

*ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER*

**LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD  
DE GÉNERO PARA LAS MUJERES**

## Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres

Presidencia de la República de Colombia  
Juan Manuel Santos Calderón  
Presidente de la República

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer  
Cristina Plazas Michelsen  
Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer  
Dirección: Cr 8 N° 7 – 26 piso 3  
Teléfono: 5629645  
E-mail: [equidadmujer@presidencia.gov.co](mailto:equidadmujer@presidencia.gov.co)  
<http://www.equidadmujer.gov.co>

Bogotá, Colombia  
Septiembre de 2012

La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer agradece a las mujeres que participaron en los encuentros regionales, sectoriales y de incorporación del enfoque étnico por sus aportes a este proceso. Igualmente agradece el apoyo de la cooperación internacional y de las entidades que hicieron comentarios a este documento.



Presidencia  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos



Libertad y Orden  
Alta Consejería Presidencial  
para la Equidad de la Mujer  
República de Colombia

*“A todas las mujeres de ayer, hoy y mañana,  
que construyen país día a día desde sus  
diversidades, a su asombrosa capacidad  
de levantarse, continuar y sobresalir”.*



El proceso de diseño, elaboración y de participación de la sociedad civil en esta Política contó con el apoyo de ONU Mujeres, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Proyecto Prodemujer de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa Integral de Violencias de Género, Programa Ventana de Paz, Agencia del Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), Embajada de Canadá, Embajada Real de los Países Bajos, Embajada de Noruega y Embajada de Suecia.

# Índice

INTRODUCCIÓN	4
ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA	8
MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL	10
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MUJERES EN COLOMBIA	14
Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado	16
Construcción de paz	20
Participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder	22
Salud integral y derechos sexuales y reproductivos	26
Educación de calidad con enfoque diferencial y acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías	32
Territorio, hábitat y medio ambiente	38
Gestión pública y desarrollo institucional	42
Transformación cultural y comunicación	44
MARCO CONCEPTUAL	45
LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES	52
Principios orientadores	52
Objetivos	55
Estrategias	56
Lineamientos	61
Coordinación intersectorial y territorial	75
Gradualidad en la implementación de la Política	76

Financiación	76
LINEAMIENTOS DEL PLAN INTEGRAL PARA GARANTIZAR A LAS MUJERES	
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS	77
INTRODUCCIÓN	79
ANTECEDENTES	81
MARCO CONCEPTUAL	82
MARCO NORMATIVO	84
SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA	88
COMPONENTES DEL PLAN INTEGRAL PARA GARANTIZAR A LAS MUJERES	
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS	96
A. Principios orientadores	96
B. Objetivos	97
C. Estrategias	97
D. Coordinación intersectorial y territorial	98
E. Financiación	98
F. Lineamientos	98
I. Lineamientos en prevención de las violencias	98
II. Lineamientos en atención integral y diferenciada	102
III. Lineamientos en articulación y coordinación interinstitucional	105
IV. Lineamientos de seguimiento y monitoreo	107
ANEXOS POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES	108
ANEXOS PLAN INTEGRAL PARA GARANTIZAR A LAS MUJERES UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS	114

# Introducción

La Política Pública Nacional de Equidad de Género, reconoce el aporte que las mujeres hacen a la producción y reproducción de nuestra sociedad. Las mujeres como sujetos sociales contribuyen al desarrollo del país en todos los ámbitos, sin embargo, aún persisten diversas formas de discriminación que aún las afectan y que impiden el ejercicio de sus derechos y la ampliación de sus capacidades. Existe aún en el país una brecha considerable entre el reconocimiento de derechos y el ejercicio de éstos para la mayoría de mujeres, especialmente para aquellas que enfrentan situaciones de especial vulnerabilidad o aquellas que evidencian la intersección de múltiples discriminaciones, generándoles una afectación desproporcionada y una relación inequitativa. Por ello, el Gobierno Nacional busca poner en marcha un conjunto de acciones estratégicas que permitan avanzar en la superación de la discriminación garantizando el ejercicio de los derechos de las mujeres, y de esta manera, generar beneficios para el conjunto de la población colombiana que redunden en una sociedad más equitativa, incluyente, próspera, democrática y en paz.

En un país en el que se construye la paz, resulta imperativo alcanzar la igualdad de género ya que ésta permitirá que las colombianas y los colombianos opten en igualdad por la vida que elijan y ejerzan sus derechos a plenitud gozando de las mismas oportunidades, a la vez que la sociedad alcance un desarrollo con mayor inclusión social. En el mundo globalizado la reducción de las desigualdades de género conllevan ventajas competitivas para las naciones, al permitir que un Estado alcance mayores resultados, que se traducen en mejor calidad de vida para todos sus habitantes.

Esta política plantea estrategias de intervención sectorial y multisectorial, de fortalecimiento institucional y de transformación cultural que permitan en conjunto la superación de las inequidades de género que afectan a las mujeres y les garanticen igualdad de oportunidades. Contemplando, un plan específico para garantizar el derecho a una vida libre de violencias y articulándose con el conjunto de políticas públicas que adelantan el Gobierno Nacional y el Estado Colombiano, da cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El Estado Colombiano ha ratificado importantes instrumentos a favor de los derechos de las mujeres. Se destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer –CEDAW- y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como Convención Belén do Pará. Además ha adquirido otros compromisos internacionales para avanzar en el logro de la igualdad como la Declaración y plataforma de acción de Beijing (1995) y el Consenso de Brasilia (2010), entre otros. También Colombia cuenta con un desarrollo normativo interno profuso en materia de reconocimiento de derechos para las mujeres.

Finalmente, reconoce el aporte del movimiento social de mujeres en la reivindicación de derechos, busca dar respuesta a las demandas de las diversas expresiones organizadas de contar con una política pública para las mujeres de carácter nacional y de largo plazo que garantice cambios en las condiciones de vida de las mismas y que redunde en más desarrollo para el país. En particular, reconoce el invaluable aporte realizado por las organizaciones de mujeres que han participado en el proceso de construcción de este documento.

La directriz sobre la cual fue construida responde al Artículo 177 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014”, que expresó la voluntad del Gobierno Nacional para adoptar “una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y Rrom. La política desarrollará planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Esta política pública será construida de manera participativa bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (ACPEM), la cual será fortalecida institucional y presupuestalmente para el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades y funciones. PARÁGRAFO: La política pública asegurará el cumplimiento del Estado Colombiano de los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos de las mujeres con un enfoque multisectorial y transversal”.

El proceso de construcción de este documento, se realizó de forma participativa en diálogo con las redes y organizaciones nacionales de mujeres<sup>2</sup> El proceso de construcción de este documento, se realizó de forma participativa en diálogo con las redes y organizaciones nacionales de mujeres y con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional. Así, en el primer trimestre de 2011, se realizaron reuniones entre el Gobierno y la sociedad civil en las que se estableció la creación de un Grupo de apoyo con el cual se definió la metodología para construir de manera participativa la Política y garantizar en el proceso una amplia participación de mujeres pertenecientes a diferentes regiones, sectores poblacionales y grupos étnicos. y con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional.<sup>3</sup> Así, en el primer trimestre de 2011, se realizaron reuniones entre el Gobierno y la sociedad civil en las que se estableció la creación de un Grupo de apoyo<sup>4</sup> con el cual se definió la metodología para construir de manera participativa la Política y garantizar en el proceso una amplia participación de mujeres pertenecientes a diferentes regiones, sectores poblacionales y grupos étnicos.

---

<sup>2</sup> Pertenecen a este grupo las siguientes organizaciones: la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), la Confluencia Nacional de Redes de Mujeres de Colombia, la Alianza Inicial de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP), la Coordinación Nacional de Mujeres en Situación de Desplazamiento, la Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas, la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM), la Red Nacional de Mujeres, la Red Mujer y Hábitat de América Latina, la Ruta Pacífica de las Mujeres, La Casa de la Mujer, el Programa Mujeres y Violencias, la Corporación Sisma Mujer, la Mesa Nacional de Seguimiento a la Ley 1257, y la Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas Kambiri.

<sup>3</sup> El proceso contó con la asistencia técnica y financiera de ONU Mujeres, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Proyecto Prodemujer de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Adicionalmente, diferentes agencias han apoyado el proceso de realización de encuentros participativos regionales y sectoriales de mujeres: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa Integral de Violencias de Género, Programa Ventana de Paz, las Embajadas Real de los Países Bajos, Noruega y Canadá, y la Agencia del Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

<sup>4</sup> Hacen parte permanente del grupo de apoyo la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, la Vicepresidencia, el Ministerio del Interior, el Programa Presidencial de DDHH, la Unidad de Atención a Víctimas (antes Acción Social), ONU Mujeres, AECID, UNFPA y las delegadas de las redes y organizaciones de mujeres participantes en el proceso y, como observadoras, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente, han participado en el Grupo, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, PNUD y el Proyecto Prodemujer de la GIZ.

Este grupo se reunió de manera periódica desde su creación en marzo de 2011 hasta agosto de 2012, tiempo en el cual se realizaron 18 reuniones en total. Durante el proceso de consulta, entre septiembre de 2011 y marzo de 2012, se realizaron 13 eventos regionales en las ciudades de Pasto, Neiva, Quibdó, Cartagena, Villavicencio, Bucaramanga, Medellín, San Andrés, Bogotá, Leticia, Puerto Inírida, Puerto Carreño y Mitú, en los cuales participaron 1.042 mujeres de 32 departamentos y del Distrito Capital. Adicional a esto, se realizaron 11 encuentros sectoriales<sup>5</sup> en los que participaron 836 mujeres de 25 departamentos. Para fortalecer el enfoque étnico, entre abril y julio de 2012 se realizaron dos talleres con mujeres indígenas en la ciudad de Bogotá y tres encuentros con mujeres afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras en las ciudades de Cali, Bogotá y Cartagena.

En estos encuentros se recopiló información primaria sobre las problemáticas que afectan a las mujeres y propuestas para enfrentarlas. A partir de estos insumos, de la elaboración de diagnósticos y del análisis de información secundaria, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer elaboró el primer borrador del documento, el cual fue remitido a las diferentes entidades<sup>6</sup> que tendrán competencia en su fase de implementación para su posterior retroalimentación. Una vez incorporadas las sugerencias, se ajustó y se envió con fecha 3 de agosto al Grupo de apoyo. Finalmente, el 22 de agosto se realizó un Encuentro nacional de socialización, que contó con la participación de representantes delegadas de los encuentros regionales. Las organizaciones y redes de mujeres que participaron en el Grupo realizaron comentarios, y de esta manera muchas de sus recomendaciones fueron consideradas en el documento que hoy se presenta.

Producto del proceso de diálogo y consulta, de los análisis situacionales, de los compromisos internacionales y nacionales, de las situaciones que se buscan transformar y de las experiencias realizadas en el país en materia de políticas públicas para las mujeres, y en miras a alcanzar los logros propuestos, el documento se articula en los siguientes ejes:

- Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado
- Construcción de paz
- Participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder
- Salud integral y derechos sexuales y reproductivos
- Educación de calidad con enfoque diferencial y acceso de las mujeres a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Territorio, hábitat y medio ambiente
- Gestión pública, desarrollo institucional, y transformación cultural y comunicación como ejes transversales de la Política
- Los lineamientos del Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

<sup>5</sup> De estos encuentros 8 fueron presenciales (mujeres floricultoras, trabajadoras, campesinas, LBT, en situación de desplazamiento, comunales, mujer y deporte y mujeres de la Fuerza Pública) y 3 virtuales (mujeres cafeteras, mujeres con discapacidad y cuidadoras y mujer y VIH).

<sup>6</sup> Hicieron comentarios al documento las siguientes entidades: Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, Relaciones Exteriores, Defensa, Salud y Protección Social, Trabajo, Educación Nacional, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, y Transporte. Así mismo, hicieron observaciones las siguientes entidades y dependencias: el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Atención a Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Policía Nacional, Programa Presidencial de Derechos Humanos, Alta Consejería para la Reintegración, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA–, Departamento Administrativo de la Función Pública, Programa Presidencial Pueblos Indígenas, Programa Presidencial de Comunidades Afrocolombianas, Banco Agrario de Colombia y Colciencias.



El Gobierno Nacional materializará en un documento CONPES la Política y el Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias y realizará una amplia concertación con las instituciones competentes del Estado para que se implemente con el presupuesto adecuado para alcanzar los objetivos trazados. Actualmente, el Gobierno nacional elabora el documento CONPES del Plan integral para la prevención y atención del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento sobre las mujeres.

El objetivo de esta Política es asegurar el pleno goce de los derechos de las mujeres en Colombia, garantizando el principio de igualdad y no discriminación<sup>7</sup>. En el largo plazo, se espera que las mujeres en Colombia ejerzan sus derechos en igualdad con los hombres, fortalezcan su ciudadanía desde la diferencia y la diversidad, desarrollen sus capacidades en libertad y autonomía, actúen como sujetos sociales frente a su proyecto de vida y continúen aportando al desarrollo del país con reconocimiento social.

Para alcanzar dicho objetivo ha definido a partir de los ejes priorizados, una serie de estrategias interconectadas entre sí, que apuntan a garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres. Las estrategias definidas son: la plena participación en el mercado laboral con igualdad de oportunidades; la conciliación de la vida familiar y laboral; la protección de los derechos de las mujeres en riesgo o víctimas de desplazamiento forzado y otras violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado; el reconocimiento y fortalecimiento de la participación y sus organizaciones en la construcción de la paz; el fomento a la participación en instancias de poder y toma de decisiones; las garantías en todo su ciclo vital del enfoque diferencial en el sistema de salud y en los derechos sexuales y reproductivos; las garantías en todo su ciclo vital del derecho a la educación con enfoque diferencial; la reducción de barreras para el acceso a la propiedad y recursos productivos; la disminución de los factores de riesgo y/o vulnerabilidad frente a hábitat y ambiente; la movilización y comunicaciones para la transformación cultural y el fortalecimiento institucional. Adicionalmente a estas estrategias, se ha definido el desarrollo de un Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Para cada estrategia se determinan lineamientos que buscan, por un lado, aliviar las desigualdades acumulativas en el corto plazo y, por otro, desarrollar medidas que permitan construir las bases de un cambio cultural duradero más allá de las acciones inmediatas de corrección de las brechas de desigualdad.

Estas estrategias se pondrán en marcha, de forma articulada técnica y presupuestalmente desde las diferentes entidades estatales y bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, generando un proceso de implementación continuo de largo plazo, con resultados medibles bajo un sistema de seguimiento y evaluación que mejore la situación real de las mujeres colombianas.

A continuación se presentan los antecedentes de la Política, el marco normativo, el diagnóstico situacional, el marco conceptual y sus componentes. En este último se exponen los principios, los objetivos, las estrategias y lineamientos propuestos, así como su coordinación, gradualidad y elementos de su financiación.

---

<sup>7</sup> En los términos en los que la Constitución Política de Colombia consagra el derecho en los artículos 1 y 13.

# ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA

Los esfuerzos en el país por adelantar políticas públicas específicas para las mujeres se remontan a 1984, con la publicación de la Política para la Mujer Rural mediante el CONPES 2109. Sin embargo, no fue sino hasta después de la promulgación de la Constitución de 1991, con sus desarrollos sobre el principio de igualdad y no discriminación, sumado a los impactos de las conferencias mundiales sobre la mujer realizadas por Naciones Unidas, especialmente la de Beijing 1995, que se dio un impulso continuo a la elaboración de políticas incorporando la igualdad de oportunidades, la categoría de análisis de género y la búsqueda del empoderamiento de las mujeres.

En estas tres últimas décadas los gobiernos nacionales han elaborado diferentes políticas para las mujeres: en 1992, se formuló la Política Integral para la Mujer; posteriormente, en 1994, la Política de Participación y Equidad y de la Mujer –EPAM–; en 1999, el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres; y por último, en el año 2003, la Política Mujeres Constructoras de Paz<sup>8</sup>.

La formulación de dichas políticas, desde entonces, ha estado liderada por las entidades responsables del tema de equidad de género, que han contado con diferentes niveles de institucionalidad al interior de los gobiernos: Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia 1990-1994, Dirección de Equidad para la Mujer 1994-1998 y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 1998- 2010. Actualmente, se cuenta con la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que es el ente rector de esta Política.

Si bien los procesos de formulación de políticas para la mujer desde el inicio de la década del noventa han sido iniciativas de todos los gobiernos, los procesos de implementación han sido discontinuos, pues, en materia de derechos de las mujeres el país ha avanzado mucho más en normativas que los reconocen, que en políticas que permitan su ejercicio real.

Si se analizan los contenidos de los diferentes documentos de políticas que se han formulado, éstos dan cuenta de las principales problemáticas que siguen afectando a las mujeres en Colombia, tales como dificultades para generación de ingresos y empleo decente, baja participación política, altos

---

<sup>8</sup> Documentos CONPES 2626 de 1992, 2726 de 1994, 2941 de 1997. Documentos Consejería para la Equidad de la Mujer: Plan de igualdad de Oportunidades (1999) y Política Mujeres Constructoras de Paz (2002).

niveles de violencias basadas en género, problemas para el acceso a la salud sexual y reproductiva y a la educación, o demoras injustificadas en la protección de sus derechos al interior de las instancias competentes; incluso, las líneas de política y las acciones formuladas han sido similares. Estas políticas han estado alineadas a los compromisos internacionales suscritos por Colombia y a los planes de acción de las conferencias internacionales de Naciones Unidas sobre la mujer<sup>9</sup>, que han sido el principal derrotero a nivel mundial para promover la igualdad para las mujeres y su incorporación plena al desarrollo.

Los problemas en materia de implementación de estas políticas en el país se han debido, por un lado, a las dificultades para contar con presupuestos adecuados para lograr los objetivos propuestos, a la ausencia de una estructura de poder decisoria adecuada y a recursos humanos insuficientes; por otro lado, a la existencia de dificultades para la transversalización a nivel sectorial y territorial de las políticas, como también a la falta de un pacto social que comprometa a la sociedad en su conjunto en el cumplimiento de sus objetivos.

Resulta pertinente destacar que durante todos estos procesos de formulación de políticas públicas para la equidad de género, se ha contado con un rol activo del movimiento social de mujeres, que ha realizado acciones de incidencia y de control social.

Dados estos antecedentes, la necesidad de contar con políticas públicas para las mujeres se sustenta, en primer lugar, en el hecho de que éstas no son una minoría, sino, en efecto, más de la mitad de la población por lo que se requiere que todas las políticas, planes y programas beneficien a toda la sociedad, además de implementar acciones específicas para las necesidades e intereses particulares de la población femenina. En segundo lugar, en que muchas de las desigualdades que enfrentan las mujeres tienen que ver con la división sexual del trabajo, la asignación de roles y estereotipos culturales, la separación del ámbito público y privado y las negociaciones que se dan al interior del hogar. En tercer lugar, la afectación particular que adquieren en las mujeres determinados problemas sociales y que requieren una atención diferenciada. Por último, en que la carga inequitativa de las mujeres dificulta la movilidad social y el desarrollo del conjunto del país.

Tomando en cuenta estos antecedentes y las dificultades antes mencionadas en los procesos de implementación, la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres busca poner en marcha un proceso continuo de largo plazo con resultados medibles, mejorando la situación real de las mujeres colombianas y resolviendo las desigualdades de género.

---

<sup>9</sup> Desde la década de los 70 en que Naciones Unidas promulgó la década de la mujer, se realizaron 4 Conferencias sobre la Mujer que generaron planes de acción a favor de las mujeres en las esferas social, política, económica y cultural.

## MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL

La Constitución Política de Colombia establece en su Artículo 43 que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”, y en su artículo 13 que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Además, en su artículo 7 “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. En concordancia, el país ha ratificado numerosos tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos, los que garantizan los derechos de las mujeres. En particular, hay que mencionar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–, que hace parte de la normativa nacional a través de la Ley 051 de 1981, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, ratificada mediante la Ley 248 de 1995.

La CEDAW obliga a los Estados partes a tomar medidas concretas para enfrentar la discriminación, expresada en leyes y políticas públicas, que permitan no sólo la garantía de los derechos sino también el ejercicio real de éstos. Así mismo, dicha Convención impulsa la aplicación de acciones afirmativas, entendidas como medidas especiales de carácter temporal que se aplican para superar una desigualdad y, una vez cumplido su fin, desaparecen. La Corte Constitucional ha señalado que las acciones afirmativas deben comprenderse como las medidas gubernamentales adoptadas para aminorar los efectos negativos de las prácticas sociales que tradicionalmente han ubicado a personas o grupos en situaciones de inferioridad y desventaja (Sentencia C-371 de 2000). Estas medidas parten de reconocer el principio que establece que a situaciones desiguales deben aplicarse medidas correctivas que “favorezcan” a las personas discriminadas.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, conocida también como Convención de Belém do Pará, define la violencia contra las mujeres, los tipos de violencia y los ámbitos, y establece la responsabilidad del Estado en materia de atención, prevención y sanción. Este instrumento se ha constituido en la base de las leyes de violencia contra la mujer en Latinoamérica.

De especial relevancia han sido los avances en la agenda legislativa nacional que en desarrollo de los mandatos constitucionales ha expedido diferentes leyes que reconocen los derechos de las mujeres en las últimas décadas. Entre las principales leyes a favor de derechos de las mujeres se pueden mencionar:

- Ley 51 de 1981: ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–.
- Ley 82 de 1993: expide normas destinadas a ofrecer apoyo estatal a la Mujer Cabeza de Familia.
- Ley 248 de 1995: ratifica la Convención Interamericana de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Ley 294 de 1996: por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
- Ley 575 de 2000: por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.
- Ley 581 de 2000: por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público.
- Ley 679 de 2001: por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.
- Ley 731 de 2002: por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
- Ley 750 de 2002: por la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia.
- Ley 800 de 2003: por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.
- Ley 823 de 2003: por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
- Ley 1009 de 2006: por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género.
- Ley 1023 de 2006: por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1257 de 2008: por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones y sus respectivos decretos reglamentarios.
- Ley 1413 de 2010: por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas
- Ley 1475 de 2011: por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Ley que ha permitido las cuotas en la conformación de listas a cargos de elección popular.
- Ley 1448 de 2011: por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Establece normas específicas para las mujeres en los artículos 114 al 118. En esta Ley se establece el Decreto 4635 de 2011 sobre comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, el Decreto 4634 de 2011 sobre el pueblo gitano (Rrom) y el Decreto 4633 de 2011 sobre pueblos y comunidades indígenas.
- Ley 1496 de 2011: por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.
- También para los fines de garantizar el enfoque diferencial, hay que señalar el artículo 55 transitorio de la Constitución, por medio del cual se reconoce la propiedad colectiva, y la Ley 70 de 1993 que desarrolla dicho artículo. Igualmente, la Ley 22 de 1981, por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Por otra parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el carácter obligatorio de las recomendaciones emanadas por los comités de los tratados internacionales suscritos por Colombia. Particularmente, en esta política, se toman en cuenta las que hacen referencia a asuntos relacionados con los derechos de las mujeres y, en especial, las dadas por el Comité de la CEDAW.

También se consideran las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de Mujeres, Paz y Seguridad, como las Resoluciones 1325, 1820, 1888 y 1889. Por otra parte, diversas conferencias internacionales del sistema de Naciones Unidas han generado planes de acción para incorporar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la gestión del desarrollo como apuesta para superar la pobreza, alcanzar la equidad y garantizar la integralidad de los derechos humanos. El Estado Colombiano ha incorporado en la gestión pública sus propuestas; de especial relevancia en estos últimos años son las Metas del Milenio del 2000 y el Consenso de Brasilia de 2010<sup>10</sup>.

Tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de los cuales es miembro el Estado Colombiano, se han ocupado desde sus inicios de la igualdad entre los géneros y de los derechos de la mujer. En la actualidad, existen importantes desarrollos en materia del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres, que se hacen tangibles en una serie de tratados, convenciones, recomendaciones, resoluciones y conferencias, entre otros, que reconocen la protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

Si bien los esfuerzos de los dos decenios anteriores, contados a partir de la Conferencia de México de 1975, contribuyeron a mejorar la situación de la mujer y su acceso a los recursos, no pudieron cambiar la estructura básica de la desigualdad en las relaciones entre el hombre y la mujer. Fue con la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, que se habló verdaderamente del inicio de un nuevo capítulo en la lucha por la igualdad entre los géneros.

Antes de esta conferencia, en algunos casos, y posteriormente, en otros, las Naciones Unidas aprobaron los principales instrumentos internacionales en derechos humanos, entre ellos: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990); el Protocolo facultativo a la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1999); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), instrumentos dirigidos a la protección de los derechos humanos de hombres y mujeres, con carácter jurídicamente vinculante y de los cuales el Estado Colombiano se ha hecho parte.

Así mismo, se llevaron a cabo otras importantes conferencias mundiales que si bien no fueron específicas sobre asuntos de la mujer, si abordaron la igualdad entre los géneros, entre ellas: La Conferencia mundial sobre educación para todos (Jomtien, Tailandia -1990); la Cumbre mundial a favor

<sup>10</sup> El primero de ellos, ha sido elevado a documento CONPES y contempla un objetivo específico para la igualdad de género —objetivo 3—. Por su parte, el Consenso de Brasilia, contiene los acuerdos para la acción adoptados en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

de la infancia (New York, 1990); la Conferencia mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la Conferencia mundial sobre población y desarrollo (El Cairo, 1994); la Cumbre mundial de desarrollo social (Copenhague, 1995); la Cumbre del Milenio (New York, 2000); y la Conferencia contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (Durbán, 2001).

Por su parte, los principales órganos de las Naciones Unidas, como el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social, también se han ocupado del tema y han adoptado resoluciones sobre el particular.

En cuanto al Sistema Interamericano, la Asamblea General de la OEA adoptó en junio de 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, único instrumento legal dedicado exclusivamente a la problemática de la violencia contra las mujeres, el cual es incorporado por el Estado Colombiano a partir del 15 de noviembre de 1996.

Mediante la Resolución AG/RES. 1732 del 2000, la Asamblea General aprobó el “Programa interamericano sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género (PIA)”, que representó el logro de un consenso político por parte de los Estados miembros de la OEA en torno al tema de la discriminación de las mujeres. Su aceptación implicó el reconocimiento de las condiciones de desigualdad, discriminación y violencia a las que se encontraron sometidas las mujeres, así como el reconocimiento de la necesidad de realizar acciones para el avance de sus derechos, de combatir todas las formas de discriminación y de promover la equidad entre mujeres y hombres desde una perspectiva de género.

Para terminar, vale mencionar que en diversos escenarios de integración regional y multilateral los temas de igualdad entre los géneros y los derechos de las mujeres han ocupado parte de sus agendas<sup>11</sup>.

---

11 La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que es un órgano subsidiario de la CEPAL, que congrega a las autoridades de alto nivel encargadas de los temas relativos a la situación de las mujeres y las políticas dirigidas a velar por la equidad de género en los países de la región, se reúne periódicamente para analizar el tema y establecer acuerdos y compromisos por parte de los gobiernos. Hasta ahora se han efectuado once Conferencias, la última de ellas, realizada en Brasilia en julio de 2010, donde se aprobó el Consenso de Brasilia mediante el cual los gobiernos establecen acuerdos para enfrentar los desafíos para la promoción de la autonomía de las mujeres y la igualdad de género. A nivel iberoamericano, igualmente han tenido lugar tres Conferencias Iberoamericanas de Género, la primera sobre Género y Cohesión Social realizada en Santiago de Chile en octubre de 2007; la segunda, dedicada a la prevención y atención de la violencia, realizada en San Salvador, El Salvador, en junio de 2008; y la tercera, sobre Género y transformación del Estado, en Asunción, Paraguay, en junio de 2011. El Movimiento de Países No Alineados (NOAL) también se ha ocupado de estos temas, y ha realizado tres Conferencias Ministeriales: en Putrajaya, Malasia, en 2005; en la ciudad de Guatemala en 2009; y en Doha, Qatar, en febrero de 2012.

# SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MUJERES EN COLOMBIA

Como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo, “aunque en las últimas décadas se han obtenido avances en la situación de las mujeres, algunos indicadores muestran todavía la persistencia de graves discriminaciones que influyen negativamente sobre el desarrollo pleno de las mujeres y que se reflejan, entre otras cosas, en altos índices de violencia basada en género –VBG–, serias desigualdades en el mercado laboral y baja participación en los cargos de poder y de toma de decisiones. En este contexto, potenciar el papel de la mujer en la sociedad y atender a sus intereses estratégicos y necesidades prácticas se configura en un tema de justicia y de reconocimiento, en pro de cumplir los compromisos del Estado Colombiano con las mujeres y con la comunidad internacional ratificados en convenios y en tratados internacionales en el camino de lograr la igualdad de género y la equidad social”<sup>12</sup>. De esta forma, algunas de las principales problemáticas que aún subsisten para las mujeres se revisaran en este apartado.

Según las proyecciones para el año 2011 del Censo de 2005<sup>13</sup>, las mujeres representaron el 50,6% de la población total de Colombia, equivalente a 23.313.302, y los hombres el 49,4%, correspondiente a 22.731.299. La mayor parte de la población en general se concentra en las zonas urbanas con el 75,6%.

Por grupos étnicos, el Censo del 2005 estimó que de las 4.311.757 personas pertenecientes a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, el 50,6% eran mujeres; y el 49,5% de las 1.409.613 personas que se reconocieron como indígenas también lo eran. Es poca la información estadística oficial<sup>14</sup> de datos desagregados por grupos poblacionales con la cual se pueda observar con claridad el comportamiento de la variable étnica, y son menos los datos que cruzan esta variable con la de sexo, por lo cual no se tiene información estadística diferenciada sobre las mujeres indígenas,

12 Plan Nacional de Desarrollo, Op. cit., pág.378

13 DANE. Principales indicadores demográficos. Proyecciones del año 2011 a partir del censo de población 2005.

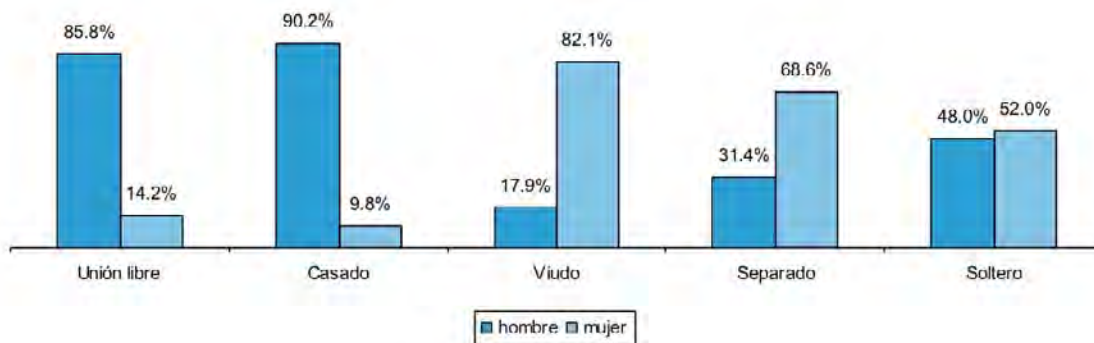
14 “Las dinámicas demográficas de la población afrocolombiana tienen importantes vacíos de información estadística que permitirían conocer a fondo la trayectoria de estas poblaciones. El Censo de 1993 es el último realizado, anterior al Censo 2005, el cual presentó problemas en la captación de la población afrocolombiana (DANE, 2004). La manera como fue construida la pregunta y las dinámicas de autorreconocimiento en la población afrocolombiana fueron situaciones que incidieron en que este ejercicio no fuera representativo para la población afrocolombiana, con excepción de aquella residente en la región del Pacífico”. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r1/articulo7\\_r1.htm](http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r1/articulo7_r1.htm) (consultado el 24 de junio de 2012).



afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y Rrom; sin embargo, otros estudios y fuentes permiten establecer la especial afectación que presentan las mujeres pertenecientes a diversos grupos étnicos para ejercer sus derechos por la intersección de múltiples discriminaciones.

La información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares permite observar que de los 12.535.357 hogares, el 32% tienen jefatura femenina, concentrada principalmente en las zonas urbanas, 85.8% frente a 14.2% en la zona rural. Es importante resaltar que el 83% de los hombres jefes de hogar son casados o viven en unión libre, mientras que el 76% de las mujeres jefas de hogar son solteras, separadas o viudas.

Gráfico 1. Distribución de la jefatura femenina según estado civil.



Fuente: GEIH, 2011. Cálculos ACPEM.

Un problema relevante que enfrentan las políticas sociales es la feminización de la pobreza, dado que hay un mayor crecimiento de ésta entre las mujeres. Por ello, las intervenciones sociales no solamente deben tomar en cuenta las necesidades básicas insatisfechas, sino también la denegación de oportunidades y de opciones que las afectan. “Las mujeres que viven en la pobreza a menudo se ven privadas del acceso a recursos de importancia crítica, como los préstamos, la tierra y la herencia. No se recompensa ni se reconoce su trabajo. Sus necesidades en materia de atención de la salud y nutrición no son prioritarias, carecen de acceso adecuado a la educación y a los servicios de apoyo, y su participación en la adopción de decisiones en el hogar y en la comunidad es mínima. Atrapada en el ciclo de la pobreza, la mujer carece de acceso a los recursos y los servicios para cambiar su situación”<sup>15</sup>.

En el país, el 51,6% de las personas pobres son mujeres<sup>16</sup>, es decir que 7.857.876 de colombianas viven por debajo de la línea de pobreza. Según dominio geográfico, de la totalidad de mujeres pobres, el 69,4% vive en la zona urbana y el 30,6% en la zona rural. La proporción cambia un poco en los hombres,

15 ONU Mujeres. Feminización de la pobreza. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/fs1.htm>

16 GEIH, 2011.

concentrándose el 66,4% en la zona urbana y 33,6% en la zona rural. Realizando la medición para los jefes de hogar, de los 3.474.902 hogares pobres en el año 2011, el 34,2% tienen jefatura femenina, es decir 1.189.063 mujeres, de las cuales el 71,7% son separadas, solteras o viudas.

Dado que la construcción de la “igualdad de género se ancla en el concepto de que la autonomía de las mujeres en la vida privada y pública es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos”<sup>17</sup>, se presentan a continuación las principales temáticas que afectan el goce de los derechos de las mujeres en Colombia y que impiden u obstaculizan su capacidad para generar autonomía, así como su plena participación en la toma de decisiones sobre su vida y la de su colectividad.

### **Autonomía Económica e Igualdad en la Esfera Laboral<sup>18</sup> y del Cuidado**

Desde los años setenta la participación femenina en el mercado laboral colombiano ha aumentado considerablemente, teniendo hoy en día una tasa de participación alta para los niveles de la región. Los factores más importantes de largo plazo asociados a este fenómeno han sido los mayores niveles de educación, la disminución en las tasas de fecundidad, la variación en la estructura de los hogares, la dinámica demográfica y su composición. Adicional a esto, los estímulos de la actividad económica, la variación en los ingresos familiares y los ciclos económicos han fortalecido el aumento de la oferta laboral femenina<sup>19</sup>, sin embargo, ese aumento de la participación de las mujeres en el trabajo productivo, no ha ido acompañado de una mayor presencia de hombres participando del trabajo reproductivo, las mujeres mayoritariamente continúan a cargo de él y este sigue siendo invisibilizado.

En el 2011, la Población en Edad de Trabajar –PET– fue de 35.247.947 personas de las cuales 18.027.205 eran mujeres, siendo 1,5% superior en relación a la población masculina<sup>20</sup>. La tasa global de participación<sup>21</sup> alcanzó 52,5 % para las mujeres y 75,1% para los hombres. Esta diferencia de 22% es la brecha principal en lo que se refiere al mercado laboral, debido a que representa la diferencia entre la población en edad de trabajar y la población que está participando.

Del total de mujeres que están en edad de trabajar el 45,2% estaba trabajando, 27% no lo estaba y el 27,8% se dedicó principalmente a los oficios del hogar, es decir, al trabajo no remunerado. En comparación, los hombres estuvieron dedicados en un 69% al trabajo y en un 1,8% a los oficios del hogar en el 2011. La participación de las mujeres en los oficios domésticos como actividad principal ha disminuido 3,8% entre el año 2002 y 2011, situación que se refleja en el aumento de la ocupación (5,3%) comparativamente entre estos años (Ver Gráfico 2 y Gráfico 3). La diferencia en la tasa de ocupa-

17 CEPAL. “Reporte de avance en el ODM3 en América Latina y el Caribe. Igualdad de género: participación, autonomía y empoderamiento de las mujeres. 2010”, pág. 1.

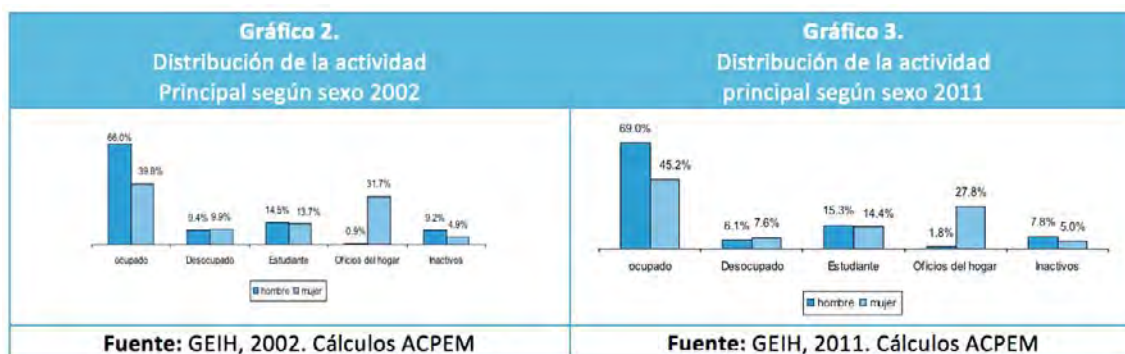
18 Es relevante mencionar que lo relacionado con la autonomía laboral de mujeres víctimas del conflicto armado se desarrolla en los CONPES de víctimas No. 3712 y No. 3726

19 Numerosos estudios demuestran esta situación para el caso colombiano. Al respecto ver Amador, D., R. Berna y X. Peña (2011) “The Rise in Female Participation in Colombia: Marital Status, Children or Education”. Universidad de Los Andes.

20  $\%PET = (PET/PT) * 100$ . Este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen la población en edad de trabajar, frente a la población total.

21 Tasa global de participación (TGP) =  $PEA/PET$ . Es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la participación sobre el mercado laboral.

ción<sup>22</sup> en el 2011 fue de 24%, siendo 45,2% para las mujeres y de 69% para los hombres. Este indicador tiene una relación directa con el empoderamiento de las mujeres, pues por tratarse de la capacidad de generar y gozar de un ingreso autónomo, se constituye en un aspecto crucial de su autonomía económica. Adicionalmente, las mujeres que obtienen un ingreso tienen menor probabilidad de enfrentar una situación de pobreza<sup>23</sup>.



Además de la capacidad de generar ingresos propios, resulta de suma importancia que las mujeres reciban igual salario por igual trabajo, sin embargo, la brecha bruta de ingresos laborales entre hombres y mujeres en el 2011, se ubicó en 19,6%. Esta situación es causada, entre otros factores, por los altos niveles de informalidad que afecta a las mujeres.

En el año 2011, la tasa de informalidad de las mujeres fue de 67,9% y la de los hombres 63,5%<sup>24</sup>. Es importante resaltar que la informalidad está acompañada de precarias condiciones laborales, poco o nulo acceso a crédito y otras barreras de entrada y factores de exclusión del mercado laboral que conllevan mayores niveles de riesgo y vulnerabilidad para las mujeres.

Otros aspectos que estarían determinando la desventaja salarial femenina serían la posición ocupacional y las ramas de actividad en las cuales se desempeñan, debido a que las mujeres se ocupan mayoritariamente como trabajadoras por cuenta propia (43% del total de ocupadas en el trimestre móvil septiembre-noviembre 2011), en los sectores de servicios, comunales, sociales y personales (32%) y comercio, hoteles y restaurantes (31%). No obstante, estas estadísticas disponibles no permiten observar la diversidad de formas productivas acordes a cada grupo étnico, ya que la fuente no recoge información discriminada por estos grupos.

Las mujeres también enfrentan mayores tasas de desempleo. En promedio, entre 1984 y 2010, la tasa de desempleo masculina estuvo cinco puntos porcentuales por debajo del desempleo femenino.

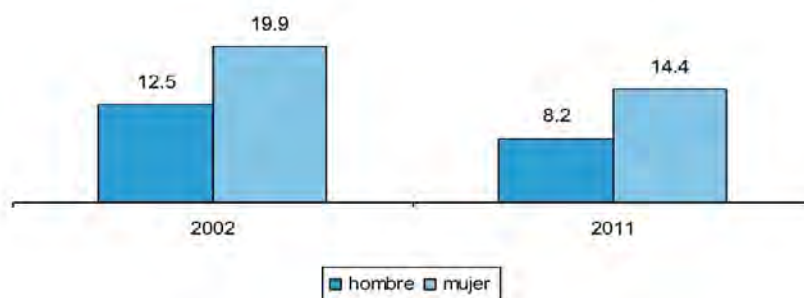
22 Tasa de Ocupación= Ocupados/Población en Edad de Trabajar.

23 CEPAL (2010). Caribe. "Igualdad de género: participación, autonomía y empoderamiento de las mujeres. 2010". En Avance regional hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este sentido, la CEPAL expresa: "En la medida en que permanezcan mujeres sin autonomía económica y con alta vulnerabilidad a vivir en condición de pobreza, no será posible realizar avances sostenidos en la primera meta del Milenio. No obstante, los progresos en materia de reducción de pobreza extrema en la región entre 1990 y 2008, se produjo un deterioro, en el sentido que las mujeres se ven hoy más afectadas que los hombres por la carencia de recursos para atender sus necesidades básicas".

24 Para este año el número de mujeres informales fue de 5.529.356 frente a 7.538.880 hombres. Fuente: DANE-GEIH. Cálculos: ACPEM.

Por ejemplo, en 2010 para el promedio del año las tasas de desempleo fueron del 10% y 15% para hombres y mujeres, respectivamente. Esto parece estar relacionado con la cantidad de mujeres inactivas en términos laborales: cuando las condiciones del mercado laboral mejoran, las mujeres fuera del mercado laboral se animan a participar, aumentando así las filas del desempleo. Adicionalmente, las mujeres tienen una menor participación en empleos formales, esto tiene implicaciones no sólo en términos de la calidad de los trabajos a los que acceden las mujeres, sino también en los niveles de cotización a salud y pensiones<sup>25</sup>. En el 2011, la tasa de desempleo se ubicó en 14,4 % para las mujeres y en 8,1% para los hombres, mostrando una diferencia de 6,2%, la cual, sin embargo, es 1,2 % inferior a la registrada en el 2002. Esta diferencia se acentúa cuando se examina según dominio geográfico (Gráfico 4).

Gráfico 4. Tasa de desempleo por sexo



Fuente: GEIH, 2002-2011, Cálculos ACPEM.

Cabe destacar que “las mujeres adultas que trabajan fuera de casa enfrentan a una triple jornada: el mercado laboral, los oficios del hogar y el cuidado de niños, personas en estado de discapacidad y ancianos y el trabajo comunitario. Pero sólo reciben una retribución económica por su participación en el mercado laboral, mientras las otras actividades que representan gran parte de su tiempo no son valoradas actualmente en las cuentas nacionales. Cifras del DANE para el 2011, revelan que en una semana promedio las mujeres dedican 40 horas al trabajo remunerado y los hombres 48. Sin embargo, durante la misma semana típica las mujeres dedican 32 horas a trabajos no remunerados y los hombres sólo 13. En el agregado, incluyendo trabajo remunerado y no remunerado, la jornada laboral de las mujeres sobrepasa a la de los hombres en 11 horas semanales. En la actualidad, se están haciendo los cambios necesarios en las encuestas que realiza el DANE para recolectar información que permita medir las actividades de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado. Por tanto, la contabilización en cuentas nacionales se hará en los años venideros dando cumplimiento a la Ley 1413 del 2010”<sup>26</sup>.

“Una actividad muy importante para la movilidad social de los hogares es el cuidado de niños. Esta forma de trabajo no remunerado es predominantemente femenina; las horas que se dedican al cuidado de menores son similares para todos los niveles educativos de las madres. Para los padres,

25 Ximena Peña y coautores: “Mujeres en el mercado laboral colombiano”, inédito, pág. 12.

26 Peña, Op. cit., pág. 19

sin embargo, las horas dedicadas al cuidado infantil aumentan con el nivel de educación, pero nunca llega a equipararse al de las primeras. Como en otras dimensiones, aquí encontramos que muchas de estas diferencias culturales se dan de una manera más aguda en los niveles socio-económicos y educativos más bajos, lo cual hace el reto aún más difícil dado el grueso de la población en los niveles inferiores. Otra actividad no remunerada que también afecta la movilidad intrageneracional es el cuidado de ancianos. Las mujeres destinan más tiempo a la semana a esta actividad y aunque la cantidad total de mujeres que realiza esta actividad es relativamente baja, la intensidad semanal es muy alta: tanto en cantidad como en intensidad, las mujeres dedican más tiempo a esta actividad lo cual, de nuevo, dificulta su acceso al mercado laboral”<sup>27</sup>.

“De igual forma, estas diferencias entre géneros en el uso del tiempo se observa también para los adultos mayores. El 80% de las mujeres adultas mayores se dedica a realizar oficios en su hogar comparado, con un 47% de los hombres adultos mayores. Así mismo, más mujeres adultas mayores se dedican a cuidar niños y ancianos, comparado a los hombres, quienes parecen dedicar sustancialmente más tiempo que las mujeres al ocio. De esta forma, estas abuelas brindan tiempo a sus hijas para dedicar al estudio o al trabajo, al remplazarlas en sus actividades de cuidado de menores”<sup>28</sup>.

“En resumen, las mujeres de todos los niveles socioeconómicos destinan una gran porción de su tiempo a realizar oficios del hogar, a cuidar niños y a cuidar ancianos. A medida que aumenta el nivel socioeconómico, las mujeres realizan menos oficios del hogar, pero cuidan más a ancianos. En esos casos, las mujeres en hogares con mayor nivel de riqueza disponen por lo general de una ayuda femenina para realizar los oficios de su hogar. Así, las mujeres de niveles socioeconómicos bajos dedican una mayoría de su tiempo en oficios de su hogar o de hogares de otras mujeres en mejores condiciones económicas, con la diferencia que en el último caso su trabajo es remunerado [cadenas del cuidado]. Esta es una historia que se repite en muchos países, las mujeres deben dejar de lado las actividades de cuidado de su propio hogar para salir al mercado laboral. Esto aumenta la demanda en el mercado laboral por este tipo de labores, que pasan a ser cubierta por otras mujeres en peores condiciones socioeconómicas”<sup>29</sup>.

“Por último, recalcar que las desventajas que enfrentan las mujeres en los mercados de trabajo son muy importantes para explicar varias otras diferencias en indicadores de bienestar y movilidad, pues más de las cuatro quintas partes de los ingresos de los hogares se generan en estos mercados (López-Calva & Lustig, 2010). Por supuesto, estas desventajas se reflejan en la capacidad de acumulación de activos de las mujeres y también imponen barreras al progreso de la sociedad. Para Colombia se estima que las disparidades de género en los mercados de trabajo, especialmente la segregación, están asociadas a una pérdida de productividad laboral de entre 7% y 10% (Banco Mundial, 2011)”<sup>30</sup>.

Los aspectos medidos para construir el índice de disparidad de género, muestran cómo en Colombia una mujer, por ejemplo, tiene menos oportunidades que un hombre de entrar en el mercado laboral, gana un salario menor por mismo cargo, su participación en puestos de poder es reducida, y tiene menos posibilidades de tener un atención médica especializada<sup>31</sup>.

---

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Hausmann, Ricardo, Tyson, Laura D. & Zahidi, Saadia. The Global Gender Gap Report. Ginebra: World Economic Forum, 2008, pág., 73.

## Construcción de paz<sup>32</sup>

El conflicto armado en Colombia tiene un impacto diferencial sobre las mujeres, derivado de la discriminación histórica que las afecta, colocándolas en una situación de especial vulnerabilidad. Así mismo, durante un conflicto armado, se agudizan otras formas de discriminación por etnia, estrato socioeconómico o zona geográfica, el cruce de estas discriminaciones agrava de manera especial la situación de las mujeres indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, campesinas, con discapacidad y de las más pobres.

Las mujeres han sido víctimas de los diferentes actores del conflicto armado y objeto de graves violaciones de los derechos humanos tales como desplazamiento forzado, tortura física y psicológica, violencia sexual, homicidio, minas antipersonas, trata de personas y desaparición forzada. Así mismo, el conflicto presenta impactos derivados de la violencia urbana y el narcotráfico que pone en riesgo la vida y la seguridad de las mujeres. En esta sección se busca evidenciar los diversos efectos y enfatizar en la participación de las mujeres como sujetos políticos y sociales que con su activa agencia logran avances en el país en la construcción de una cultura de paz. Así mismo, se busca resaltar la importancia de fortalecer la capacidad de las mujeres, particularmente de las víctimas, para hacer exigibles sus derechos y lograr específicamente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

El Registro de Unidad de Víctimas<sup>33</sup> señala sobre la desaparición forzada que de 123.066 casos, el 46,8% corresponden a mujeres (57.625). La misma fuente indica con respecto a los homicidios en el marco del conflicto armado, que el 53% (446.052) son hombres y el 47% mujeres (400.801). Las cifras sobre homicidio también muestran una mayor incidencia en mujeres pertenecientes a grupos indígenas, pues de las 1.497 personas asesinadas pertenecientes a grupos indígenas un 76% de las víctimas fueron mujeres. Con respecto a los homicidios de población negra y afrocolombiana, del total de 3.445 casos, el 65,6% son mujeres.

En relación a la incidencia del desplazamiento forzado sobre las mujeres, el Registro Único de Víctimas reporta 4.662.600 personas reconocidas como desplazadas internas, de éstas 2.376.857 son mujeres, equivalentes al 51%. De este total, las mujeres negras, afro, palenqueras y raizales alcanzan la cifra de 245.767 que equivale al 10%; las indígenas el 3% con 65.379 y las mujeres Rrom representan el 0,6%, es decir 15.722 mujeres.

En relación a los casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado, la Corte Constitucional identificó en el Auto 092 de 2008 las múltiples formas en que se presenta este delito: “(i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual”<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Lo relacionado con mujeres víctimas del conflicto armado se encuentra desarrollado en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (CONPES 3726), que incluye mayor información sobre los planes en atención, asistencia y reparación integral, y en CONPES 3712 de financiación. Además, esto será complementado por el Plan Integral para Mujeres Desplazadas, actualmente en construcción.

<sup>33</sup> Información al 14 de agosto de 2012 con el estado actual de migración de los diferentes sistemas de información al Registro Único de Víctimas.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Así mismo, se ha reconocido la relación entre violencia sexual y desplazamiento forzado. La Defensoría del Pueblo en su estudio Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual, señala que el 15,8% de las mujeres en situación de desplazamiento a quienes se les aplicó la encuesta manifestaron haber sido víctimas de violencia sexual<sup>35</sup>.

A pesar de la gravedad de estos hechos, existen dificultades para registrarlos pues las víctimas en muy pocos casos los reportan por desconocimiento de los procesos judiciales, por miedo, intimidación, desplazamiento forzado y con el fin de evitar la estigmatización<sup>36</sup>. Así, por ejemplo, de los 16.916 exámenes médicos legales por presunto delito sexual con víctimas mujeres realizados en el 2010, por el Instituto de Medicina Legal, 98 casos que representan el 0,5% tienen como circunstancia del hecho la violencia sociopolítica<sup>37</sup>.

Durante el año 2011, con respecto a los presuntos agresores de violencia sexual de los dictámenes sexológicos realizados a mujeres (18.982), 15 casos fueron cometidos por grupos al margen de la ley, 2 casos por miembros de grupos guerrilleros, 44 por miembros de las fuerzas armadas y policía y 3 casos por miembros de servicios de inteligencia<sup>38</sup>.

El desconocimiento y subregistro de los hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado ha dificultado el reconocimiento de la problemática<sup>39</sup>. Como señala la Corte Constitucional, “lo que resulta más grave es que sobre este tipo de violencia se desarrolla un triple proceso de invisibilidad oficial y extraoficial, silencio por parte de las víctimas, e impunidad de los perpetradores. [...] Este triple proceso, que provee el fundamento para la vulneración de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición y obstaculiza la investigación estatal de los hechos contribuyendo a su turno a fomentar la casi total impunidad de crímenes tan atroces”<sup>40</sup>.

La alta invisibilización en los delitos sexuales se expresa en que de los 42.395 hechos confesados en el marco de la Ley de Justicia y Paz, sólo 79, el equivalente a 0,2%, corresponden a delitos sexuales<sup>41</sup>. (Anexos 1, 2 y 3)

Las violencias basadas en género también han tenido afectación importante en personas miembros de la comunidad de Lesbianas, Bisexuales, Transgéneros e Intersexuales –LBTI-. Sobre esta población, existen dificultades para visibilizar su situación en el marco del conflicto armado por falta de investigaciones, de líneas de base y de cifras que muestren la situación<sup>42</sup>.

---

35 Defensoría del Pueblo, Colombia. (2008). Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual. Citado por Jiménez Pájaro Jorge Arturo. Violencia Sexual contra la mujer en los conflictos armados, en INMLCF, Forensis 2010, pág. 162.

36 Ídem.

37 La mayor parte de los casos tienen circunstancias no especificadas (11.449 casos correspondientes al 67,6%) o no se tiene información del hecho (5.021 casos equivalentes al 29,68%). INMLCF, Forensis 2010, págs. 168 -169.

38 Íbid., pág. 217.

39 El CONPES 3712 de 2011 reconoció la dificultad para registrar los delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado.

40 Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

41 Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Gestión a 31 de marzo de 2012. Disponible en el sitio web <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm> consulta realizada el 24 de junio de 2012

42 Para mayor información ver CONPES 3726.

Es de mencionar que en el marco del conflicto armado, las organizaciones sociales de mujeres y sus líderes han sufrido diversas formas de violencia de parte de los actores armados ilegales, tales como persecuciones, hostigamientos y amenazas.

Por lo anterior, se hace necesario garantizar la protección y atención de las víctimas; profundizar en el conocimiento y visibilización de las diferentes formas de violencias basadas en género que se han dado en el conflicto armado; fortalecer la capacidad de las mujeres víctimas para acceder a la justicia y ejercer sus derechos, entre ellos, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral con garantías de no repetición y a la protección de las organizaciones sociales y líderes amenazadas. Es importante visibilizar las necesidades de las mujeres desmovilizadas que con sus iniciativas han aportado al proceso de construcción de paz y el rol activo que durante estos años han tenido las organizaciones de mujeres en el desarrollo de propuestas de paz y de rechazo a la guerra, que desde su diversidad han sido hacedoras de paz. De igual manera, es muy importante que las mujeres participen en la reconstrucción de la memoria histórica del conflicto y se reconozca socialmente la afectación que han tenido.

### *Participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder*

En la actualidad existe una subrepresentación de mujeres en las esferas del poder público y en los cargos de elección popular, por lo que la inclusión de las mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones sigue siendo una necesidad apremiante para garantizar su propia autonomía y la calidad de la democracia del país. Para una definición amplia de participación que permita dar cuenta de los diferentes tipos que existen, se entenderá ésta como la intervención de la ciudadanía como actor social y/o político individual y colectivo, expresando sus intereses, expectativas y demandas en la esfera pública<sup>43</sup>. La participación social y política son expresiones del ejercicio de la ciudadanía y en ambas existe una subrepresentación de las mujeres cuantitativa o cualitativa<sup>44</sup>.

“La baja inclusión de las mujeres en la política se hace notar en varios niveles. Desde los inicios de la carrera política aparecen estigmas relacionados a los roles convencionales de género. También hay marcadas diferencias en la decisión de escoger una carrera política o de llegar a cargos públicos de alta visibilidad. Este hecho implica no sólo una relativa ausencia de mujeres en altos puestos del ejecutivo y del legislativo, sino también una completa exclusión de las ramas judiciales y otras instancias de poder en la totalidad de los países e independiente de su nivel de desarrollo económico”<sup>45</sup>. Por ello, la participación de las mujeres en lo público debe analizarse tomando en cuenta que “las causas de la baja participación de las mujeres son múltiples y obedecen a factores personales, sociales, políticos, económicos, así como a las reglas de juego del sistema electoral y el funcionamiento interno de los propios partidos políticos”<sup>46</sup>.

43 Las esferas públicas, “no son sólo espacios para la formación discursiva; son también espacios para la concreción de las identidades sociales”. Fraser, Nancy. *Iustitia Interrupta*, Universidad de Los Andes, 1997, pág. 97.

44 En la cuantitativa, se hace referencia al número de mujeres que participan con respecto a los hombres, y en la cualitativa, a la posición que ocupan las mujeres en la toma de decisiones y a la incorporación de sus agendas en los asuntos públicos.

45 Peña, Op. cit. pág. 12

46 CEPAL. Nota técnica género y gobernabilidad.



En un estudio realizado en 2004 para la CEPAL sobre sistemas electorales y representación femenina en América Latina, se pone de manifiesto que los obstáculos que limitan la participación política de las mujeres están relacionados con: “la falta de apoyo de la ciudadanía a las candidaturas femeninas; la falta de reconocimiento y legitimidad de la participación de las mujeres en las esferas del poder público; la falta de recursos económicos de los que disponen las mujeres para lanzarse a una candidatura; las menores oportunidades de las mujeres para organizarse y asociarse por las múltiples funciones que cumplen en el ámbito productivo, reproductivo y comunitario; la inexperiencia y el desconocimiento de la práctica política y de la capacidad discursiva y de oratoria; las exigencias a las que se ven sometidas las mujeres al ocupar un puesto público al tener que demostrar que son excepcionales; la debilidad de incidencia de las organizaciones y del movimiento de mujeres en los partidos políticos; los horarios de las reuniones y la dinámica de la gestión pública que resulta inconveniente para las mujeres; el descrédito hacia lo político; y finalmente, la incompreensión por parte de hombres y mujeres de los temas de género”<sup>47</sup>.

Entre los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a los espacios de decisión, uno de gran relevancia, es el tener que cumplir con responsabilidades paralelas a la de su ejercicio político como lo son el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos/as y de otras personas. Es decir, la garantía de los derechos políticos de las mujeres no ha estado acompañada por un replanteamiento de la división sexual del trabajo ni de la jerarquía de los roles de género en la familia. Las mujeres, a pesar de los avances en el reconocimiento de sus derechos, continúan a cargo de la reproducción y el cuidado de los hijos/as, del trabajo doméstico y las tareas peor remuneradas<sup>48</sup>.

La intersección de múltiples formas de discriminación se evidencia cuando se trata del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Las mujeres pobres, así como campesinas, afrocolombianas, negras, rai-zales, palenqueras e indígenas, las más jóvenes y de orientaciones sexuales diferentes a la heterosexual, tienen mayor dificultad para ser elegidas. Por ejemplo, actualmente no hay ninguna mujer indígena en el Congreso de la República ni en los altos niveles de la rama judicial. También, se observa un aumento de la discriminación al presentar alguna discapacidad, tener menor nivel educativo, pertenecer al sector rural o ser mujeres que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. La falta de acceso a documentos de identidad, sigue siendo, otro de los obstáculos que enfrentan las mujeres, especialmente, las rurales, indígenas y afrocolombianas, para acceder a su derecho a la participación<sup>49</sup>.

Por otro lado, diversos estudios señalan que, en últimas, es el sistema electoral el que define las posibilidades que tienen las mujeres para ser electas o no. Se ha señalado que el sistema proporcional favorece a las mujeres, no obstante, inciden factores como las reglas para la conformación de listas, umbrales y cifras repartidoras, así como la aplicación del voto preferente o no<sup>50</sup>.

Es de considerar que, mientras en los noventa la propuesta para ampliar la representación de las mujeres estuvo marcada por las cuotas, en estas dos últimas décadas ha comenzado a tomar fuerza la propuesta de generar condiciones para la paridad. Esta pérdida de confianza en las acciones positivas no se basa en el mecanismo en sí, sino más bien en las dificultades observadas en la implementación del mecanismo y en el cumplimiento de las normativas. Es decir, si bien el mecanismo de cuotas ha

---

47 Ibid.

48 Ibid, pág.40.

49 Ibid., pág.36

50 Bernal, Angélica. Qué es ganar y qué es perder en política. Campaña más mujeres, más política. Colombia, 2005.

mostrado su efectividad en un aumento de la participación de las mujeres en la última década en América Latina, dicho aumento no sólo no ha sido sostenido, sino que en algunos casos, el mínimo exigido se ha convertido en un punto de llegada<sup>51</sup>.

En Colombia, la participación en política de las mujeres ha registrado un ligero aumento en cifras en la última década, este aumento es relativo ya que no significa que las mujeres han alcanzado niveles de participación en igualdad con los hombres ni una sostenibilidad del crecimiento de la participación de las mujeres. Tampoco permite afirmar que los intereses de las mujeres se encuentran representados en los escenarios de poder. Por ejemplo, la participación de las mujeres en el Congreso de la República se ha mantenido baja en los últimos 4 períodos, pese a que en el último período presentó un leve aumento. En efecto, para el período 2010-2014, el porcentaje de mujeres en el Senado aumentó 4% con respecto a las elecciones pasadas al alcanzar un 16%, mientras que la participación en la Cámara de Representantes registró un aumento de 2% ubicándose en el 12%.

Si observamos otros cargos de elección popular, los niveles de participación de las mujeres no presentan porcentajes crecientes significativos. La tendencia en los noventa, a pensar que las mujeres tenían mayores oportunidades en el poder local, la refutan las cifras de elección de mujeres a las alcaldías y gobernaciones, pues en el nivel local y regional, la participación de las mujeres sigue siendo comparativamente mucho más baja que la de los hombres. A nivel de gobernaciones, para el período 2012-2015, el 9,3% de los gobiernos departamentales están en cabeza de una mujer (Huila, Quindío y San Andrés). Si bien esto representa un aumento de dos gobernaciones, sigue siendo una cifra muy baja.

Al observar la participación electoral de las mujeres como candidatas, tan sólo en nueve de los treinta y dos departamentos hubo partidos que presentaron mujeres candidatas<sup>52</sup>. Las elecciones de las Asambleas departamentales de 2000 y 2007 mostraron un aumento en la participación de mujeres de 3,6%. La información preliminar de 2011 muestra un incremento de 17,9%, lo que se traduce en 75 mujeres electas como diputadas. En total 1.151 mujeres se presentaron como candidatas a las corporaciones departamentales, es decir un 36% del total de aspirantes.

Actualmente, a nivel municipal, en las alcaldías de capitales departamentales se cuentan con cuatro mujeres alcaldesas<sup>53</sup>. En el agregado nacional, para el período 2008-2011, la participación de éstas como alcaldesas fue del 9,9%. En los Concejos municipales, entre los años 2001-2011, la participación se mantuvo alrededor del 13%. En las elecciones del 2011, se presentaron 28.556 mujeres, correspondientes a un 35,1% del total de candidaturas, de las cuales resultaron electas 1.490, es decir, un 16,08% de las curules. Con respecto a los comicios anteriores, si bien la participación de candidatas aumentó como resultado de la cuota establecida en la reforma electoral, en términos de mujeres electas apenas hubo un incremento del 2%.

---

51 OEA – CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. 2011, pág. 33

52 Bolívar (2 de 5), Caquetá (2 de 4), Huila (1 de 3), Magdalena (1 de 3), Quindío (3 de 4), Risaralda (2 de 5), San Andrés (2 de 2), Valle del Cauca (1 de 5) y Vichada (1 de 5).

53 Barranquilla, Florencia, Quibdó y Armenia.

La reforma electoral contenida en la Ley 1475 de 2011 aprobó la obligación de que en las listas de candidaturas para elecciones a cuerpos colegiados se incluyeran al menos un 30% de mujeres, lo cual representa un avance significativo en materia de acciones afirmativas de adecuación normativa para la igualdad de género, sin embargo, no se registró un aumento significativo en la representación de las mujeres en los cargos de elección.

El principal mecanismo para promover la participación de las mujeres en cargos de decisión de la administración pública es la Ley 581 de 2000, conocida como Ley de Cuotas, a través de la cual se busca asegurar una participación real de las mujeres en el ámbito público. El Informe del 2011 publicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública concluyó que en general todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional han dado cumplimiento a la participación femenina del 30% de cargos del nivel directivo (cuota mínima que exige la Ley 581 de 2000), exceptuando las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Corporaciones Autónomas regionales que presentan los puntajes más bajos<sup>54</sup>. A nivel territorial, de acuerdo con la información disponible, entre 2004 y 2009, sólo siete departamentos cumplían la ley<sup>55</sup>. En el año 2010 se observó que de las 29 gobernaciones que reportaron información, ocho de ellas registran porcentajes inferiores al 30%<sup>56</sup>. Con respecto a las capitales de departamento, el DAFP señala que, en el año 2010, de las 29 alcaldías capital de departamento que reportaron información, 6 presentan porcentajes inferiores al 30%<sup>57</sup>. Dado que en términos generales la Ley no se ha cumplido cabalmente, un desafío para la observancia de ésta será fortalecer el sistema de información y seguimiento, así como los mecanismos de sanción para las entidades que no la cumplen.

Con respecto a la situación de la participación de las mujeres en el sistema de administración de justicia, se observa que aún no se supera el 30% en las Altas Cortes. La inclusión de las mujeres en los espacios de poder del sistema de justicia es también una necesidad que puede contribuir a la incorporación y aplicación del derecho desde una perspectiva de género sensitiva, que redunde en mayor acceso a la justicia de las mujeres y en especial de los delitos de violencia por razones de género.

En lo que tiene que ver con la participación de las mujeres en altos cargos de poder en la empresa privada<sup>58</sup>, Human Capital, en 2007<sup>59</sup>, analizó la situación de 170 empresas colombianas de 12 sectores económicos diferentes. De acuerdo con los resultados, la presencia femenina en los altos cargos directivos no sobrepasa el 20%, mientras que en las gerencias se eleva a un 40%, para llegar a una relativa paridad en los niveles medios profesionales, y dominar con un 60% los cargos de apoyo y de base. Ese 20% de mujeres en el poder empresarial puede ser menor si se observan las cifras

---

54 De acuerdo con la información disponible, entre 2006 y 2010, la rama legislativa y la rama judicial no han dado cumplimiento a lo establecido en la Ley de Cuotas.

55 Antioquia, Cundinamarca, Nariño, Putumayo, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca.

56 Caldas, San Andrés, Santander, Atlántico, Vaupés, Putumayo, Vichada y Chocó. No reportaron información las gobernaciones de Cauca, Amazonas y Guainía.

57 Santiago de Cali, San José del Guaviare, Manizales, Puerto Carreño y Cúcuta. No reportaron las alcaldías de Inírida, Santa Marta y Mitú. Igualmente, se observa que la Alcaldía de Manizales no ha dado cumplimiento a esta ley en los últimos cinco años.

58 Tomado de: Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, Comisión para la Inclusión y Representación Política de las Mujeres. Manual de Reportería Política con Enfoque de Género. 2ª Ed. 2011.

59 Publicado en la Revista Dinero, edición de abril de 2008.

aportadas por los gremios y por los principales sectores económicos. En cuanto a los sindicatos, de acuerdo a datos de 2011, de los siete más importantes del país en cuanto a número de afiliados, seis están presididos por hombres y la proporción en las juntas directivas de los sindicatos es de un 90% de ellos y un 10% de mujeres.

Como se observa, es necesario garantizar a las mujeres colombianas desde su diversidad el goce efectivo de su derecho a la participación en las instancias de poder y toma de decisión como requisito para fortalecer la democracia y la inclusión social en el país.

## *Salud integral y derechos sexuales y reproductivos*

Se analizarán tres tipos de problemáticas asociadas a la salud y al goce de los derechos sexuales y reproductivos. La primera de ellas es la relacionada con el acceso y la calidad del sistema de salud y la prevención de enfermedades prevalentes por la condición de ser mujer. En segundo lugar, se analizarán las temáticas concernientes al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y la atención y prevención de las infecciones de transmisión sexual, incluida el VIH/SIDA. Por último, una tercera parte que está encaminada a analizar la problemática del acceso al sistema de salud desde el reconocimiento de la diversidad y la diferencia.

Una vez son superadas las barreras de acceso, la atención de calidad se obtiene cuando el Sistema permite a las personas “utilizar los servicios cuando los necesitan de manera oportuna a dicha necesidad, que la atención sea rápida, que el sistema le permita acceder al conjunto de atenciones que debe recibir, incluidas las atenciones para cuidar y mejorar la salud aun cuando no esté enfermo y que se relaciona con la prevención, que el dinero no sea un factor que impida la provisión, que sea tratado con respeto y amabilidad, en unas instalaciones y tecnologías apropiadas, con personas con vocación de servicio, que se le brinde información apropiada al paciente y a su familia y que la atención que reciba sea segura, es decir, que pueda confiar en que los procedimientos o los medicamentos, por ejemplo, no le van a ocasionar daño adicional”<sup>60</sup>.

Para alcanzar este objetivo se debe propender a que la prestación de servicios de salud incorpore en todo su diseño e implementación la transversalización del enfoque de género y la integralidad del concepto de salud<sup>61</sup>.

“Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH 2010, el 46% del total de hombres está afiliado formalmente a un régimen de salud, mientras que sólo el 32% de las mujeres lo está. Sin embargo, al analizar la distribución entre regímenes, de las mujeres formalizadas el 58% está afiliado al régimen

60 Ministerio de la Protección Social. 1er. Informe Nacional de Calidad de la Atención en Salud. “INCAS Colombia 2009”, pág. 18. El logro de un nivel de calidad óptimo en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) depende de la medición y valoración que se haga sobre la situación del sector. Frente a este tema, el Ministerio de Salud y Protección Social viene trabajando en la consolidación de un Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en el que se presenta como reto incluir las posibles desigualdades del sistema ocasionadas por discriminación de género. Identificar y cuantificar estas desigualdades es el primer paso para incorporar el enfoque de género en el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, de forma que pueda reconocer y atender de manera diferenciada las necesidades de hombres y mujeres según su ciclo de vida.

61 Según la OMS, la salud se define como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad.

contributivo, mientras que en el caso masculino la tasa es de tan sólo el 50%. En otras palabras, así los hombres cuenten con mayor cobertura en salud, son las mujeres las que contribuyen en mayor medida al sistema de salud, independiente de su estado conyugal. Con respecto a las diferencias en la afiliación a la seguridad social en pensiones entre hombres y mujeres, se observa una situación muy particular. Sin importar el estado conyugal, el porcentaje de hombres que cotiza a cualquier régimen de pensiones es mayor que el porcentaje femenino. Sin embargo, la gran diferencia en cotización se da entre personas casadas, en unión libre, y divorciadas. Aunque en muchos casos, las mujeres aportan en calidad de beneficiarias incrementando así la cantidad de cotizantes femeninas, el aumento no es suficientemente grande como para igualar al número de hombres. Mientras que para los solteros y los viudos, no se observan mayores diferencias entre cotizantes hombres y mujeres. Así pues, en el futuro, las mujeres casadas, en unión libre o divorciadas tendrán una mayor dependencia económica”<sup>62</sup>.

Aunque cerca del 70% de las atenciones y procedimientos del sector salud se concentran en las mujeres, diferentes estudios, como la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 y la Encuesta Nacional de Salud 2007, presentan datos que reflejan la necesidad de humanizar la prestación de servicios en el sector, especialmente y de forma mayoritaria, porque las condiciones que motivan la demanda de servicios para las mujeres –procedimientos de diagnóstico, tamizaje y la implementación de terapias– exigen una mayor exposición de su intimidad física y emocional frente a lo que ocurre en el caso de los hombres. Lo anterior constituye una exigencia específica para su inclusión en acciones del Plan Obligatorio de Salud, en el Plan Decenal de Salud y territoriales de salud y en los procesos de formación con equidad de género para las mujeres por parte de los distintos profesionales vinculados al sector salud.

Con respecto a las problemáticas específicas que afectan a las mujeres en materia de goce de su derecho a la salud y derechos sexuales y reproductivos<sup>63</sup> es de mencionar:

- *Mortalidad materna*

Los análisis de las Naciones Unidas plantean que ésta afecta mayormente a las mujeres pobres que viven en áreas rurales o en condiciones de marginalidad. Muchas de ellas pertenecen a poblaciones indígenas o son adolescentes cuyos embarazos no han sido planificados. Según información de DNP, el porcentaje de atención institucional del parto fue de 98,4% para el 2009 y la tasa de mortalidad materna fue de 72,8 por cada 100 mil nacidos vivos para ese mismo año, en relación a este tema, el CONPES 140 de 2011 tiene como meta reducir la mortalidad a 45 casos para el 2015<sup>64</sup>.

La razón de mortalidad materna es el indicador que muestra el volumen de las muertes asociadas al embarazo, el Informe INCAS revisa este indicador y muestra que en el período entre 1998 y 2007 bajó de 100,1

62 Peña, Ximena y otros. Mujer y movilidad social (Documento en construcción), pág. 10.

63 El país cuenta con un marco de políticas en atención a las problemáticas que afectan a la población en relación al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Para comenzar existe una Política de Salud Sexual y Reproductiva que promueve el ejercicio de estos derechos sexuales, con especial énfasis en la reducción de los factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, el estímulo de los factores protectores y la atención a los grupos con necesidades específicas. Adicionalmente, existe una estrategia de Prevención del Embarazo adolescente aprobada por medio del CONPES 147 de 2012 y el Ministerio de Salud y Protección Social está liderando la elaboración del Plan Nacional de Respuesta a las ITS- VIH / SIDA para el período 2012-2017.

64 Departamento Nacional de Planeación. CONPES 140 de 2011, Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015, pág. 16.

a 75,6 por cada 100 mil nacidos vivos. El informe destaca además que en Colombia el indicador “tiene una variación territorial significativa y mayor impacto en las edades extremas del llamado periodo de edad fértil (15-45 años)”<sup>65</sup>. Estas estadísticas permiten evidenciar los importantes avances que en atención materna ha alcanzado el país y la necesidad de concentrar los esfuerzos de manera más focalizada.

#### - *Cáncer de Seno y cáncer de cuello uterino*

Son los dos tipos de cáncer con mayor incidencia en las mujeres en el país. Según datos del DANE, en el 2010, 2.394 mujeres fallecieron a causa de cáncer de seno y 2.106 a causa del cáncer de cuello uterino<sup>66</sup>. Para disminuir el riesgo de cáncer de cuello uterino o detectarlo tempranamente, se recomienda la práctica periódica de la citología y la consulta ginecológica. Según la ENDS 2010, en Colombia el 99% de las mujeres entre 18 y 69 años conoce qué es la citología vaginal, no obstante, el 9% nunca se ha hecho una, lo cual sucede especialmente entre las mujeres de la zona rural, de la región Caribe y en las mujeres con menos ingresos. Por otra parte, para la detección temprana del cáncer de mama se requiere la práctica periódica del auto examen, el examen clínico y la realización de la mamografía. El 90% de las colombianas sabe qué es el autoexamen de seno, pero sólo el 62% manifestó haberse realizado alguna vez en la vida, y de ellas, sólo un 39% se lo practica cada mes como es recomendado. Estas cifras ilustran la necesidad de promover la prevención y facilitar el acceso a exámenes de detección de estas dos enfermedades.

#### - *Conocimiento y acceso a diferentes métodos de planificación familiar*

De acuerdo con la ENDS 2010, el conocimiento de métodos anticonceptivos es universal en Colombia, y entre los métodos más conocidos se encuentran el condón, la píldora, la inyección y la esterilización femenina, sin embargo, el uso actual de métodos de planificación familiar en las mujeres entre 15 y 49 años de edad es de 61%, aunque represente un incremento de 5 puntos respecto a 2005. Para las mujeres casadas, el uso de métodos fue de 79%, mientras que para las no unidas pero sexualmente activas, fue de 82%. La Encuesta señala además que sólo un 7% de las mujeres en unión utiliza el condón en sus relaciones sexuales, lo anterior significa que un 93% no toma ningún tipo de precaución para evitar el contagio de las Infecciones de Transmisión Sexual y el VIH/Sida. Para las mujeres no unidas sexualmente activas el uso del condón es de 21,8%.

#### - *Interrupción voluntaria del embarazo*

La Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional establece los casos en los cuales las mujeres tienen derecho a interrumpir voluntariamente el embarazo, estos son: peligro para la vida o la salud de la mujer embarazada; malformaciones en el feto incompatibles con la vida extrauterina; y cuando el embarazo es resultado de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas o incesto. Según datos de la ENDS, el conocimiento sobre las causales de des-

65 Ministerio de la Protección Social. 1er. Informe Nacional de Calidad de la Atención en Salud. “INCAS Colombia 2009, pág. 176.

66 Para el 2010 la principal causa de muerte en mujeres fueron las enfermedades isquémicas del corazón con 13.109 casos, seguido por las enfermedades cerebrovasculares con 7.434 casos. El cáncer de seno (tumor maligno de la mama) y el cáncer de cuello uterino (tumor maligno del útero) ocupan las posiciones 11 y 13 como causa de muerte en mujeres respectivamente. DANE. Defunciones por grupos de edad y sexo, según departamento, municipio de residencia y grupos de causas de defunción (lista de causas agrupadas 6/67 cie-10 de OPS).

penalización del aborto se ubicó en el 2010 en un promedio del 77% de las personas encuestadas. El 75% de mujeres en edad fértil sabe que la interrupción voluntaria del embarazo no es delito si está en riesgo la vida o salud de la madre<sup>67</sup>; un 78% si el embarazo es producto de una violación; y un 78,8% si existen graves malformaciones en el feto incompatibles con la vida extrauterina. Esta situación indica que a pesar de los avances en la difusión de la Sentencia C-355, aún existe un amplio porcentaje de mujeres que la desconocen. También es de mencionar que es necesario disminuir las barreras que encuentran las mujeres en el sistema de salud para acceder de manera oportuna a la interrupción del embarazo en los casos que contempla la Sentencia C-355.

#### - *Embarazo adolescente*

El análisis de la conducta reproductiva de las adolescentes es de gran importancia, no sólo por su relación con embarazos no deseados y abortos, sino por sus implicaciones sociales, económicas y de salud. “En Colombia, la tasa de fecundidad general ha disminuido, pasando de 91 nacimientos por mil mujeres a 74, sin embargo, la fecundidad específica para mujeres de 15 a 19 años presentó un incremento cercano al 30% entre 1990 y 2005, del 70 por mil a 90 por mil, y aunque en el año 2010 disminuyó a 84 nacimientos por mil, todavía continúa siendo alta”<sup>68</sup>. Según los datos de la ENDS 2010, el país logró en el último quinquenio detener la tendencia creciente que presentó el embarazo en la adolescencia entre 1990 y 2005. Sin embargo, la cifra aún continúa siendo alta, pues una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años ha estado alguna vez embarazada, 16% ya son madres y 4% está esperando su primer hijo.

Con respecto a las mujeres indígenas, por cada 100 mujeres en edad fértil hay 62 niños menores de 5 años, mientras que en la población nacional por cada 100 mujeres en edad fértil hay 37 niños menores de 5 años. Las mujeres indígenas presentan la máxima fecundidad para todos los grupos de edad<sup>69</sup>; según el DANE, la tasa de fecundidad es de 3,8% frente al 2,4% del total nacional. Frente a esta problemática es necesario analizar la situación tomando en cuenta diversos factores culturales y de contexto relacionados con la pervivencia de los pueblos indígenas; con parámetros culturales que ubican en edades muy tempranas los ritos de paso a la adultez; con la pobreza estructural; con el peligro de extinción por factores alimentarios y de violencia; y con la necesidad de fortalecer el papel de las mujeres indígenas sobre su salud sexual y reproductiva.

#### - *Conocimiento del VIH / Sida y otras ITS entre las mujeres y su percepción del riesgo*

Según la ENDS 2010, el 99% de las mujeres ha oído hablar de VIH/Sida. Sin embargo, el nivel de conocimiento entre las mujeres sin educación apenas llega al 84%, mientras que un 73% de las mujeres encuestadas tienen fallas en el conocimiento integral y comprensivo del VIH/Sida, las medidas de prevención y las formas de transmisión. La misma información señala que el 68% de las mujeres no saben que el riesgo de la transmisión del VIH de la madre al hijo durante el embarazo y parto

67 La ENDS es una encuesta de carácter urbano que no tiene representatividad para las zonas rurales.

68 CONPES 147 de 2012. Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años, pág. 9

69 ODM del PDDIPI.

se puede reducir mediante el uso de medicamentos especiales. Los departamentos con mayores índices de desconocimiento son Vaupés, Caquetá, Amazonas y La Guajira. La mitad de las mujeres encuestadas no conoce sobre la posibilidad de transmisión del virus del VIH de madre a hijo durante la lactancia, lo cual ilustra la necesidad de implementar acciones de formación y sensibilización en la temática.

#### - *Salud mental*

El Estudio Nacional de Salud Mental realizado por el Ministerio de Protección Social en el 2003 encontró que “los trastornos del estado de ánimo y de ansiedad son más frecuentes en las mujeres, mientras que los trastornos por uso de sustancias son más frecuentes en los hombres”. Dado que una buena salud mental permite a las personas “manejar los eventos y obstáculos de la vida diaria, trabajar para alcanzar metas importantes y funcionar de manera efectiva en la sociedad”, una atención integral en salud debe incorporar un componente de atención mental que tenga perspectiva de género<sup>70</sup>. Es importante destacar que recientemente fueron incluidos en el Plan Obligatorio de Salud la terapia prolongada en psiquiatría y psicología tanto individual como grupal a las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual.

Un tercer grupo de problemáticas hace referencia al derecho a la salud desde la diferencia y el reconocimiento de las diversidades. En este campo se destacan problemáticas como el reconocimiento de prácticas tradicionales reivindicadas por las mujeres pertenecientes a los grupos étnicos; la promoción de estilos de vida saludables y la participación de las mujeres en actividades recreativas y deportivas; el reconocimiento y atención de las mujeres LGBTI; la situación de las mujeres con discapacidad y de las personas que tienen a cargo personas con discapacidad y finalmente los desórdenes alimenticios como la anorexia y la bulimia que afectan mayoritariamente a mujeres.

Otros desafíos en esta materia, se encuentran vinculados particularmente con las necesidades de salud de las mujeres que hacen parte de grupos vulnerables y que se han visto afectadas de diferentes maneras, tanto física como psicológicamente, por el conflicto armado. Casos, por ejemplo, de violencia sexual, abortos forzados, enfermedades de transmisión sexual y minas antipersonas, entre otras.

Las mujeres pertenecientes a diversos grupos étnicos tienen un rol protagónico en la conservación de la cultura como parteras y sabedoras, y se constituyen además en una autoridad tradicional, referente de respeto. Por ello, el reconocimiento y capacitación de las parteras puede servir para disminuir la pérdida de vidas relacionada con el parto, ya que estando adecuadamente capacitadas “pueden encargarse de satisfacer las necesidades de salud de madres y recién nacidos durante el embarazo, el parto y más adelante. Están disponibles para ofrecer atención de rutina durante los partos que se realizan sin tropiezos y también están en condiciones de detectar y atender las complicaciones del parto antes de que pasen a amenazar la vida de la paciente”<sup>71</sup>.

70 El Estudio de Salud Mental encontró que “En general, los hombres presentan prevalencias globales más altas de cualquier trastorno en comparación con las mujeres para cualquier trastorno alguna vez en la vida (41% y 39,5%, respectivamente). Sin embargo, las mujeres presentan prevalencias globales un poco más elevadas que los hombres para cualquier trastorno en los últimos 12 meses (16,3% y 15,6%) y en los últimos 30 días.” Ministerio de la Protección Social, República de Colombia. Estudio Nacional de salud mental Colombia 2003, pág. 11. <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/ESTUDIO%20NACIONAL%20DE%20SALUD%20MENTAL%20EN%20COLOMBIA.pdf>

71 UNFPA. El Estado de las parteras en el mundo”. Disponible en: [http://www.unfpa.org/sowmy/resources/docs/main\\_report/es\\_SoWMy\\_Full.pdf](http://www.unfpa.org/sowmy/resources/docs/main_report/es_SoWMy_Full.pdf)



La necesidad de ver la salud de manera integral conlleva a hacer una revisión sobre la atención diferenciada que se brinda a población LGBTI. Por ejemplo, en el caso de las mujeres lesbianas, quienes no siempre creen necesario un examen ginecológico periódico, esta situación puede conllevar a la no detección temprana del cáncer de seno y del cáncer de cuello uterino, y por lo tanto requieren estrategias de prevención particulares. Regidas por la misma necesidad están las mujeres transexuales a quienes debe garantizarse el acceso a servicios de calidad pues la ingesta de hormonas y los implantes que se realizan (senos y glúteos) no siempre son controlados por médicos especializados por sus altos costos y difícil aproximación a los mismos.

Una mención especial merece la situación de las personas con discapacidad. Según datos consolidados del Registro de localización y caracterización de personas con discapacidad, en el país existen más de 850 mil personas con discapacidad, de las cuales el 53% son mujeres<sup>72</sup>. Se destaca que el 92% de las personas con discapacidad se reconocen mestizas, predomina la residencia en zonas urbanas (74%), la mayoría (55%) están afiliados al régimen subsidiado dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), lo cual puede estar relacionado con un bajo nivel de ingresos que no supera el valor de un salario mínimo legal vigente (91%). El nivel educativo predominante es básica primaria (42%) y el tipo de estrato de la vivienda que habitan se encuentra entre los estratos uno y dos al 78%. (Anexo 1)

Dos temas de vital importancia relacionados con la calidad de vida y la salud integral de las mujeres en Colombia se han materializado durante el último año. El primero tiene que ver con la unificación del POS para la población de 18 a 59 años y en el cual el Ministerio de Salud y Protección Social junto con la Comisión de Regulación en Salud y en cumplimiento de lo ordenado por la Sentencia T- 760 de 2008 de Corte Constitucional garantizó de manera uniforme los mismos beneficios en salud para las mujeres afiliadas tanto al régimen subsidiado como contributivo, de esta forma disminuyeron las brechas e inequidades existentes. Ejemplo de estas acciones son la inclusión de la toma de mamografía, como tamizaje, citologías, y otros procedimientos claves para diagnosticar y mantener un buen estado de salud en la mujer.

El segundo tema está específicamente relacionado con una de las enfermedades con mayor letalidad entre las mujeres, se trata de los avances para lograr la inclusión de las pruebas de diagnóstico ADN-VPH y la inclusión de la vacuna contra el virus del papiloma humano en mujeres jóvenes. La vacuna se considera una estrategia fundamental en Salud Pública para evitar la infección VPH, como factor de protección para disminuir la incidencia de cáncer de cuello uterino. Desde el segundo semestre del 2012 se adelantan los procesos encaminados para incluir esta vacuna dentro del Plan Ampliado de Inmunizaciones en Colombia por parte del Ministerio de Salud y Protección Social así como dentro del Plan Nacional para el control de cáncer en Colombia. En agosto de este año se inició la jornada nacional de vacunación en contra del virus del papiloma humano para todas las menores de edad que se encuentren cursando el cuarto año de educación primaria, y cuenten con 9 años de edad, se beneficiarán un total de 480 mil niñas de todo el país.

---

72 En Colombia desde el año 2002, e impulsado con el CONPES Social 80 de 2004, se adelantó por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) la construcción del “Registro continuo para la localización y caracterización de personas con discapacidad” con el claro propósito de contar con información actualizada, permanente y confiable sobre el volumen, características sociodemográficas y calidad de vida de la población con discapacidad. Desde el 2010, el registro fue transferido al Ministerio de Salud y Protección Social y gracias al trabajo adelantado por estas dos instituciones, fue posible para el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM) la construcción de este informe que pretende caracterizar la situación de la discapacidad.

## Educación de calidad con enfoque diferencial y acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías

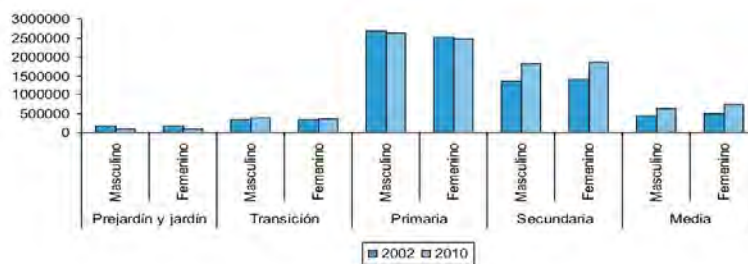
En el país, las tasas de cobertura en educación han venido aumentando de manera sostenida en los últimos años. Es así como la tasa de cobertura bruta<sup>73</sup> para educación básica y media fue de 103% en 2010, aumentando 13,4% respecto del año 2002. Por nivel educativo, la mayor tasa de cobertura bruta se encuentra en primaria (117%) y la menor en educación media con 78,6%<sup>74</sup>.

De igual manera, la tasa de cobertura neta se ubicó en 89,6% (2010), con un aumento de 5,2% en relación con el año 2002, siendo mayor en el nivel de primaria (89,66%) y menor en el nivel de educación media (41,6%)<sup>75</sup>.

En este panorama alentador para el país, la matrícula corrobora la paridad alcanzada entre hombres y mujeres en cifras promedios nacionales aunque las cifras no se encuentran desagregadas por sexo/etnia. De esta manera, la composición de la matrícula por sexo, se ubicó en 2010 en 41,8% para las mujeres y 50,1% para los hombres (Gráfico 5). Así mismo, el país ha mejorado considerablemente los indicadores de eficiencia interna, es así como para el año 2009, la tasa de aprobación era de 91,3%, deserción 5,2% y reprobación de 3,5%.

Sin embargo, hay que considerar que la igualdad entre los sexos en educación es un concepto más complejo, el cual “supone que a los niños y las niñas se les brinden las mismas oportunidades para ir a la escuela, que sean educados en ella con métodos pedagógicos y planes de estudios exentos de estereotipos, y que reciban orientación y asesoramiento escolares sin desviaciones sexistas. La plena igualdad supone también una duración idéntica de la escolaridad, así como la adquisición de los mismos conocimientos y títulos académicos, y, en un plano más general, idénticas oportunidades de empleo e ingresos a igual titulación y experiencia”<sup>76</sup>.

Gráfico 5. Matrícula según nivel educativo



Fuente: MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB) [2003-2010]

73 Tasa de Cobertura Bruta es la relación que existe entre la población que asiste a un nivel determinado en cuanto a la población objetivo a cursar ese nivel. Cuando esta tasa toma un valor mayor al cien por ciento significa que el sistema está atendiendo para ese nivel a una población mayor a la objetivo, lo que refleja la presencia de dos fenómenos no deseables; la extraedad positiva (niños y niñas que cursan un nivel superior al deseables para su edad) o extraedad negativa (niños y niñas cursan un nivel inferior al deseable para su edad).

74 Fuente: Matrícula certificada por las secretarías de educación (2002). MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB) [2003-2010]. Población proyectada con base en el censo de 2005 (DANE).

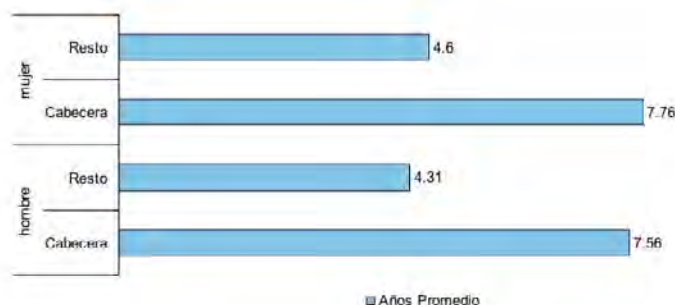
75 Tasa de Cobertura Neta: relación de la población que asiste a un determinado nivel y hace parte de la población objetivo, y el total de la población objetivo. Corresponde al porcentaje de personas que, no estando en extraedad, asisten al sistema.

76 UNESCO, 2003, pág. 5.

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del año 2011, el 5,9% de los hombres no sabía leer ni escribir frente al 6,3% de las mujeres. El promedio de años de escolaridad de mujeres entre los 15 a 45 años de edad es de 9,5 años de educación y las mayores de 45 años tienen en promedio 6,2, presentando una leve ventaja en relación con los hombres.

Las brechas empiezan a ser visibles cuando se analizan las diferencias geográficas y por grupos de población. Las mujeres de las zonas rurales en el año 2011, tuvieron en promedio 3,1 años menos que las mujeres de las zonas urbanas<sup>77</sup> (Gráfico 6).

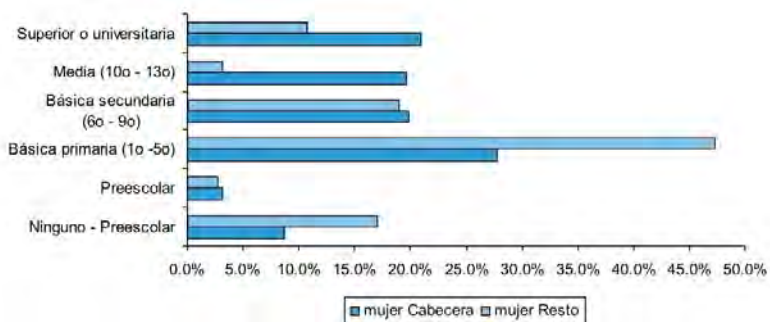
**Gráfico 6.** Años Promedio de educación según dominio geográfico



Fuente: DANE-GEIH. Cálculos ACPEM.

Observando la distribución de las mujeres según el nivel educativo, el 27,8% de las que viven en las zonas urbanas tienen primaria, el 19,8% básica secundaria, el 19,6% media, y el 20,9% superior o universitaria. Por su parte, 47,9% de las mujeres de la zona rural tienen educación primaria y el 19% educación secundaria (Gráfico 7).

**Gráfico 7.** Distribución de las mujeres según nivel educativo

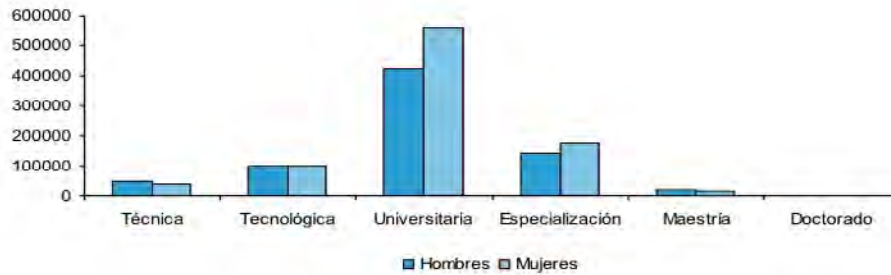


Fuente: DANE-GEIH. Cálculos ACPEM.

<sup>77</sup> Respecto a los grupos étnicos, el censo del 2005 reconoce que la población indígena en general presenta los indicadores más rezagados y hace la salvedad que para el siguiente censo se debe avanzar en la superación de la barrera del idioma y contemplar las dificultades en la recolección de la información por las distancias de los resguardos. Por esta razón, en la presente sección no se tiene información para las mujeres indígenas. También es precaria la información oficial que se encuentra para la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera desagregada por sexo.

Es importante resaltar que las mujeres superan en número a los hombres con educación universitaria y especialización, al contrario de lo que sucede en carreras técnicas y tecnológicas<sup>78</sup>. (Ver Gráfico 8). Sin embargo, existe una brecha desfavorable en el ingreso de las mujeres a la educación en relación con los hombres en todos los niveles de formación: pregrado 22,5%, formación técnica 24,6%, tecnológica 27,5%, universitaria 23,6%, posgrado 25,7%, especialización 24,3%, maestría 25,6%, doctorado 15,2%<sup>79</sup>.

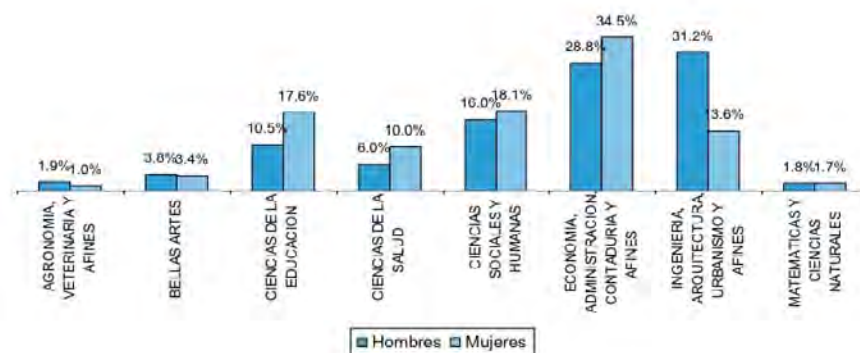
**Gráfico 8.** Distribución de graduados por sexo



**Fuente:** Observatorio de mercado laboral. Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, existe diferencia en la escogencia de carreras profesionales. A nivel universitario en el 2010, el número de graduadas se concentró principalmente en economía, contaduría y afines, seguido de ciencias humanas y sociales. El número de hombres graduados se concentró principalmente en ingeniería, arquitectura y urbanismo (31,2%), seguido de economía, administración y contaduría (28,8%).

**Gráfico 9.** Distribución de los graduados por núcleo básico de conocimiento



**Fuente:** Observatorio de mercado laboral. Ministerio de Educación Nacional.

78 No se tiene esta información desagregada por grupos poblacionales.

79 Fuente: Observatorio de mercado laboral. Ministerio de Educación Nacional

No obstante, además del acceso, existen problemáticas que aún evidencian brechas de género en el sector. Por ejemplo, según el DANE la cantidad de mujeres en extraedad en instituciones oficiales, aumentó en 17,1% entre 2008 y 2010, mientras que el número de hombres lo hizo en 13,7%. Aun así, si se examinan los datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2010, no existen diferencias significativas entre las tasas de repitencia de cursos entre niños y niñas, lo cual lleva a pensar que las mujeres encuentran mayores dificultades que los hombres para finalizar su educación básica asociadas a contextos particulares, entre ellas, el embarazo adolescente y/o la violencia en contra de las niñas y adolescentes.

En cuanto a la pertinencia, definida por el Ministerio Nacional de Educación (MEN) como la prioridad de garantizar “que los aprendizajes en el aula trasciendan la calificación, de tal forma que sean útiles al proyecto de vida de los estudiantes”, existen también datos indicativos de la existencia de brechas de género. Es interesante relacionar, por ejemplo, los resultados de la Prueba del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, PISA, de 2009, donde las mujeres muestran resultados inferiores en 31 puntos en el caso de matemáticas, y de 21 en el de ciencias, con los datos de Ingreso por tipo de carrera del Observatorio Laboral del MEN, según los cuales las carreras más rentables son precisamente las relacionadas con estas áreas (incluyendo arquitectura e ingenierías).

Los resultados PISA 2009 sirven para evidenciar posibles brechas en términos de pertinencia de la educación y el uso de la tecnología. En cuanto a la navegación en Internet, el informe subraya que en países como Colombia, en condiciones idénticas de habilidades de lectura, los hombres hacen más consultas en páginas relevantes (definido así por la OECD) que las mujeres. De hecho, aunque con cifras no tan contundentes, la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2008 reflejaba diferencias entre el nivel de acceso virtual de 5 puntos porcentuales (40% y 35% respectivamente).

Con respecto a las mujeres adultas y tomando en cuenta el enfoque diferencial, es pertinente avanzar en estrategias de alfabetización y de formas de acceso a educación y capacitación que tome en cuenta sus necesidades y particularidades.

En relación con el acceso de las mujeres a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el país registra unas brechas por género en el acceso a las principales tecnologías que, si bien no son abismales, sí son significativas en términos de la apropiación que las mujeres pueden hacer de las tecnologías y de los efectos que ello puede tener sobre el bienestar de las mujeres en relación con el resto de la población, situación que está más marcada en las zonas rurales.

Con respecto a lo anterior, es pertinente resaltar las diferencias en el acceso a telefonía móvil, computador e Internet que se han registrado entre hombres y mujeres en Colombia<sup>80</sup>. La relevancia de estas tres tecnologías está dada en términos de su generalizada disponibilidad en el país, los objetivos de las políticas públicas hacia la masificación de las mismas y al papel que éstas representan de cara hacia la construcción de la sociedad del conocimiento<sup>81</sup>.

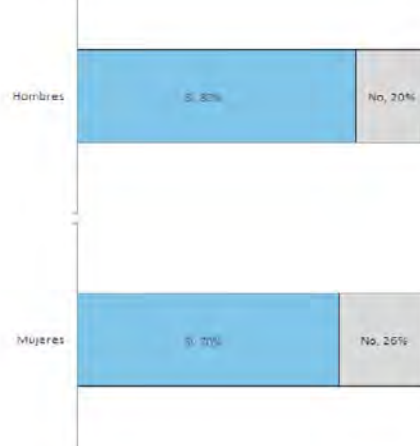
---

80 Cifras tomadas de la “Encuesta de percepción, usos y hábitos frente a las tecnologías de la información y la comunicación” realizada en diciembre de 2010 por Ipsos - Napoleón Franco para el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

81 Entendidas éstas como las presenta la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas – UNESCO, en su documento “Hacia las Sociedades del Conocimiento”. Una sociedad del conocimiento es una sociedad que se nutre de sus diversidades y capacidades. Para lo cual las TIC representan una oportunidad sin precedentes en la ampliación del conocimiento.

La telefonía móvil en Colombia ha alcanzado altas penetraciones, pudiendo afirmarse que en la actualidad es una de las tecnologías más difundidas en el país y con mayores posibilidades de impactar las condiciones de vida de las mujeres colombianas. No obstante, de acuerdo con las cifras disponibles hay diferencias en el acceso por sexo a la telefonía móvil en el país, que indican un mayor acceso a ésta por parte de los hombres quienes tienden a acceder ligeramente más a que las mujeres, como lo muestra el siguiente gráfico.

**Gráfico 10.** Acceso a computadores personales por género en Colombia



**Fuente:** Encuesta de percepción, usos y hábitos frente a las tecnologías de la información y la comunicación. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Así mismo, las diferencias por sexo en el uso de Internet revelan que las mujeres en Colombia tienden a acceder en menor porcentaje a este medio que los hombres y de manera significativamente menor. Esta brecha es importante en tanto que la red de Internet es uno de los medios tecnológicos que hoy en día facilita en mayor grado el acceso de los individuos a contenidos relevantes de acuerdo con sus intereses y objetivos personales y colectivos. Como puede observarse en el gráfico siguiente, un 70% de los hombres accede regularmente a Internet mientras que apenas un 56% de las mujeres participantes de la encuesta lo hacen.

**Gráfico 11.** Acceso a Internet por género en Colombia



**Fuente:** Encuesta de percepción, usos y hábitos frente a las tecnologías de la información y la comunicación. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Como respuesta a las diferencias en el acceso y a la necesidad de facilitar los procesos de apropiación de las TIC enfocadas en las mujeres, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha venido adelantando varias iniciativas. La primera de ellas es el proceso de Alfabetización Digital mediante, el cual se ofrece un proceso de formación básica en TIC de mínimo 20 horas presenciales con el objetivo de generar competencias para el manejo básico del computador, el software de oficina e Internet. La siguiente tabla presenta los resultados obtenidos por esta estrategia entre 2010 y febrero de 2012.

**Tabla 1.** Acceso a Internet por género en Colombia

	2010	2011	2012*
<b>Mujeres Alfabetizadas</b>	15.382	29.098	5.386

**Fuente:** Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Cifra a Febrero de 2012

Así mismo, se ha venido adelantando la estrategia de comunicación Mujer tienes derechos, desarrollada en el marco de lo establecido en el Auto 092 y en la Ley 1257 de 2008, con el objetivo de contribuir a la disminución de todas las formas de violencias contra las mujeres y, especialmente, contra aquellas en situación de desplazamiento. En este sentido se ha avanzado en la producción y difusión masiva de piezas comerciales, cuñas, programas y materiales pedagógicos, afiches, camisetas, separadores, vallas y pulseras, entre otros; pero además en la vinculación de otras entidades públicas, gobernaciones, alcaldías, sector privado, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación a la Estrategia<sup>82</sup>.

De otra parte, se ha desarrollado la estrategia En TIC confío – Uso responsable de la Internet, a través de la cual, se busca generar al interior de la comunidad educativa de la localidad, y de la comunidad en general, un nivel de conocimientos y de conciencia en relación con las posibilidades de aprovechamiento de la Internet y de los riesgos derivados de su utilización, en particular para los menores. A este respecto, se han venido generando contenidos digitales que soportan la difusión de las problemáticas y posibilidades de TIC (publicadas en la página Web [www.enticconfio.gov.co](http://www.enticconfio.gov.co)).

Finalmente, se ha adelantado la estrategia Brigada Digital, mediante la cual se ha buscado reconocer y estimular el uso responsable y solidario de las destrezas tecnológicas de los usuarios en las redes sociales. En el marco de esta estrategia se ha organizado el escuadrón Mujeres TIC, orientado a identificar y promover el acceso y uso productivo de las TIC, en particular las redes sociales, y la promoción de las mujeres.

82 [www.mujertienesderechos.gov.co](http://www.mujertienesderechos.gov.co).

## Territorio, hábitat y medio ambiente

“El territorio es el espacio natural delimitado, apropiado y transformado por los grupos sociales, a través de procesos permanentes de interacción social que se dan en diferentes niveles de manera armónica o conflictiva. En este sentido, el territorio no es estático sino que cambia continuamente dependiendo de los intereses, necesidades y proyectos de los diferentes actores sociales, así como de los significados que se le otorgan según el momento histórico. Al mismo tiempo, el territorio es uno de los elementos en torno a los cuales se crea y recrea la identidad de los grupos sociales”<sup>83</sup>. La mayor parte de la población del país se concentra en la zona urbana, pues en la zona rural vive tan sólo el 24,4% de las personas<sup>84</sup>, presentándose diferencias sustanciales en los niveles de pobreza y en el porcentaje de hogares con jefatura femenina.

Se expresa una diferencia de 14 puntos en la proporción de hogares con jefatura femenina entre la zona rural<sup>85</sup> (21,5%) y la zona urbana (35,5%). No obstante, se encuentra una proporción similar de hogares con jefatura femenina que no tienen cónyuge que corresponden al 84,2% en las zonas urbanas y al 83,5% en las zonas rurales. De igual forma, se encuentra un nivel similar de hogares con jefatura femenina sin cónyuge y con hijos menores de 18 años, equivalente al 39% de los hogares urbanos y el 42,5% de los rurales (2011)<sup>86</sup>.

En las zonas rurales existen mayores niveles de pobreza a los que se suma la alta concentración en la propiedad de los predios<sup>87</sup>. Así, para el año 2002, el 47% de los inmuebles poseía áreas que sumadas constituían el 3,8% del total nacional y para el 2008 los predios calificados como minifundios, es decir, aquellos que tienen entre 1 y 5 hectáreas representaban el 2,8% del total nacional<sup>88</sup> (Anexo 1).

En el caso de las mujeres se suma a la pobreza, la discriminación de género que en las zonas rurales se expresa en prácticas patriarcales. Por ejemplo, ya que corrientemente los trámites contractuales de arriendos, compras, ventas, aparcería, etc., están a cargo de los hombres, lo que ha llevado a que sea “muy común que en las zonas rurales los nombres de las mujeres no aparezcan en los documentos en donde consta la propiedad de las fincas o de los predios, como por ejemplo, los folios de matrícula inmobiliaria”<sup>89</sup>.

83 Guía de sensibilización y formación para la protección de los derechos sobre la tierra. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Acción Social. Bogotá, junio de 2005, pág. 27.

84 DANE. Principales Indicadores Demográficos. Proyecciones del año 2011 a partir de censo de población 2005.

85 Para una comprensión amplia de la actividad rural, se toma la definida por la Ley 731 de 2002 en el artículo 3, que señala que esta comprende un amplio espectro de actividades que van desde “ las tradicionales tales como las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, hasta las no tradicionales, como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, además de otras actividades realizadas en el marco de una perspectiva más amplia de la ruralidad, como son las relacionadas con la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas”.

86 Hogares con jefatura femenina, Hogares con jefatura femenina y que no tienen cónyuge, y Hogares con jefatura femenina, que no tienen cónyuge y tienen hijos menores de 18 años. Encuesta de calidad de vida 2010-2011. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Presentacion\\_ECV\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Presentacion_ECV_2011.pdf)

87 Para el 2011 la proporción de personas en la pobreza es del 46,1% para zonas rurales y del 30,3% en zonas urbanas, y la de personas en la extrema pobreza es de 22,1% en la zona rural y del 7% en las zonas urbanas (Ver anexo Indicadores de pobreza 2010-2011). Es de destacar que la mayor parte de la población indígena (79%) está ubicada en las zonas rurales, tendencia contraria a la del resto de la población del país.

88 Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– Corporación Colombiana De Investigación Agropecuaria –CORPOICA–. Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Bogotá: IGAC – Corpoica, 2002. Citado por Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada – ACCION SOCIAL. Síntesis de la experiencia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. 2010. Disponible en: [http://www.restituciontierras.com/media/descargas/publicaciones/resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.restituciontierras.com/media/descargas/publicaciones/resumen_ejecutivo.pdf)

89 Unidad de restitución de tierras. Mujeres. Disponible en: <http://www.restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=12> ,consultado el 25 de junio de 2012



Las cifras oficiales sobre el acceso y la titularidad de la tierra por parte de las mujeres son escasas. El INCODER, por ejemplo, no reporta estadísticas de acceso a sus programas de adjudicación de tierras desagregadas por sexo, la información está disponible con el indicador grupo familiar. Sin embargo, se puede apreciar una baja participación de las mujeres en la titularidad de la tierra en casos específicos, como el reflejado a través de las cifras sobre protección patrimonial a la población en riesgo y situación de desplazamiento, en donde el 65% de los derechos sobre tierras protegidas entre 2003 y julio de 2010 corresponde a hombres, frente a un 33% que atañe a mujeres. De éstas, el 26,1% son propietarias, el 42,4% poseedoras, el 18% ocupantes y el 9,4% tenedoras que solicitaron protección en forma individual, denotando con ello una gran informalidad en la tenencia de la tierra<sup>90</sup>. Esta situación también se puede percibir en el número de mujeres que han solicitado su ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, pues en total se han realizado 11.594 solicitudes, de las cuales 4.389 corresponden a mujeres, 7.160 a hombres y 45 a personas jurídicas<sup>91</sup>. Estas cifras contrastan con el hecho de que la mayor parte de población desplazada son mujeres.

Para el caso particular de las mujeres indígenas, hay que tener en cuenta varios aspectos que las hace invisibles en las cifras, por un lado, está la tendencia a no relacionar variables étnicas con variables de sexo como es en el caso de las formas de tenencia de tierra y propiedad en parcelaciones y asentamientos urbanos indígenas. De otro lado, el carácter colectivo de los territorios invisibiliza la situación de las mujeres en el caso de uso y disfrute de parcelas y terrenos destinados a sus habitantes.

La existencia de la Ley 731 de 2002, cuyo primer objetivo es “mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos”, se convierte en una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida de éstas y, por lo tanto, se debe concretar su reglamentación, desarrollo y seguimiento. Así mismo, se hace necesario avanzar en la incorporación del enfoque de género en las políticas rurales, comenzando por la producción de estadísticas discriminadas por sexo de forma que se puedan hacer diagnósticos precisos en la elaboración de proyectos, planes y programas para el sector. De igual forma, la perspectiva de género debe ser incorporada en los procesos de adecuación de los programas institucionales y en los programas étnicos<sup>92</sup>. Por ello, es necesario desde la institucionalidad ofrecer las condiciones que requieran la presencia de las mujeres y su participación activa en el marco de un escenario incluyente.

En relación a las mujeres afrocolombianas, negras y palenqueras que habitan zonas rurales, ubicadas mayoritariamente en los Consejos Comunitarios, máxima autoridad de administración de los territorios colectivos de las comunidades negras<sup>93</sup>, en enero de 2012 se contabilizaron 172 Consejos Comunitarios

---

90 Protección de Tierras y Patrimonio de Población Desplazada. Síntesis de la experiencia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bogotá, diciembre de 2010.

91 Unidad de restitución de tierras. Solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. 20 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.resti-tuciondetierras.gov.co/media/descargas/estadisticas/estadisticas%20restitucion%2020120420.pdf>

92 Esta concertación requiere que se generen unos mecanismos que permitan dialogar con las autoridades y pueblos indígenas para avanzar en la implementación de los programas con cierta pertinencia cultural, pues son los mismo pueblos lo que conocen sus necesidades, y ha definido, a través de los planes de vida, las prioridades y maneras como desarrollarse según su tradición cultural y ordenamiento territorial.

93 Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las comunidades negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad. En los términos del numeral 5º, artículo 2º de la Ley 70 de 1993, comunidad negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones

en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Risaralda<sup>94</sup>, de los cuales, aunque no existen datos disponibles de las mujeres que son representantes legales de estos, se puede decir que esta figura es escasa a partir de la lectura dada al espacio de participación para comunidades negras, conformado por el Ministerio del Interior, ya que sólo el 19% está compuesto por mujeres<sup>95</sup>.

El acceso de las mujeres rurales a los factores productivos como financiación de la producción, asistencia técnica y capacitación ha aumentado, pero todavía no es suficiente para cubrir las demandas. El Programa Oportunidades Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que busca mejorar la competitividad e integración de las microempresas rurales a los mercados a través de inversión en sus proyectos productivos, reporta a junio de 2010 un total de 22.408 beneficiarios y beneficiarias, de los cuales 9.190, es decir el 41%, son mujeres<sup>96</sup>.

Recientemente la Asamblea General de las Naciones Unidas constató que en el mundo las mujeres y las niñas se ven mayormente afectadas por el hambre, la inseguridad alimentaria y nutricional y la pobreza. En particular las que viven en sectores rurales, dedicadas a la agricultura tradicional y minifundista, siendo especialmente vulnerables, dentro de las tres, a la inseguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, a la vez son consideradas junto con los pequeños agricultores y los pueblos indígenas y locales como las personas que pueden garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, reducir la pobreza y preservar los ecosistemas<sup>97</sup>.

Es preocupante la insuficiencia de seguridad alimentaria para los pueblos indígenas ya que es una condición que acentúa su empobrecimiento y detrimento de su calidad de vida o buen vivir y que afecta principalmente a las mujeres indígenas, quienes además son las encargadas del cuidado de la familia y en muchos casos de la producción de alimentos, por lo tanto, falta determinar con estudios las afectaciones en las mujeres de los fenómenos mencionados anteriormente, problemática que se acentúa ya que las cifras no muestran desagregación por sexo y menos la situación de mujeres adultas y mayores.

El conflicto armado ha tenido un impacto en la seguridad alimentaria y nutricional, reflejándose en la situación de las mujeres rurales y acentuando las carencias que ya sufren en condiciones de no conflicto; ha impactado el medio ambiente, alterando la supervivencia familiar, la calidad de vida y originado desplazamiento; ha dificultado el acceso al agua potable en las zonas rurales, situación que tiene un impacto directo y diferencial en las mujeres y niñas, responsables de llevar el agua potable a sus hogares<sup>98</sup>.

Con respecto a la oferta pública eficiente y relevante de infraestructura, la ONU ha destacado también los efectos de la falta de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento en el mundo. En ausencia de estos servicios, por lo general el acarreo de agua es responsabilidad de

---

y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos" (Art. 3, Decreto 1745 de 1995).

94 Ministerio del Interior, Resolución 0121 del 30 de enero de 2012.

95 Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

96 "El Programa Oportunidades Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que busca contribuir a la lucha contra la pobreza rural a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando la competitividad e integración de las microempresas rurales a los mercados, a través de inversión en sus proyectos productivos, Foro: Mujer rural en Colombia, retos y compromisos". IICA, Bogotá, Colombia, noviembre de 2010.

97 El derecho a la alimentación. A/HRC/19/L.21. Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas. 19 de marzo de 2012.

98 CICR: Informes de la Unidad de Agua y Hábitat.

las mujeres y las niñas, lo cual señala una carga que puede afectar su salud y acceso a la educación. Por lo anterior, deben ser tenidas en cuenta por las autoridades en la toma de decisiones frente a este tema<sup>99</sup>. En 2008, el 72,5% de los habitantes de zonas rurales contaban con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados frente a un 97,18% de los habitantes urbanos<sup>100</sup>.

Debido a la variabilidad climática, se presentan eventos extremos de lluvia o sequía los cuales generan escasez de alimento, condiciones desfavorables de hábitat para la familia y, en ocasiones, la migración de las comunidades. Por otro lado, el establecimiento de grandes plantaciones y monocultivos en zonas de economía campesina, afectan a los territorios y a las comunidades rurales, en relación a la disponibilidad de recursos naturales para la subsistencia y especialmente para el abastecimiento de agua en cantidad y calidad, cuyas fuentes escasean por el uso productivo, resultando contaminadas por vertimientos de desechos de la producción. Siendo la mujer la principal responsable de la atención de las necesidades de la familia, en estos casos, resulta directamente afectada por el deterioro en la calidad ambiental.

Análisis científicos indican que para el 2050 es probable que se presenten aumentos significativos de la temperatura, precipitación más errática y mayor prevalencia de plagas y enfermedades; con las múltiples implicaciones socioeconómicas de estos cambios, en particular en agricultura, pues el fenómeno afectará para el 2050, el 80% de los cultivos y más del 60% del área cultivada del país<sup>101</sup>. Se prevé que los efectos del cambio climático tendrán mayor impacto en los pequeños productores, de escasos recursos y de pequeña escala, que representan la gran mayoría de los productores de alimentos en Colombia, de los que una gran proporción están representados por las mujeres rurales<sup>102</sup>.

Lo anteriormente expresado, muestra la necesidad de reconocer y comprender los impactos ambientales que recaen sobre la actividad productiva, pero también sobre las actividades reproductivas realizadas a diario por las mujeres para la supervivencia familiar. Este tema es particularmente relevante si se tiene en cuenta el alto número de personas que pueden ser afectadas por los efectos del cambio climático, así por ejemplo, en la emergencia invernal sufrida por el país en el período 2010-2011, fueron afectadas 1.582.203 mujeres y 1.628.353 hombres<sup>103</sup>.

Por otra parte, la labor de cuidado de niños y niñas en Colombia, entre los años 2010 y 2011, refleja que más del 50% de niños y niñas de 5 años permanecieron en el hogar bajo el cuidado de padres o madres. No obstante, se encuentra una diferencia de más de 20 puntos al comparar las zonas rurales y las zonas urbanas, ya que en las primeras un mayor número de niños y niñas permanecen bajo el cuidado de sus padres, mayoritariamente de sus madres. De igual forma, se encuentran diferencias sustanciales entre el número de menores que están bajo el cuidado de hogares comunitarios, guarderías y jardines en las zonas rurales y urbanas. Así, para el 2011 mientras en las primeras el 36,7% de los niños y niñas permanecen en estos espacios, en las segundas sólo el 18,9% hacen uso de este tipo de espacios. (Ver Anexo 2)

99 ONU Hábitat, OMS, OACDDHH. El derecho al agua, boletín informativo N° 35, pág. 21

100 Documento CONPES 140 de 2012. Modificación a CONPES social 91 del 14 de junio de 2005: “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio – 2015”, pág. 26.

101 Agricultura Colombiana: Adaptación al Cambio Climático. Charlotte Lau, Andy Jarvis y Julina Ramírez. En CIAT: Políticas en Síntesis N° 1, mayo de 2011.

102 Colombia: Estado de Situación frente a la Agricultura, Seguridad Alimentaria y Gestión de Recursos Hídricos destinados a la agricultura y el Cambio Climático. Johanna Pisco. Alemania – Países Andinos 2010-2013, enero de 2010.

103 Sistema de consulta. Registro único de damnificados – Reunidos (2010 – 2011) [Consulta realizada el 5 de julio de 2012].

También es relevante hacer mención a la seguridad ciudadana y particularmente a la necesidad de incorporar en el concepto y análisis, las violencias contra las mujeres dadas tanto en el ámbito privado como público, así como la evidencia de que en situaciones de conflicto armado estas violencias se profundizan. Desde esta perspectiva, la seguridad debe incorporar en sus estrategias los derechos de las mujeres y no puede limitarse a un abordaje de seguridad restringido a los espacios públicos, pues requiere abordar en su comprensión los espacios privados en donde se ejercen la mayoría de las violencias contra las mujeres. La seguridad leída en clave de género, debe ser una seguridad que garantice a las mujeres una vida libre de violencia y sin miedo en los espacios públicos y privados a nivel rural y urbano.

Es importante mencionar los efectos que los megaproyectos, especialmente los mineros, pueden ocasionar en la vida y la seguridad de las mujeres y en la sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria. En particular, cabe señalar que, en general, la actividad minera no proporciona una mayor inserción laboral para las mujeres y en cambio va acompañada de un riesgo de salud ambiental que por vía de la contaminación, debido al uso de insumos tóxicos, puede generar bioacumulación y aún efectos mutagénicos. En el caso de la minería artesanal, actividad productiva que sí desempeñan las mujeres, se caracteriza por un alto grado de carencias en seguridad dadas las condiciones en que ésta se realiza. También en las zonas de explotación minera y energética, por la alta presencia de hombres, suelen reproducirse diversas formas de violencia basada en género que es necesario documentar, para su adecuada prevención y atención.

Por último, es necesario tener en cuenta que la mujer desempeña una función fundamental en la preservación o en el deterioro de los recursos naturales y el ambiente, considerando que tiene la principal responsabilidad en la atención de las necesidades de la familia. Por consiguiente, resulta determinante el papel que puedan cumplir las mujeres al interior de la familia y en sus comunidades para implementar pautas que favorezcan el desarrollo sostenible.

## ***Gestión pública y desarrollo institucional***

La gestión pública de la equidad de la mujer requiere de una estructura institucional moderna, multisectorial, articuladora y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas que se desarrollen o impacten en la población de mujeres del país.

Se entiende la institucionalización desde la perspectiva de género, tal como la define el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, es decir, es “el proceso de examinar las implicaciones que tiene para los hombres y las mujeres cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Así mismo es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y societales, de tal manera que se beneficien igualmente ambos (hombres y mujeres) y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género”<sup>104</sup>.

---

104 CEPAL, 2000. El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL. Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina

Se han logrado avances parciales en la institucionalización del enfoque de género en las diferentes entidades tanto del nivel nacional como del territorial, a través de diversos mecanismos, entre los que se encuentran la creación de oficinas dentro de los ministerios que atienden las problemáticas de mujer desde el enfoque diferencial; la inserción del enfoque de género en las normativas, decretos y resoluciones de las entidades públicas; la generación de iniciativas y proyectos, así como de presupuestos para atender necesidades específicas de las mujeres en todos los niveles de la administración pública y la creación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer en la Presidencia de la República y de Secretarías de la Mujer o de Género en gobernaciones y municipios. Sin embargo, esos avances no reflejan el mismo nivel de desarrollo en todas las entidades sectoriales y territoriales.

En este momento en todas las gobernaciones existen dependencias que tratan de manera específica la problemática de la discriminación hacia las mujeres, de éstas, 17 están vinculadas directamente a la dependencia del gobernador y el número restante a secretarías, entre las que se encuentran principalmente las de Gobierno, Planeación y Desarrollo Social. Pero de los 32 departamentos, sólo 5 cuentan con secretarías de la Mujer y aunque se está impulsando el proceso de creación de mecanismos de género en municipios, éste ha sido lento y desigual<sup>105</sup>.

La falta de enlaces municipales dificulta el desarrollo de iniciativas específicas para problemas regionales puntuales, así como la inclusión del enfoque en los procesos de decisión, complejizando además la participación real y efectiva de las mujeres en las instancias de decisión. De otra parte, la poca formación de los funcionarios públicos en todo el territorio en el enfoque de género se convierte en un obstáculo para volver operativa la respuesta estatal frente a las necesidades de las mujeres en el país.

Por el contrario, la existencia de mecanismos facilita la coordinación intrainstitucional, como es el caso de los ministerios y entidades nacionales que tienen múltiples dependencias que requieren coordinarse y transversalizar el enfoque; así como los mecanismos a nivel interinstitucional, para la coordinación entre sectores y gobiernos nacionales y locales, tanto para la implementación de las políticas que implican a varios sectores como para la apropiación en los gobiernos locales.

Respecto a los niveles de planeación, como señala el DANE, existen instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación de actividades, con un porcentaje superior al 83% en las entidades<sup>106</sup>, lo que nos indica fortalezas en los procesos de planeación y una institucionalización de los mismos. El reto se encuentra en introducir el enfoque de género en esos procesos que ya adelantan las entidades y en los sistemas de información y aumentar la coordinación nacional, intersectorial y territorial.

---

y el Caribe. Lima, Perú.

105 Expresa si existe mecanismo o no de género y cuál es el nivel que tiene dentro del organigrama administrativo. Boletín No 6, noviembre de 2011. Ciudades e igualdad de género. AECID Colombia.

106 DANE, 2012. Encuesta de ambiente y desempeño Institucional nacional – EDI. Resultados 2011

## *Transformación cultural y comunicación*

Al igual que el eje anterior, la transformación cultural y el desarrollo de una estrategia de comunicación serán transversales a la Política. Actualmente, existe un desconocimiento por parte de la sociedad del trasfondo de la problemática que afecta a las mujeres. La transformación cultural se entiende como las acciones de sensibilización, investigación, movilización social, educación y comunicaciones dirigidas a deconstruir diversas formas de discriminación que están arraigadas en la cultura colombiana. La discriminación contra las mujeres, así como otras formas de discriminación, pueden reconocerse como formas de violencia cultural en la medida que hacen referencia a aquellos aspectos explícitos y simbólicos que la reproducen de forma autoritaria y patriarcal fundamentada en exclusión y en la falta de reconocimiento de la alteridad.

Los medios de comunicación juegan un papel importante en las representaciones ideológicas de la violencia. Aunque evidentemente no son los únicos, pueden llegar, por el lugar que ocupan socialmente, a ser determinantes en el cambio cultural o en la persistencia de estereotipos y construcciones sociales ancladas en tradiciones y costumbres ancestrales. En esta medida, serán un foco de atención de esta Política

Trabajar en la transformación cultural de los imaginarios y demás elementos de la cultura que han colocado a las mujeres en una situación de desventaja es central dentro de la Política. Así mismo, es necesario reconocer la riqueza cultural tangible e intangible que tenemos como nación, en donde la diversidad de mujeres juega un papel fundamental en el aporte a la riqueza de sus comunidades y desarrollo del país.

Igualmente, es importante reconocer el acceso y disfrute que tienen las mujeres a la cultura y la recreación, a las nuevas tecnologías y a la gestión del conocimiento, por ende, estos aspectos deben ser considerados en la Política.

## MARCO CONCEPTUAL

Las mujeres aportan al desarrollo del país y debe propenderse por la valoración y el reconocimiento de su contribución a la sociedad. En el ámbito laboral, no sólo participan realizando todo tipo de trabajo remunerado, sino que además se encargan del trabajo reproductivo y del cuidado, como madres y como mujeres cuidadoras de otros miembros de su familia e incluso de personas que no hacen parte de su núcleo familiar. A nivel comunitario trabajan por el desarrollo de su entorno, garantizando mejores condiciones de vida para su colectividad. En el mundo de lo político, participan en la construcción de agendas públicas en todos los ámbitos de preocupación de la realidad nacional y aportan decididamente a la construcción de la paz y a la recuperación del tejido social. Las mujeres colombianas se han destacado en todas las expresiones científicas, culturales y artísticas y en la construcción de escenarios que potencian el conocimiento; en el ámbito deportivo han alcanzado éxitos en todas las disciplinas, ejemplo de ello, han sido las medallas ganadas en los Juegos Olímpicos.

En otras palabras, las mujeres construyen país en igualdad con los hombres, por lo tanto se requiere garantizarles oportunidades en cumplimiento de sus derechos para que puedan tomar decisiones sobre sus vidas y su comunidad con autonomía y libertad. Para Colombia, es fundamental la igualdad de género, puesto que ésta aumenta la eficiencia económica y el logro de resultados de desarrollo y le genera ventajas competitivas, ya que elimina las barreras que impiden que las mujeres tengan el mismo acceso que los hombres a la educación, a las oportunidades económicas y a los insumos productivos. Además, promueve mayores resultados en materia de desarrollo y genera un equilibrio social, fortaleciendo la democracia y permitiéndonos vivir en una sociedad más representativa e incluyente.

No obstante, como se ha observado en el análisis situacional, aún persisten en Colombia una serie de obstáculos que impiden el goce efectivo de los derechos a las mujeres, actuar con autonomía económica y física y garantizar su plena participación en la toma de decisiones sobre su vida y su entorno, así como una oferta institucional adecuada a las problemáticas que enfrentan.

Para generar respuestas acordes a estas situaciones, la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres incorpora como herramientas conceptuales el principio de igualdad y no discriminación, el análisis de género, el enfoque diferencial de derechos y el reconocimiento de las diferencias y de la diversidad, entre ellas, la pertinencia étnico-cultural.

La Política no desconoce que en la estructura social, económica, política y cultural de nuestra sociedad subyacen otras formas de discriminación que generan subordinación y que están relacionadas con la exclusión social, la desigualdad económica, la concentración de la riqueza y otras formas de injusticia social. Las acciones para superarles son abordadas por el Gobierno Nacional en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, bajo los pilares de convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional.

El eje del cual hace parte esta Política se inserta en el pilar de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social. Por ello, centra su enfoque en la superación de las desigualdades de género, como uno más de los componentes que permitiría garantizar igualdad de oportunidades y movilidad social a la población colombiana. Los resultados de esta Política apuntalan al conjunto de las políticas sociales que adelanta el Gobierno Nacional y el Estado y están en concordancia con las normativas vigentes, asegurando así el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en Colombia.

Las mujeres como sujetos sociales aportan al desarrollo del país en igualdad que los hombres en todos los ámbitos y hacen posible la producción y reproducción de nuestra sociedad. Sin embargo, la discriminación histórica que afecta a las mujeres no ha logrado ser totalmente eliminada en la sociedad colombiana pese a los importantes avances que se han registrado en materia de reconocimiento de derechos para las mujeres. La discriminación, como lo señala la Convención de la CEDAW, “denota toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”<sup>107</sup>.

De esta forma, la igualdad como principio de la dignidad humana de acuerdo con el cual “todas las personas nacemos libres e iguales”, es para las mujeres un principio reconocido formalmente pero del que aún no gozan de manera real. La igualdad implica el reconocimiento de la equivalencia, es decir, las personas tienen el mismo valor independiente de cualquier situación y/o condición que enfrenten, y por tanto, son iguales. En este análisis cobra especial relevancia el principio de no discriminación, que puede formularse, en los términos de que “a menos que exista una razón reconocida como relevante y suficiente, según algún criterio identificable y aceptado, ninguna persona puede ser preferida a otra”<sup>108</sup>. De ahí que el Estado deba impulsar acciones que permitan garantizar el goce del principio de igualdad y no discriminación para todas las personas que lo integran, permitiendo así que la igualdad sustantiva<sup>109</sup> sea una realidad, en este caso generando acciones que permitan un trato diferente para equilibrar las diferencias existentes y se garanticen estrategias dirigidas a corregir la representación insuficiente y la redistribución de los recursos y el poder que actualmente afectan a las mujeres. En este sentido, la CEDAW reconoce que para alcanzar la igualdad sustantiva, no basta con brindar igualdad de oportunidades, sino que hay que garantizar igualdad de acceso a las oportunidades e igualdad de resultados.

---

107 Convención de la CEDAW, artículo 1.

108 Sentencia C-292/08

109 El concepto de igualdad sustantiva ha sido desarrollado por la Convención de la CEDAW, y hace referencia a la igualdad de oportunidades, de acceso a las oportunidades y a la igualdad de resultados.



En este punto es relevante, también, considerar que en Colombia existen diferencias entre las mismas mujeres por razones socioeconómicas, etnia, entre regiones, sector rural o urbano, grupo etario, discapacidad, orientación sexual, entre otras, que derivan en otras formas de discriminación y aumentan los riesgos de vulnerabilidad frente al ejercicio de sus derechos. Se suman a esta realidad los efectos diferenciados del conflicto armado en la vida de las mujeres, ya sea en aquellas víctimas de violaciones a sus derechos por el hecho de ser mujeres (como por ejemplo las víctimas de violencias sexuales) o aquellas que son víctimas de otro tipo de violencias y/o que se han enfrentado al desplazamiento forzado o a la necesidad de buscar refugio, situaciones en que las mujeres afrocolombianas e indígenas son especialmente vulnerables<sup>110</sup>.

Analizar la situación de las mujeres en Colombia, significa empezar por reconocer que todas las mujeres independientemente de su condición y posición aún no gozan de total igualdad con respecto a los hombres y que enfrentan diversos niveles de discriminación. En segundo lugar, reconocer que no todas las mujeres son iguales y que a la discriminación de género se suman otras discriminaciones que se traducen en mayores dificultades para ejercer sus derechos debido a la confluencia en su cuerpo de la carga histórica de esas múltiples discriminaciones<sup>111</sup>. En tercer lugar, tener en cuenta que si bien las mujeres no son población vulnerable, cuando enfrentan determinadas circunstancias de contexto, se encuentran en riesgo de vulnerabilidad, como ocurre en los contextos de conflicto armado.

Frente a esta situación, el Estado colombiano tiene la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar los actos de discriminación y violencia contra las mujeres cometidos tanto por el Estado como por agentes no estatales. Este accionar debe ir más allá de la atención adecuada y del acceso a la justicia, también debe contemplar la transformación de estructuras y mandatos patriarcales<sup>112</sup> que perpetúan la discriminación y violencia e intervenir en el nivel individual, comunitario, estatal y transnacional<sup>113</sup>.

Si bien la categoría género tiene limitaciones para el cuestionamiento de la estructuración patriarcal de la sociedad, es una categoría de análisis social que permite comprender, en parte, las relaciones entre hombres y mujeres, en especial, cómo operan éstas en múltiples campos incluidos el simbólico a través de representaciones, en los conceptos normativos, en las instituciones, en las organizaciones sociales y en las identidades subjetivas. También existen otras formas de desigualdad social que las afectan, de particular importancia es la violencia racial que ha generado estigmatización, agresión física y psicológica a las mujeres afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, indígenas y Rrom por

---

110 Según datos del SIPOD en el año 2011, el 28% de la población desplazada se identifica como perteneciente a grupos étnicos. Estos datos pueden aumentar teniendo en cuenta que mucha de la población desplazada no reporta pertinencia étnica.

111 La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, define discriminación racial, como aquella que denota toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. Ley 22 de 1981 por medio de la cual se aprueba Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

112 El patriarcado entendido como un conjunto de discursos, lenguajes, prácticas y formas de circulación del poder, que ubican a los hombres como centro de la vida social, y su experiencia y su forma de habitar el mundo se toma como universal. La cultura patriarcal implica una posición de subordinación y control de las mujeres, en especial de su sexualidad y su cuerpo.

113 Comisión de Derechos Humanos. 62º Período de sesiones. Tema 12 a) del Programa provisional. Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: Violencia Contra la Mujer La Norma de la Debida Diligencia Como Instrumento para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, Yakin Ertürk. 2006.

sus rasgos fenotípicos, étnicos y culturales<sup>114</sup>. No obstante, incorporar en el análisis social la categoría de género ayuda a comprender los procesos culturales de conformación del ser hombre y del ser mujer, y la división social y sexual del trabajo; además abre a la posibilidad de cambiar y transformar las realidades sociales y posibilitar el cambio, al plantear que la acción humana es una construcción que puede ser modificada, aunado a esto, el género como construcción histórica muestra que las relaciones de poder entre hombres y mujeres son asimétricas, marcadas por situaciones de discriminación y subordinación de las mujeres –sin desconocer otras formas de discriminación estructural–, expresadas en un desigual acceso a los bienes, servicios y al poder, así como por el desconocimiento de las diferencias o su naturalización<sup>115</sup>.

Como lo señala el Gobierno Nacional “El concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres –desde sus diferencias–, tanto a la igualdad de derechos, como al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Por tanto, esta categoría de análisis permite incluir tanto las inequidades que afectan a las mujeres como las que afectan a los hombres. Uno de los elementos importantes a destacar de la noción de género son las relaciones desiguales de poder que se establecen entre hombres y mujeres y que se deben [en parte, aunque no solamente] a los roles socialmente establecidos. Por otra parte, tener un enfoque de género significa estar atentos a esas diferencias que socialmente se establecen y actuar en consecuencia”<sup>116</sup>. “Construir equidad entre mujeres y hombres requiere impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros; avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades demanda introducir de manera transversal y como eje conductor en las políticas públicas de equidad, en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública, el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades; así mismo, requiere, establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado”<sup>117</sup>.

La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas permite evidenciar los efectos diferenciados que tienen las intervenciones sociales en la vida de las personas dependiendo si son hombres o mujeres. Al reconocer estos efectos diferenciados, el accionar público opera bajo el concepto de eficiencia, entendida como el aprovechamiento óptimo de los recursos bajo una restricción presupuestal del Estado. Adicionalmente, avanza en el reconocimiento de derechos, que permite la consecución de los mismos de manera real, tanto para hombres como para mujeres –igualdad sustantiva–.

Incluso, la Política va más allá, al buscar la transversalización (mainstreaming) de la perspectiva de género en el proceso de la acción pública, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área, sector o territorio, como herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de planes y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos<sup>118</sup>.

114 Scott, J. W. “Gender: a Useful Category of Historical Analysis”, en *American Historical Review* 91. Trad. cast.: “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en Amelany y Nash (eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1990.

115 Fraser, Nancy. *Justicia Interupta*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1997.

116 Plan Nacional de Desarrollo. Capítulo IV. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social, páginas 377 y 378. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=kAOLJQpFDbk%3d&tabid=1238>

117 *Ibid*

118 Véase: <http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/6131/P6131.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl> [consultada el 23 de abril de 2007].

En particular, la intervención de la transversalización busca, por un lado, atender las necesidades prácticas de las mujeres –asociadas a sus roles de género y a la satisfacción de las necesidades básicas–, mejorando la condición de las mujeres y, por otro, atender sus intereses estratégicos vinculados con la superación de la desigualdad –acceso al poder y superación de diversas formas de discriminación y subordinación–, generando mayores niveles de empoderamiento que transformen la posición de las mujeres en la sociedad.

La igualdad de género es uno de los elementos centrales para el desarrollo y la reducción de la pobreza y una dimensión de la democracia y de la inclusión social, puesto que conduce al desarrollo humano y a la garantía de los derechos humanos. De ahí que con mayor igualdad de género la sociedad en su conjunto se beneficia, y no solamente las mujeres. Esto significa que las políticas públicas, a la vez que refuerzan la autonomía, las capacidades, el empoderamiento y la inserción de la mujer en los espacios públicos, también benefician el desarrollo económico y el bienestar de toda la sociedad.

La Política parte de reconocer que las mujeres son titulares de derecho y que el Estado debe garantizar las condiciones para el goce efectivo de sus derechos. Por ello, considera a las mujeres como sujetos sociales con capacidad de hacer demandas al Estado y éste a cumplir con la obligación de responder a dichas demandas en forma oportuna y eficaz en el marco normativo nacional e internacional vigente.

El enfoque diferencial de derechos reconoce que todo el accionar público está anclado en un sistema de derechos y deberes establecidos por un marco normativo nacional e internacional, mediante el cual se busca “potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar”<sup>119</sup>. Este enfoque también permite observar a las mujeres como agentes activas para el cambio, refiriéndose a su empoderamiento. En este escenario, las mujeres son capaces de convertir sus necesidades más próximas en intereses estratégicos<sup>120</sup> que generen transformaciones identitarias<sup>121</sup>. “El enfoque de derechos permite delimitar los mecanismos de responsabilidad y garantizar la igualdad, la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los grupos tradicionalmente excluidos y marginados (Abramovich Víctor; 2004:4)”<sup>122</sup>.

De esta forma, el enfoque diferencial de derechos, se basa en la obligación del Estado de brindar protección de los derechos fundamentales, y puede actuar como un método de análisis, de actuación y evaluación<sup>123</sup>. Desde este enfoque se considera a las personas desde su diversidad y

---

119 ONU. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006.

120 El primero hace referencia al estado material en el que se encuentran las mujeres, a la “condición” (pobreza, capacitación, etc.), mientras que el segundo alude a la ubicación social y económica de las mujeres respecto a los hombres, a la “posición”. A las primeras se las conoce como necesidades prácticas y a las segundas como intereses estratégicos. Young, Kate. “Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres”. En Guzmán, Virginia, Portocarrero, Patricia, y Vargas, Virginia (Comps.). Una nueva mirada: Género en el desarrollo. Lima, Flora Tristán, Entre Mujeres, 1991.

121 Young, Kate. El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación. En Poder y empoderamiento de las mujeres. TM Editores, U.N. Facultad de ciencias humanas, 1989.

122 Ibíd. “Organizaciones y Redes de Mujeres en Construcción de la Política Pública Nacional de Mujeres”, pág. 13.

123 Para el Ministerio de la protección social el enfoque diferencial es también un “método de análisis, actuación y evolución, que toma en cuenta las diversidades e inequidades de la población en situación o en riesgo de desplazamiento, para brindar una atención integral, protección y garantía de derechos, que cualifique la respuesta institucional y comunitaria. Involucra las condiciones y posiciones de los/las distintos/as actores sociales como sujetos/as de derecho, desde una mirada de grupo socioeconómico, género, etnia

diferencia, reconociendo a las mujeres como un conjunto heterogéneo, y a través de la aplicación del principio de igualdad, se busca generar medidas afirmativas para garantizar el goce de derechos. Por esta razón, en este enfoque las mujeres pertenecientes a los grupos étnicos se consideran de entrada como sujetos de atención, dada su diferencia y diversidad cultural.

Por otro lado, este enfoque también permite reconocer a grupos con condiciones de debilidad manifiesta, considerándolos como sujetos de especial protección constitucional y en los casos procedentes, reconoce los derechos colectivos, los cuales tienen una relación directa con el territorio y la territorialidad. De esta manera, se promueve una visión múltiple de equidad de género para las mujeres y opciones de desarrollo, respetando la diversidad étnica, cultural y geográfica<sup>124</sup>. En suma, el enfoque diferencial implica tratar a personas en situaciones similares de forma igual y aquellas que estén en situaciones distintas de manera distinta, proporcional a sus diferencias<sup>125</sup>. En este sentido, la Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha mencionado que la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados<sup>126</sup>. Este enfoque también permite observar a las mujeres como agentes activas para el cambio, refiriéndose a su empoderamiento. En este escenario, las mujeres son capaces de convertir sus necesidades más próximas en intereses estratégicos que generen transformaciones en su vida y en la de su entorno.

El enfoque diferencial de derechos permite tener en cuenta para garantizar la integralidad y complementariedad de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en la acción pública, las diferencias y diversidades que pueden generar otras formas de discriminación que se suman a la de género. Por ejemplo, la relación urbana/rural, caracterizada por los vínculos que se establecen por la ubicación de la vivienda y el lugar de trabajo, así como por los establecidos en desarrollo de las actividades rurales y otras actividades multisectoriales que trascienden lo agropecuario<sup>127</sup>.

El principio de la diversidad cultural hace necesario reconocer y proteger el carácter pluriétnico y multicultural de la nación. Múltiples discriminaciones y brechas históricas han hecho que algunos de estos grupos étnicos estén en peligro de extinción física y cultural, lo que ha derivado en una necesidad imperante para que el Estado<sup>128</sup> y los diferentes gobiernos estén adoptando medidas para su protección<sup>129</sup>.

---

e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital –niñez, juventud, adultez y vejez”. En Departamento Nacional de Planeación (DNP), Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Dirección de Desarrollo territorial Sostenible. “Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial”, 2012p Pág. 22-23. Disponible en: <http://minproteccionsocial.gov.co/lists/Glosario/DispForm.aspx?ID=21&ContentTypeId=0x0100B5A58125280A70438C125863FF136F22> (consultado el 18 de enero de 2012).

124 Meertens, Donny. “Encrucijadas Urbanas: Población Desplazadas en Bogotá y Soacha Una mirada diferenciada por género, edad y etnia”, 2002, págs. 8 y 9. Ver también en Informe de consultoría para la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur. Sentencias T-602 de 2003, T-025 de 2004; Auto 004 de 2009 y Auto 005 de 2009 de la sentencia T-025 de 2004; DNP, Op. cit., 2012, págs. 22-23.

125 <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=26023> (consultado el 14 de junio de 2012).

126 M.P. Jaime Araujo Rentería, Sentencia T-602 de 2003, Corte Constitucional.

127 Artículo 4º, Ley 731 de 2002 Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. Congreso de la República. Bogotá, enero 14 de 2002.

128 La Corte Constitucional da orientaciones de cómo deben ser las políticas públicas para la protección de los grupos étnicos, en este caso en particular a los las comunidades afrocolombianas, negras y palenqueras, pero que se convierten en orientaciones generales para las políticas que se dirigen a estos grupos, de esta manera la Corte aporta al enfoque diferencial en su Sentencia T-422/96 en la que señala: “Obsérvese que las acciones de afirmación positiva, a diferencia de las medidas legislativas que se originan en el mandato del artículo 55 transitorio de la Constitución Política y de otras del mismo género, no se orientan a preservar la singularidad cultural de un grupo humano. En aquéllas el dato socio-económico pone de presente una situación de debilidad manifiesta o de asimetría en relación con el resto de la sociedad. En este sentido, la ley se propone integrar dicho grupo humano a la sociedad de una manera más plena. De ahí que la función de la norma sea la de suprimir barreras que se opongan a la igualdad material y enfrentar las causas que la generan, sin eliminar, desde luego, los rasgos culturales típicos de una determinada comunidad”.

129 Por ejemplo, al ser entendidas las mujeres indígenas como parte de un colectivo que tiene una institucionalidad, estructuras, roles y formas de desarrollos propios que en

Por último, es de insistir que el enfoque diferencial de derechos permite incorporar a la Política a otros grupos de mujeres que por su situación o condición requieren que se consideren sus particularidades o problemáticas propias en la intervención pública para garantizar sus derechos, como lo son las mujeres LGBTI<sup>130</sup>, las mujeres que están en situación de desplazamiento u otras formas de migración transitoria, las víctimas de diversas formas de violencias basadas en género, las mujeres con discapacidad, las mujeres cabeza de familia, las mujeres trabajadoras sexuales o las mujeres viviendo con VIH/SIDA, entre otras particularidades. Así, la Política busca ser universal para todas las mujeres colombianas, y focalizadas en los sectores que requieren una atención especial o diferenciada por sus particularidades, por situaciones o condiciones específicas que enfrentan.

---

la práctica deben ser reconocidos y respetados en el momento de diseñar e intervención por parte del Estado; el diálogo intercultural se refiere además del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural existente en el país, a las acciones afirmativas tendientes a eliminar la discriminación, segregación y exclusión de las mujeres indígenas, es decir que lo anterior puede llevar a que la intervención del Estado se engloba bajo el concepto de “pertinencia cultural”, que no quiere decir otra cosa que desarrollar metodologías, pedagogías y estrategias que contengan la realidad descrita anteriormente. También se puede establecer que el enfoque étnico respecto a las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras reconoce la relación que tienen con el territorio, su simbología, la transmisión de los saberes culturales y la existencia de discriminación racial. Las estructuras de poder homogenizantes se han traducido en la invisibilización histórica de la mayoría de las prácticas culturales y costumbres africanas fuertemente arraigada en este grupo étnico, las cuales es necesario reconstruir y visibilizar. Reconocer la diferencia étnico-racial de éstas mujeres pasa por identificar que han sido objeto de exclusiones en razón de sus particularidades culturales y fenotípicas. (Rosero-Labbé, Claudia. “Sistema de Indicadores Ana María Matamba”. Fondo de las Naciones Unidas y el Gobierno de España para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGF). Noviembre, 2011).

130 La identidad de género alude al género con el que una persona se identifica como masculino o femenino, pero también puede emplearse para referirse al género que otras personas le atribuyen al individuo. Una persona puede sentir subjetivamente una identidad de género distinta de sus características sexuales o fisiológicas.

# LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES

La Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, valora el aporte de las mujeres al desarrollo del país; considera en gran medida la superación de las diversas formas de discriminación que afectan a las mujeres y que impiden el goce de sus derechos en igualdad de oportunidades y reconoce la necesidad de una intervención que tome en cuenta las diferencias entre las mujeres desde la diversidad. El abordaje requiere de una articulada intervención interdisciplinaria, multisectorial y territorial en los ámbitos sociales, políticos, económicos, laborales, culturales y ambientales, así como de la confluencia y participación de todos los actores sociales y estatales.

La política está dirigida a las mujeres colombianas de todos los grupos y sectores sociales sin distinción, tomando en cuenta sus diversidades, las particularidades que afectan a las mujeres de la población urbana y rural, pobres, afro colombiana, negra, raizal, palenquera, indígena, campesina y Rrom, así como a las mujeres de diversas opciones sexuales y aquellas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como las mujeres en situación de desplazamiento, de discapacidad y las víctimas de diversas formas de violencia basadas en género, entre otras.

La Política tiene un horizonte de largo plazo, con ella se busca una intervención sostenible, para un período de 10 años, incorporando acciones de superación de brechas y de transformación cultural.

## ***Principios orientadores***

La Política Pública Nacional de Equidad de Género se enmarca en los principios constitucionales, en los pactos y convenios que ha aprobado el Estado Colombiano y en diversas normativas nacionales, y busca, desde un marco de sostenibilidad, garantizar los derechos de las mujeres. Los principios promueven acuerdos entre el Estado y la sociedad que motivan a la acción de los diferentes actores públicos y privados, para asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres. La política contempla de forma integral el ciclo vital y productivo de todas las mujeres sustentándose en los siguientes principios orientadores:

**Igualdad y no discriminación:** La Política considera, valora y favorece las diferencias en necesidades, intereses, comportamientos y aspiraciones de mujeres y hombres respecto a los mismos e iguales derechos. Considera fundamental garantizar el principio de igualdad y no discriminación a las mujeres y que éstas adquieran igualdad real. Por ello, la Política contempla como principio que las personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera diferente para alcanzar la igualdad. Asume la definición del artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que señala que discriminación contra ésta “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”.

**Interculturalidad:** La Política reconoce y valora que Colombia es una nación multiétnica y pluricultural en la que coexisten y conviven la diversidad étnica, regional y cultural. Por ello, asume que el diálogo intercultural y que las acciones institucionales deben estar enfocadas al respeto de las identidades y al fortalecimiento de éstas, y que por ende, la interseccionalidad es una de variables más que incorpora el enfoque diferencial.

**Reconocimiento de la diversidad y de las diferencias desde un enfoque de derechos:** La Política asume como principio el reconocimiento de la diversidad de mujeres que habitan nuestro territorio, reconoce y valora las diversidades etarias, étnicas (indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, Rrom), campesinas, rurales, urbanas, por orientación sexual e identidad de género, con discapacidad, entre otras. Además, considera con especial atención a aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como por ejemplo las mujeres en situación de desplazamiento. En este sentido, plantea un enfoque diferencial de derechos para garantizar el goce integral de éstos a todas las mujeres en Colombia desde el reconocimiento de las diferencias y en muchos casos de la intersección de las múltiples discriminaciones que las afectan, así como el reconocimiento de la integralidad de los derechos y principio pro persona. Este enfoque permitirá implementar acciones afirmativas que conlleven a garantizar la igualdad sustantiva y a apalancar acciones para transformar imaginarios sociales y culturales que discriminan a las mujeres desde sus diferencias.

**Autonomía y empoderamiento:** Reconoce las capacidades y la libertad de las mujeres frente a sus derechos individuales para definir y actuar en consonancia con sus proyectos personales y colectivos de vida y de organización social. La autonomía, como principio, busca que las mujeres actúen en libertad de movimiento y de acción, para decidir sobre su cuerpo, sobre la toma de decisiones en el campo de lo público y privado, y alcancen autonomía económica sobre los recursos y bienes. Así mismo, reconoce la necesidad de potenciar acciones para que las mujeres puedan ser, hacer y decidir por sí mismas tanto en forma individual como colectiva con poder y autoridad.

**Participación:** Reconoce a las mujeres como actoras sociales y políticas, interlocutoras y sujetos de derechos, como condición para el ejercicio pleno de su ciudadanía. De acuerdo a este principio, la política es el resultado de un proceso participativo de consulta que incorporó el sentir y la experiencia de mujeres

de diversas regiones del país; que agregó los aportes de las principales plataformas organizadas de mujeres; que consultó a personas expertas en la problemática del sector público y el sector privado. Así mismo, parte de la comprensión sobre que si en su implementación no se vinculan con compromisos reales amplios sectores sociales, los resultados planeados no serán posibles. La Política establece procesos de diálogo permanente con el movimiento social de mujeres desde su diversidad, para ello fomentará la creación de espacios de interlocución para hacer los ajustes pertinentes. E implementará un sistema de seguimiento y monitoreo y realizará rendición de cuentas en forma periódica.

*Solidaridad:* El Gobierno Nacional promoverá que la sociedad, en un compromiso conjunto, privilegie e incluya en los beneficios de desarrollo desde un enfoque de derechos a todas las mujeres desde su diversidad y diferencias, y realice los esfuerzos necesarios para el fortalecimiento de sus capacidades y el ejercicio pleno de sus derechos como sujeto social.

*Corresponsabilidad:* La política debe lograr el compromiso, la complementariedad, la subsidiariedad y la concurrencia de todos los sectores sociales con la igualdad de género; para ello prevé la realización de acuerdos con todos los sectores sociales, particularmente, con grupos y organizaciones de mujeres, gremios, empresa privada, academia y comunidad internacional.

*Sostenibilidad:* La Política requiere que el Estado garantice su permanencia y proyección en el tiempo, para ello es necesario asegurar los recursos técnicos, financieros, administrativos, institucionales y humanos necesarios para su implementación. Por ello, la política es concebida no sólo como un conjunto de acciones a llevar a cabo, sino como una estrategia que garantiza recursos y medios necesarios para modificar la actual situación que enfrentan las mujeres. Por ende, cuenta con asignación objetiva y proporcional de recursos a las metas que desea alcanzar. Así mismo, cuenta con la medición de las acciones a través de indicadores que establezcan lo avanzado, a través de un sistema de monitoreo y seguimiento y de procesos de rendición de cuentas, así como con una estrategia del manejo social del riesgo, que tome en cuenta la prevención y promoción, la mitigación y la superación de los impactos negativos. También busca fomentar las buenas prácticas ambientales y la conservación de los recursos naturales.



## Objetivos

**Objetivo general:** Asegurar el pleno goce de los derechos de las mujeres colombianas garantizando el principio de igualdad y no discriminación, teniendo en cuenta las particularidades urbana y rural, afrocolombiana, negra, palenquera y raizal, indígena, campesina, Rrom, así como a las mujeres de diversas opciones sexuales y a aquellas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como las mujeres en situación de desplazamiento, discapacidad, las mujeres cabeza de familia, las madres gestantes y las víctimas de diversas formas de violencia basadas en género.

En el largo plazo, espera que la mujeres en Colombia ejerzan sus derechos y responsabilidades en igualdad frente a los hombres, fortalezcan su ciudadanía desde las diferencias y diversidades, desarrollen sus capacidades en libertad y autonomía, actúen como sujetos sociales activos frente a su proyecto de vida y continúen contribuyendo al desarrollo del país con mayor visibilización de su aporte y reconocimiento de la sociedad en su conjunto.

### Objetivos Específicos:

1. Transversalizar el enfoque de género<sup>131</sup> en las políticas y en el accionar del gobiernona-cional a nivel sectorial y territorial.
2. Desarrollar una estrategia que garantice a las mujeres el acceso a las oportunidades y a los bienes y servicios que brinda el Estado.
3. Garantizar un enfoque diferencial de derechos<sup>132</sup> en las políticas y en el accionar del gobierno nacional a nivel sectorial y territorial que permita el reconocimiento de las diferencias y diversidades de las mujeres, particularmente afrocolombiana, negra, palenquera y raizal, indígena, campesina y Rrom, así como la intersección de múltiples formas de discriminación y los efectos desproporcionados que ciertas prácticas y problemáticas sociales tienen sobre las mujeres.
4. Determinar la factibilidad de un plan de cuidado que permita que las mujeres ingresen y permanezcan por elección en el ámbito público, y que paralelamente equilibre sus responsabilidades en el ámbito privado<sup>133</sup>.
5. Avanzar en la transformación cultural con la superación de los imaginarios sociales, creencias y prácticas que refuerzan la discriminación y condiciones de inequidad hacia las mujeres<sup>134</sup>.
6. Fortalecer la institucionalidad para contar con recursos financieros, técnicos y humanos

131 La transversalidad del enfoque de género significa que en el diseño e implementación de las políticas, planes y programas sectoriales y territoriales se consideren el efecto diferenciado que tienen las acciones que se realizan y los impactos esperados sobre hombres y mujeres. La transversalización debe estar presente desde la planeación y formulación de proyectos, programas y/o políticas hasta en las formas de valoración de su efectividad en los procesos de monitoreo y evaluación.

132 La política tomará en consideración las condiciones y posiciones de las mujeres como sujetos/as de derecho y reconociendo su participación activa, dará una especial atención a la estrategia de transversalización y focalización del enfoque diferencial étnico.

133 Se buscará un equilibrio entre lo privado y lo público a través de un mayor acercamiento de toda la sociedad al trabajo del cuidado. Nancy Fraser habla al respecto del modelo de cuidador universal. Este modelo genera una corresponsabilidad con los hombres y el Estado en los servicios de cuidado.

134 Para atacar el problema de la discriminación, es necesario trabajar para que la sociedad asuma el mandato universal de los derechos humanos incorporando el respeto a la diversidad.

- que garanticen el proceso de implementación de la Política a nivel sectorial y territorial.
7. Desarrollar un Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.
  8. Desarrollar un Plan integral para la prevención y atención del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento sobre las mujeres<sup>135</sup>.

## **Estrategias:**

Realizado el diagnóstico de la situación de las mujeres en los ejes que ha contemplado la Política y habiéndose establecido los principales problemas que requieren atención para garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres, teniendo en cuenta las particularidades regionales, urbanas y rurales, y las diversidades de mujeres, como las afrocolombianas, negras, palenqueras y raizal, indígenas y Rrom; las mujeres que desarrollan distintas actividades como las campesinas, artesanas, mineras, pescadoras, trabajadoras agrícolas, profesionales, entre otras; así como a las mujeres de diversas opciones sexuales y aquellas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como las mujeres en situación de desplazamiento, discapacidad, las madres gestantes y las víctimas, entre otras de diversas formas de violencia basadas en género; se plantean las siguientes estrategias que se encuentran interconectadas:

### *I. Plena participación de las mujeres en el mercado laboral con igualdad de oportunidades*

Superar los obstáculos que impiden la incorporación de las mujeres colombianas al mercado laboral es imprescindible para fortalecer su autonomía. La Política parte de identificar la contribución actual y potencial de las mujeres al desarrollo reconociendo su situación y posición específica en la sociedad y proponiendo alternativas laborales viables desde una perspectiva de trabajo decente y libre de discriminación laboral por razones de género. La estrategia busca poner en funcionamiento una serie de acciones coordinadas que promuevan el ejercicio y garantía de los derechos económicos y laborales de las mujeres desde un enfoque diferencial orientadas a brindar igualdad de oportunidades.

El Gobierno Nacional ha priorizado el crecimiento y desarrollo económico del país en el sector minero-energético, la vivienda, la infraestructura de transporte, el sector agropecuario y la transformación e innovación productiva. Estas áreas son consideradas fundamentales para la generación de empleo, el impulso del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Sin embargo, y particularmente en el sector minero-energético, las mujeres tradicionalmente no han tenido una alta participación laboral. Así mismo, es necesario tomar medidas para evitar posibles riesgos en la vida y la seguridad de las mujeres. Entre los riesgos se encuentra que un importante sector de mujeres rurales dedicadas a actividades agrícolas y de pastoreo pierda sus trabajos y no se les permita una inserción laboral adecuada. Además, debe considerarse la afectación medio ambiental y su impacto diferenciado, así como la necesidad de prevenir las violencias basadas en género, los embarazos no deseados, y la estigmatización de la prostitución, entre otras, que suelen aumentar en zonas de mayor concentración de población masculina como son las áreas de extracción minera y energética.

---

135 Dicho Plan será llevado a CONPES en forma paralela al de la Política y al Plan de integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

## *II. Conciliación de la vida familiar y laboral*

El trabajo es uno de los derechos que muestra evidentes brechas de desigualdad entre hombres y mujeres. Desde un enfoque de género se identifican dos ámbitos, el público remunerado y el privado no remunerado. Este último, que ha sido históricamente invisibilizado, se asume como inherente a la naturaleza de las mujeres y está generalmente asociado a las actividades del cuidado. La política reconoce que para lograr una igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, es necesario balancear y compartir la carga de las labores de cuidado entre mujeres y hombres. Esto implica, por un lado, rediseñar las políticas públicas, para que el Estado amplíe el apoyo que da a las familias y aliviane la carga en términos de las labores de cuidado. También implica propender por una mejor repartición de las labores de cuidado al interior del hogar y replantearse la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres, respetando las costumbres indígenas sobre este particular. Por el otro, se requiere que las empresas adopten esquemas más flexibles, que faciliten a sus trabajadores cumplir con su trabajo y también con sus obligaciones familiares.

También se debe visibilizar y valorar el aporte que las mujeres hacen al desarrollo desde el trabajo doméstico y las labores de cuidado. Las actividades de cuidado contribuyen al desarrollo físico, cognitivo y emocional de los miembros del hogar, y tienen por tanto un gran impacto sobre la acumulación de capital humano y el potencial de desarrollo de los países. Las labores de cuidado son tradicionalmente no remuneradas y han estado mayoritariamente a cargo de las mujeres; y dado que se desarrollan al interior del hogar y fuera del mercado, no hacen parte de las estadísticas económicas y de la contabilidad nacional de los países. Por lo tanto se busca entonces ejecutar acciones que a la vez que valoren las labores de cuidado, fomenten la equiparación de cargas al interior del hogar a través de la adecuación de políticas públicas.

## *III. Protección de los derechos de las mujeres en riesgo o víctimas de desplazamiento forzado y otras violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado*

El conflicto armado y el desplazamiento forzado generan un impacto diferencial y desproporcionado en la vida de las mujeres. Las diversas expresiones de la discriminación en contra de las mujeres en riesgo o víctimas de desplazamiento, se agudizan cuando se trata de campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras y/o con discapacidad. Además, el conflicto armado genera y reproduce una serie de violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujeres.

Se requiere avanzar hacia una efectiva coordinación y articulación de la respuesta institucional que permita prevenir y atender los riesgos y facetas de género en el marco de las medidas para la asistencia, atención y reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011 y demás estándares nacionales e internacionales en la materia.

#### *IV. Reconocimiento y fortalecimiento de las mujeres y sus diferentes formas organizativas en la construcción de la paz<sup>136</sup>*

El rol que las mujeres pueden tener desde sus diferentes formas organizativas a nivel local y nacional es fundamental para demandar la ampliación de sus derechos y para realizar procesos de control social, pero sobre todo, es importante para impulsar nuevos pactos sociales incluyentes de sus demandas en materia de construcción de paz, derechos a la verdad, la justicia y la reparación, garantías de no repetición y construcción de la memoria histórica, de procesos de reintegración y reconciliación, en definitiva, para fortalecer la democracia y la ciudadanía. La participación entendida como un componente fundamental de la democracia, no puede pensarse sólo como un asunto de la política formal, sino también como un asunto social y comunitario. Apuntalar los procesos de fortalecimiento organizativo de las mujeres y sus iniciativas es relevante para asegurar el derecho a la participación de las mujeres y fortalecer la democracia en el país.

#### *V. Fomento a la participación de las mujeres en instancias de poder y toma de decisiones*

Es el escenario de la política y de la toma de decisiones, el espacio en el que es más evidente la discriminación que afecta a las mujeres y el déficit de democracia que esta subrepresentación conlleva y, por tanto, se hace necesario el despliegue de una serie de acciones que hagan exigible el derecho a la participación efectiva de las mujeres y del efecto multiplicador que puede jugar este derecho en la protección de los derechos de las mujeres en diversas esferas. Los procesos de toma de decisiones y de poder de carácter prioritarios continúan mayoritariamente en los hombres. La apuesta por una mayor participación en igualdad de condiciones de las mujeres busca superar los medios –como pueden ser las cuotas– y apunta a fortalecer iniciativas que permitan a largo plazo garantizar la paridad.

Pensar en la paridad para el ejercicio de lo público no puede lograrse si no se hace en relación con la paridad en el mundo de lo privado, debido a que la subrepresentación de las mujeres en lo político no es más que la punta del iceberg de la discriminación en todos los escenarios de la vida. Por ello, también se desarrolla una estrategia de conciliación de la vida familiar y laboral (Estrategia No. II).

Es relevante como punto de partida un ejercicio de sensibilización sobre la participación política y los múltiples escenarios de la vida pública en los que la mujer puede incorporarse. Los lineamientos de la estrategia buscan asegurar el cumplimiento de las normas en materia de participación, alcanzar el 30% en los cargos de elección en el mediano plazo y el aumento progresivo de la participación de las mujeres en los cargos de poder y toma de decisión para llegar a la paridad en el largo plazo. Para ello, la estrategia contempla el fortalecimiento de las acciones de control para garantizar el cumplimiento de normas que favorecen su participación, así como acciones con partidos y movimientos políticos y el desarrollo de capacidades en las mujeres para ejercer con autonomía su derecho a la

<sup>136</sup> El desarrollo de otros aspectos que afectan a las mujeres en el marco del conflicto son abordados en el Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia y en el Plan Integral para la prevención y atención del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento sobre las mujeres.

participación. En el caso particular de las pertenecientes a los grupos étnicos se debe subrayar que la participación ha sido mayoritariamente al interior de sus organizaciones de adscripción étnica, por lo cual se hace importante fomentar la paridad en la participación al interior de las estructuras institucionales propias, en los espacios de interlocución con el Gobierno Nacional y como actoras en los diversos espacios de decisión pública.

#### *VI. Garantías a las mujeres en todo su ciclo vital del enfoque diferencial en el sistema de salud y en los derechos sexuales y reproductivos*

La estrategia enfrenta problemáticas asociadas con la prevención y atención integral en salud y salud sexual y reproductiva con enfoque diferencial y pertinencia étnica y cultural. El énfasis de la estrategia será la prevención del embarazo adolescente y la humanización y mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de salud y salud sexual y reproductiva para las mujeres, especialmente aquellos relacionados con la morbilidad y mortalidad de mujeres a causa de la maternidad y el cáncer de mama y de cuello uterino, así como otras enfermedades de alta prevalencia en las mujeres. También se centrará en garantizar la autonomía de las mujeres para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos en el marco de la normativa vigente, buscando optimizar la capacidad institucional desde un enfoque diferencial.

#### *VII. Garantías a las mujeres en todo su ciclo vital del derecho a la educación con enfoque diferencial*

La estrategia parte de reconocer que la educación es un medio fundamental para el desarrollo de las capacidades de las mujeres en todos sus ámbitos de desarrollo, orientado al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país. Por ello, el acceso a una educación pertinente y cualificada garantiza a las mujeres empoderamiento y condiciones de acceso al mundo laboral para ellas y para sus familias.

La estrategia busca garantizar el acceso y la permanencia de las mujeres en los sistemas educativos, fortalecer el enfoque diferencial en los lineamientos curriculares y en las prácticas pedagógicas, y desarrollar competencias básicas en las mujeres, con el propósito de empoderarlas en el ejercicio de sus derechos humanos y en la toma de decisiones, para superar la discriminación hacia las mujeres que se presenta de forma explícita e implícita en los sistemas educativos. Contribuir también al desarrollo de una cultura de paz. El proceso educativo debe incluir una reflexión permanente que transforme los imaginarios para no reproducir patrones estereotipados de comportamiento basados en la discriminación y transformar así dinámicas sociales y cotidianas que naturalizan la violencia.

Aunado a esto, debe generar condiciones para garantizar educación a las jóvenes y adultas, en la elección de estudios de niveles superiores para las mujeres jóvenes y en el poder brindar acceso a la educación a mujeres adultas para que mejoren sus condiciones de vida. El complemento funda-

mental de ambas apuestas es la garantía a las mujeres de la elección en el marco de la pertinencia cultural con el fin de que los estudios respondan a sus proyectos de vida. De particular importancia en esta estrategia es tomar en cuenta la existencia de brechas de género en el área rural y en las comunidades afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, indígenas y Rrom.

La estrategia también busca generar y fortalecer una educación para la sostenibilidad económica, social y ambiental. Así como fortalecer la participación de las mujeres en el deporte y la recreación.

#### *VIII. Promoción y fortalecimiento del acceso a la propiedad y a los recursos productivos*

La estrategia busca poner en marcha una serie de acciones que permitan garantizar no sólo la igualdad de oportunidades, sino el acceso a dichas oportunidades por parte de las mujeres, particularmente en áreas rurales, a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación con pertinencia cultural, partiendo del reconocimiento de los avances que se han registrado pero que aún son insuficientes. También contempla acciones dirigidas a las mujeres que desarrollan actividades rurales tradicionales y no tradicionales en miras a mejorar su calidad de vida.

#### *IX. Disminución de los factores de riesgo y/o vulnerabilidad de las mujeres frente a hábitat y ambiente*

Las problemáticas para las mujeres asociadas a territorio, hábitat y ambiente requieren de una estrategia definida que pueda responder no sólo a la complejidad de las relaciones sociales y económicas que se dan en el territorio, sino también a los múltiples problemas para garantizar la ocupación y disfrute del espacio en equilibrio con el ambiente y reconociendo la diversidad de mujeres que lo habitan. Esto implica enfrentar problemáticas asociadas con el hábitat, acceso y titularidad de las tierras, seguridad alimentaria y nutricional, protección del conocimiento tradicional y ancestral, afectaciones de la minería extractiva y megaproyectos, así como la relación entre cambio climático, desastres naturales y género. La mirada del territorio no se circunscribe sólo al ámbito rural, sino también contempla estrategia a favor de las mujeres urbanas.

#### *X. Movilización y comunicación para la transformación cultural*

La estrategia se concibe a través de la puesta en marcha de una serie de dispositivos que permitan la movilización social para el reconocimiento, inclusión y visibilización de los derechos de las mujeres desde el enfoque diferencial de acuerdo a la pertenencia étnica, grupo etario, discapacidad, urbano o rural, preferencia sexual y condición de vulnerabilidad, entre otras. Esto se realizará a través de acciones orientadas a la promoción de la participación en espacios de toma de decisión e incidencia de la política pública, acciones afirmativas a través de ofertas institucionales de formación en diversas áreas, promoción del diálogo intercultural con miras al reconocimiento de saberes ancestrales y

prácticas culturales, uso de medios de comunicación para la divulgación de procesos de reconocimiento de los derechos de las mujeres.

La estrategia busca que sus acciones alcancen el impacto de transformar imaginarios sociales que existen y reproducen diversas formas de discriminación, particularmente contra la mujer y desde un enfoque diferencial. Especial atención se dará a los roles y estereotipos de género, se trabajará a nivel simbólico y las subjetividades e identidades de género.

## *XI. Fortalecimiento institucional*

Se concibe el fortalecimiento institucional como el resultado de una serie de acciones que en forma coherente e integral permiten poner en funcionamiento la Política desde su ente rector, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Posibilitando la realización de los programas y el propósito misional de la Política, desde una lógica conceptual, de un sistema de relaciones sociales y de estructura organizativa que se pone en funcionamiento con recursos humanos y financieros.

### *Lineamientos*<sup>137</sup>

Con el propósito de estructurar las acciones que materializan las 11 estrategias de la Política, y por ende, se establecen unos lineamientos que se complementan y se relacionan entre sí, tendientes a asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres:

1. Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y la eliminación de barreras para posibilitar la plena participación de las mujeres en el mercado laboral tomando en cuenta diversidad urbano/rural y étnica:
  - 1.1 Realización de estudios que permitan entender la situación laboral de las mujeres, diagnosticando las principales diferencias entre sexo y etnia e institucionalizando indicadores que permitan observar las brechas de género en el ámbito laboral a lo largo del tiempo. Esto incluye el análisis de la brecha salarial de género, de la sobre representación femenina en el sector informal y las dificultades para el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS–, de casos de acoso laboral y sexual, la identificación de barreras al emprendimiento femenino y el acceso a los cargos directivos.
  - 1.2 Realización de análisis del marco normativo que propende por la igualdad de hombres y mujeres en el mercado laboral y participación en el sistema de seguridad social con atención diferencial para las comunidades rurales con enfoque étnico, para determinar el nivel de cumplimiento de las mismas, qué normas adicionales se requieren y sus respectivas recomendaciones.

<sup>137</sup> Los capítulos específicos para mujeres afrocolombianas –negras, raizales y palenqueras– e indígenas harán parte de las políticas que para estos grupos adelantará el Gobierno Nacional. Adicionalmente, los temas específicos para garantizar el enfoque diferencial étnico serán tramitados por los mecanismos institucionales respectivos.

- 1.3 Incorporación del enfoque diferencial y regional en los análisis de las políticas y programas de desarrollo económico del Gobierno Nacional.
- 1.4 Desarrollo de estrategias de empoderamiento legal para la equidad de género en materia laboral a través de la socialización y divulgación de herramientas jurídicas y legales nacionales e internacionales para la protección de los derechos laborales de las mujeres con enfoque diferenciado.
- 1.5 Fortalecimiento de los mecanismos de inspección, vigilancia y control de los derechos laborales de las mujeres.
- 1.6 Prevención de cualquier forma de discriminación o violencia contra la mujer en su lugar de trabajo, incluido el doméstico, atendiendo a las diferencias urbanas, rurales y culturales.
- 1.7 Generación de las oportunidades femeninas en el mercado laboral a través de acumulación de capital humano para que las mujeres puedan acceder a los nichos de altos retornos.
- 1.8 Promoción de estudio de carreras diversificadas, fortalecimiento de programas de formación para el trabajo y fomento de la participación en el mercado laboral de las mujeres cabeza de familia, rurales, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras e indígenas.
- 1.9 Generación de mecanismos para el acceso, permanencia y desarrollo profesional de la mujer en el sector formal incorporando el enfoque diferencial.
- 1.10 Fomento a la aplicación al interior de las empresas privadas de los factores de valoración salarial y sus criterios, así como los registros de perfiles y asignación de cargos con enfoque de género.
- 1.11 Apoyo al acceso de las mujeres a los programas de fomento al emprendimiento, a la transformación y comercialización, respetando los ciclos productivos de las mujeres de los grupos étnicos.
- 1.12 Seguimiento a las estrategias de eliminación de barreras de acceso y permanencia en el empleo para las mujeres, tomando en cuenta la variable sexo-racial.
- 1.13 Fomento de la participación laboral de mujeres desde su diversidad en áreas prioritarias de crecimiento y desarrollo del país, tales como los sectores minero-energéticos, la vivienda, la infraestructura de transporte y el sector agropecuario, y desde sus iniciativas en sectores de innovación productiva.
- 1.14 Incorporación del enfoque diferencial de género en las acciones para la mitigación de riesgos ambientales en áreas prioritarias de crecimiento y desarrollo del país.
- 1.15 Desarrollo de programas de prevención y atención para las mujeres desde su diversidad en zonas de extracción minera y energética.
- 1.16 Elaboración de recomendaciones en materia de garantías, respeto, protección y reparación de los derechos de las mujeres, para las empresas en zonas de intervención minera y energética.
- 1.17 Implementación del Programa de equidad laboral con enfoque diferencial y de género para las mujeres.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria y Comercio,



Ministerio de Educación Nacional, Ministerio Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Transporte, Ministerio de Minas y Energía, SENA, DPS, ICBF, DANE, Programas Presidenciales Afrocolombianos e Indígenas, Programa Presidencial de Derechos Humanos y la Vicepresidencia de la República, DNP y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

2. Conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares al interior de la familia:
  - 2.1 Realización de estudios y debates que permitan entender el uso del tiempo al interior de los hogares y de la repartición de las labores de cuidado para dimensionar la división de roles al interior del hogar, considerando diferencias en lo rural/urbano, sexo, etnias.
  - 2.2 Análisis de la oferta de programas sociales para determinar los ajustes y cambios que se requerirán para la conciliación de la vida familiar y laboral.
  - 2.3 Recomendaciones que estimulen y promuevan la corresponsabilidad de hombres y mujeres en las tareas del hogar, la familia y los hijos.
  - 2.4 Incentivos a las empresas para que adopten esquemas más flexibles, que faciliten a sus trabajadores cumplir con su trabajo y también con sus obligaciones familiares. Ejemplos de esto son horarios flexibles, teletrabajo, ejercicio de los derechos asociados a la maternidad/paternidad.
  - 2.5 Seguimiento y difusión a los procesos de contabilización en las cuentas nacionales del trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado, tradicionalmente realizado por mujeres y actualmente clasificado como inactivo.
  - 2.6 Establecimiento de normas que aseguren la igualdad de trato, acciones afirmativas y la conciliación de la vida laboral y familiar en las instituciones de la Administración Pública.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Transporte, DANE, SENA, DPS, ICBF, Programas Presidenciales Afrocolombianos e Indígenas, DNP, Banco Agrario y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

3. Prevención, protección, atención y reparación de los impactos diferenciados del conflicto armado y el desplazamiento forzado en la vida de las mujeres:
  - 3.1 Continuidad a la formulación e implementación de los “Lineamientos y acciones de política para las mujeres víctimas del conflicto armado con énfasis en mujeres desplazadas o en riesgo de serlo”<sup>138</sup>, asegurando su respectiva implementación y sostenibilidad.
  - 3.2 Fortalecimiento de acciones que garanticen el acceso a justicia a las mujeres vícti-

<sup>138</sup> Por recomendación técnica del Departamento Nacional de Planeación y con el fin de precisar su alcance, el Plan Integral para la Prevención y Atención del Impacto Desproporcionado y diferencial del Desplazamiento Forzado en las mujeres ha sido tramitado temporalmente bajo esta denominación.

mas de delitos cometidos en el contexto del conflicto armado en articulación con los “Lineamientos y acciones de política para las mujeres víctimas del conflicto armado con énfasis en mujeres desplazadas o en riesgo de serlo” y con el Plan Integral para garantizar una vida libre de violencia.

- 3.3 Integración e implementación de las medidas de prevención protección, atención y reparación de los impactos del conflicto armado y el desplazamiento forzado en la vida de las mujeres Rrom, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los capítulos respectivos de la Política Integral de derechos humanos para pueblos indígenas y en la Política contra la discriminación racial y el racismo.
- 3.4 Fortalecimiento a los procesos de incorporación del enfoque diferencial de género en los instrumentos de planeación, implementación y priorización de recursos de las entidades y subcomités que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral y Reparación Integral a Víctimas.
- 3.5 Formulación e implementación de una estrategia de prevención de las violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado teniendo en cuenta la Política pública de prevención a las violaciones a los DDHH y DIH y el Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.
- 3.6 Inclusión de variables de registro en los sistemas de información de las entidades competentes que permitan fortalecer la identificación y análisis de las afectaciones de las mujeres desde sus diversidades en el marco del conflicto armado, especialmente en relación con la violencia sexual.
- 3.7 Fortalecimiento a la implementación de la estrategia de análisis y verificación del Plan Nacional de Víctimas desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres asegurando la articulación con el documento de “Lineamientos y acciones de política para las mujeres víctimas del conflicto armado con énfasis en mujeres desplazadas o en riesgo de serlo”.
- 3.8 Continuidad en la implementación de medidas de protección a mujeres en riesgo de ser víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Responsables según sus competencias: Dirección del Programa Presidencial de Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad Nacional de Protección en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral y Reparación Integral a Víctimas y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

4. Fortalecimiento a las iniciativas de construcción de paz y convivencia ciudadana:
  - 4.1 Apoyo a los procesos locales de construcción de las agendas sociales que propicien pactos incluyentes para las mujeres desde su diversidad.
  - 4.2 Apoyo a las diferentes formas organizativas de las mujeres desde su diversidad y

con pertinencia cultural que desarrollan iniciativas de resolución de conflictos en forma pacífica y democrática.

- 4.3 Desarrollo de acciones coordinadas con la sociedad civil y las entidades territoriales que fortalezcan la reconstrucción de la memoria histórica y el reconocimiento simbólico de la afectación particular de las mujeres en su diversidad en el marco del conflicto armado.
- 4.4 Apoyo interinstitucional a las iniciativas de mujeres desmovilizadas y participantes del Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).

Responsables según sus competencias: Ministerio del interior, Programa presidencial de derechos humanos (Vicepresidencia), Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, Centro de Memoria Histórica, ARC, Alta Consejería para la Seguridad, Programa Presidencial de derechos Humanos y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

5. Generación de capacidades en las mujeres para participar en política, en espacios sociales con liderazgo y en espacios de toma de decisión:
  - 5.1 Fortalecimiento a las estrategias de incidencia y control social a iniciativas relacionadas con el derecho a la participación de las mujeres.
  - 5.2 Realización de seguimiento oportuno y eficaz al cumplimiento de leyes a favor de la exigibilidad de los derechos a la participación de las mujeres tomando en cuenta el enfoque diferencial y realizando recomendaciones para las garantías de su implementación.
  - 5.3 Desarrollo de estrategias de capacitación y formación dirigida a actores estatales y no estatales encargados de la implementación de las leyes que garantizan la adecuada y efectiva participación de las mujeres.
  - 5.4 Realización de acciones de difusión cultural respetando la diversidad para sensibilizar a la población sobre el vínculo entre aumento de la participación de las mujeres y calidad de la democracia.
  - 5.5 Desarrollo de acciones para el fortalecimiento de la participación y permanencia de las mujeres y el reconocimiento de sus derechos en los partidos políticos, movimientos y sindicatos.
  - 5.6 Acompañamiento y promoción a las mujeres rurales, campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y Rrom para asumir posiciones de liderazgo en sus organizaciones, e incidir en cambios en sus comunidades frente a los roles de participación política y comunitaria de sus mujeres.
  - 5.7 Acompañamiento y promoción a las mujeres con enfoque diferencial para asumir posiciones de liderazgo en cargos públicos y espacios de decisión.
  - 5.8 Fortalecimiento del enfoque de género en los programas de prevención y protección que desarrolla el Gobierno Nacional.
  - 5.9 Realización de estudios para determinar la viabilidad de acciones afirmativas y fortalecer los mecanismos de financiamiento público que promuevan la participación política de las mujeres, en la financiación de campañas a favor de la parti-

participación de éstas.

- 5.10 Realización del programa de Liderazgo Político – Escuelas de Liderazgo que incluya el enfoque diferencial y la pertinencia cultural, para brindar capacitación, formación y cualificación de las mujeres para la participación sustantiva (inclusión y representación) de las mujeres en los espacios de decisión y toma de decisiones.
- 5.11 Promoción de la participación y representación de las mujeres en los diferentes espacios de participación ciudadana tanto en los niveles locales como nacionales, teniendo en cuenta su diversidad etaria, rural, étnica, opción sexual, con discapacidad, o su situación de víctima, entre otras.
- 5.12 Realización de acciones de reconocimiento a las mujeres, tanto en los niveles locales de liderazgo como en los altos cargos en el sector público, visibilizando su trabajo y evidenciando sus habilidades.
- 5.13 Realizar los lineamientos para incentivar la participación de mujeres en juntas directivas de entidades públicas y privadas.
- 5.14 Promocionar las campañas de cedulação y registro para las mujeres, en especial para las que se encuentran ubicadas en zonas de difícil acceso.
- 5.15 Promoción de campañas para garantizar la autonomía al voto de las mujeres; el derecho a elegir y ser elegidas, así como difundir los derechos políticos de las mujeres en zonas rurales, de marginación y conflicto armado.
- 5.16 Realización de acciones para el reconocimiento y apoyo de las diferentes formas organizativas de las mujeres rurales para el empoderamiento de sus derechos y su accionar político como actores legítimos del desarrollo local, departamental y nacional.
- 5.17 Promoción para la incorporación de mujeres en los procesos de veeduría y control social a nivel nacional y territorial.

Responsables según sus competencias: Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y del Derecho y los programas presidenciales de afrodescendientes e indígenas, Departamento Administrativo de la Función Pública, Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, Registraduría Nacional del Estado Civil y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

6. Respuesta integral y oportuna, a través del SGSSS, para la realización de acciones de promoción y prevención, atención primaria en salud, y en salud sexual y reproductiva para las mujeres:
  - 6.1 Incorporación del enfoque diferencial de derechos al modelo de atención primaria en salud.
  - 6.2 Fortalecimiento de los programas y de los procesos para la gestión de información relacionada con la promoción, prevención, atención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades prevalentes en las mujeres desde un enfoque diferencial, como por ejemplo, la anemia falciforme y diabetes.
  - 6.3 Promoción de la aplicación de la transversalidad de género a las políticas de salud.
  - 6.4 Fortalecimiento del enfoque diferencial en los planes y programas de salud.

- 6.5 Fortalecimiento de los programas de promoción, prevención, atención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades asociadas a trastornos alimenticios como la anorexia y bulimia.
- 6.6 Fortalecimiento de los programas rurales y urbanos de servicios integrales y de calidad, tanto preventivos como de diagnóstico y de tratamiento, para la atención a las enfermedades de transmisión sexual y VIH/Sida, articulados a la investigación de prácticas culturales.
- 6.7 Atención oportuna y eficaz para dar cabal cumplimiento a la Sentencia C-355 de 2006 que despenaliza parcialmente el aborto en Colombia y a los decretos y normas complementarias.
- 6.8 Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en la evaluación de efectividad de los procesos relacionados con la atención en salud integral.
- 6.9 Generación y fortalecimiento de programas holísticos de atención de la salud relacionadas con procesos propios de la mujer como el embarazo, posparto y menopausia.
- 6.10 Programas de prevención de las prácticas nocivas para la salud y la vida de mujeres y niñas indígenas.
- 6.11 Desarrollo de lineamientos relacionados con la superación de barreras de acceso y temas de salud mental y derechos sexuales y reproductivos, con énfasis en la comunidad LGBTI.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Salud y Protección Social, INS, DANE, SuperSalud, Ministerio de Educación Nacional, SENA y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

- 7. Reducción de barreras para el acceso y la permanencia de las mujeres en los sistemas educativos tomando en cuenta el enfoque diferencial y territorial:
  - 7.1 Garantizar el acceso y permanencia en programas de formación distintos a los tradicionalmente atribuidos al rol femenino, promoviendo acciones del sector público y privado que propicien, incentiven y permitan la diversificación de formaciones para el trabajo, técnicas, tecnológicas, profesionales y postgraduales en las mujeres.
  - 7.2 Realización de acciones para evitar la deserción escolar de niñas y niños teniendo en cuenta los diferenciales de género.
  - 7.3 Realización de acciones dentro de todo el ámbito educativo para prevenir, denunciar y sancionar el abuso sexual y otras formas de violación hacia las mujeres en el ámbito escolar.
  - 7.4 Incorporación del enfoque de género en los lineamiento en la educación, etnoeducación y en los sistemas propios de educación indígena.
  - 7.5 Realización de campañas para prevenir las múltiples discriminaciones contra las niñas y jóvenes rurales, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, indígenas y Rrom, así como la discriminación por discapacidad y orientaciones sexuales diversas en instituciones educativas.
  - 7.6 Elaboración de recomendaciones para la adecuada articulación en el sistema educativo de la aplicación de las medidas de reparación a las mujeres víctimas del conflicto.
  - 7.7 Fomento de la oferta educativa con enfoque diferencial en carreras técnicas, tecnológicas y de educación superior para las mujeres y sus comunidades.

- 7.8 Promoción del acceso de las mujeres rurales y de los grupos étnicos a los programas de formación y profesionalización, a través de convenios con las instituciones educativas que desarrollan programas a distancia, los CERES<sup>139</sup> e instituciones educativas con presencia en el medio rural, promoviendo cuando sea posible y pertinente la educación en lenguas nativas.
- 7.9 Flexibilizar las jornadas educativas de los programas de formación y profesionalización considerando los horarios que las mujeres destinan al trabajo doméstico y productivo.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior, DPS, SENA, ICBF, DNP. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

8. Fortalecimiento de la incorporación del enfoque diferencial de género en los lineamientos curriculares para una mayor pertinencia de la oferta educativa para las mujeres desde su diversidad.
  - 8.1 Investigaciones que identifiquen las prácticas escolares que reproducen diversas formas de discriminación contra las mujeres e implementar recomendaciones para transformar dichas prácticas.
  - 8.2 Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en la estructura curricular de la educación preescolar, primaria y media.
  - 8.3 Realización de acciones para la visibilización del rol de las mujeres en la historia, ciencias, artes, cultura y el deporte desde su diversidad.
  - 8.4 Desarrollo de programas de educación para la sexualidad y construcción de la ciudadanía con equidad de género y pertinencia étnica y cultural, que ayuden a la comprensión de la situación y posición de las mujeres por parte de la comunidad educativa y a la disminución de las tasas de embarazo adolescente, garantizando la suficiente información y la transformación de prácticas discriminatorias en las comunidades educativas.
  - 8.5 Realización de programas de orientación profesional, que impulsen a las mujeres a estudiar carreras de educación superior, técnica o tecnológica en las áreas de estudio tradicionalmente masculinas.
  - 8.6 Desarrollo de recomendaciones que permitan erradicar los currículos explícitos y ocultos que refuerzan roles convencionalmente femeninos y que restan autonomía y libertad a las mujeres en todo su ciclo vital.
  - 8.7 Promoción de iniciativas que fomenten desde la primera infancia y durante todo su ciclo educativo una orientación profesional temprana hacia profesiones de alta calidad y que no reproduzcan roles convencionales.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Educación Nacional, SENA, ICBF, DNP y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

9. Educación flexible, pertinente y de calidad para jóvenes y adultas con pertinencia cultu-

---

139 Centros Regionales de Educación Superior.

ral que contribuya a la construcción y desarrollo de sus proyectos de vida:

- 9.1 Desarrollo de programas de alfabetización y terminación del ciclo escolar para mujeres adultas incorporando enfoque de género con pertinencia cultural (horarios y contenidos), tomando en cuenta las necesidades específicas y dispersión geográfica de las mujeres rurales, urbanas, indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y Rrom.
- 9.2 Realización de acciones que promuevan la autoestima de las niñas y jóvenes en los establecimientos educativos con especial énfasis en las poblaciones discriminadas.
- 9.3 Desarrollo de procesos de alfabetización digital orientados a la generación de competencias para el uso y apropiación de las TIC por parte de las mujeres a nivel urbano y rural.
- 9.4 Promoción de la educación campesina y rural de carácter formal e informal que amplíe la formación técnica de las mujeres rurales sobre actividades productivas y de generación de ingresos.
- 9.5 Desarrollo de programas para facilitar y promover el uso de las nuevas herramientas informáticas y digitales en las mujeres ubicadas en las zonas rurales, principalmente en las zonas de difícil acceso y desde un enfoque étnico.
- 9.6 Promoción de iniciativas que permitan potencializar la formación de las mujeres en el ejercicio de la libertad, la autonomía y de la ciudadanía desde la primera infancia y en todo el ciclo educativo.
- 9.7 Investigaciones e implementación de tecnologías apropiadas que permitan mejorar las condiciones de las iniciativas productivas y empresas lideradas por mujeres fortaleciendo el intercambio de experiencias de producción agroecológica que aporten al desarrollo ambiental.
- 9.8 Desarrollo de programas de alfabetización rural y etnoeducación ajustados a las necesidades de las mujeres rurales a través de la implementación de métodos innovadores que permitan adquirir habilidades tendientes al desarrollo sostenible y a la generación de mayores ingresos.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, ICBF, DNP, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Corpoica y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

10. Fomento del deporte y recreación con enfoque diferencial, y del uso creativo del tiempo libre y los estilos de vida saludables:
  - 10.1 Lineamientos para la promoción del uso de los escenarios deportivos con criterios de equidad de género.
  - 10.2 Desarrollo de programas de fomento al derecho al ocio de las mujeres con enfoque diferencial.
  - 10.3 Desarrollo de programas de deporte y recreación social a nivel comunitario y formativo en el ámbito urbano y rural.
  - 10.4 Desarrollo de programas de promoción de hábitos y estilos de vida saludable entre las

- mujeres, relacionados con el consumo de tabaco, alimentación y ejercicio, entre otros.
- 10.5 Promoción de las mujeres en los diversos deportes, visibilizando sus aptitudes y favoreciendo su participación y permanencia en deportes tradicionalmente masculinos.
  - 10.6 Realización de campañas que rompan con el esquema tradicional del género dentro del ámbito deportivo.

Responsables según sus competencias: Coldeportes, Ministerios de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

- 11. Fomento del acceso y uso a la propiedad y recursos productivos para las mujeres desde su diversidad:
  - 11.1 Fortalecimiento de las acciones que garanticen el acceso y uso a la propiedad y tenencia de la tierra individual y colectiva en cabeza de las mujeres rurales y de grupos étnicos, incidiendo en los mecanismos de adjudicación, formalización, o titulación de tierras, demostrando una dinámica porcentual ascendente de la propiedad en cabeza de las mujeres.
  - 11.2 Promoción del acceso de las mujeres rurales y grupos étnicos a asistencia técnica integral para el fomento de actividades sostenibles y pertinentes que generen ingresos y que prioricen la seguridad alimentaria.
  - 11.3 Fortalecimiento a la economía campesina e indígena en su diversidad productiva –producción, transformación y comercialización– y promoción de la pequeña y mediana propiedad rural en manos de las mujeres, para la recuperación de la cultura alimentaria.
  - 11.4 Implementación de estrategias de etnodesarrollo e impulsar los planes de vida que incorporen las demandas de las mujeres en sus comunidades o territorios.
  - 11.5 Articulación de la Política con la ejecución y seguimiento a la Ley de Mujer Rural 731 de 2002.
  - 11.6 Fortalecimiento a programas de infraestructura para el cuidado con pertinencia cultural que permitan a las mujeres rurales y urbanas participar de actividades productivas.
  - 11.7 Incorporación del enfoque de género en los estudios socioeconómicos previos a la titulación, ampliación y saneamientos de resguardos y tierras colectivas de consejos comunitarios.
  - 11.8 Desarrollo de programas que incrementen las capacidades de participación, gestión y organización de las mujeres en situación de pobreza urbana y rural con pertinencia cultural para mejorar sus oportunidades productivas, incrementar su autosuficiencia económica y potenciar su desarrollo humano.

Responsables según sus competencias: Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, Finagro, Ministerio de Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Banco Agrario, Incoder, DPS y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

- 12. Atención y protección de las mujeres desde su diversidad frente a factores de riesgo y/o



vulnerabilidad ocasionados en su entorno (hábitat y ambiente):

- 12.1 Realización de estudios sobre la utilización del transporte público, manejo de la iluminación y terrenos baldíos con un análisis diferencial de género que contemple las necesidades de movilidad de las mujeres, especialmente embarazadas, con niños y niñas, con discapacidad, así como mujeres mayores.
- 12.2 Realización de acciones de reconocimiento y valoración del papel de las mujeres rurales y de grupos étnicos en la agricultura ecológica y la conservación de la biodiversidad, en el marco de una política agraria respetuosa del ambiente.
- 12.3 Elaboración de lineamientos para la incorporación del enfoque de género en las estrategias de seguridad, en particular la incorporación en el concepto de seguridad, frente a la violencia contra las mujeres, en especial la ocurrida en el espacio privado a nivel rural y urbano.
- 12.4 Prevención, atención y protección de las mujeres frente a los efectos del conflicto armado.
- 12.5 Desarrollo de mecanismos adecuados para la intervención en la prevención, atención y protección de las mujeres rurales y de los grupos étnicos frente al cambio climático.
- 12.6 Investigación aplicada y atención a las situaciones enfrentadas por las mujeres desde su diversidad, como consecuencia del desarrollo de diversos proyectos de minería y megaproyectos, que afecten su calidad de vida.
- 12.7 Desarrollo de estrategias que contribuyan a la permanencia y arraigo de las mujeres jóvenes en el campo.
- 12.8 Desarrollo de estrategias de prevención y atención frente a los impactos negativos de la explotación minero-energética y la agroindustria en la vida en la vida y seguridad de las mujeres.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, Ministerio del Interior, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DPS y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

13. Fortalecimiento de procesos que contribuyan a la transformación cultural a favor de la no discriminación:
  - 13.1 Sensibilización y concientización sobre los derechos de las mujeres y prácticas no discriminatorias a toda la población.
  - 13.2 Sensibilización y concientización para erradicar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover patrones socioculturales no discriminatorios que impiden su acceso pleno a la vida política y pública.
  - 13.3 Sensibilización y concientización sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres desde su diversidad.
  - 13.4 Sensibilización y concientización sobre el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y garantía de no repetición para las víctimas de violencia basada en género en el marco del conflicto armado.
  - 13.5 Sensibilización y concientización en la importancia de la mujer en su rol dentro de

la sociedad y la economía.

- 13.6 Sensibilización y concientización sobre los derechos de las mujeres y en prácticas no discriminatorias, a las niñas, los niños y a los adolescentes.
- 13.7 Realización de movilizaciones sociales y actos simbólicos de reivindicación de los derechos de las mujeres.
- 13.8 Promoción de acciones tendientes a valorar el aporte de las mujeres rurales en el fortalecimiento de la cultura campesina.
- 13.9 Promoción del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para contribuir a la equiparación de oportunidades, en la solución de problemáticas y del desarrollo integral de las niñas y mujeres en el país.
- 13.10 Incentivo a los diálogos interculturales con autoridades y organizaciones étnicas para la promoción de la erradicación de prácticas discriminatorias hacia las mujeres.
- 13.11 Lineamientos de sugerencias dirigidos a los medios de comunicación y publicidad para el tratamiento adecuado de la imagen de las mujeres, buscado identificar mecanismos para modificar estereotipos sexistas, racistas y discriminatorios, y contribuir a la difusión de imágenes que modifiquen la visión tradicional del rol de la mujer.
- 13.12 Realizar recomendaciones para incentivar la participación de mujeres en todo su ciclo vital en investigación, ciencia, tecnología y proyectos artísticos y culturales.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Cultura, Ministerio del Interior, ICBF y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

#### 14. Fortalecimiento a la gestión del conocimiento:

- 14.1 Desarrollo de investigaciones aplicadas que permitan un proceso continuo de producción de conocimientos en temas vinculados a la situación de las mujeres, diversas prácticas discriminatorias y a las violencias basadas en género.
- 14.2 Fortalecimiento de la desagregación de indicadores de ciencia, tecnología e innovación con el propósito de fomentar un enfoque de género que permita aumentar la equidad en la educación en materia de ciencia y tecnología, y soportar el diagnóstico en comparaciones internacionales.
- 14.3 Fortalecimiento a las investigaciones sobre los estudios de causas de la morbilidad de las mujeres desde su diversidad.
- 14.4 Fortalecimiento a las investigaciones sobre los factores asociados a la alta fecundidad de las mujeres indígenas y que apunten a empoderar el papel que pueden desarrollar éstas frente a su salud sexual y reproductiva.
- 14.5 Fortalecimiento de investigaciones que recomienden estrategias para transformar los currículos ocultos y otras formas de perpetuación de modelos sexistas al interior del sistema educativo.
- 14.6 Promoción de investigaciones que den cuenta de recomendaciones en materia de políticas públicas para enfrentar el envejecimiento de las mujeres en ambientes

saludables y protectores.

- 14.7 Fortalecimiento a programas de investigación sobre la tenencia y propiedad de la tierra en las mujeres desde su diversidad.
- 14.8 Fortalecimiento a programas de investigación sobre los aportes que las mujeres han realizado a la ciencia, la tecnología, la técnica, el arte y la cultura, así como los saberes tradicionales desde un enfoque diferencial.
- 14.9 Fomento a la realización de investigaciones que den cuenta de la intersección de múltiples formas de discriminación y violencia en las mujeres, particularmente en mujeres indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y Rrom.
- 14.10 Fomento a investigaciones sobre mercado laboral y participación de las mujeres tomando en cuenta el ciclo vital y la diversidad étnica y cultural.
- 14.11 Fomento a investigaciones sobre el efecto de las migraciones en las mujeres y la realización de recomendaciones para las políticas de migración.
- 14.12 Desarrollo de un programa nacional de investigación, formación y divulgación para las mujeres rurales (mujeres campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales), que facilite y fomente la recuperación de los saberes ancestrales y prácticas propias y a la conservación de las lenguas nativas.
- 14.13 Documentación y difusión de la afectación del conflicto armado en la vida de las mujeres y el papel que juegan en los procesos de paz y de solución de conflictos.
- 14.14 Documentación de casos donde se evidencie que la participación de las mujeres ha generado impactos positivos tanto dentro de las instituciones públicas y privadas como dentro de la sociedad en su totalidad.
- 14.15 Sensibilización y concientización a funcionarios públicos en derechos de las mujeres y prácticas no discriminatorias.

Responsables según sus competencias: Colciencias, DANE, DNP, MEN, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Cultura, Corpoica, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

## 15. Fortalecimiento de la institucionalidad:

- 15.1 Fortalecimiento de la capacidad de Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, como ente rector de la Política para llevar a cabo la coordinación y brindar asistencia técnica sectorial, territorial, y a las dependencias encargadas de género y mujer en las entidades del Estado.
- 15.2 Creación una subdirección de género en la estructura del DNP.
- 15.3 Creación de direcciones y/o grupos de género en todos los ministerios y entidades nacionales y territoriales para la articulación de la Política, conformados por funcionarios/as con capacidad de decisión en la estructura de su institución.
- 15.4 Fortalecimiento a los sistemas de información sobre la situación de las mujeres y los sistemas de información desagregados por sexo y grupo étnico.
- 15.5 Promoción para el acceso a la información pública de estadísticas electorales

desagregadas por sexo y etnia, que permitan evaluar la participación política de las mujeres, el ejercicio al derecho al voto y los obstáculos que encuentran las mujeres en épocas de campaña electoral.

- 15.6 Articulación de la Política con el capítulo de mujeres de la Política contra la discriminación racial y racismo y la Política para los pueblos indígenas.
- 15.7 Articulación de la Política con el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SNDH-DIH), creado por el Decreto 4100 del 2 de noviembre de 2011.
- 15.8 Articulación de la Política con el CONPES Social 147 de 2012.
- 15.9 Articulación de la Política con las políticas de igualdad y género de instituciones estatales tales como la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y el Poder Judicial, entre otras.
- 15.10 Fortalecimiento a los mecanismos de coordinación de la Política con las entidades sectoriales y territoriales.
- 15.11 Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de la Política con otras políticas que adelanta el gobierno nacional para garantizar la transversalización de género y consideraciones de aspectos étnicos.
- 15.12 Capacitación y cualificación de funcionarios/as públicos en la transversalización del enfoque de género del nivel sectorial y territorial para la apropiación de la Política.
- 15.13 Fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y monitoreo del cumplimiento del Estado colombiano a las recomendaciones en materia de derechos de las mujeres.
- 15.14 Fortalecimiento del Programa Mujer Rural y creación de un grupo de trabajo de género en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 15.15 Implementación de criterios de análisis de género en la política criminal.
- 15.16 Desarrollo y ampliación del marco normativo para el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres.
- 15.17 Coordinación con el poder legislativo y su agenda parlamentaria para garantizar el enfoque de género y ampliar los derechos de las mujeres en los proyectos de ley.
- 15.18 Sensibilización y formación a actores claves de la sociedad y del Estado en derechos de las mujeres con pertinencia cultural.
- 15.19 Realización de análisis y recomendaciones sobre materia tributaria con enfoque de género y desagregación de la información a nivel nacional y territorial.
- 15.20 Lineamientos para incorporar en la planeación nacional y territorial los planes y presupuestos sensibles al género.

Responsables según sus competencias: Todos los ministerios, programas y agencias presidenciales, DNP, Sistema Nacional de Derechos Humanos, entidades sectoriales y territoriales y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

## *Coordinación intersectorial y territorial*

La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer es el ente rector de la Política pública nacional de equidad de género para las mujeres, con funciones de coordinación, asesoría técnica, regulación y monitoreo que permitan dar cumplimiento a los objetivos de esta Política.

La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer es el ente institucional con las capacidades para desarrollar acciones de coordinación interinstitucional sectorial y territorial, de promoción de acuerdos sociales, de coordinación de programas y proyectos estratégicos, de la gestión del conocimiento y de la puesta en marcha e implementación de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la Política.

Dado que las estrategias de la Política contienen lineamientos con acciones de corto, mediano y largo plazo, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer velará por la generación de los mecanismos que aseguren el inicio de la implementación de las acciones y la continuidad a nivel sectorial y territorial de la Política.

La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer concibe la intersectorialidad como el proceso integral que utilizará la Política para trabajar sobre las estrategias en las que se involucran más de una institución del sector público. La intersectorialidad busca generar ventajas, tanto en la organización del trabajo, como en los procesos y en sus resultados finales, puesto que permite la transversalidad de las acciones a través de la coordinación de dos o más instituciones, mejorar los canales de comunicación, garantizar la articulación de los acuerdos, compromisos y desarrollo de éstos por parte de las instituciones participantes y aporta al eficiente y efectivo rendimiento de las instituciones.

La gestión intersectorial será un instrumento para desarrollar la política pública desde el Gobierno, con una gestión que incluya no sólo a los sectores de éste, sino también involucre a distintos actores públicos estatales y privados y en distintas escalas de intervención según lo que las propias estrategias de la Política se proponen.

El mecanismo de intersectorialidad estará bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, quien conformará un Grupo de Coordinación Intersectorial integrado por funcionarios/as de cada uno de los sectores, que actuarán en representación de la máxima autoridad de su sector. Este grupo tendrá un carácter formal y de acción permanente, establecerá las reglas operacionales en forma colectiva, planeará las acciones asignando responsabilidades a cada sector y organizando las actividades en conjunto y su sostenibilidad. La Alta Consejería tendrá a su cargo los sistemas de monitoreo y evaluación de las acciones.

El mecanismo de coordinación intersectorial también actuará a nivel local, buscando que en los territorios, por medio de los planes de desarrollo y las leyes vigentes, se articule la Política Nacional a las estrategias de las Políticas locales que se adelanten. Las acciones de coordinación se darán a través del desarrollo de medios comunicativos bidireccionales, del intercambio y documentación de buenas prácticas y de la asistencia técnica de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

## **Gradualidad en la implementación de la Política**

La Política contempla en el proceso de implementación la puesta en marcha de acciones de corto, mediano y largo plazo.

Los resultados de las acciones de corto plazo apuntan a fortalecer el andamiaje institucional, corresponde a los lineamientos que hacen relación con estructuras específicas de impulso a la Política y a los procesos, el desarrollo de planes operativos sectoriales y transversales, el desarrollo de mecanismos de coordinación para su implementación, el aumento en el conocimiento técnico e investigativo, la producción de información y análisis de datos desagregados, así como la elaboración de lineamientos, protocolos y guías, y los procesos de sensibilización, formación y capacitación a funcionarios/as públicos. Además, de las estrategias de comunicación interna y los lineamientos para que los planes y programas presupuestarios y los presupuestos garanticen el enfoque de género. De esta forma se garantizará la atención estatal adecuada y oportuna de las demandas de las mujeres desde su diversidad.

También la Política es consciente de que la capacidad de conseguir resultados en programas y planes –eficiencia y eficacia–, requiere que la población objetivo esté perfectamente delimitada y se conozcan con detalle las características diferenciales a la hora del diseño y la implementación de los mismos. Por ello, realizará en el corto plazo un análisis detallado de los elementos y factores que determinarán la focalización de las acciones.

En el mediano plazo los resultados de la Política apuntan a la superación de las brechas que impiden el ejercicio real de los derechos de las mujeres. Se alcanzarán los resultados de las acciones tendientes a asegurar el acceso y permanencia en igualdad de oportunidades a las mujeres en los campos que trata la Política y la protección y prevención de sus derechos.

En el largo plazo, la política alcanzará la transformación cultural, al garantizar que la sociedad colombiana actúe desde el discurso y la práctica con conocimiento y respeto frente a los derechos de las mujeres desde su diversidad y con reconocimiento de su aporte a la sociedad. También apunta a erradicar diversas formas de discriminación contra las mujeres impulsando la transformación de imaginarios culturales y fortaleciendo el desarrollo y la democracia en el país.

## **Financiación**

Para la financiación de la Política así como de los Planes integrales que la componen concurrirán los diferentes sectores, entidades estatales y territoriales, empresas privadas y agencias internacionales. El Gobierno Nacional identificará y determinará los recursos sectoriales que a través del Presupuesto General de la Nación se destinarán.



*ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER*  
**LINEAMIENTOS DEL PLAN INTEGRAL PARA  
GARANTIZAR A LAS MUJERES UNA  
VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS**  
2012 -2022

## Lineamientos del Plan Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencias

Presidencia de la República de Colombia  
Juan Manuel Santos Calderón  
Presidente de la República

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer Cristina Plazas Michelsen  
Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer  
Dirección: Cr 8 N° 7 - 26 piso 3  
Teléfono: 5629645  
E-mail: [equidadmujer@presidencia.gov.co](mailto:equidadmujer@presidencia.gov.co)  
<http://www.equidadmujer.gov.co>

Bogotá, Colombia  
Septiembre de 2012

La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer agradece a las mujeres que participaron en los encuentros regionales, sectoriales y de incorporación del enfoque étnico por sus aportes a este proceso. Igualmente agradece el apoyo de las entidades que hicieron comentarios a este documento. El proceso de diseño y elaboración del Plan contó con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) a través del Programa Promoción de Políticas de Igualdad en Colombia.



Presidencia  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos



Libertad y Orden  
Alta Consejería Presidencial  
para la Equidad de la Mujer  
República de Colombia



# LINEAMIENTOS DEL PLAN INTEGRAL PARA GARANTIZAR A LAS MUJERES UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

## Introducción

Los lineamientos del plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias<sup>140</sup> se constituyen en la política pública del Gobierno Nacional para la protección, prevención y atención de las violencias basada en el género que afectan a las mujeres en Colombia. Da así cumplimiento a dos de los objetivos en materia de género del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En particular a los objetivos de “Desarrollar una Política Nacional Integral de Género que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y adopte las acciones afirmativas que resulten necesarias y crear el Observatorio Nacional de Violencias, con el objetivo de investigar, analizar, visibilizar, y hacer seguimiento a esta problemática, con especial énfasis en las violencia de género intrafamiliar y sexual”. Así mismo, el Plan Integral por una Vida libre de Violencia conforma el eje Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias de la Política pública nacional de equidad de género para las mujeres del actual gobierno.

Colombia cuenta con una normativa amplia que reconoce los derechos de las mujeres, en especial el derecho a una vida libre de violencias. Sin embargo, aún es necesario avanzar en la implementación de mecanismos y herramientas que permitan asegurar el goce efectivo de este derecho, y que a la vez la sociedad colombiana avance en incorporar una cultura que rechace las diversas formas de violencias que afectan a las mujeres.

Los lineamientos del plan para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias son la política pública del Gobierno Nacional y del Estado para asegurar a las mujeres colombianas el derecho a ésta, a través de acciones de prevención, atención, protección y acceso, en coordinación con las entidades sectoriales y territoriales y los diversos sectores sociales.

El proceso de construcción de la Política y del Plan para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias se realizó de forma participativa en diálogo con las redes y organizaciones nacionales de

---

140 Para la elaboración del Plan se contó con la asistencia técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) a través del programa Promoción de Políticas de Igualdad en Colombia.

mujeres<sup>141</sup> y con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional<sup>142</sup>.

Se buscó garantizar una amplia participación de mujeres pertenecientes a diferentes regiones, sectores poblacionales y grupos étnicos. En total, entre septiembre de 2011 y marzo de 2012, se realizaron 13 eventos regionales en las ciudades de Pasto, Neiva, Quibdó, Cartagena, Villavicencio, Bucaramanga, Medellín, San Andrés, Bogotá, Leticia, Puerto Inírida, Puerto Carreño y Mitú, en los cuales participaron 1.042 mujeres de 32 departamentos y del Distrito Capital. Adicionalmente, se realizaron 11 encuentros sectoriales<sup>143</sup> en los que participaron 836 mujeres de 25 departamentos. Para fortalecer el enfoque étnico, entre abril y julio de 2012 se realizaron dos talleres con mujeres indígenas en la ciudad de Bogotá y tres encuentros con mujeres afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras en las ciudades de Cali, Bogotá y Cartagena.

En mayo del presente año fue realizado, con el apoyo de AECID, un seminario de expertos en el que participaron funcionarios de diversas entidades tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Profamilia, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y del Derecho y Veeduría Distrital, UNFPA y AECID. Adicionalmente, se realizaron reuniones consultivas con el Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y Comisarios de Familia de la ciudad de Bogotá. Una vez incorporadas las sugerencias, se ajustó el documento y este se envió, con fecha 3 de agosto, al grupo de apoyo. Las organizaciones y redes de mujeres que participan en dicho grupo hicieron comentarios al documento inicial y muchas de sus recomendaciones fueron consideradas en el Plan que hoy se presenta. Finalmente, el 22 de agosto se realizó un Encuentro nacional de socialización, evento que contó con la participación de representantes delegadas de los encuentros regionales.

El Gobierno Nacional materializará en un documento CONPES el Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias y efectuará una amplia concertación con las instituciones competentes del Estado que permitan implementarlo con el presupuesto adecuado para la consecución de los objetivos trazados.

---

141 Pertenecen a este grupo las siguientes organizaciones: la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), la Confluencia Nacional de Redes de Mujeres de Colombia, la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP), la Coordinación Nacional de Mujeres en Situación de Desplazamiento, la Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas, la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM), la Red Nacional de Mujeres, la Red Mujer y Hábitat de América Latina, la Ruta Pacífica de las Mujeres, La Casa de la Mujer, el Programa Mujeres y Violencias, la Corporación Sisma Mujer, la Mesa Nacional de Seguimiento a la Ley 1257 y la Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas Kambiri.

142 El proceso contó con la asistencia técnica y financiera de ONU Mujeres, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Proyecto Prodemujer de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Adicionalmente, diferentes agencias han apoyado el proceso de realización de encuentros participativos regionales y sectoriales de mujeres: Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa Integral de Violencias de Género, Programa Ventana de Paz, Agencia del Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), Embajada de Canadá, Embajada Real de los Países Bajos, Embajada de Noruega y Embajada de Suecia.

143 De estos encuentros, 8 fueron presenciales (mujeres floricultoras, trabajadoras, campesinas, LGBTI, en situación de desplazamiento, comunales, mujer y deporte y mujeres de la Fuerza Pública) y 3 virtuales (mujeres cafeteras, mujeres con discapacidad y cuidadoras y mujer y VIH).

## Antecedentes

Durante las últimas décadas, el país ha avanzado significativamente en el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos y un problema social que debe ser abordado de forma multicausal y con enfoques interdisciplinarios. Desde hace ya casi 20 años, el país ha desarrollado marcos normativos de sanción de la violencia que han incorporado mecanismos, estrategias y herramientas para la prevención y atención de la violencia. Así mismo, en el marco de las políticas públicas que se han formulado a favor de los derechos de las mujeres, el eje de violencia siempre ha sido central.

Por su parte, la sociedad civil, y particularmente el movimiento social de mujeres, ha realizado esfuerzos por visibilizar la problemática de la violencia e incidir a favor de políticas públicas que den respuestas acordes con la magnitud y frecuencia del problema.

Actualmente, se cuenta a nivel nacional y territorial con un andamiaje institucional de carácter estatal para dar atención a la problemática. Sin embargo, aún es necesario fortalecer la intervención para garantizar a las mujeres el efectivo goce de una vida libre de violencias, a través de la promoción de la transformación de imaginarios sociales que refuerzan la violencia, de políticas de prevención, de una atención y protección adecuada y oportuna, desde un enfoque diferencial para las víctimas, y de sistemas de información y procesos articulados entre las instituciones involucradas. Todo lo anterior busca también garantizar, a las víctimas de violencias basada en género en el marco del conflicto armado, la restitución de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación y las garantías de no repetición.

## Marco Conceptual<sup>144</sup>

La violencia contra las mujeres es definida por la Ley 1257 de 2008 como “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado” (artículo 2, Ley 1257 de 2008). Esta violencia que ocurre contra las mujeres por el hecho de ser mujeres se define como violencia basada en género.

La situación de violencia contra las mujeres presenta características graves expresadas en la magnitud y frecuencia que tiene esta problemática en el país, permitiendo afirmar que la violencia basada en género es la principal violación a los derechos humanos de las mujeres, constituyéndose en un problema de justicia, salud pública y seguridad pública que requiere un abordaje multicausal y que comprometa a todos los sectores de la sociedad para transformar pautas culturales que permitan erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres.

Para ello, el Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias busca una intervención que permita garantizar los enfoques de:

1. Derechos humanos: Asumiendo que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos que compromete el ejercicio y goce de todos los derechos, se busca la garantía y protección de los derechos humanos de las mujeres desde su diversidad a través de la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación para las víctimas de violencias basadas en género.
2. Enfoque de género: Se busca que la intervención de la institucionalidad esté permeada por el análisis de género y la transversalización de éste, en el diseño, la implementación

---

144 Un mayor desarrollo del marco conceptual se encuentra en el documento de Política.

y la evaluación del Plan para garantizar una intervención que brinde igualdad de oportunidades a las mujeres víctimas, reconociendo las relaciones asimétricas que existen entre mujeres y hombres.

3. Enfoque diferencial de derechos: El Plan aplica un enfoque diferencial de los derechos humanos de las mujeres, es decir, incorpora como método de análisis, actuación y evaluación, las diversidades e inequidades de las mujeres en condiciones de discriminación o en situación y/o riesgo de vulnerabilidad, para brindar una atención integral que cualifique la respuesta institucional. En particular, toma en cuenta el enfoque diferencial etario, étnico, rural y las afectaciones vinculadas a efectos del conflicto armado, orientación sexual e identidad cultural, entre otras.
4. Integralidad: Se busca una respuesta a la problemática de la violencia que parta de reconocer la complejidad de ésta, como problema social multicausal, y que por ende requiere una intervención pública desde diversos sectores que actúen coordinadamente para enfrentarla.

Así mismo, hace suyos los desarrollos del marco conceptual, los principios orientadores, la coordinación intersectorial y territorial y la gradualidad de la Política pública nacional de equidad de género para las mujeres.

## Marco Normativo<sup>145</sup>

Tanto el Sistema Universal de Derechos Humanos como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han ocupado de la problemática de la violencia contra las mujeres. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha establecido los derechos y garantías de las víctimas, en especial los de aquellas que por su condición de género, etnia, cultura, religión o clase social, se encuentran en una situación que es objeto de especial protección.

La Convención de la CEDAW (Ley 051 de 1981) define la discriminación como “toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Más tarde, el Comité de la CEDAW a través de la Recomendación General No. 19 señaló que la definición de discriminación contra la mujer contemplada en Artículo 1 de la Convención, incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. El Comité señaló que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.

Desde la perspectiva de la CEDAW, la responsabilidad del Estado incluye obligaciones de respeto, de protección y de garantía. Obligaciones de respeto, es decir, que la acción, las medidas, las normas, las políticas, los actos públicos o los mecanismos mediante los cuales se manifiesta el Estado a través de sus agentes, no discriminen ni vulneren derechos de las mujeres. Las obligaciones de protección hacen referencia a la necesidad de prevenir situaciones o prácticas discriminatorias, igualmente, de responder a las situaciones una vez se han dado y desarrollar normas, políticas y mecanismos para investigar y castigar las conductas discriminatorias y resarcir a las víctimas. Finalmente, las obligaciones de garantía se refieren a que el Estado debe disponer lo necesario para el acceso o provisión efectiva, dirigida a la realización de los derechos humanos de las mujeres, en condiciones de igualdad.

---

145 Un mayor desarrollo del marco normativo de derechos humanos de las mujeres se encuentra en el documento de Política.

Por su parte, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres de 1994 (Ley 248 de 1995), señala en su Artículo 1 que para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. También agrega en su Artículo 2 que se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica y que corresponde a aquella que: a) tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y c) sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Tanto el Comité de la CEDAW como el Comité de Expertas/os del MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém Do Pará) han realizado recomendaciones al Estado Colombiano tendientes a superar los obstáculos de las mujeres víctimas de violencias basadas en género para acceder a la justicia y mejorar los sistemas de prevención y atención de la violencia.

Por otra parte, de especial importancia en materia del derecho internacional, resulta el Estatuto de Roma, particularmente en lo relativo a las violencias contra las mujeres, el cual fue incorporado a la legislación nacional mediante la Ley 742 del 5 junio del 2002, ya que incorpora los delitos de violencia de género como constitutivos de crimen de guerra, de genocidio y de lesa humanidad.

Durante estas últimas décadas, el país ha avanzado en materias de normativas que legislan en violencia contra las mujeres, entre las cuales se puede destacar las siguientes:

- Ley 51 de 1981, que ratifica la Convención Contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Ley 248 de 1995, que ratifica la Convención Interamericana de Belém Do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- Ley 294 de 1996, que sancionó como delitos autónomos las conductas violentas producidas en el seno de la familia y creó mecanismos de protección especial para el sujeto agredido en el marco del conflicto familiar.
- Ley 360 de 1997, referente a delitos sexuales.
- Ley 575 de 2000 (modificó la ley 294 de 1996), que busca dotar de herramientas legales a las Comisarías de Familia para que puedan proceder de manera inmediata ante un hecho de violencia intrafamiliar y dictar medidas de protección definitivas.
- Código Penal, la Ley 599 de 2000.
- Ley 679 de 2001. Ley sobre turismo sexual.
- Ley 742 del 2002. Estatuto de Roma
- Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004.
- Ley 800 de 2003, por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la De-

lincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.

- Ley 985 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.
- Ley 1146 de 2007, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.
- Ley 1336 de 2007, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.
- Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman el Código de Procedimiento Penal y la Ley 294 de 1996, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, y por medio de la cual se establecen normas específicas para las mujeres en los artículos del 114 al 118. Así como el Decretos 4635 de 2011 para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras; 4634 de 2011 para el pueblo Gitano o Rrom; y 4633 de 2011 para pueblos y comunidades indígenas.
- Ley 1542 de 2012. Esta ley tiene por objeto garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer y eliminar el carácter de querrelable y desistible de los delitos de violencia intrafamiliar en asistencia alimentaria, tipificados en los artículos 229 y 233 del Código Penal.

De particular importancia para este Plan resulta la Ley 1257 de 2008, por medio de la cual se dictaron normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y sus decretos reglamentarios. Esta Ley incorporó disposiciones que buscan mejorar la atención de las violencias contra las mujeres y definió por primera vez la violencia de género como violación a los derechos humanos.

Entre los aportes de la Ley se destacan, entre otras, la ampliación de los derechos de las mujeres víctimas de violencia, la incorporación de medidas de sensibilización, prevención y protección dentro de las obligaciones del Estado; los deberes de la familia y la sociedad frente a la prevención de la violencia; la inclusión de instrumentos para la implementación de la Ley en las Políticas Públicas; el incremento de penas; la ampliación del catálogo de las medidas de protección; y nuevos mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la ley.

Esta normativa contiene amplias responsabilidades para los sectores Trabajo, Salud, Justicia y Educación, las cuales fueron reglamentadas en el 2011 mediante cuatro decretos que buscan desarrollar las disposiciones en estas materias.



El Decreto 4796 en materia de Salud definió las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud, e implementa mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud.

Frente a la reglamentación en Justicia, el Decreto 4799 tiene por objeto reglamentar las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, las/os Jueces Civiles Municipales, Promiscuos Municipales y de Control de Garantías, de manera que se garantice el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos que establece la Ley para su protección. La importancia de este Decreto radica en aclarar los procedimientos para aplicar las medidas de protección presentes en la Ley 1257, teniendo como fundamento la prevención de nuevas situaciones de violencia.

Los aspectos laborales de la Ley fueron reglamentados mediante el Decreto 4463, dentro del cual se destaca la creación del programa de Equidad laboral con enfoque diferencial y de género para las mujeres, que deberá difundir y sensibilizar a todas las entidades del sector público a nivel nacional frente a la problemática de la violencia éstas. Adicionalmente, incorpora la obligación de desarrollar ejes de investigación para visibilizar la situación de violencia y discriminación en el ámbito laboral de las mujeres y la puesta en marcha de una Sello de responsabilidad social para empresas que implementen políticas de equidad de género.

Por último, el Decreto 4798 en materia de educación, que establece para el Ministerio de Educación Nacional, para las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en educación y para los establecimientos educativos, obligaciones en torno a la identificación, denuncia, prevención y abordaje de situaciones de violencia contra la mujer en el contexto educativo. Adicionalmente, regula las acciones de formación y sensibilización de la comunidad educativa frente a las violencias contra la mujer, y estrategias que permitan crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia.

Finalmente, con el propósito de fortalecer los mecanismos de protección a los derechos de las mujeres, el 5 de julio de 2012 fue sancionada por el Gobierno Nacional la Ley 1542, la cual suprime el carácter de querellable y desistible a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria y establece la investigación oficiosa de éstos.

# Situación Actual de la Violencia Contra las Mujeres en Colombia

La situación se revisará a la luz del comportamiento de los cuatro tipos de violencia que establece la Ley 1257 de 2008, analizando las cifras<sup>146</sup> de violencia para aproximarse a la magnitud y frecuencia que tiene esta problemática en el país, situación que nos permitirá afirmar que la violencia basada en género es la principal violación a los derechos humanos de las mujeres, constituyéndose en un problema de justicia, de salud pública y de seguridad pública.

Pese a los avances normativos dados en el país y la construcción de un andamiaje institucional tanto a nivel de la justicia como del sector salud y en áreas complementarias, la violencia basada en género sigue siendo un problema de gran relevancia que requiere un abordaje integral tanto en la prevención como en la atención y protección de las víctimas y en la sanción a los agresores. El país debe avanzar aún mucho más en garantizar el derecho a una vida libre de violencias a las mujeres, incorporando un enfoque diferenciado e integral en su accionar.

Existen desafíos en materia de coordinación interinstitucional; de lucha contra la impunidad; de adecuación de los sistemas de información, y en la cobertura y calidad de los sistemas de atención. También se requiere avanzar en la armonización de la legislación nacional a los estándares internacionales, en garantizar el acceso a la justicia a las víctimas revisando aspectos procedimentales y garantizando la aplicación de estándares probatorios acordes con nuestra legislación e incorporando la jurisprudencia de las Altas Cortes. A su vez, es imperativo garantizar que los funcionarios/as incorporen en su accionar y práctica profesional, el enfoque de género, de tal forma que permitan modificar prejuicios y estereotipos que perjudican actualmente a las mujeres en la atención que reciben, avanzando en procesos de formación interdisciplinarios y basados en análisis de casos.

También es pertinente avanzar en la comprensión de formas de violencias basadas en género que no han sido lo suficientemente documentadas, como la trata de personas, la violencia económica, las prácticas nocivas para la salud y la vida de mujeres y niñas indígenas, la violencia a la comunidad LGBTI y el acoso sexual; así como en el enfoque diferencial en el tratamiento de las violencias, en par-

---

146 Las principales fuentes de información son la Encuesta Nacional de Demografía y Salud –ENDS– realizada en 2010 y las estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF–. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), cofinanciada por el Ministerio de Salud y Protección Social y desarrollada cada cinco años por Profamilia desde 1990, que recolecta información sobre la salud de las mujeres en edad fértil, su historia reproductiva y su entorno familiar. En el año 2010 se entrevistaron 53.521 mujeres en edad fértil (13 a 49 años) con una tasa de respuesta del 94%. La encuesta ofrece una muestra de la situación con representatividad nacional, lo cual resulta importante porque permite obtener información en el conocimiento de la magnitud de la violencia contra las mujeres.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) presta auxilio y soporte técnico y científico a la administración de justicia en todo el país. Las cifras que maneja el Instituto son registros que constituyen una herramienta valiosa para la determinación y seguimiento de las violencias de género. La población de referencia en el caso de los registros son todas aquellas personas que están denunciando casos de violencia.

ticular, con la violencia que afecta a las mujeres campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y Rrom. De particular atención debe ser también la violencia sexual que afecta a las mujeres en el marco del conflicto armado.

- *Violencia física:*

En Colombia, la mayor parte de las víctimas de homicidio son hombres, así por ejemplo, en el 2011 de las 16.554 necropsias que se presentaron, el 91% afectaron a hombres, siendo la razón de hombre a mujer de 11 a 1<sup>147</sup>, esta tendencia se ha mantenido estable históricamente. De las 1.415 mujeres asesinadas en el 2011, 9.6% fueron víctimas de su pareja o ex pareja, 130 del total de casos.

A pesar de que el mayor número de víctimas son hombres, en los casos que afectan a mujeres es necesario ahondar en el conocimiento de las situaciones que vulneran a los grupos poblacionales que se encuentran mayormente afectados.

En el análisis sobre los homicidios de mujeres, realizado en la publicación Masatugó, estudio del INMLCF sobre la violencia ejercida contra las mujeres entre 2004-2008, se identificaron 6.603 casos en este período. Una de las variables analizadas para hacer la caracterización sociodemográfica de las víctimas es su pertenencia a grupos vulnerables. Del total de homicidios cometidos en el quinquenio contra mujeres, el 18% de las fallecidas pertenecían a este grupo (1.189 casos). De éstas, el 15% eran trabajadoras sexuales, 14% campesinas, 11% presuntas colaboradoras de grupos armados ilegales y 7,7% indigentes o recicladoras. El alto número de casos registrado en contra de las mujeres de estos grupos muestra la necesidad de tener un mayor conocimiento sobre las violencias que las afectan e implementar acciones para prevenirlas. (Ver Anexo 1)

La información disponible sobre homicidios de mujeres correspondiente al período 2004-2008 muestra que la violencia intrafamiliar “es la principal circunstancia del hecho que rodea los casos de homicidio”<sup>148</sup>. Lo mismo ocurre para el 2010, año en el que de los casos en los cuales se cuenta con información sobre la circunstancia del hecho, el 34% de los homicidios a mujeres corresponde a muertes por violencia intrafamiliar. (Ver Anexo 2)

Al revisar las cifras de presuntos homicidios contra la mujer ocasionados por la pareja o ex pareja se encontró que entre el 2007 y el 2010 se registraron 453 casos, correspondientes al 8,5% de los 5.313 homicidios contra mujeres que se presentaron en este período<sup>149</sup>. De estos, en el 43% la causa de la muerte fue arma corto punzante y en el 38,4% fue proyectil de arma de fuego. El alto número de casos muestra la importancia de profundizar en el conocimiento de este fenómeno para avanzar en su tratamiento y prevención, particularmente en el marco de la violencia intrafamiliar y de pareja.

147 Forensis 2011. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Colombia 2012, pág. 63.

148 *Ibid.*, pág. 30

149 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

## - *Violencia intrafamiliar:*

Dentro de la tipología de violencia intrafamiliar<sup>150</sup> (VIF), la violencia de pareja o conyugal es la que más afecta a las mujeres. Según datos del INMLCF, en el período comprendido entre 2007 y 2011, de los 261.581 casos por maltrato de pareja, 232.361, es decir el 88,8%, corresponden a mujeres. En otras palabras, la prevalencia de la violencia física de pareja en contra de las mujeres es elevada y se mantiene constante. Durante el año 2011, 89.807 reportes se registraron de violencia intrafamiliar, 371 casos más que en el año 2010, entre las víctimas el 78,1% fueron mujeres. Con respecto a la violencia de pareja, se registraron 57.761 casos, 51.092 fueron mujeres, es decir el 88,4% de las víctimas<sup>151</sup>. (Ver Anexo 3)

En relación al grupo de edad en el que ocurren los casos de violencia de pareja contra las mujeres, las cifras muestran que en el período entre 2007 y 2011 el mayor número de denuncias se presentó en el rango de edad entre 20 y 29 años, con el 45,8% de los casos. Así mismo, muestran que la violencia de pareja afecta en menor proporción a las mujeres de mayor edad pues las denuncias presentadas por mujeres mayores de 55 años corresponden al 1,2% del total de casos.

El análisis de la violencia de pareja según sexo y rango de edad muestra además que los casos comienzan a muy temprana edad, ya que en el rango entre 10 y 14 años se presentaron 591 casos que afectan a las mujeres, correspondientes al 0,25% del total. (Ver Anexo 4)

De igual forma, las cifras en este período muestran que desde esta edad la violencia de pareja afecta mayoritariamente a las mujeres pues en ese quinquenio sólo se presentaron 15 casos que afectarían a hombres en este rango de edad. Aunque los casos en menores de 15 años representan un número muy bajo del total de casos, su existencia refuerza la necesidad de profundizar en el conocimiento de la violencia de pareja en adolescentes y en implementar estrategias de prevención y atención dirigidas a niños, niñas y adolescentes.

Los resultados de la ENDS 2010<sup>152</sup> aportan mayor información al fenómeno de la violencia física de pareja. Según ésta, el 37% de las mujeres alguna vez casadas o unidas fueron víctimas de agresiones físicas por parte de su esposo o compañero, en el caso de las mujeres rurales la proporción es del 33,7% y en el de las urbanas es del 38,5%. En comparación con los resultados de la ENDS 2005, se presenta una disminución de 2 puntos porcentuales en el total reportado.

En cuanto a los diferentes tipos de violencia física, se reportaron en mayor porcentaje las siguientes: la ha empujado o zarandeado (33%), la ha golpeado con la mano (27%), la ha pateado o arrastrado (12%), la ha violado (10%). Llama la atención que específicamente con respecto al tipo de agresión referido a violación sexual por parte del esposo o compañero, se presenta una disminución de dos puntos porcentuales entre el 2005 y el 2010 ya que su reporte pasó de 11,5% a 9,7%<sup>153</sup>.

150 Artículo 229 del Código Penal (Ley 599 de 2000).

151 Forensis 2011, Op. cit., pág. 143.

152 Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y salud, págs. 383 y 384

153 *Ibíd.*, pág. 370.

Respecto a la violencia física por persona diferente al cónyuge, la ENDS de 2010<sup>154</sup> reportó que el 13,9% de todas las mujeres señalaron haber sido agredidas físicamente por otra persona diferente al esposo o compañero. Las mujeres urbanas reportaron haber sido agredidas en mayor proporción (14,6) que las mujeres rurales (11,6). Este porcentaje representa una disminución de 2 puntos porcentuales con relación a la ENDS 2005. Entre las mujeres víctimas de violencia por personas diferentes al esposo o compañero, son aquellas entre 20 y 39 años las que presentan mayores porcentajes de agresión, y pertenecen a la zona urbana. Los mayores agresores de las mujeres son exmarido o excompañero (35%), la madre o el padre (20%), otra persona pariente de ella (16%) y el exnovio (14%). Estos datos reflejan el hecho de que siguen siendo la antiguas parejas quiénes más agreden a las mujeres, a pesar de haber terminado la relación<sup>155</sup>.

Por último, la Procuraduría General de la Nación publicó recientemente un informe sobre el accionar de las Comisarias de Familia del país que confirma, una vez más, que el mayor número de víctimas de violencia intrafamiliar son las mujeres. Para el año 2010, las Comisarías atendieron un total de 108.522 casos, de los cuales el 70% (76.642) corresponde a mujeres y el 10% (10.725) corresponde a niñas. Este informe llama la atención sobre la imposibilidad de determinar cuántos casos han sido atendidos por la Comisarías desde su creación en 1989 y sobre la necesidad de establecer un monitoreo constante y eficaz a la atención que éstas brindan. Adicionalmente, muestra como sólo el 3% de las Comisarias del país cuenta con equipos interdisciplinarios completos, el 78,1% lo tiene incompleto y el 20% no tiene equipo interdisciplinario<sup>156</sup>.

#### - *Violencia sexual:*

De acuerdo con la información de los dictámenes sexológicos entre 2007 y 2011 realizados por el INMLCF, se observa que para todos los años son las mujeres quienes se encuentran significativamente más afectadas en relación con los hombres por casos de violencia sexual. En este quinquenio se reportaron 82.894 dictámenes sexológicos en mujeres, correspondientes al 84,1% de los casos mientras que la cifra en hombres es de 15.706. (Ver Anexo 5)

Durante el año 2011, se realizaron 22.597 exámenes sexológicos, 11% más que en el 2010, la relación hombre a mujer fue de 1 a 5. Es decir, las víctimas mujeres fueron 18.982 que representan el 81,4%. Los grupos más prevalentes en hombres fueron los niños en un 94%, y en el sexo femenino las niñas y adolescentes tempranas en un 85%<sup>157</sup>.

Al analizar los exámenes sexológicos realizados entre 2007 y 2011 por grupo de edad se encuentra que en todos los años el mayor número de casos tanto para hombres como para mujeres se presentó en el rango de 5 a 14 años. Es así como de los 82.894 casos que afectaron a mujeres en el quinquenio, 49.563 correspondiente al 59,8% pertenecen al rango de 5 a 14 años. En el caso de los hombres la situación es aún más pronunciada pues de los 15.706 casos que se presentaron entre 2007 y 2011, 10.675, es decir el 68%, corresponde al rango entre 5 y 14 años.

154 *Ibidem*, Pág. 370.

155 *Ibid.*, págs. 383 y 384

156 Procuraduría General de la Nación. Procurando la Equidad. Diciembre de 2011, pág. 19

157 *Ibid.*, Forensis, 2011, pág. 215.

Respecto a los exámenes sexológicos realizados entre 2007 y 2011 según departamento, se destaca que los departamentos con mayor número de casos son Antioquía, Bogotá D.C., Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca. En todos ellos se presentaron más de mil denuncias al año durante el quinquenio analizado. Al revisar la tasa de exámenes sexológicos efectuados, se destacan Amazonas, Casanare, Meta, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Bogotá D.C. y Santander, pues tienen tasas superiores a 50 casos por cada 100.000 habitantes en todos los años revisados. De estos departamentos, Amazonas y San Andrés y Providencia tienen un alto porcentaje de población perteneciente a los grupos étnicos, el primero con 40,5% de población indígena y el segundo con 39,3% de población raizal. Al comparar las tasas del comienzo y final del quinquenio se evidencia que en este período ha aumentado el número de casos reportados, posiblemente debido a una mayor denuncia.

Por otra parte, la ENDS 2010, informa que el 8,8% de las mujeres rurales y el 10% de las urbanas reporta haber sido violada por su esposo o compañero. Adicionalmente el 6% de las mujeres entrevistadas (mujeres entre 13 y 49 años) informaron haber sido violadas por una persona diferente a su cónyuge o compañero. De acuerdo con la Encuesta los mayores agresores son: el exmarido (18%), un desconocido (16%), un amigo (12%) y un pariente (10%). Tales cifras muestran que en Colombia, más de la mitad de las agresiones sexuales a mujeres, proviene principalmente de aquellos hombres que están en el círculo más cercano a ellas. En cuanto a la edad, son las mujeres de 30 a 39 años las que reportan haber sido forzadas a tener relaciones sexuales con más frecuencia<sup>158</sup>.

#### - *Violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado:*

De especial relevancia es la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado colombiano. Garantizar verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición es uno de los desafíos más relevante que tiene el país en materia de construcción de paz y de inclusión social.

En relación a los casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado, la Corte Constitucional identificó en el Auto 092 de 2008 las múltiples formas en que se presenta este delito: “(i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual”<sup>159</sup>.

El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, señala en Forensis 2011, con respecto a los presuntos agresores, que de los dictámenes sexológicos realizados en ese año a mujeres (18.982), 15 casos fueron cometidos por grupos al margen de la ley, 2 casos por miembros de grupos guerrilleros, 44 por miembros de las fuerzas armadas y policía y 3 casos por miembros de servicios de inteligencia<sup>160</sup>.

158 Ibid., págs. 385 y 386.

159 Corte Constitucional. Auto 092 de 2008, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

160 Ibid., pág. 217.

Así mismo, se ha reconocido la relación entre violencia sexual y desplazamiento forzado. La Defensoría del Pueblo en su estudio Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual, señala que el 15,8% de las mujeres en situación de desplazamiento a quienes se les aplicó la encuesta manifestaron haber sido víctimas de violencia sexual<sup>161</sup>.

A pesar de la gravedad de estos hechos, existen dificultades para registrarlos pues las víctimas en muy pocos casos los reportan. Entre las razones principales de este hecho están el desconocimiento sobre las características de las rutas y de los procesos judiciales, el miedo, la intimidación, el desplazamiento forzado y el riesgo de la estigmatización<sup>162</sup>. Así por ejemplo, de los 16.916 exámenes médico legales por presunto delito sexual con víctimas mujeres realizados por el Instituto en el 2010, sólo 98 casos, que representan el 0,58%, señalan como circunstancia del hecho la violencia sociopolítica<sup>163</sup>. El CONPES 3712 de 2011 reconoció la dificultad para registrar los delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado y para aproximarse a una cifra real que dé cuenta de su magnitud.

Como señala la Corte Constitucional, “lo que resulta más grave es que sobre este tipo de violencia se desarrolla un triple proceso de invisibilidad oficial y extraoficial, silencio por parte de las víctimas, e impunidad de los perpetradores. [...]Este triple proceso, que provee el fundamento para la vulneración de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición y obstaculiza la investigación estatal de los hechos contribuyendo a su turno a fomentar la casi total impunidad de crímenes tan atroces”<sup>164</sup>.

La invisibilización de estos delitos se manifiesta, por ejemplo, en que de los 42.395 hechos confesados en el marco de la Ley de Justicia y Paz, sólo 79 casos que representan el 0,2%, corresponden a delitos sexuales<sup>165</sup>.

Por lo anterior, se hace necesario profundizar en el conocimiento y visibilización de las diferentes formas en que el conflicto armado se manifiesta de forma diferenciada en la vida de las mujeres exacerbando la discriminación de género que se ejerce contra ellas. De igual forma, se hace necesario fortalecer la capacidad de las mujeres víctimas para ejercer sus derechos de forma que puedan acceder a la justicia y ejercer su derecho a la verdad y la reparación con garantías de no repetición. Adicionalmente se debe propender por reconstruir el tejido social afectado por las dinámicas del conflicto en un proceso que permita a las mujeres ejercer la plena ciudadanía y participar en la reconstrucción de la memoria histórica y en la construcción de una cultura de paz.

---

161 Defensoría del Pueblo, Colombia 2008. Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual. Citado por Jiménez, Jorge. Violencia sexual contra la mujer en los conflictos armados, en INMLCF, Forensis 2010, pág. 162.

162 *Ibid.*, pág. 192

163 La mayor parte de los casos tienen circunstancias no especificadas (11.449 casos correspondientes al 67,6%) o no se tiene información del hecho (5.021 casos equivalentes al 29,68%). INMLCF, Forensis 2010, págs. 168 -169.

164 Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

165 Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Informe de Gestión a 31 de marzo de 2012.

## - *Trata de personas*<sup>166</sup>:

Para los años 2009 y 2010 las mujeres (niñas, adolescentes y adultas) fueron la población mayormente afectada por el delito de trata de personas. De acuerdo a las zonas en donde se denunciaron más casos, se puede concluir que las áreas de mayor vulnerabilidad en cuanto al origen de las víctimas mujeres en el 2010 fueron Bogotá (4) y Valle (3). Mientras que en el 2009 fueron Meta (9) y Bogotá (4).

Al comparar las cifras entre 2009 y 2010, se evidencia una disminución considerable de los casos denunciados, lo que podría explicarse en la falta de conocimiento por parte de la población sobre rutas de atención, denuncia y mecanismos jurídicos de protección para las víctimas de trata de personas<sup>167</sup>. Esto muestra la necesidad de realizar acciones de sensibilización, prevención y promoción de la denuncia de este delito.

## - *Violencia Psicológica*:

Pese a que la violencia psicológica está asociada a todas las formas de violencia contra la mujer, es la tipología más difícil de identificar estadísticamente y de demostrar legalmente. Más allá del daño que causa la violencia física o sexual en la psiquis de una mujer, acciones permanentes y sutiles como insultos, humillaciones, chantajes emocionales, amenazas, aislamiento, entre otros, hacen parte de esta forma de violencia que tiene graves impactos en la salud mental de las mujeres y que debe ser objeto de especial atención e intervención<sup>168</sup>.

En relación a las situaciones de control por parte del esposo o compañero, un 65% de mujeres encuestadas por la ENDS 2010 manifestó haberla padecido. Se presentan diferencias entre las mujeres rurales y las mujeres urbanas pues mientras las primeras reportan haberla padecido en una proporción del 60,4%, las urbanas lo hicieron en un 66,8%. Con respecto a las situaciones de control que más sufren las mujeres, se pueden nombrar las siguientes: el esposo se ha puesto celoso (54,3%), insiste siempre en saber dónde está ella (39%), la acusa de infidelidad (34%), la ignora (33%), y le impide el contacto con amigos o amigas (29%)<sup>169</sup>.

Son las mujeres jóvenes (entre 15 y 24 años) las que más se ven afectadas por estas situaciones, sin embargo, vale la pena notar que en todas las edades el porcentaje de mujeres que reportan algún tipo de control supera el 60%<sup>170</sup>.

166 El delito de trata de personas es definido por el Artículo 188 A del Código Penal (Ley 599 de 2000): “El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación [...] se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación”.

167 Seguimiento a indicadores poblacionales, con enfoque de género. Observatorio de Asuntos de Género. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, año 2010. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/OAG/Documents/Violencia-contra-Mujeres-2010.pdf>

168 Consultoría “Lineamientos de Política Pública para la Prevención, Protección, Atención y Sanción de las Violencias Basadas en Género y contra las mujeres en Colombia”, Agosto 2010, por Fanny Barragán – Martha Jurado para la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Programa Integral contra la VBG.

169 Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y salud, pág. 362.

170 *Ibid.*, pág. 363



Las entrevistas realizadas en el marco de la ENDS 2010 revelan que el 32% de las mujeres alguna vez unidas, reportan haber recibido amenazas por parte de sus esposos o compañeros. Con respecto a la ENDS 2005, el porcentaje permanece estable. De mayor a menor proporción las mujeres reportaron las siguientes amenazas por parte de sus parejas: la de abandono (21%), seguida por la de quitarle los hijos (17%), y por último, la amenaza de quitarle el apoyo económico (16%). Las mujeres de 45 años en adelante son quienes más reportan haber sido amenazadas, de hecho, entre más años tienen las mujeres, el porcentaje que reporta amenaza por parte del esposo va en ascenso<sup>171</sup>.

Por último, el 60,4% de las mujeres rurales y 52,7% de las mujeres de zonas urbanas señalaron haber sido víctimas de alguna forma de control por parte de su esposo o compañero y el 29,9% reconocieron haber sido amenazadas (violencia psicológica).

También se debe considerar como violencia psicológica la violencia que se ejerce a través de las amenazas y actos de intimidación cometidos con ocasión del conflicto armado, así como la especial violencia que implica forzar a las mujeres y a otras víctimas a presenciar y ser testigos de hechos de victimización que se ejerce a través de diversos controles sociales que los actores armados tienen en ciertos territorios del país.

#### - *Violencia económica:*

La inasistencia alimentaria puede considerarse como una forma de violencia económica. En los casos en los que los padres no asumen su responsabilidad y las mujeres se ven obligadas a asumir solas el cuidado y mantenimiento de los hijos e hijas se está produciendo una reducción en su patrimonio y en la capacidad de satisfacer sus necesidades y las de su familia. Este delito es particularmente preocupante cuando afecta a las mujeres que no tienen empleo ni cuentan con otra fuente de ingresos, ya que las hace más vulnerables a caer en la pobreza extrema, incentivando el proceso de feminización de la pobreza.

La inasistencia alimentaria fue el delito de mayor frecuencia a nivel nacional en el periodo comprendido entre agosto de 2009 y mayo de 2010 con 68.546 casos<sup>172</sup>.

---

171 Ibíd.

172 Fiscalía General de la Nación. Informe Audiencia Pública de Rendición de cuentas 2009-2010, pág. 23. Disponible en: <http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/RendiciondeCuentas/audienciapublica2010.pdf>

# COMPONENTES DEL PLAN INTEGRAL PARA GARANTIZAR A LAS MUJERES UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

El Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias busca garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. El Estado Colombiano tiene la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar los actos de discriminación y violencia contra las mujeres cometidos tanto por el Estado como por agentes no estatales. Este accionar no sólo busca trabajar por la atención adecuada y el acceso a la justicia, sino que busca también la transformación de estructuras y mandatos que perpetúan la discriminación y violencia.

El Plan compromete, para alcanzar sus metas, a toda la institucionalidad vinculada en la prevención y atención de las violencias basadas en género, que no sólo debe desarrollar aspectos del Plan en particular, sino actuar interinstitucionalmente en forma coordinada, no sólo a las entidades de carácter nacional sino hacerse realidad en cada uno de los territorios del país.

El Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia está dirigido en primer lugar a las mujeres víctimas de violencias basadas en género que habitan el territorio nacional, y en segundo lugar, a toda la población colombiana que debe comprometerse en la erradicación de las violencias contra las mujeres e incorporar prácticas de prevención de esta problemática en su vida pública y privada.

## **A. Principios orientadores**

El Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias asume los principios orientadores de Política Pública en su integralidad.

## **B. Objetivos**

### *Objetivo General:*

- Asegurar a las mujeres colombianas desde su diversidad el derecho a una vida libre de violencias.

### *Objetivos específicos:*

1. Desarrollar acciones de prevención de las diversas formas de violencias basadas en género destinada a evitar cualquier acto de violencia contra las mujeres<sup>173</sup>.
2. Brindar atención integral y diferenciada a las mujeres víctimas de diversas formas de violencia garantizando el acceso a la justicia, a la salud y a la protección y restitución de sus derechos.
3. Aumentar las capacidades de articulación y coordinación entre las entidades responsables de las distintas estrategias, y en particular, entre las entidades del nivel nacional y las territoriales.
4. Implementar estrategias de integración e interoperabilidad entre los sistemas de información existentes en entidades públicas del país y dar cuenta de la violencia basada en género registrada en Colombia.
5. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de seguimiento y monitoreo al Plan para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

## **C. Estrategias**

El Plan tiene un horizonte de largo plazo (2012-2022), en el cual adelantará las siguientes estrategias:

- Prevención, protección, investigación, sanción y reparación de los actos de violencia basadas en género.
- Operacionalización de la Ley 1257 y sus decretos reglamentarios a nivel nacional y territorial.
- Transformación de los imaginarios sociales y prácticas culturales que naturalizan la violencia contra las mujeres, enfatizando en la prevención de las violencias y tomando en cuenta las particularidades y las diversidades de las mujeres.
- Disminución de la prevalencia de las violencias basadas en género en Colombia.
- Reducción de los niveles de impunidad en los casos de violencias basadas en género.
- Fortalecimiento en la actuación pública de los funcionarios/as públicos el respeto por el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres.

---

<sup>173</sup> Este objetivo comprende la prevención (incluida la detección de la violencia) a través del desarrollo de acciones de sensibilización, formación, información, investigaciones y comunicaciones.

## **D. *Coordinación intersectorial y territorial***

La intersectorialidad y territorialidad será el proceso integral que utilizará el Plan para trabajar sobre el alcance de sus objetivos. El mecanismo de intersectorialidad funcionará mediante un Grupo de Coordinación Intersectorial integrado por funcionarios/as de cada uno de los sectores, que actuarán en representación de la máxima autoridad de su sector. Este grupo tendrá un carácter formal y de acción permanente. Establecerá las reglas operacionales en forma colectiva, planeará las acciones asignando responsabilidades a cada sector y organizando las actividades en conjunto y garantizará la sustentabilidad de las acciones.

El grupo de coordinación intersectorial articulará con el Comité de seguimiento de la Ley 1257 de 2008, y con la Mesa nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer, el Decreto 164 del 2010 y la Mesa de sistemas de información de la Ley 1257.

El mecanismo de coordinación intersectorial también actuará a nivel local, buscando que en los territorios, vía los planes de desarrollo y las leyes vigentes, se articule el Plan Integral a las estrategias de las Políticas locales que se adelanten en la materia.

## **E. *Financiación***

El Plan es concebido no sólo como un conjunto de acciones a llevar a cabo, sino como una estrategia que garantiza recursos y medios necesarios para modificar la actual situación de violencia que enfrentan las mujeres. Por ende, cuenta con asignación objetiva y proporcional de recursos a las metas que desea alcanzar. Así mismo, cuenta con la medición de las acciones con un sistema de indicadores que establezca lo avanzado a través de monitoreo y seguimiento.

Para la financiación del Plan Integral concurrirán los diferentes sectores, entidades estatales y territoriales, empresas privadas y agencias internacionales. El gobierno nacional identificará y determinará los recursos sectoriales que a través del Presupuesto General de la Nación se destinarán.

## **F. *Lineamientos***<sup>174</sup>

### **I. *Lineamientos en prevención de las violencias***

1. Brindar información adecuada sobre el derecho a una vida libre de violencia a población colombiana con pertinencia cultural:
  - 1.1 Elaboración y difusión de materiales de información con pertinencia cultural en relación a los contenidos y normativas que garantizan el derecho de las mujeres a

---

<sup>174</sup> Los temas específicos para garantizar el enfoque diferencial étnico serán tramitados por los mecanismos institucionales respectivos.

vivir una vida libre de violencias en el marco de los programas que adelantan los ministerios.

- 1.2 Difusión de la oferta institucional en atención y prevención de las violencias en los centros de atención y en las entidades educativas y de salud tanto a usuarios/as como a funcionarios/as.
- 1.3 Fortalecimiento de las estrategias de comunicación educativa a nivel nacional y territorial con pertinencia cultural, en particular de la estrategia “Mujer Tienes Derechos”.
- 1.4 Elaboración y aplicación de lineamientos para la incorporación del enfoque de género en las estrategias de seguridad ciudadana, en particular la incorporación de la violencia contra las mujeres ocurrida en el espacio privado en el concepto de seguridad.

Responsables según sus competencias: Ministerios de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Educación Nacional, ICBF, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, Imprenta Nacional, los entes territoriales y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

## 2. Sensibilizar a la sociedad en general para la prevención de la violencia:

- 2.1 Realización de una estrategia de comunicaciones de sensibilización, información, eliminación de estereotipos y con enfoque diferencial por medios masivos de comunicación y traducida en lenguas nativas.
- 2.2 Realización de acción de prevención de las violencias sexuales y de género –incluyendo el reclutamiento forzado– con pertinencia cultural que se produce en el contexto del conflicto armado.
- 2.3 Realización de acciones de prevención de prácticas nocivas para la vida y salud de las mujeres indígenas.
- 2.4 Realización de convenios con empresas periodísticas y agencias de publicidad y pactos con comunicadores para el tratamiento adecuado de las problemáticas de violencia y discriminación por parte de los medios de comunicación.

Responsables según sus competencias: Todos los ministerios y entidades territoriales y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

3. Capacitar y sensibilizar a funcionarios/as públicos en prevención y detección de la violencia:
  - 3.1 Realización de estrategias de comunicación intrainstitucional.

- 3.2 Capacitación especializada y sensibilización a funcionarios/as que trabajan con población en riesgo y atención al público para incorporar en su accionar estrategias de detección y prevención de los diferentes tipos de violencia basada en género con enfoque diferencial.

Responsables según sus competencias: Todos los ministerios, Policía Nacional, FGN, CSJ, DPS y UNP y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

4. Ajustar las políticas públicas según las nuevas necesidades que se observen en el comportamiento de las violencias:
  - 4.1 Desarrollo de diagnósticos e investigaciones sobre las manifestaciones, causas y consecuencias de las violencias basadas en género con enfoque diferencial.
  - 4.2 Fortalecimiento de los Observatorios en violencia, con información desagregada por enfoque diferencial.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y el Derecho, Colciencias, Programa Presidencial de DDHH y DIH, FGN, INMLCF y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

5. Incorporar en los programas del Ministerio de Educación Nacional acciones para la prevención de las violencias basadas en género en la comunidad educativa (implementación del Decreto 4798 de 2011):
  - 5.1 Sensibilización, socialización y difusión a los servidores del Ministerio de Educación Nacional en la Ley 1257 y el Decreto 4798.
  - 5.2 Promover la inclusión de la temática de violencias contra las mujeres en los proyectos pedagógicos transversales.
  - 5.3 Diseño y puesta en marcha de una estrategia para que las universidades adecuen los programas a los contenidos del Decreto en las carreras vinculadas con el tratamiento y atención de víctimas de violencias basadas en género.
  - 5.4 Incorporar el enfoque de género, las violencias basadas en género y, específicamente, las violencias contra niñas y jóvenes tomando en cuenta las diversidades, como categorías de análisis en los sistemas de información del sector.
  - 5.5 Fortalecimiento de los equipos técnicos de las secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, en el enfoque de derechos humanos y equidad de género, a través de procesos de asistencia técnica.
  - 5.6 Promulgación y aplicación de Acto administrativo de lineamientos y rutas para el desarrollo de programas que promuevan la equidad de género, la no violencia contra la mujer e identifique la ruta a seguir por las instituciones educativas en casos de detección de situaciones de violencia atendiendo a las especificidades de los grupos étnicos.

- 5.7 Inclusión de lineamientos en nuevas masculinidades dentro de los programas de educación para la sexualidad y educación para el ejercicio de los derechos humanos.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Educación Nacional (Programa Mentor, SINPADE, SINIES, SPADIES) y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

6. Establecer alianzas con el sector privado para acciones conjuntas de prevención de la violencia:
  - 6.1 Estrategia intersectorial para el fortalecimiento del dialogo social, pactos con empresas privadas para realizar estrategias de prevención de violencia basada en género dirigida a sus empleados/as y a sus grupos de interés.
  - 6.2 Realización de pactos para la realización de actos simbólicos de prevención de la violencia.
  - 6.3 Realización de alianzas con sindicatos y asociaciones de trabajadores para la prevención de la violencia con pertinencia cultural, tomando en cuenta lo urbano y rural.
  - 6.4 Diálogo social para la prevención de las violencias basadas en género al interior de los centros de trabajo.
  - 6.5 Realización y aplicación de recomendaciones para la prevención de diversas formas de violencias basadas en género y dar las garantías para la seguridad de las mujeres en empresas y áreas de influencia del sector minero-energético.
  - 6.6 Realización de alianzas con organizaciones de la sociedad civil para la prevención de la violencia con pertinencia cultural.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Programa Presidencial de Derechos Humanos, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Ministerio de Salud y Protección Social y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

7. Fortalecimiento de las estrategias de movilización social para la prevención de la violencia:
  - 7.1 Apoyo a programas y estrategias de movilización social con organizaciones de carácter municipal a nivel urbano y rural.
  - 7.2 Promoción y fortalecimiento de redes sociales y comunitarias para acciones de movilización social de prevención de la violencia.

Responsables según sus competencias: Ministerios de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Policía Nacional, entidades territoriales y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

## II. *Lineamientos en atención integral y diferenciada*

1. Garantizar una orientación y tratamiento adecuado a las víctimas de violencia con pertinencia cultural:
  - 1.1 Puesta en funcionamiento y difusión de una línea 0800 de orientación para víctimas de diversas formas de violencia a nivel nacional (Decreto 4799).
  - 1.2 Adecuación de rutas de atención para víctimas de violencia en el marco de la Ley 1257 de 2008 y otras a nivel municipal.
  - 1.3 Difusión de material pedagógico con pertinencia cultural de rutas de atención adecuadas a la Ley 1257 y otras leyes afines a la problemática de la violencia.

Responsables según sus competencias: Policía Nacional, FGN, Ministerio de Justicia y del Derecho, ICBF, CSJ y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

2. Adecuación normativa:
  - 2.1 Realización de propuestas de adecuación normativa y de armonización a estándares internacionales de delitos de violencia basada en género no contemplados por la legislación nacional.
  - 2.2 Lineamientos para la implementación de criterios de análisis de género en la política criminal, con énfasis en el tratamiento de la violencia sexual en todos sus ámbitos y contextos.
  - 2.3 Estudio de factibilidad para determinar la pertinencia e implementación de una estructura funcional para las comisarías de familia que responda adecuadamente a las problemáticas de violencias que deben atender y en el marco del respeto y la protección de los derechos de las mujeres desde un enfoque diferencial.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Relaciones Exteriores y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

3. Garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia a través de la investigación, juzgamiento, sanción y reparación adecuada a los casos y tomando en cuenta las particularidades de las mujeres:
  - 3.1 Procesos de formación especializada para funcionarios/as públicos que permitan el adecuado cumplimiento de la debida diligencia sobre la responsabilidad, las sanciones y la reparación que deben imponerse en los delitos de violencia basadas en género.
  - 3.2 Realización de un programa nacional de formación a funcionarios/as del sistema de justicia, con énfasis en comisarios de familia y autoridades competentes en la aplicación de la Ley 1257 de 2008, en enfoque diferencial y en derechos de las víctimas (Decreto 4799 de 2011).
  - 3.3 Formación permanente a nivel de especialización a funcionarios/as públicos del



sistema de justicia para que revierta en mayores garantías de acceso a la justicia a las víctimas de violencias basadas en género.

- 3.4 Construcción, difusión, aplicación y seguimiento de los lineamientos técnicos para comisarios/as de familia en materia de violencia contra la mujer (Decreto 4799 de 2011)
- 3.5 Promoción de espacios amables para las víctimas y sus hijos/as en los procesos de atención.
- 3.6 Aplicación de lineamientos para la atención adecuada de mujeres víctimas de diversas formas de violencias basadas en género, con especial énfasis en las diversas modalidades de violencia sexual que ocurren en el marco del conflicto armado.
- 3.7 Adecuación y aplicación de protocolos de atención a víctimas de violencia de género con pertinencia cultural para las diversas entidades del sistema de justicia y vinculadas.
- 3.8 Fortalecimiento del sistema de Defensoría Pública para las mujeres víctimas de violencia.
- 3.9 Realización de convenios con universidades y entidades privadas para brindar defensa jurídica gratuita a las víctimas.
- 3.10 Evaluación de estrategias de atención integral a mujeres víctimas con énfasis en CAIVAS, CAVIF, Comisarias de Familia y Casas de Justicia FGN, Ministerio de Justicia y del Derecho y municipios.
- 3.11 Apoyo a la creación y fortalecimiento de CAIVAS, CAVIF, Comisarias de Familia y Casas de Justicia en municipios que no cuentan con ellos o que por la demanda deben reforzarse.
- 3.12 Apoyo a la creación de unidades de atención móvil por parte de los municipios en zonas rurales de éstos.
- 3.13 Revisión de la factibilidad para la elaboración de lineamientos técnicos para aplicar en casos de violencias basadas en género en jurisdicciones especiales.
- 3.14 Elaboración y aplicación de lineamientos para la investigación y atención de casos de denuncia sobre violencia sexual y acoso laboral.
- 3.15 Elaboración y aplicación de lineamientos para investigar a los miembros de la Policía, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen actos de violencia contra las niñas y las mujeres.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social, DPS, FGN, CSJ Policía Nacional, INMLCF, Defensoría del Pueblo, ICBF, Comité Técnico de Implementación del Decreto 4799 de 2011 y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

4. Garantizar el acceso a la salud de las mujeres víctimas de violencia tomando en cuenta sus particularidades:
  - 4.1 Reglamentación del Decreto 4796 para la implementación de las medidas de atención para mujeres víctimas de violencia.
  - 4.2 Realización de proceso de formación especializada para funcionarios/as del sistema de salud y asistencia técnica en la aplicación de la Ley 1257 y otras normativas, Decreto 4796 y su reglamentación y en enfoque diferencial.
  - 4.3 Inclusión de una línea estratégica de erradicación de las diferentes formas de vio-

- lencias basadas en género en el Plan Decenal de Salud Pública.
- 4.4 Revisión, actualización e implementación de la Guía de atención a víctimas de violencia de género (Guía de atención a la mujer maltratada, Resolución 412 del 2000).
  - 4.5 Evaluación de las Direcciones Territoriales de Salud, EAPB e IPS y diseño de planes de mejoramiento de atención para víctimas de violencia sexual.
  - 4.6 Garantías al cumplimiento en el POS de la atención en salud mental a mujeres víctimas de violencia.
  - 4.7 Realizar el aseguramiento de las mujeres víctimas de violencias en SGSSS.
  - 4.8 Implementación de mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de las medidas de atención según la Ley 1257 de 2008 (hospedaje, alimentación y transporte) por parte de las EPS a las víctimas de violencia.
  - 4.9 Elaboración y aplicación de lineamientos de tratamiento y rehabilitación en salud mental para agresores de violencia intrafamiliar en el marco de programas de prevención y atención del conflicto familiar.
  - 4.10 Implementación del modelo y protocolo de atención integral a víctimas de violencia sexual del Ministerio de Salud y Protección Social en las direcciones territoriales de salud, EPS e IPS.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Salud y Protección Social, ICBF, actores del SGSSS y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

5. Garantizar adecuadas medidas de protección a las víctimas de violencia según el tipo de problemáticas que enfrentan:
  - 5.1 Diseño y puesta en marcha de una estrategia integral de prevención y protección a nivel nacional, que tome en cuenta el enfoque diferencial de derechos y la especial afectación de las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado, incluyendo a las mujeres líderes amenazadas y con un mecanismo de seguimiento y monitoreo a nivel nacional y territorial.
  - 5.2 Aplicación de lineamientos para el enfoque de género y enfoque diferencial en el Programa de víctimas y testigos de la FGN.
  - 5.3 Creación y puesta en funcionamiento de un Registro Nacional de Medidas de Protección con su respectivo mecanismo de seguimiento y monitoreo (Decreto 4799).
  - 5.4 Seguimiento, fortalecimiento y apoyo al CERREM de mujeres.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, FGN, CSJ, Policía Nacional, Comité Técnico de Implementación del Decreto 4799 de 2011, Unidad Nacional de Protección y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

6. Implementar un programa nacional de medidas de estabilización para las mujeres víctimas de violencias:

- 6.1 Garantizar el cumplimiento de la Ley 1257 en materia de incentivos a las empresas que realizan contratación de mujeres que han denunciado ser víctimas de violencia.
- 6.2 Realizar estrategias para la estabilización educativa y laboral de las mujeres víctimas de violencias basadas en género.
- 6.3 Incentivar la matrícula y permanencia en el sistema educativo de niñas, adolescentes y mujeres que han denunciado ser víctimas de violencia.
- 6.4 Realización de convenios con empresas públicas y privadas para incentivar la participación de mujeres que han denunciado ser víctimas de violencia en programas de deporte, recreación y uso del tiempo libre.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda, DIAN y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

#### 7. Implementación del Decreto laboral 4463 de 2011:

- 7.1 Implementación del Programa de equidad laboral con enfoque diferencial,<sup>175</sup> compuesto por cinco objetivos: desarrollar acciones para la prevención de la discriminación e inequidad en el ámbito laboral por razones de género; reducir los índices de desempleo para la mujer, reducir la informalidad concentrada en la mujer; eliminar brechas salariales entre hombres y mujeres y diseñar y poner en marcha un sistema de vigilancia y control, así como un sistema de monitoreo a indicadores de gestión.
- 7.2 Realización de investigaciones que permitan documentar la problemática de la violencia contra las mujeres incluido el acoso sexual y laboral y contar con recomendaciones para la elaboración de una política de prevención.
- 7.3 Elaboración e implementación de una política de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, con especial énfasis en el acoso sexual.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Trabajo y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

### III. *Lineamientos en articulación y coordinación interinstitucional*

1. Fortalecer los procesos de articulación y coordinación entre las entidades públicas:
  - 1.1 Fortalecimiento a las estrategias de coordinación y articulación interinstitucional, intersectorial y territorial.
  - 1.2 Fortalecimiento de la Mesa nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer, el Decreto 164 del 2010 y la Mesa de sistemas de información de la Ley 1257 de 2008.
  - 1.3 Fortalecimiento del Comité de seguimiento de la Ley 1257 de 2008 para cumplir

<sup>175</sup> El Ministerio de Trabajo, con la asistencia de la ACPEM y del PNUD, cuenta con una versión en negociación del programa de Equidad laboral, el cual ha sido socializado con las entidades de la Mesa de No violencias contra la Mujer y sindicatos.

funciones de monitoreo y control respecto de las entidades competentes en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Se hará especial énfasis de las disposiciones de la Ley 1542 de 2012.

- 1.4 Articulación del Plan con las disposiciones normativas nacionales e internacionales en relación a la violencia contra las mujeres y temas conexos.
- 1.5 Articulación de las propuestas de formación para la comunidad educativa en relación con violencia contra mujeres y niñas en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos –PLANEDH–.
- 1.6 Articulación de los procesos de generación de conocimiento sobre la problemática de las violencias basadas en género.
- 1.7 Creación y puesta en marcha de un mecanismo de coordinación entre el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias y los planes de desarrollo municipales.
- 1.8 Promoción de intercambio de experiencias exitosas a nivel nacional y municipal para avanzar en la erradicación de la violencia basada en género.
- 1.9 Seguimiento a las recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.
- 1.10 Articulación del Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias con la Estrategia de lucha contra la trata de personas; con la Política de atención a la infancia y la adolescencia; con el ente líder del Plan nacional de atención y reparación a víctimas; con la Política Haz Paz; con la Política de discapacidad; con el Plan de la Comisión de Género de las Altas Cortes; con la Política de igualdad y no discriminación de la Fiscalía General de la Nación; con el Plan integral para la prevención y atención del impacto desproporcionado del desplazamiento en la vida de las mujeres; con las políticas nacionales de seguridad; y con el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Mesa para la erradicación de la violencia, Comité de la Ley 1257, Estrategias intercomités: subcomité coordinador de prevención, atención, judicialización y sistemas de información de violencia sexual, FGN, CSJ, Policía Nacional, INMLCF, Programa de DDHH y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

2. Establecimiento de mecanismos de intercambio de las bases de datos sobre violencia basada en género de las entidades públicas bajo estándares estrictos de calidad, seguridad y oportunidad:
  - 2.1 Integración de los sistemas de información existentes para que den cuenta de la situación de violencia contra la mujer en su diversidad en el país.
  - 2.2 Incorporación en las herramientas de medición del enfoque étnico y diversas formas de violencia.
  - 2.3 Puesta en funcionamiento del Observatorio de Violencia del Ministerio de Salud y Protección Social de alcance nacional.
  - 2.4 Apoyo para la creación y puesta en funcionamiento de Observatorios de violencia

de carácter departamental y municipal.

- 2.5 Fortalecimiento del Observatorio de Asuntos de Género de ACPEM.
- 2.6 Incorporación en los sistemas de información de variables que den cuenta de sanciones disciplinarias a funcionarios públicos que no aplican el marco jurídico de derechos humanos de las mujeres; número de casos tipificados por parte de fiscales y aplicación por jueces del agravante al homicidio cometido contra una mujer por el hecho de ser mujer (feminicidio); nivel de cumplimiento de la disposición de la Ley 1257 de incorporar en los Planes de Desarrollo Territoriales un capítulo sobre la No Violencia Contra las Mujeres; nivel de incorporación en la agenda de los Consejos de Política Social Territoriales de la temática de violencia contra las mujeres, entre otras.

Responsables según sus competencias: Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional, Mesa para la erradicación de la violencia, Comité de la Ley 1257, Estrategias inter comités: subcomité coordinador de prevención, atención, judicialización y sistemas de información de violencia sexual, FGN, CSJ, Policía Nacional, INMLCF y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

#### *IV. Lineamientos de seguimiento y monitoreo*

1. Garantizar el seguimiento y monitoreo al proceso de implementación del Plan y evaluación del impacto de las políticas de prevención y atención en violencia basada en género y la adecuada rendición de cuentas ante la sociedad:
  - 1.1 Diseño, puesta en marcha y difusión de un tablero de control para el seguimiento del proceso de implementación del Plan.
  - 1.2 Lineamientos para la planeación institucional, incluyendo indicadores basados en género, que permitan dar cuenta de las acciones que las entidades están tomando en materia de violencia de Género.
  - 1.3 Consolidación de un sistema de medición y evaluación de impacto.
  - 1.4 Realización de eventos públicos de carácter nacional y departamental para presentar informes de rendición de cuentas del Plan.
  - 1.5 Creación de un mecanismo para presentar quejas de funcionarios/as que no cumplen con el Plan al Comité de seguimiento de la Ley 1257.
  - 1.6 Fortalecimiento de la participación de las organizaciones de mujeres que trabajan en la implementación de la Ley 1257 en los escenarios de seguimiento a la Ley y en los procesos de intercambio de información con las entidades responsables de hacer el seguimiento.

Responsables según sus competencias: DNP, PGN y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

# ANEXOS POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES

## Anexo Construcción de paz

### Anexo 1. Reporte desaparición clasificada como presuntamente forzada por sexo

Periodo 2002-2011

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Casos Mujeres	201	170	132	90	66	96	91	92	53	52	1043
Casos Hombres	1736	1373	1077	730	489	520	496	418	286	185	7310
Total por año	1937	1543	1209	820	555	616	587	510	339	237	8353
Porcentaje de casos correspondientes a mujeres	10,4	11,0	10,9	11,0	11,9	15,6	15,5	18,0	15,6	21,9	12,5

Fuente: SIRDEC, abril 23 de 2012.

### Anexo 2. Principales delitos en hechos confesados - Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.

Delitos	Hechos confesados	Proporción
Masacres	894	2,1
Homicidio	23.092	54,5
Reclutamiento ilícito	1.487	3,5
Desaparición forzada	3.272	7,7
Desplazamiento forzado	10.264	24,2
Extorsión	997	2,4

<b>Secuestro</b>	<b>1.535</b>	<b>3,6</b>
<b>Violencia Sexual</b>	<b>79</b>	<b>0,2</b>
<b>Tortura</b>	<b>713</b>	<b>1,7</b>
<b>Tráfico, fabricación o porte de Estupefacientes</b>	<b>62</b>	<b>0,1</b>
<b>Total</b>	<b>42.395</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Reporte del 21 de marzo de 2012.*

*Anexo No 3 Reporte de población desplazada según sexo. Periodo 2007-2010*

<b>Año</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Porcentaje de mujeres</b>
<b>2007</b>	<b>178177</b>	<b>166805</b>	<b>344982</b>	<b>51,6</b>
<b>2008</b>	<b>162329</b>	<b>151042</b>	<b>313371</b>	<b>51,8</b>
<b>2009</b>	<b>101391</b>	<b>92676</b>	<b>194067</b>	<b>52,2</b>
<b>2010</b>	<b>75087</b>	<b>68201</b>	<b>143288</b>	<b>52,4</b>

*Fuente: Registro único de población desplazada.*

## Salud integral y derechos sexuales y reproductivos

### Anexo 1. Características sociodemográficas de las personas con discapacidad en Colombia

Pertenenencia étnica	Total de casos registrados		Sexo					
			Hombre		Mujer		No se registró	
	N	%	n	%	n	%	N	%
RROM	260	0,0	134	51,5	125	48,1	1	
Indígena	19.765	2,3	9.718	49,2	10.022	50,7	25	
Mestizo u otro diferente	791.936	91,9	375.742	47,4	415.705	52,5	489	
Afrodescendiente	37.645	4,4	17.191	45,7	20.426	54,3	28	
No definido en el registro	9.646	1,1	4.790	49,7	4.854	50,3	2	
Palenquero	829	0,1	409	49,3	418	50,4	2	0,2
Raizal	1.305	0,2	599	45,9	705	54,0	1	0,1
Zona de residencia	n	%	n	%	n	%	n	
Centro Poblado	74.475	8,6	37.336	50,1	37.097	49,8	42	
Zona Rural	152.681	17,7	81.120	53,1	71.462	46,8	99	
Zona Urbana	634.230	73,6	290.127	45,7	343.696	54,2	407	



Tipo de afiliación al SGSSS	n	%	n	%	N	%	n	
Subsidiado	476.171	55,3	224.422	47,1	251.484	52,8	265	
Contributivo	172.827	20,1	76.371	44,2	96.318	55,7	138	
Ninguno - No registra	105.715	12,3	54.861	51,9	50.770	48,0	84	
Vinculado	92.698	10,8	45.853	49,5	46.795	50,5	50	
Régimen especial	13.975	1,6	7.076	50,6	6.888	49,3	11	
Valor promedio de ingresos mensuales	n	%	n	%	n	%	n	%
Sin Ingreso	520.479	60,4	225.036	43,2	295.152	56,7	291	
Menos de \$500,000	269.171	31,2	146.423	54,4	122.557	45,5	191	
De \$500,001 a 1,000,000	24.113	2,8	14.504	60,2	9.586	39,8	23	
De \$1,000,001 a 1,500,000	3.294	0,4	2.051	62,3	1.242	37,7	1	
De \$1,500,001 a 2,000,000	1.637	0,2	1.001	61,1	635	38,8	1	
De \$2,000,001 a 2,500,000	496	0,1	284	57,3	212	42,7	0	
Más de \$2,500,001	1.466	0,2	909	62,0	557	38,0	0	

No informa	40.730	4,7	18.375	45,1	22.314	54,8	41	
<b>Último año escolar aprobado</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Preescolar	22.543	2,6	11.658	51,7	10.868	48,2	17	0,1
Primaria	367.968	42,7	171.953	46,7	195.764	53,2	251	0,1
Secundaria	147.359	17,1	70.662	48,0	76.621	52,0	76	0,1
Técnico	13.366	1,6	5.728	42,9	7.629	57,1	9	0,1
Universitario	13.281	1,5	6.941	52,3	6.332	47,7	8	0,1
Postgrado	2.553	0,3	1.279	50,1	1.271	49,8	3	0,1
No aplica	294.316	34,2	140.362	47,7	153.770	52,2	184	0,1
<b>Estrato de la vivienda que habita</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Uno	373.278	43,3	181.842	48,7	191.183	51,2	253	0,1
Dos	308.826	35,9	144.632	46,8	164.023	53,1	171	0,1
Tres	131.922	15,3	57.876	43,9	73.964	56,1	82	0,1
Cuatro	13.000	1,5	5.545	42,7	7.445	57,3	10	0,1
Cinco	2.815	0,3	1.276	45,3	1.538	54,6	1	0,0
Seis	752	0,1	344	45,7	408	54,3	0	0,0
No definido	30.793	3,6	17.068	55,4	13.694	44,5	31	0,1

## Anexo Territorio, Hábitat y Medio Ambiente.

### Anexo 1. Indicadores de pobreza, 2010-2011

Indicador	Nacional		Urbano		Rural	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Ingreso per cápita	445.524	478.658	528.705	566.192	180.395	196.672
Porcentaje de personas en Pobreza	37,2	34,1	33,3	30,3	49,7	46,1
Porcentaje de personas en Pobreza extrema	12,3	10,6	8,3	7	25	22,1
Índice de pobreza multidimensional	30,4	29,4	23,5	22,2	53,1	53,1

Fuente: DANE con base en la Gran encuesta integrada de hogares 2010 – 2011

### Anexo 2. Porcentaje de personas menores de cinco años por sitio o persona con quien permanecen la mayor parte del tiempo entre semana 2010-2011<sup>176</sup>

Sitio o persona con quien permanecen los menores de cinco años	Total nacional		Cabecera		Resto	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Con su padre o madre en la casa	52,7	53,3	46,6	46,5	67,7	71,2
Hogar comunitario, guardería o jardín	32,6	31,8	37,0	36,7	21,7	18,9
Al cuidado de otra persona en otro sitio	13,2	12,6	14,9	14,5	9,2	8,0
Con su padre o madre en el trabajo	1,6	2,2	1,6	2,3	1,5	1,9

Fuente: DANE. Encuesta calidad de vida de 2010 y 2011

176 Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Presentacion\\_ECV\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Presentacion_ECV_2011.pdf)

## ANEXOS PLAN INTEGRAL PARA GARANTIZAR A LAS MUJERES UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

### Anexo 1. Mujeres fallecidas en homicidio según grupo vulnerable<sup>177</sup>

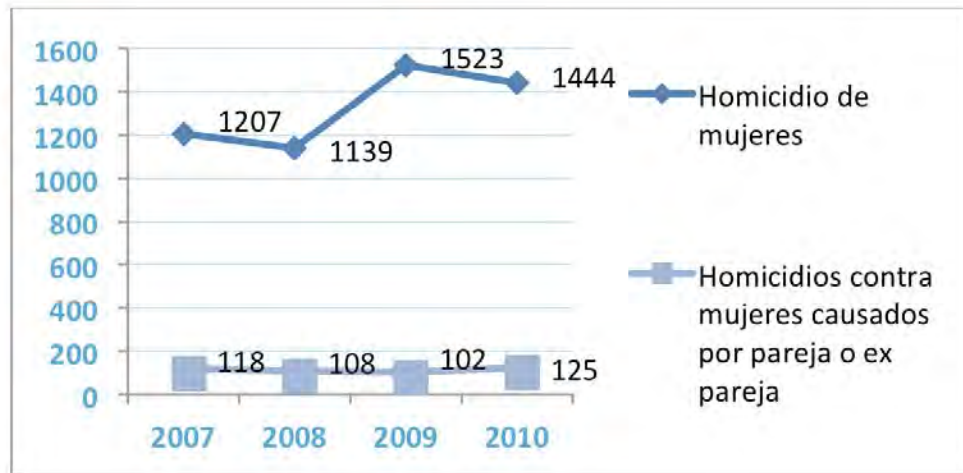
Colombia 2004 - 2008

GRUPO VULNERABLE	AÑO					TOTAL GENERAL
	2004	2005	2006	2007	2008	
Trabajadoras Sexuales	63	47	21	27	22	180
Campesinas	46	30	32	39	19	166
Presunta colaboradora de grupo ilegal	26	30	15	43	19	133
Indigente-recicladora	31	8	9	23	21	92
Adictas (Consumidoras de Drogas)	10	10	4	19	20	63
Maestra – Educadora	16	13	8	8	11	56
Grupos Étnicos	7	6	8	10	14	45
Desmovilizadas / Reinsertadas	9	1	5	3	8	26
Otros	165	29	22	80	132	428
<b>Total</b>	<b>373</b>	<b>174</b>	<b>124</b>	<b>252</b>	<b>266</b>	<b>1.189</b>

Fuente: INMLCF/DRIP/SIRDEC. Masatugo.

<sup>177</sup> Hasta el año 2010 el INML visibilizó la variable Grupo Vulnerable, que no tiene en cuenta si el hecho violento tiene relación con la pertenencia de la víctima al grupo. Actualmente el Instituto identifica la variable factor de vulnerabilidad que influye en el hecho violento que hace referencia al factor específico económico, político, sociocultural que, ligado a la identidad de la persona (sexo, edad, escolaridad, situación migratoria, etc.), pone a los individuos en situaciones que pueden limitar su capacidad para prevenir o responder a los riesgos. Las categorías de esta variable son Discapacidad, Desplazamiento forzado, Consumo de sustancias psicoactivas, Orientación sexual diversa, Ejercicio del Trabajo Sexual, Ejercicio de actividades de Derechos Humanos, Ejercicio de actividades sindicales o gremiales, Ejercicio de actividades políticas, Ejercicio de actividades relacionadas con la salud en zonas de conflicto, Ejercicio de actividades judiciales en zonas de conflicto, Pertenencia a tribus urbanas, Habitante de la calle, Niños, niñas y adolescentes en Estado de Abandono, Niños, niñas y adolescentes bajo protección del ICBF, Personas bajo custodia y Personas desmovilizadas o reinsertadas. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, INMLCF.

*Anexo 2. Homicidios de mujeres y homicidios contra mujeres causados por la pareja o ex pareja Colombia 2007 -2010*



Fuente de los datos: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

*Anexo 3. Violencia Intrafamiliar de pareja según sexo de la víctima, porcentaje de casos correspondientes a mujeres*

Colombia 2007 - 2011

Año	Hombre	Mujer	% casos de mujeres	TOTAL
2007	3.955	36.700	90,3	40.655
2008	5.738	46.905	89,1	52.643
2009	6.882	53.612	88,6	60.494
2010	6.688	51.155	88,4	57.843
2011	5.957	43.989	88,1	49.946
2007 - 2011	29.220	232.361	88,8	261.581

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.

*Anexo 4. Violencia Intrafamiliar de pareja contra las mujeres según grupo de edad  
Colombia 2007 -2011*

Grupo de edad	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Total por grupo de edad	Porcentaje de casos
(00-04)	-	-	-	-	-	0	0,00
(05-09)	-	-	-	-	-	0	0,00
(10-14)	73	123	152	132	111	591	0,25
(15-17)	1057	1594	1778	1694	1591	7714	3,32
(18-19)	1847	2796	3029	2970	2574	13216	5,69
(20-24)	7838	10609	12095	11412	10103	52057	22,40
(25-29)	8703	11126	12665	11959	10000	54453	23,43
(30-34)	6725	8377	9505	9288	8101	41996	18,07
(35-39)	4841	5729	6534	6028	5204	28336	12,19
(40-44)	3064	3590	4152	3919	3206	17931	7,72
(45-49)	1455	1662	2068	2091	1714	8990	3,87
(50-54)	671	812	1014	993	813	4303	1,85
(55-59)	258	296	372	398	328	1652	0,71
(60-64)	92	106	143	140	145	626	0,27
(65-69)	52	53	54	69	55	283	0,12
(70-74)	16	23	32	36	31	138	0,06
(75-79)	6	5	9	10	9	39	0,02
(80 Y MÁS)	2	4	10	16	4	36	0,02
<b>TOTAL COLOMBIA</b>	<b>36700</b>	<b>46905</b>	<b>53612</b>	<b>51155</b>	<b>43989</b>	<b>232361</b>	<b>100,000</b>

*Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.*

Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - GCRNV

Base: Sistema de Información para el análisis de la violencia y la accidentalidad en Colombia- SIAVAC

p: Información preliminar sujeta a cambios por actualización

(Consulta base SIAVAC: 24 de enero/2012 - fecha de corte: 31 de diciembre/2011)

*Anexo 5. Exámenes médico legales practicados por presunto delito sexual según sexo de la víctima y año del hecho*

*Colombia 2007 - 2011*

<b>Año</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>% casos mujeres</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2007</b>	2.858	15.043	84,0	17.901
<b>2008</b>	2.984	15.886	84,2	18.870
<b>2009</b>	3.352	18.067	84,4	21.419
<b>2010</b>	3.226	16.916	84,0	20.142
<b>2011</b>	3.615	18.982	81,4	22.597
<b>2007-2011</b>	16.035	84894		100.929

*Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.*