”.

En general, se puede concluir que si bien es cierto se han realizado algunas acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres rurales del país, éstas han sido principalmente de tipo formal sin que se haya avanzado de manera notoria en términos de la puesta en práctica de las mismas.

## Bibliografía de la sección

1. CEPAL. Lara, Silvia. (2006). “Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Colombia, Serie: Mujer y Desarrollo. Chile, Septiembre de 2006. Página 15.
2. CEPAL N.92 “Estadísticas para la equidad de género magnitudes y tendencias en América Latina” Junio 2007.
3. CEPAL. Estadísticas de Género. Mujeres en la adopción de decisiones. Consultada el 9

de septiembre de 2009 en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>.

4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación.
5. Congreso de la República. Ley 581 de 2000 “Por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género”.
6. Congreso de la República. Senado de la República. Ponencia para Primer debate al proyecto de Ley 141 de 2000 Senado, “por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”. Bogotá, DC., 17 de abril de 2001.
7. Congreso de la República de Colombia. Ley 731 de 2002 “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”. Diario Oficial N° 44.678 de 16 de enero de 2002.
8. Congreso de la República. Ley 823 de 2003 “Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”. 10 de Julio de 2003.
9. Congreso de la República. Cámara de Representantes. Comisión Séptima. Ponencia para primer.
10. Debate al proyecto de Ley 059 de 2001, Cámara, “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”. Bogotá, D.C.
11. Congreso de la República. Cámara de Representantes. Comisión Séptima. Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley 059 de 2001, Cámara, “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”. Bogotá, D.C. 27 de Noviembre de 2001.
12. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2002). Política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo. Bogotá, Colombia.
13. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2004). Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000). Bogotá.

14. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2005). "Investigaciones Sobre Genero y Desarrollo en Colombia". Cuadernos PNUD-CPEM.
15. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, CP. Ruth Stella Correa Palacio, N° de Radicado 31447 del 3 de Diciembre de 2007
16. Contraloría General de la República de Colombia. Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial al Fondo de Fomento para las mujeres rurales –FOMMUR (2005-2006)
17. Corte Constitucional, Sentencia C-953 de 1999, MP. Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D. C, 01 de Diciembre de 1999.
18. Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2000, MP. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, D. C, 29 de Marzo de 2000.
19. Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público (2004). Informe Sobre la Participación de la Mujer en el Desempeño de Cargos Públicos. Ley 581 de 2000. Bogotá. Diciembre.
20. Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público (2005). Informe sobre la participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos. Ley 581 de 2000. Bogotá. Diciembre
21. Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público (2006). Informe sobre la participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos. Ley 581 de 2000. Bogotá.
22. Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público (2007). Informe sobre la participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos. Ley 581 de 2000. Bogotá. Diciembre.
23. Departamento Administrativo de la Función Pública, Dirección de Empleo Público (2008). Informe sobre la participación de la mujer en el desempeño de cargos públicos. Ley 581 de 2000. Bogotá. Diciembre.
24. FAO (2006). Mejorar La igualdad de género en el acceso a la tierra. En: Notas sobre tenencia de la tierra. Roma. <http://www.fao.org/docrep/010/a0664s/a0664s00.HTM>. 2.11.2008
25. FAO. Actualización Estadística: Situación de las mujeres rurales Colombia. Bogotá. 2007
26. FINAGRO. Quiénes somos. [www.finagro.com.co/crédito](http://www.finagro.com.co/crédito). 24.11.2008
27. Fondo para la Población de las Naciones Unidas (2008). Informe Estado de la Población Mundial 2008 Ámbitos de convergencia: Cultura, Género y Derechos Humanos.
28. Gutierrez C. Myriam. (2003). "La Ley para las Mujeres Rurales en Colombia, Alcances y Perspectivas". En: Revista de Trabajo Social N° 5.
29. Gutiérrez, M. y Peña, M. (2004). Observatorio de desarrollo rural: Una mirada de género al sector rural colombiano. IICA. Bogotá.
30. <http://suamox03.dane.gov.co:7778/imgcurso/mettran/documento4.html> 01.12.2008
31. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. (2004). Informe Ante La IX.
32. Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, Género Y Mujeres Rurales. México D.F. Consultado en línea el 31 de marzo de 2009 en [http://www.eclac.org/mujer/reuniones/conferencia\\_regional/informeIICA.pdf](http://www.eclac.org/mujer/reuniones/conferencia_regional/informeIICA.pdf).
33. MADR. Comunicación 20081100179141 del 10 de noviembre de 2008.
34. Naciones Unidas. "Estadísticas para la equidad de género magnitudes y tendencias en América Latina", No. 92 Cuadernos de la CEPAL, Copyright Naciones Unidas, junio 2007.
35. Observatorio de Asuntos de Genero, (2005). "A Diez Años de Beijing, Avances y retos del Estado Colombiano", En: Boletín N° 3, Enero-Marzo de 2005, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
36. Ospina, R. I. (1998). Para empoderar a las mujeres rurales. Misión Rural. IICA. Bogotá.
37. UNIFEM y Grupo FARO. (2007). Análisis de presupuesto con enfoque de género en los programas de desarrollo social de salud materno infantil y violencia
38. Yin, R. K. Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series, Newbury Park CA, Sage (1984/1989).



# Sector Defensa, Justicia y Seguridad<sup>85</sup>

## **Política penitenciaria con enfoque de género y diversidad**

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, aprobado mediante la Ley 812 de 2003, pretendió realizar un cambio radical en la cultura penitenciaria y carcelaria y en la orientación del Sistema Penitenciario, organizando la oferta de cupos para favorecer la eficiencia en las operaciones y su ampliación, dándole importancia a la resocialización y al fortalecimiento en materia de derechos humanos de la política criminal, penitenciaria y de administración carcelaria.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 aprobado mediante la Ley 1151 de junio de 2007, en el Capítulo 6, correspondiente a “Un Mejor Estado al Servicio de los Ciudadanos”, en el numeral 6.1.2, en lo referente a la modernización del Sistema Penitenciario y Carcelario, propone dar continuidad a la estrategia de expansión de la oferta de cupos penitenciarios que contienen el plan de construcción, dotación y mantenimiento ya mencionado.

Plantea la necesidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los programas de tratamiento y desarrollo, para lo cual se suscribirán convenios con el sector privado. Con respecto al desarrollo de proyectos productivos, propone continuar con la realización de alianzas estratégicas con el sector privado, así como fortalecer y dar continuidad a las ya existentes.

También considera la necesidad de adelantar procesos de reestructuración en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con el fin de abordar las carencias aún presentes a nivel institucional, gerencial y administrativo y modernizar el esquema, a fin de habilitarlo, para que trate de manera eficiente a la población reclusa y se garantice la cobertura y calidad de la prestación del servicio de salud.

Frente a lo expuesto en los planes de desarrollo anteriormente descritos es preocupante que hasta el momento no se haya implementado una política pública de control del delito, donde se logre una articulación entre el sistema penal y la administración de justicia en general con el Sistema Penitenciario y Carcelario, que permita, por un lado, el desarro-

llo efectivo de otras medidas no privativas de la libertad, dependiendo del delito cometido por la persona, en la búsqueda de medidas de racionalización del uso de la prisión, y por otro lado, evitar que las acciones para garantizar el cumplimiento de la pena, cuando se determina la detención en establecimiento de reclusión, se hayan orientado a dar solución al grave problema del hacinamiento, mediante una estrategia de ampliación de cupos penitenciarios, sin darle mayor importancia a políticas resocializadoras que eviten la reincidencia delictiva y el reingreso por delitos cada vez más graves.

A pesar de lo enunciado en dichos planes de desarrollo, la gestión del Estado en materia penitenciaria y carcelaria se concentró únicamente en la ampliación de la infraestructura carcelaria.

## **Análisis de la Política Penitenciaria, con enfoque de género y diversidad**

Si bien es cierto, que la Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia no está concebida con la perspectiva de género y diversidad, como puede evidenciarse en el análisis efectuado a los dos últimos planes de desarrollo, la situación que padecen miles de mujeres privadas de la libertad muestran la necesidad de incluir este enfoque en la política que orienta el sistema penitenciario y carcelario del país.

De acuerdo con lo establecido por el “Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer”, existen tres obligaciones que son fundamentales en la labor de los Estados Partes de eliminar la discriminación contra la mujer. Estas obligaciones deben cumplirse en forma integrada y trascienden la simple obligación jurídica formal de la igualdad de trato entre la mujer y el hombre<sup>86</sup>. Advierte que puede haber discriminación indirecta contra la mujer cuando las leyes, las políticas y los programas se basan en criterios que aparentemente son neutros desde el punto de vista del género pero que, de hecho, repercuten negativamente en la mujer.

85 María Marcela Pérez Ochica. Profesional de la Dirección de Estudios Sectoriales para el sector Defensa

Durante el período comprendido entre 2002 y 2009, el Ministerio del Interior y de Justicia apropió \$290.158 millones a precios de 2009, con el fin de mejorar y ampliar la infraestructura carcelaria para las mujeres en el país, destinando \$4.762 millones a la ampliación, adecuación y dotación de reclusiones ya existentes, como las de Medellín, Pereira y Bogotá, y \$240.003 millones para la construcción y dotación de los nuevos complejos penitenciarios, en los que se incluyó reclusión para mujeres, como los Complejos de Jamundí y Cúcuta y la reclusión de Cartagena.

La ejecución presupuestal muestra que el Ministerio del Interior y de Justicia comprometió el 68% de los recursos apropiados, para la adecuación de los establecimientos ya existentes y el 84% de los recursos dirigidos a la construcción y dotación de los nuevos complejos. El 16% de esta ejecución quedó rezagada, para ser pagada en vigencias posteriores.

Es preocupante que frente a las necesidades de reparación y adecuación de reclusiones como las de Bogotá, Medellín y Pereira, se haya dejando de ejecutar el 32% de los recursos destinados para tal fin.

Con respecto al plan de ampliación, este previó la construcción de reclusiones para mujeres en los complejos penitenciarios de Jamundí, Ibagué, Medellín y Cúcuta, así como la construcción de una reclusión en Cartagena. De ellos, con corte a 31 de diciembre de 2009, sólo se había entregado el establecimiento de Cúcuta, pero no se ha puesto en funcionamiento. Por lo tanto, la situación de las mujeres privadas de la libertad, a pesar de la inversión realizada por el Gobierno, no ha mejorado, y por

el contrario se ha agudizado la crisis humanitaria en los centros de reclusión más importantes, como la cárcel del Buen Pastor en Bogotá.

### **Condiciones de vida de las mujeres privadas de la libertad**

El número de mujeres en las cárceles del país no supera el 10% de la población reclusa, inclusive, a partir de la implementación del Sistema Acusatorio, se inicia una importante tendencia a disminuir. Sin embargo, a partir de 2007, esta tendencia volvió a ser creciente, debido a las medidas dictadas en cumplimiento de la Política de Seguridad Democrática del Gobierno actual, con la captura de personas vinculadas al narcotráfico, grupos insurgentes y delincuencia común, en aplicación de las Leyes 975 de 2005- Justicia y Paz y 1142 de 2007<sup>87</sup>.

De acuerdo con el reporte estadístico del INPEC, a diciembre de 2009 se encontraban 4.788 mujeres privadas de la libertad, el 74% estaban reclusas en 10 cárceles para mujeres y el 26% en pabellones acondicionados en establecimientos para hombres. Del total de mujeres privadas de la libertad, el 62% se encontraban condenadas y el 38% sindicadas, porcentaje superior al promedio nacional equivalente a 32%, lo cual muestra que el problema de congestión judicial del sistema penal afecta de manera particular a las mujeres reclusas, en especial de las regionales central, norte y occidental.

El continuo incremento de la población femenina ha ocasionado mayores niveles de hacinamiento, situación preocupante particularmente en los centros de reclusión de Manizales (83%), Cúcuta (42%), Bucaramanga (38%) y Armenia (38%).

Esta misma situación se presenta en los establecimientos penitenciarios de mediana seguridad de Santa Marta (172%), Valledupar (89%) y Villavicencio (66%), donde existen pabellones para mujeres. Esto vulnera sus derechos fundamentales, afecta su integridad personal e impide el desarrollo de procesos de resocialización exitosos. Condición evidenciada por la auditoría especial, realizada por la Contraloría General de la República a la reclusión del Buen Pastor en 2009<sup>88</sup>.

### **Plan de ampliación de la infraestructura carcelaria para mujeres**

Ninguno de los centros de reclusión planeados en la estrategia de ampliación de infraestructura carce-

86 Los Estados Partes tienen que garantizar la no discriminación directa o indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación -que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares- por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación. Además, mejorar la situación de facto de la mujer, adoptando políticas y programas concretos y eficaces. Y también, hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros, a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer, a través de actos individuales y porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

87 Ley 1142 de 2007, por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas tendientes a prevenir y reprimir la actividad delictiva de especial impacto, para la convivencia y seguridad ciudadana.

88 Contraloría General de la República. Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial. INPEC, Reclusión de Mujeres de Bogotá, Octubre de 2009.

laria fue diseñado exclusivamente para mujeres, de tal manera que la Política Penitenciaria y Carcelaria persiste en la construcción de pabellones de mujeres en establecimientos para hombres, desconociendo la perspectiva de género que la política pública debe tener para evitar la discriminación y la vulneración de sus derechos fundamentales.

Los once nuevos establecimientos proyectados permitirían ampliar la capacidad carcelaria en 22.831 cupos, de los cuales el 13% correspondían a pabellones para mujeres, ubicados en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, (ERON) de Medellín, Jamundí, Cúcuta, Cartagena e Ibagué, con los cuales se pretendía mejorar sustancialmente las condiciones integrales de reclusión de las mujeres y sustituir aquellos establecimientos o pabellones que no ofrecen entornos adecuados para una vida digna. Se esperaba que los nuevos establecimientos tuvieran en cuenta la perspectiva de género en su diseño y construcción, considerando las necesidades particulares de las mujeres y, fundamentalmente, la preservación de la unidad familiar.

Sin embargo, con corte a diciembre de 2009, ninguno de los 11 complejos penitenciarios y carcelarios proyectados para este fin, había sido puesto en funcionamiento. Inclusive, el proyecto de Cartagena, fue cancelado definitivamente, como ya fue mencionado. En su reemplazo, se planteó la construcción de una reclusión para mujeres, en los terrenos aledaños a la cárcel “La Ternera” de la misma ciudad, con una cantidad de cupos menor a la prevista (250).

Las situaciones descritas muestran debilidades en la planeación y gestión del Ministerio del Interior y de Justicia, así como deficiencias en los procesos de contratación llevados a cabo por Fonade, los cuales han prolongado innecesariamente la ejecución del plan de ampliación, mientras que la habitabilidad carcelaria ha venido deteriorándose, ya que las cifras de hacinamiento se han incrementado considerablemente, al pasar de 15% en enero de 2007 a 39% en diciembre de 2009.

Además, de acuerdo con el último informe de seguimiento a la política penitenciaria y carcelaria presentado por el señor Contralor General de la República en el Foro “Cárceles Desbordadas”, las edificaciones destinadas a mujeres en los nuevos ERON, son idénticas a aquellas destinadas a albergar hombres, salvo que en el caso de los pabellones para mujeres se cuenta con guarderías y salas de

ginecología, pero en las construcciones, especialmente en celdas y pabellones, se desconocieron las condiciones y las necesidades de las mujeres que vivirán con sus hijos en la cárcel. En el diseño de los baños no se previó total privacidad e intimidad y en las áreas deportivas no se planearon espacios de recreación en donde ellas puedan realizar actividades diferentes al baloncesto y al fútbol, simplemente se diseñaron las mismas canchas múltiples de los hombres.

## Conclusiones

El Estado colombiano ha incumplido su obligación de proteger la vida, integridad física, dignidad y seguridad jurídica de las mujeres privadas de libertad, así como el deber de promover y facilitar su reinserción social, consagradas en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país.

De la misma manera, ha incumplido con las obligaciones establecidas por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (CEDAW)<sup>89</sup>, al no contemplar una perspectiva de género en la política penitenciaria y carcelaria que proteja de manera especial a las mujeres privadas de la libertad contra la discriminación, los abusos y los tratos crueles e inhumanos que puedan cometer las autoridades penitenciaria, los jueces y los particulares.

La situación en las cárceles colombianas se ha deteriorado aún más, debido a que el proceso de construcción de los nuevos establecimientos ha sufrido innumerables retrasos que evidencian falta de previsión, planeación y eficiencia de las entidades encargadas de ejecutar el Plan de Ampliación de la Infraestructura Carcelaria y demorando la entrega de la nueva infraestructura. Ello ha ocasionado que las cifras de hacinamiento continúen incrementándose, afectando considerablemente la calidad de vida de las personas privadas de la libertad.

La nueva infraestructura carcelaria adolece de una perspectiva de género que realmente permita mejorar las condiciones de vida de las reclusas en el corto y mediano plazo, ya que no contempló la construcción de establecimientos diseñados específicamente para las mujeres, sino que persistió en la idea de seguir construyendo pabellones femeni-

89 Aprobada mediante la Ley 51 de 1981

nos en cárceles diseñadas para albergar hombres. Desconociendo con ello, que las condiciones y necesidades propias de las mujeres, son diferentes a las de los hombres.

Por otra parte, la situación que padece el alto porcentaje de mujeres sindicadas privadas de la libertad, evidencia un fracaso en los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en lo relacionado con el logro de una justicia eficaz y cercana al ciudadano, que pretendía obtener los mayores grados de eficiencia y equidad en la administración de justicia.

### **Bibliografía de la sección**

1. CONPES 3086 del 24 de Julio de 2000
2. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2007. Página 392
3. Plan de construcción, dotación y mantenimiento de los nuevos ERON, CDM,
4. Ley 1142 de 2007,
5. Contraloría General de la República. Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial. INPEC, Reclusión de Mujeres de Bogotá, Octubre de 2009
6. Ley 51 de 1981

# Resultados de equidad de género y diversidad desde el control fiscal micro PGA 2007, 2008 y 2009

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió en julio de 1997 el concepto de la transversalización de la perspectiva de género: como lo señalábamos al principio del capítulo 1:

*“...Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros”<sup>90</sup>.*

A su vez, la Constitución de 1991 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de Colombia, consagra los derechos étnicos, culturales, territoriales, autonomía y participación, como la igualdad y dignidad de todas las culturas. En tanto que el Congreso colombiano, mediante con la Ley 397 de 1997, enuncia los principios fundamentales del patrimonio cultural colombiano Art. 1° numeral 9 “El respeto de los derechos humanos, la convivencia, la solidaridad, la interculturalidad, el pluralismo y la tolerancia”, son valores culturales fundamentales y base esencial de una cultura de paz, justicia y equidad”.

La carta magna es el reflejo de la realidad de la nación cultural colombiana, en la que se encuentran múltiples conglomerados de personas que tienen factores de discriminación, entre otros, los que allí se muestran.

En este sentido, el Estado colombiano, ha asumido el deber de adecuar su legislación interna y de adoptar todas las medidas necesarias para que a los compromisos internacionales con respecto al género y a la diversidad, se les de cumplimiento en el ámbito nacional.

En atención al Plan Estratégico de la CGR “Eficiencia y Moralidad en la Gestión Pública” correspondiente a la gestión del contralor Julio Cesar Turbay Quintero, se determinó que todas las auditorías que se realicen en la entidad deberían verificar “la equitativa distribución de los recursos entre géneros. Evaluar los planes, proyectos y programas realizados con los presupuestos asignados para el tema género y verificar la equidad y equilibrio en la distribución de los recursos del Estado entre géneros, teniendo en cuenta las particularidades y necesidades de cada uno de ellos”, considerando siempre que:

*“...no se trata solamente de que las entidades públicas y los particulares que manejan recursos públicos cumplan con su función en términos de eficiencia y eficacia, sino que coadyuven a la construcción de una sociedad más incluyente, sostenible y segura.”<sup>91</sup>*

Los primeros resultados en el PGA 2008, reflejaron principalmente acciones en la aplicación y cumplimiento de la Ley 581 de 2000, conocida como la Ley de Cuotas, y en algunos casos situaciones de gestión misional de la entidad, respecto al desarrollo de sus planes y programas.

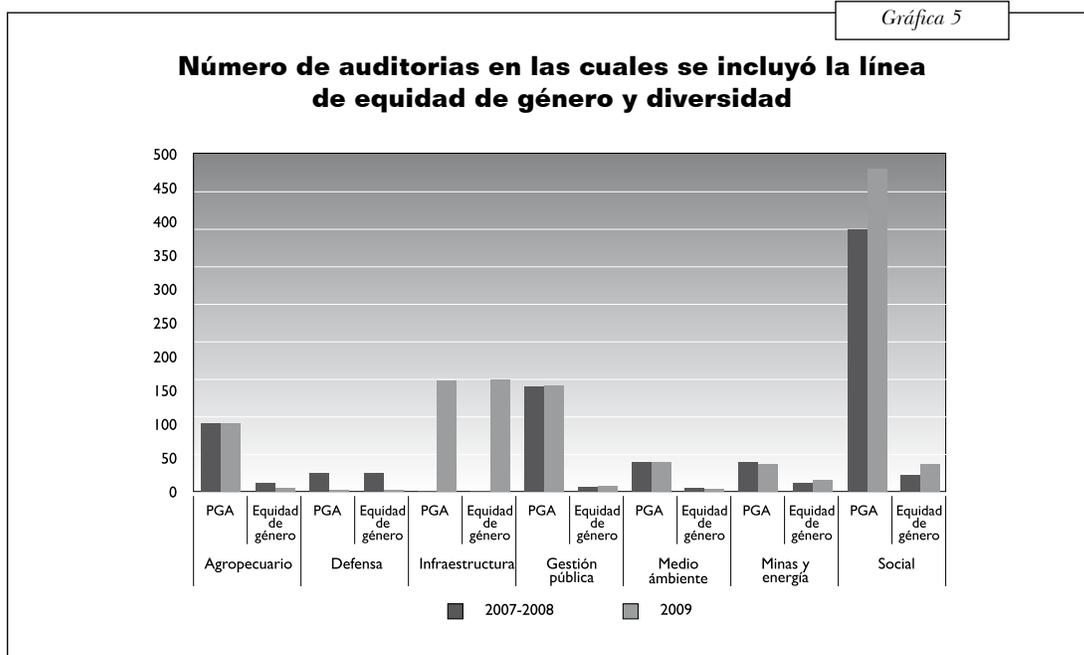
Sin embargo, por lo descrito en el contexto del tema que nos ocupa, se observa que contrario a lo que fue el enfoque de las auditorías en los PGA evaluados, la diversidad y género van más allá de la simple distinción de hombre y mujer y de la participación de esta última en los cargos directivos y niveles decisorios de las entidades estatales.

Acorde con lo reportado por cada Contraloría Delegada Sectorial, sin considerar el PGA actual (2010), la Contraloría General de la República (CGR) efectuó un total de 1.738 auditorías, de las cuales 320 incluyeron la línea de Equidad de Género y Diversidad. En desarrollo del PGA 2007-2008

<sup>90</sup> [http://www.undp.un.hn/empoderamiento\\_de\\_Mujeres.htm](http://www.undp.un.hn/empoderamiento_de_Mujeres.htm)

<sup>91</sup> Plan estratégico Contraloría General de la República 2006-2010.

efectuó 757 auditorías, incluyendo la referida línea en 81 de ellas, es decir el 10,7%. Para el PGA 2009, se evaluaron 981 entidades, en cuyas auditorías se incluyó la mencionada línea en 239, que representan el 24,36%.



Fuente: CGR Elaboro DVF Sector Social 2010.

En desarrollo del Control Fiscal Micro, correspondiente a la vigencia fiscal 2006, los resultados de auditoría frente al tema de género son nulos. Sin embargo, en los PGA 2008 y 2009, por las vigencias fiscales 2007 y 2008, si bien no se cuenta con muchos hallazgos en el contexto específico de lo que es equidad de género y diversidad, más allá de lo referente a los derechos económicos, especialmente en lo relacionado con el plano laboral y con ello la valoración salarial, verificado con el cumplimiento de la Ley de Cuotas, existen situaciones contempladas en la evaluación de la gestión, respecto a los planes, programas y la aplicación de los presupuestos que apuntan al complejo tema.

Las siete (7) contralorías delegadas sectoriales reportaron los resultados del ejercicio de Control Fiscal Micro respecto a la línea de equidad de género, incluyendo los hallazgos referentes a la evaluación de la gestión respecto a la población en situación de desplazamiento, tal como se presenta en el siguiente cuadro<sup>92</sup>:

92 Debe precisarse que la Contraloría Delegada de Infraestructura rindió la información de manera global, presentando 165 informes de auditoría para el período objeto de análisis, de los cuales reporta en total 27 hallazgos. Para efectos de la consolidación, tales resultados se incluyeron en el PGA 2009.

## Resultados del ejercicio de Control Fiscal Micro respecto a la línea de equidad de género

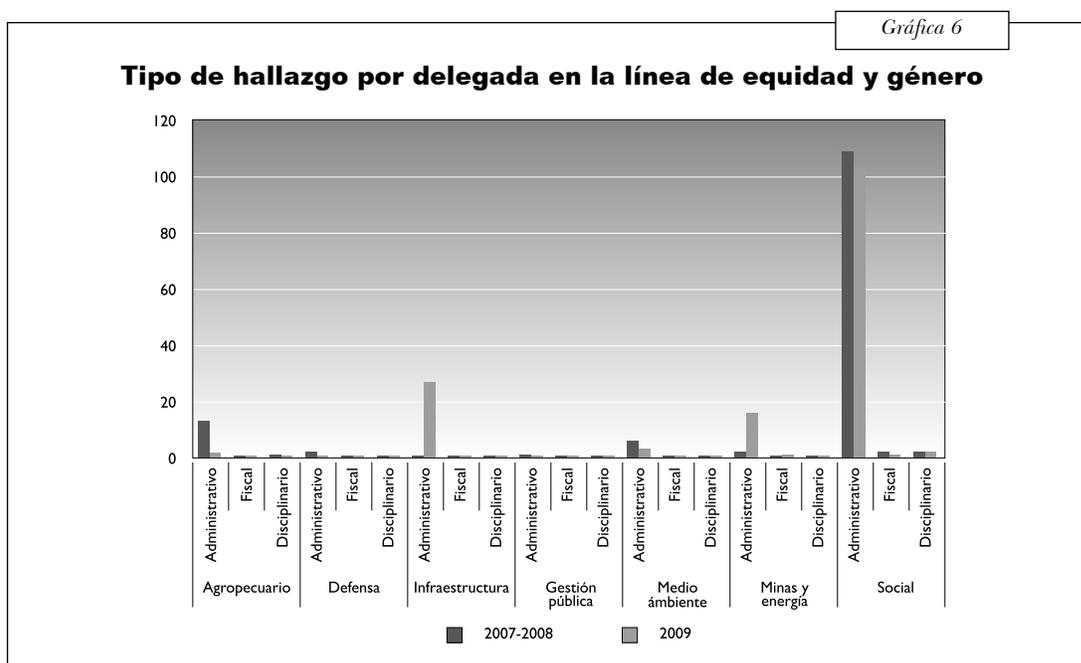
Contraloría Delegada Sectorial	PGA	No. de Auditorías sg PGA	No. de Auditorías con línea de Equidad de Género	No. total de hallazgos	Administrativo	Fiscal	Disciplinario	Penal
Social	2007-2008	387	22	113	109	2	2	0
Social	2009	477	41	106	103	1	2	0
Agropecuario	2009	102	6	2	2	0	0	0
Agropecuario	2008	77	5	0	0	0	0	0
Agropecuario	2007	24	6	14	13	0	1	0
Defensa	2008	13	13	0	0	0	0	0
Defensa	2009	14	14	2	2	0	0	0
Minas y Energía	2009	38	17	16	16	0	0	0
Minas y Energía	2007-2008	42	10	2	2	0	0	0
Gestión Pública	2008	156	6	1	1	0	0	0
Gestión Pública	2009	157	7	0	0	0	0	0
Medio Ambiente	2008	44	5	6	6	0	0	0
Medio Ambiente	2009	42	3	3	3	0	0	0
Infraestructura	2007-2008 y 2009	165	165	27	27	0	0	0
<b>Totales</b>		<b>1738</b>	<b>320</b>	<b>292</b>	<b>284</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0</b>

**Fuente:** Direcciones de Vigilancia Fiscal - Contralorías Delegadas sectoriales

**Nota:** Los hallazgos presentados como fiscales de la CD Sector Social en el PGA 2007-2008 se encuentran en Indagación Preliminar con el fin de determinar si existe o no daño patrimonial

Acorde con lo anterior, como resultado general de las 320 auditorías practicadas, se determinaron 292 hallazgos, de los cuales 284 son netamente administrativos y fueron incluidos en los Planes de Mejoramiento suscritos por los sujetos de control con la CGR, cinco (5) tienen presunta incidencia disciplinaria y fueron trasladados a las instancias competentes, dos (2) se encuentran en indagación preliminar y uno (1) tiene presunto alcance fiscal e igualmente fue trasladado a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

En tal sentido se estableció en el PGA 2007-2008 un total de 138 hallazgos, de los cuales 133 son netamente administrativos, tres (3) presentaron presunta incidencia disciplinaria y se iniciaron dos (2) indagaciones preliminares con el fin de determinar o no la existencia de daño fiscal. En la vigencia fiscal 2008, es decir PGA 2009, se determinaron 154 hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) presentaron incidencia disciplinaria, uno (1) con presunto alcance fiscal. Es de resaltar que en ninguna de las vigencias se presentaron hallazgos con posible incidencia penal.



Fuente: CGR .Elaboro DVS sectoriales 2010.

## Conclusiones

- Las entidades sujetos de control de la Contraloría Delegada para el Sector Social<sup>93</sup> han desarrollado sus programas, planes, estrategias y proyectos con perspectiva de equidad de género, diversidad y cohesión social, al igual que presentan en su mayoría el cumplimiento de la Ley 581 de 2000, respecto a la participación de la mujer en los cargos de dirección de las organizaciones en pos de la toma de decisiones. Sin embargo, aún se carece de presupuestos debidamente discriminados que reflejen la inversión de los recursos con dicho enfoque.

Los resultados de auditoría están relacionados con la evaluación de planes y programas, presupuesto, Sen-

tencia T-025 de 2004, ley de infancia y adolescencia, atención al adulto mayor, inclusión de madres cabeza de familia en las diferentes acciones de las entidades públicas, diferenciación y caracterización de la población objetivo de los programas y proyectos, inclusión de los grupos minoritarios y específicos como comunidades indígenas y grupos afro descendientes, evaluación a los recursos del Sistema General de Participaciones, particularmente aquellos entregados a los resguardos indígenas, entre otros.

93 Contraloría Delegada para el Sector Social, Dirección de Vigilancia Fiscal, Claudia Marcela Velásquez Vigoya, "Resultados Equidad de Género y Diversidad DVF Sector Social, PGA 2007-2008 y 2009" - Conclusiones, Mayo de 2010.

- De la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras<sup>94</sup>, se confirma que el resultado de equidad de género, en desarrollo del Control Fiscal Micro, mediante la realización de auditorías en el periodo evaluado 2006-2008, no es de gran impacto, entre otras razones, por el desconocimiento del tema, no obstante su importancia y la omisión de la evaluación y seguimiento del mismo, en la línea de gestión en el proceso auditor.

- Se observa que las entidades de la Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía<sup>95</sup> no cuenta con una política en el tema de equidad de género, la evaluación de políticas para población vulnerable tampoco es clara, y la asignación de recursos toma diferentes formas, por lo cual no es fácil el seguimiento y evaluación de resultados. No existen dentro del presupuesto de las entidades, rubros asignados a una equitativa distribución de género. Sin embargo, es de precisar que las entidades de mayor relevancia respecto de la inversión social son Ecopetrol y la Gobernación del Casanare en el tema de recursos de regalías. Se debe enfatizar más en los análisis macroeconómicos relacionados con el IDH el NBI, la inversión de regalías y la eficiencia en la aplicación de los recursos ya que en la mayoría de los casos, los departamentos que más tienen dinero de regalías, presentan mayores problemas de salud y educación con respecto a la calidad de los servicios y el acceso a ellos.

- Del análisis efectuado por la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario<sup>96</sup>, se tiene claro que en el tema de política para la diversidad y el género, el Estado colombiano tiene una legislación no suficiente, no reglamentada y no efectiva para sostener que se está trabajando en pro de los compromisos adquiridos externa e internamente.

En el sector agropecuario, la evaluación de los programas especiales de mujeres permite observar su incipiente o inexistente aplicación. De manera que se puede concluir que no está cumpliendo con sus compromisos internacionales, máxime si se tiene en consideración que en su mayoría los establecimientos públicos sectoriales y los adscritos y vinculados, desconocen las obligaciones que en materia de equidad de género y diversidad deben aplicar<sup>97</sup>.

Importante señalar también que no se observa que el Estado, específicamente para lo relacionado con el Ministerio de Agricultura, establezca pautas de política pública claras en cuanto al tema de equidad para el género y la diversidad, pese a la existencia

de la Ley 751 de 2002.

- En la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente<sup>98</sup>, en el PGA del año 2008 se programaron y ejecutaron auditorías a cuarenta y cuatro (44) sujetos de control, de las cuales se analizó el tema de género en cinco, así mismo, en el PGA de 2009 se programaron y ejecutaron auditorías a 42 sujetos de control, de los cuales se incluyó el tema de género en tres (3).

Como resultado de los procesos de auditoría en los sujetos de control en los que se verificó la aplicación de la política de género se observó que en el IGAC, en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), en sus programas y proyectos, el plan de acción no contempla meta alguna que desagregue el presupuesto acorde con los criterios de género y diversidad.

Es de resaltar que los sujetos de control pese al desconocimiento de las normas exigibles sobre la equidad de género, una vez conocidos los hallazgos, plantearon acción de mejoramiento para atender los requerimientos de las normas pertinentes.

- De las 13 entidades de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad<sup>99</sup>, el tema de género fue evaluado en contexto de la línea

94 Contraloría Delegada Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección de Vigilancia Fiscal, José Manuel Aponte García, "Resultados Equidad de Género y Diversidad en cumplimiento del Memorando 06 del 2 de febrero de 2010" - Conclusiones, Mayo de 2010.

95 Contraloría Delegada Sector Minas y Energía, Dirección de Vigilancia Fiscal, Nancy Páez Franco, "Tema Género DVF Delegada Minas y Energía PGA 2007-2008 y PGA 2009" - Conclusiones, Mayo de 2010.

96 Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, Dirección de Vigilancia Fiscal, Sandra Adriana Matallana Medina, "Política de diversidad y género, resultados Control Fiscal Micro" - Conclusiones, Mayo de 2010.

97 Ver conclusiones, circularización efectuada en trabajo de análisis de implementación de la ley 731 de 20002- Dirección de Estudios Sectoriales Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario -2009.

98 Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, Dirección de Vigilancia Fiscal, Carmen Cecilia Garavito Malangón, "Resultados de los procesos auditores del desarrollo de la Línea de Género en e PGA 2008 y 2009", Mayo de 2010.

99 Contraloría Delegada Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Vigilancia Fiscal, "Análisis de los Resultados del control fiscal en las auditorías que incluyeron la línea de equidad de género en los PGA 2007, 2008 y 2009", Mayo 3 de 2010.

de talento humano, determinándose el cumplimiento de la Ley 581 de 2000 o Ley de Cuotas, excepto en INDUMIL, Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Instituto Nacional de Medicina Legal & Ciencias Forenses y en la Seccional Atlántico de la DISAN Policía Nacional.

- Finalmente, respecto a la Contraloría Delegada para el sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio exterior y Desarrollo<sup>100</sup> el análisis da respuesta a la implementación de política y proyección de planes y programas atendiendo la diversidad de la población objeto de los mismos y del cumplimiento de los objetivos sociales de las entidades en el mencionado contexto, observándose deficiencias claras al respecto, falencia de presupuestos discriminados y de parámetros e indicadores para la gestión de los recursos considerando los temas de equidad de género y diversidad al igual que en las políticas públicas macroeconómicas. Por ello, en este documento no se describirá el tema.

De otra parte, considerando la situación de desplazamiento, se estableció como línea la evaluación de la Sentencia T-025 de 2004, en las 28 entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), en cuanto al seguimiento de las acciones de cumplimiento de la mencionada sentencia y sus autos, relacionados con el goce efectivo de los derechos para la población desplazada.

La evaluación que efectúa la CGR en cumplimiento de la mencionada sentencia es desarrollada por las contralorías delegadas en el ámbito de la sectorización, así:

- i) Gestión Pública e Instituciones Financieras, respecto al Departamento Administrativo Presidencia de la República (DAPR), Vicepresidencia de la República, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Bancoldex, Banco Agrario de Colombia, Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación;

- ii) Defensa, Justicia y Seguridad, en el Ministerio de Defensa Nacional, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Interior y de Justicia, la Defensoría del Pueblo y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses;

- iii) Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Comisión Nacional de Televisión;

- iv) Sector de Medio Ambiente, en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, IGAC y Fonvivienda;

- v) Sector Agropecuario, en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder y Finagro y;

- vi) Sector Social, en Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, ICBF y SENA, Acción Social, universidades públicas; y en otro orden a los entes territoriales, los cuales son sujetos de esta delegada en virtud del Sistema General de Participaciones, (SGP). Respecto a este último renglón, los resultados de mayor relevancia se verán en el PGA 2010, correspondiente a la vigencia 2009, los cuales se ejecutan en la actualidad.

Respecto al tema de desplazamiento forzado, si bien se han efectuado avances significativos en la aplicabilidad de procedimientos para la consecución de resultados de la política pública existente, los mismos no han sido contundentes, razón por la cual se mantiene el estado de cosas inconstitucional decretado por la Corte Constitucional, situación que permanecerá hasta tanto no se dé el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

---

100 Contraloría Delegada Sector Infraestructura, Dirección de Vigilancia Fiscal, Diana Brigitte Ramírez Pardo, "Reporte y Análisis de los Resultados de los Procesos Auditores PGA 2006-2007, 2007-2008, y 2009", Mayo 13 de 2010.