



Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013

Noviembre de 2017

Tabla de contenido

Presentación	10
1. Evaluación Institucional de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres.....	14
1.1. Síntesis metodológica de la Evaluación Institucional.....	14
1.2. Alcance y avances de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para la Mujeres (CONPES 161).....	18
1.2.1. Alcance y Objetivos	18
1.2.2. Estructura y avances por eje	20
1.2.2.1. Eje 1: Transformación Cultural y Construcción de Paz.....	20
1.2.2.2. Eje 2. Autonomía económica y acceso a activos.....	29
1.2.2.3. Eje 3. Participación en los escenarios de poder y toma de decisión.....	35
1.2.2.4. Eje 4. Salud sexual y derechos sexuales y reproductivos.....	38
1.2.2.5. Eje 5. Enfoque de género en la educación	41
1.2.2.6. Eje 6. Plan para garantizar una vida libre de violencias	45
1.2.3. Monitoreo y seguimiento de la Política	56
1.2.4. Participación de las mujeres, las organizaciones de mujeres y sus redes en la construcción y seguimiento del CONPES 161.....	59
1.3. Arquitectura Institucional.....	60
1.3.1.Coordinación y articulación de la institucionalidad	60
1.3.2. Entidades ejecutoras a nivel nacional	68
1.3.2.1.Transversalización.....	68
1.3.2.2. Enfoque diferencial	82
1.3.2.3. Articulación nación-nación.....	85
1.3.2.4. Articulación nación-territorio.....	88
1.3.2.5. Espacios de participación (nación-sociedad civil)	93
1.3.2.6. Presupuesto	102
1.3.2.7. Avances y desafíos de la sostenibilidad e implementación de la política	106
1.3.2.8.Ranking institucional	110
1.4. Territorialización de la Política.....	122
1.4.1. Experiencias de creación de Políticas Públicas de Equidad de Género e Institucionalidad para las Mujeres	123
1.4.1.1. Factores de éxito	123
1.4.1.2. Debilidades y obstáculos.....	127
1.4.1.3. Retos	128
1.4.2. Programa para el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres en el departamento del Atlántico	129
1.4.2.1. Presentación del programa y resultados.....	129
1.4.2.2. Factores de éxito	130
1.4.2.3. Debilidades y obstáculos.....	131
1.4.2.4. Retos	132
1.4.3. Proceso de incidencia de organizaciones de mujeres en la implementación de la Política de Equidad de Género en el municipio de Buenaventura.....	132
1.4.3.1. La red de organizaciones de mujeres, el proceso de incidencia y resultados.....	132
1.4.3.2. Factores de éxito internos o buenas prácticas.....	133
1.4.3.3. Debilidades y obstáculos.....	134
1.4.3.4. Retos	134

1.4.4. Transversalización del enfoque de género en la planeación y la presupuestación en Villavicencio	135
1.4.4.1. Surgimiento de la iniciativa	135
1.4.4.2. La implementación y los resultados	135
1.4.4.3. Factores de éxito	136
1.4.4.4. Debilidades.....	137
1.4.4.5. Retos	137
1.4.5. Territorialización de la política desde la voz de las mujeres	138
2. Evaluación de Resultados de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres.....	139
2.1. Programa EQUIPARES	139
2.1.1. Panorama Laboral de las Mujeres en Colombia	139
2.1.2. El Programa	146
2.1.2.1. Antecedentes	146
2.1.2.2. Objetivos y dimensiones	147
2.1.2.3. Actores y roles.....	148
2.1.2.4. Operación.....	149
2.1.3. Metodología de evaluación.....	151
2.1.4. Resultados.....	153
2.1.4.1. Dimensión Reclutamiento y Selección	154
2.1.4.2. Promoción y desarrollo profesional	159
2.1.4.3. Capacitación	163
2.1.4.4. Remuneración y salario.....	165
2.1.4.5. Conciliación de la vida familiar, personal y laboral con y de la coparentalidad.....	169
2.1.4.6. Acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo.....	173
2.1.4.7. Ambiente laboral y salud	176
2.1.4.8. Comunicación no sexista y lenguaje incluyente.....	180
2.1.5. Factores asociados a los beneficios del Programa Sello laboral EQUIPARES	192
2.1.5.1. Principales resultados por dimensión de equidad laboral	195
2.1.5.2. Modelo agregado de beneficios.....	203
2.1.5.3. Hallazgos relevantes y consolidados.....	208
2.1.6. Factores de éxito y debilidades del programa	210
2.1.7. Incentivos	216
2.1.8. Contribución de Equipares al CONPES 161	221
2.2. Más Mujeres. Más democracia	222
2.2.1. Notas sobre la participación de las mujeres en política en Colombia.....	222
2.2.1.1. Cambios normativos favorables.....	222
2.2.1.2. Cifras sobre logros en la elegibilidad de mujeres.....	224
2.2.1.3. Obstáculos para la participación política de las mujeres	226
2.2.1.4. Otras características de la participación política de las mujeres	235
2.2.2. Descripción del programa.....	238
2.2.3. Síntesis de la metodología de evaluación	241
2.2.4. Resultados	243
2.2.4.1. Pertinencia y calidad de la formación	243
2.2.4.2. Mejoras en las habilidades políticas de las mujeres	246
2.2.4.3. Incidencia de las mujeres electas en relación con los derechos de las mujeres.....	249
2.2.4.4. Otras iniciativas para fortalecer las capacitaciones	252
2.2.4.5. Aportes del Programa Más Mujeres Más democracia al CONPES 161	254
2.3. Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida Libre Violencias	255

2.3.1. Descripción del programa.....	255
2.3.2. Síntesis de la metodología de evaluación	260
2.3.3. Resultados	262
2.3.3.1. Cambios en los conocimientos.....	262
2.3.3.2. Cambios en las prácticas	266
2.3.3.3. Fortalezas y debilidades	273
2.3.3.4. Propuestas para el mejoramiento de la Estrategia	281
2.3.3.5. Contribución de la Estrategia a la política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos y al CONPES 161	285
2.4. Convivencia Escolar y prácticas hacia la igualdad y no discriminación de las niñas y los adolescentes en las instituciones educativas	290
2.4.1. Panorama nacional e internacional sobre las violencias en la escuela: relaciones y prácticas pedagógicas.....	290
2.4.2. Un acercamiento al Programa de Convivencia Escolar	293
2.4.3. Aspectos metodológicos para el desarrollo del estudio	297
2.4.4. Resultados	300
2.4.4.1. Convivencia Escolar	300
2.4.4.2. Procesos de formación en torno a la convivencia escolar	331
2.4.4.3. Participación de niñas y adolescentes: mecanismos y representación escolar	337
2.4.4.4. Ambientes de enseñanza-aprendizaje: prácticas pedagógicas incluyentes.....	346
2.4.4.5. Aportes del Programa de Convivencia Escolar al CONPES 161	367
2.5. CAPIV, CAIVAS y Línea 155	368
2.5.1. Las violencias contra las mujeres en Colombia	368
2.5.1.1. Violencia sexual.....	372
2.5.1.2. Asesinatos de mujeres	373
2.5.1.3. Violencia psicológica	374
2.5.2. Evaluación de resultados Línea 155	375
2.5.2.1. Descripción y funcionamiento de la Línea 155.....	375
2.5.2.2. Síntesis de la metodología de evaluación para Línea 155.....	377
2.5.2.3. Resultados evaluación Línea 155	379
2.5.3. Evaluación de resultados CAIVAS y CAPIV.....	393
2.5.3.1. Los modelos CAIVAS y CAPIV en el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de Violencias	393
2.5.3.2. Descripción y funcionamiento.....	396
2.5.3.3. Síntesis de la metodología de evaluación	400
2.5.3.4. Resultados	402
2.5.4. Aportes de CAIVAS, CAPIV y Línea 155 al CONPES 161	441
3. Mecanismo de Participación	443
3.1. Presentación.....	443
3.2. Resultados	445
3.2.1. Conocimiento y participación en la construcción del CONPES 161	445
3.2.2. Inclusión de las problemáticas de las mujeres	447
3.2.3. El proceso de socialización del CONPES	449
3.2.4. Sobre la eficacia de las acciones para impactar la vida de las mujeres.....	451
3.2.5. Territorialización de la política	453
3.2.6. Participación e incidencia	455
3.2.7. Articulación nación territorio: El papel de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	456

4. Conclusiones	457
4.1. Evaluación Institucional.....	457
4.2. Evaluación de resultados.....	464
4.2.1. Programa Equipares	464
4.2.2. Más Mujeres, Más democracia	468
4.2.3. Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias	468
4.3.4. Convivencia Escolar y prácticas hacia la igualdad y no discriminación de las niñas y las adolescentes en las instituciones educativas.....	469
4.3.5. Centro de Atención Integral a Víctimas de abuso sexual-CAIVAS, Centro de Atención Penal Integral a Víctimas-CAPIV y Línea 155	472
5. Bibliografía	475

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Entrevistas semiestructuradas efectuadas para la Evaluación Institucional según unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones.....	16
Cuadro 2. Acciones concretas del Eje 1 que lograron el cumplimiento de meta	23
Cuadro 3. Acciones concretas del Eje 1 que no alcanzaron el cumplimiento de meta	26
Cuadro 4. Acciones concretas del Eje 2 que lograron el cumplimiento de meta	30
Cuadro 5. Acciones concretas del Eje 2 que no alcanzaron el cumplimiento de meta	33
Cuadro 6. Acciones concretas del Eje 3 que lograron el cumplimiento de meta	36
Cuadro 7. Acciones concretas del Eje 4 que lograron el cumplimiento de meta	40
Cuadro 8. Acciones concretas del Eje 5 que lograron el cumplimiento de meta	43
Cuadro 9. Acciones concretas del Eje 5 que no alcanzaron el cumplimiento de meta	44
Cuadro 10. Acciones concretas del Eje 6 que lograron el cumplimiento de meta	47
Cuadro 11. Acciones concretas del Eje 6 que no alcanzaron el cumplimiento de meta	52
Cuadro 12. Cumplimiento de Plan de Acción, Corte a diciembre de 2016.....	56
Cuadro 13. Composición y funcionamiento de la Comisión Intersectorial.....	60
Cuadro 14. Funciones de la Comisión, la Secretaría Técnica y el Comité Técnico.....	61
Cuadro 15. Porcentaje total del presupuesto del Estado asignado a Mecanismos Nacionales para la Mujer	65
Cuadro 16. Entidades del orden nacional con responsabilidades en la implementación del CONPES 161 que cuentan con grupos de género formalizados.....	70
Cuadro 17. Entidades del orden nacional con responsabilidad en la implementación del CONPES 161 que cuentan con grupos de género, pero no están formalizados.....	71
Cuadro 18. Entidades del orden nacional que no cuentan con grupos de género.....	72
Cuadro 19. Entidades destacadas en cuanto a la incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuesto	80
Cuadro 20. Estrategias o experiencias de articulación nación – nación	86
Cuadro 21. Experiencias de articulación nación-territorio con amplia cobertura a nivel territorial	90
Cuadro 22. Experiencias de articulación nación-territorio con cobertura territorial limitada	91
Cuadro 23. Entidades del orden nacional con espacios de participación y sus características	94
Cuadro 24. Rubros de inversión del Presupuesto General de la Nación	103

Cuadro 25. Costos estimados de las acciones incluidas en el CONPES 161 y recursos asignados por entidad.....	105
Cuadro 26. Factores que ponen en riesgo la sostenibilidad y el avance de la Política de Equidad de Género.....	108
Cuadro 27. Ponderación según criterio.....	113
Cuadro 28. Cuartiles del número de acciones para agrupar instituciones	115
Cuadro 29. Ranking con criterio 1 (Ponderación iguales)	116
Cuadro 30. Ranking con criterio 2 (expertos/as)	117
Cuadro 31. Tablero de control	118
Cuadro 32. Resultados detallados por entidad para construcción de ranking y tablero de control	120
Cuadro 33. Dimensión del SGIG-Equipares	147
Cuadro 34. Técnicas, unidades de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de Resultados de Equipares	152
Cuadro 35. Medidas orientadoras para la dimensión Reclutamiento y selección según tipos de medidas	155
Cuadro 36. Medidas orientadoras para la dimensión Promoción y desarrollo profesional, según tipos de medidas	159
Cuadro 37. Medidas orientadoras para la dimensión Capacitación, según tipos de medidas	163
Cuadro 38. Medidas orientadoras para la dimensión Remuneración y salario, según tipos de medidas	166
Cuadro 39. Medidas orientadas para la dimensión Conciliación de la vida familiar, personal y laboral con y de la coparentalidad, según tipos de medidas	169
Cuadro 40. Medidas orientadoras para la dimensión de Acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo, según tipos de medidas	174
Cuadro 41. Medidas orientadoras para la dimensión de Ambiente laboral y salud en el lugar de trabajo, según tipo de medidas.....	177
Cuadro 42. Medidas orientadoras para la Comunicación no sexista y lenguaje incluyente en el lugar de trabajo, según tipos de medidas	181
Cuadro 43. Criterios para clasificar las medidas adoptadas por las empresas incluidas en la evaluación entre medidas blandas y medidas duras	185
Cuadro 44. Parámetros de bondad de ajuste de los modelos	204
Cuadro 45. Resultados de los modelos por dimensión según tasas de efecto relativo (odds ratio) y nivel de significancia de las variables	205
Cuadro 46. Resultados del modelo agregado de beneficios según tasas de efecto relativo (odds ratio) y nivel de significancia de las variables.....	208
Cuadro 47. División territorial Más mujeres, Más democracia.....	240
Cuadro 48. Entrevistas realizadas para la Evaluación de Resultados, programas Más mujeres, Más democracia	242
Cuadro 49. Datos de cobertura por año. Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias	258
Cuadro 50. Técnicas, unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información	261
Cuadro 51. Técnicas, unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de Resultados Guía 49	298

Cuadro 52. Establecimientos educativos que realizaron análisis de contexto e identificaron las situaciones que afectan de manera directa a las niñas y las adolescentes.....	301
Cuadro 53. Establecimientos Educativos donde se implementa la Ruta de Atención Integral para la promoción, prevención, atención y seguimiento de situaciones que afectan la convivencia escolar	306
Cuadro 54. Establecimientos educativos según la realización de la actualización del Manual de Convivencia.....	307
Cuadro 55. Establecimientos educativos que cuentan con protocolos para atender las situaciones que afectan la convivencia escolar.....	311
Cuadro 56. Establecimientos educativos que han socializado los protocolos de atención para la atención de violencias	313
Cuadro 57. Establecimientos educativos según existencia de Comité Escolar de Convivencia	315
Cuadro 58. Establecimientos educativos según la frecuencia que con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y las adolescentes durante el segundo semestre de 2016.....	318
Cuadro 59. Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y las adolescentes durante el segundo semestre de 2016.....	319
Cuadro 60. Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y adolescentes en la institución educativa durante el segundo semestre de 2016.....	321
Cuadro 61. Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y adolescentes durante el segundo semestre de 2016.....	323
Cuadro 62. Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y las adolescentes durante el segundo semestre de 2016.....	325
Cuadro 63. Establecimientos educativos cuyos protocolos de atención contienen orientaciones para el manejo de situaciones específicas que afectan a las niñas y las adolescentes.....	328
Cuadro 64. Establecimientos educativos que presentaron situaciones de convivencia escolar que afectan a las niñas y mujeres y no aplicaron los protocolos, según la razón por la cual no se aplicaron	330
Cuadro 65. Establecimientos educativos según el porcentaje de docentes capacitados en temas relacionados con convivencia escolar y no discriminación de las niñas y adolescentes.....	331
Cuadro 66. Establecimientos educativos según la percepción de beneficios que los docentes manifiestan sobre los procesos formativos.....	334
Cuadro 67. Establecimientos educativos donde los estudiantes han recibido formación en convivencia escolar y demás temas abordados en la Ley 1620 y sus desarrollos posteriores (Decreto y Guía 49).....	334
Cuadro 68. Establecimientos educativos según el porcentaje de estudiantes capacitados en temas relacionados con convivencia escolar y no discriminación de las niñas y adolescentes.....	335
Cuadro 69. Establecimientos educativos según la percepción de los/las docentes sobre los beneficios a los/las estudiantes de la formación en temas de convivencia escolar	336
Cuadro 70. Técnicas, unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de Resultados de la Línea 155.....	378
Cuadro 71. Técnicas, unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de Resultados de los modelos CAPIV y CAIVAS.....	401
Cuadro 72. Talleres regionales realizados, cantidad de asistentes y fechas de realización	444

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de presupuesto CPEM con respecto al presupuesto nacional.....	65
Gráfico 2. Porcentaje del presupuesto general etiquetado para mujeres (2013-2017).....	104
Gráfico 3. Porcentaje de personas que están de acuerdo o totalmente de acuerdo con el enunciado “existen dificultades para el acceso de las mujeres al trabajo” según zona, sexo, edad, regiones, subregiones, nivel socioeconómico, ocupación e ingresos	143
Gráfico 4. Porcentaje de personas que están de acuerdo o totalmente de acuerdo con el enunciado: “en los lugares de trabajo hay trato discriminatorio hacia las mujeres” según zona, sexo, edad, regiones, subregiones, nivel socioeconómico, ocupación e ingresos	144
Gráfico 5. Porcentaje de personas que están de acuerdo o totalmente de acuerdo con el enunciado: “los hombres ganan más que las mujeres haciendo lo mismo en el trabajo” según zona, sexo, edad, regiones, subregiones, nivel socioeconómico, ocupación e ingresos	145
Gráfico 6. Porcentaje de trabajadores/as de las empresas vinculadas a Equipares según beneficio personas de las medidas de Reclutamiento y selección	158
Gráfico 7. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos por las medidas relacionadas con la dimensión de Promoción y desarrollo profesional	162
Gráfico 8. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión Capacitación	165
Gráfico 9. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión de Remuneración y salario	168
Gráfico 10. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y de la coparentalidad	173
Gráfico 11. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión de Acoso laboral y sexual en el trabajo.....	176
Gráfico 12. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión Ambiente laboral y salud	180
Gráfico 13. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión de Comunicación no sexista y lenguaje incluyente.....	183
Gráfico 14. Porcentaje de trabajadores/as de las empresas Equipares según beneficio personal por dimensión	184
Gráfico 15. Porcentaje de trabajadores/as de las empresas vinculadas a Equipares que manifiestan beneficio personal por dimensión y sexo.....	185
Gráfico 16. Porcentaje de trabajadores/as de las empresas vinculadas a Equipares que manifiestan beneficio personal de medidas duras por dimensión y sexo	187
Gráfico 17. Porcentaje de mujeres trabajadoras de las empresas vinculadas a Equipares que manifiestan beneficio personal de medidas (duras y total) por dimensión.....	188
Gráfico 18. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según percepción de Beneficios Organizacionales obtenidos a partir de las medidas implementadas con ocasión del Programa Equipares	188

Gráfico 19. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel según beneficios organizacionales percibidos a partir de Equipares.....	189
Gráfico 20. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel que considera que la empresa pudo haber adoptado medidas adicionales para avanzar hacia la equidad para las mujeres	190
Gráfico 21. Dimensiones o aspectos sugeridos por los/as trabajadores/as que opinan que se pudo haber hecho algo más en el marco del Programa Equipares	191
Gráfico 22. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según sentimiento de satisfacción frente a la certificación de la empresa con el Sello Equipares	192
Gráfico 23. Beneficios recibidos por perfil	196
Gráfico 24. Beneficios recibidos por grupo étnico	196
Gráfico 25. Porcentaje de beneficiarios en la dimensión B según número de beneficios.....	197
Gráfico 26. Porcentaje de beneficios según estado civil.....	199
Gráfico 27. Porcentaje de beneficiados/as por grupo étnico	200
Gráfico 28. Porcentaje de beneficiados/as según perfil en la empresa.....	201
Gráfico 29. Porcentaje de beneficiarios en la dimensión G según número de beneficios	201
Gráfico 30. Beneficios según antigüedad.....	202
Gráfico 31. Porcentaje de personas beneficiadas en cantidad para la dimensión H.....	203
Gráfico 32. Número de llamadas atendidas por los operadores y operadoras de la Línea por año	376
Gráfico 33. Porcentaje de personas que conocen la línea 155, según zona, sexo, edad, regiones, subregiones, nivel socioeconómico, ocupación e ingresos.....	388

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Operación del Programa Equipares.....	150
Ilustración 2. Fotos varias: expresiones peyorativas frente a las niñas y adolescentes	348
Ilustración 3. Observación descanso, Institución Educativa Buenos Aires, Soacha	359
Ilustración 4. Patrones visuales, Institución Educativa de Ibagué	364

Presentación

La evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, prevista en el CONPES 161 de 2013 marca un hito significativo en el camino recorrido en pro de la equidad de género y los derechos de las mujeres en Colombia y en el análisis y evaluación de políticas en varios sentidos.

Constituye un hito por ser la primera evaluación de una política pública con enfoque participativo, como también, por ser la primera evaluación institucional y de resultados a una política nacional de equidad de Género del país liderada por el Departamento Nacional de Planeación. Además, se destaca, de manera especial, como un hito en los logros del movimiento social de mujeres al conseguir que en el Plan de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país” se aprobara el artículo 129, que ordenó su realización¹.

La evaluación se desarrolló a partir de una metodología mixta que integra la aproximación cuantitativa y cualitativa a los diferentes fenómenos observados, bajo los siguientes enfoques y principios:

El **enfoque evaluativo participativo**, que se ubica en la tendencia a la formulación y evaluación de política pública, que se inició en los años 90, caracterizada por introducir la utilización de métodos más cualitativos para el análisis de las políticas públicas, a partir de los discursos de los mismos actores involucrados², lo que representa un paso de la racionalización y despolitización de la decisión y la acción políticas hacia un “retorno” de la política en las políticas, determinado por la opción de “el giro argumentativo”³; de tal forma que se propicia el pluralismo de los valores, indispensable para el ejercicio democrático deliberativo, donde la participación es central (Roth, 2013). Enfoque al cual se llega, además de los desarrollos propios de la evaluación de políticas, por una larga tradición de las metodologías participativas en el mundo y en Colombia, iniciada en los años 70⁴. Cambio en el análisis y producción de políticas públicas que la autora, Vos Obeso (sf), identifica como el paso de políticas tecnocráticas de forma vertical a formas horizontales participativas de diversas comunidades, grupos, entre otros, quienes se encargan de

¹ Ley 1757 de 2015, expedida por el Congreso de la República.

² Esta etapa en el desarrollo de la evaluación de políticas se conoce como cuarta generación de la evaluación, también conocida con la denominación “evaluación pluralista”.

³ Reflexiones al respecto: “El giro argumentativo del análisis de políticas públicas ¿el lugar de la política en las políticas?, Luisa Fernanda Cano, en Cuervo, J. I. (editor) 2014. Ensayo sobre políticas públicas, Universidad Externado de Colombia.

⁴ Desde inicios de la década del 70, siglo XX- aplicadas en los procesos de investigación y práctica social, incluidas la sistematización de experiencias y su evaluación.

identificar sus necesidades, para que el Estado pueda traducir el ejercicio participativo en planes de desarrollo y acciones que actúen sobre las inequidades o injusticias.

Ahora bien, el **enfoque evaluativo participativo de género**, que recoge la tradición anterior, inicia su constitución, con los desarrollos logrados por el encuentro y sensibilización de esta tradición participativa con las epistemologías feministas y el enfoque de género, implementados en múltiples experiencias y espacios en América Latina y en Colombia⁵ (Díaz, 1999).

La implementación de este enfoque evaluativo participativo, -argumentativo y deliberante- es un imperativo, representa un desafío para lograr responder y ser garantes de los intereses de todos los actores involucrados en la política (Ibáñez, 2013), en razón de la diversidad de intereses, los antagonismos o tensiones en las percepciones e intereses y necesidades.

En este caso el desafío es la garantía de la audibilidad de las voces y testimonios de quienes participaron en el proceso de evaluación: sociedad civil –mujeres, movimiento social de mujeres y feminista; estudiantes niñas, niños, adolescentes; académicas-expertas-expertos-; empresas privadas participantes, trabajadoras, trabajadores-; Estado: diferentes instancias gubernamentales –ministerios, funcionarios, funcionarios-; especialmente, los intereses de las mujeres en su diversidad, como es el mandato de los lineamientos de esta política pública “... 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, Rrom...” (ACPEM, 2012), como también, situación de discapacidad, edad, entre otras; retos de la implementación de los **enfoques diferencial y de interseccionalidad**.

Otros de los principios rectores de esta evaluación son el **Respeto y objetivación, más no neutralidad**, que resultan de los desarrollos enunciados de las metodologías participativas y representa uno de los principales aportes de la epistemología feminista, el reconocimiento de la “no neutralidad del conocimiento”, es decir, que éste está atravesado por diferentes relaciones de poder. Dado que los hallazgos que presentamos son conocimiento, la tarea del equipo investigador en la construcción de los documentos a partir de las diferentes fuentes: relatos obtenidos de las entrevistas semiestructuradas y de los grupos focales, de los talleres, observaciones de las etnografías, los resultados de las diferentes encuestas, la información primaria documental y secundaria bibliográfica, es dar

⁵Entre otros, Surenaim, 1984 (Colombia); Hee Pederson, 1988 (Lima, Perú); Rivera, 1989 (Ecuador).

cuenta lo más fiel posible de lo que comunicaron las personas participantes, gracias a sistematicidad de los registros –grabaciones, transcripciones textuales, registros de encuestas, entre otros,- identificando patrones de respuestas, consensos, disensos, haciendo lectura de las relaciones de poder y las tensiones existentes. Sin perder de vista que con los resultados de esta evaluación no se pretende la objetividad ni la verdad única, sino la puesta en escena de múltiples visiones, en la búsqueda de lo mejor para los derechos de las mujeres y por ende para el país.

De lo anterior se deriva, otro de los principios: **Compromiso**: en el trabajo de campo con la escucha atenta e interesada, y en el análisis e interpretación de la información –en el sentido de tener y/o cultivar un auténtico interés por la justicia de género sustentada en los principios de igualdad y de equidad– que incluye procesos autorreflexivos por parte de las personas integrantes del equipo responsable de la evaluación. Es decir, la construcción de conocimiento pasa por asumir que también somos sujetos participantes del mismo, y que las relaciones de género también nos⁶ constituyen. Volviendo sobre la justicia de género, ésta tendría dos dimensiones, la igualdad y no discriminación que sería un punto de llegada o un deber ser como derecho humano, y la equidad, porque introduce un principio ético o de justicia en la igualdad⁷. Como señala la ACPEM, 2012, “la igualdad implica el reconocimiento del principio de equivalencia, es decir las personas tienen el mismo valor independientemente de cualquier situación y/o condición que enfrenten, y por tanto son iguales.” (p. 48).

El **enfoque de género transversal**, en tanto enfoque pivote o central de esta evaluación nos coloca ante el requerimiento de conceptos y categorías generales, como categoría género, sistema sexo/género, patriarcado, justicia de género, y otros especiales y pertinentes a las diferentes problemáticas, situaciones o debates, tales como violencias de género, violencias contra las mujeres, continuum de violencias, techo de cristal, redistribución, reconocimiento, representación, currículo oculto, sexismo, y algunas otras como categorías emergentes ceguera de género, ideología de género, machismo que fueron enunciadas por las personas participantes en la evaluación.

⁶ El uso de primera persona plural en esta sección de principios de la evaluación hace referencia a todas las personas involucradas en los diferentes procesos y etapas de la misma, como investigadores/as, asesores/as, analistas, entre otros.

⁷ Según Jiménez hay dos posibilidades de existencia de la igualdad, una comparativa de “igual a” y la otra relacional de “igual entre”, la segunda lleva a reivindicar una igualdad que recoja cualquier valor concebible como propio de cualquier individuo de la especie al margen del sexo como posibilidad de generar un “concepto relacional de equivalencia: tener el mismo valor...” Es decir, de <igual entre>, que no quiere decir idéntico. (Jiménez, 1995, p.135). Para Feminias () implica además reconocer y hacer su vinculación con el *poder*, es decir ser *equivalentes* o *equipotentes*, como una situación ideal, donde nadie prevalecería sobre nadie, ni nadie podría oprimir a nadie, puesto que tendría tanta capacidad de afectar al otro como de verse afectada.

A partir de estos principios se inició en noviembre de 2016 el proceso de evaluación que deriva en el presente *Informe de la Evaluación Institucional y de Resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013*, en el marco del contrato DNP-590-2016, suscrito entre el DNP y Proyectamos Colombia S.A.S.

El documento da cuenta de los resultados obtenidos, atendiendo los compromisos y desarrollos de la propuesta metodológica y los diferentes ajustes realizados a lo largo del proceso de implementación de la misma.

De acuerdo con lo requerido, el documento está integrado por un Resumen Ejecutivo que da cuenta, de manera sintética, de los principales hallazgos de la evaluación institucional, de resultados de los cinco programas priorizados y del Mecanismo de Participación. Enseguida, se presenta el cuerpo de la evaluación misma en tres grandes apartes; la primera parte, da cuenta de los hallazgos de la evaluación institucional de la política de Equidad de Género para las Mujeres; en la segunda parte se expone la evaluación de resultados de la política a partir de cada uno de los cinco programas priorizados, a saber, Programa de Certificación del Sistema de Gestión de Igualdad de Género – EQUIPARES; Más mujeres, más democracia; Estrategia de salud sexual y reproductiva y una vida libre de violencias; Convivencia escolar y prácticas hacia la igualdad y no discriminación de las niñas y las adolescentes en las instituciones educativas: Guía 49; y Centro de Atención Integral a Víctimas de abuso sexual, CAIVAS, Centro de Atención Penal Integral a Víctimas, CAPIV y Línea 155; y en la tercera, los principales hallazgos del Mecanismo de Participación. Posteriormente, se presentan las conclusiones respectivas a la evaluación institucional y de resultados. Para finalizar con la bibliografía general. Parte integral de este documento son los Anexos referentes a la sistematización de las 12 experiencias territoriales y de los talleres regionales del Mecanismo de Participación.

1. Evaluación Institucional de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres

Este capítulo está estructurado en cuatro grandes subcapítulos: la primera presenta una síntesis de la metodología empleada para este componente de la evaluación; la segunda aborda el alcance y avances de la política; la tercera denominada Arquitectura institucional contiene una descripción y análisis de las instancias de coordinación y articulación de la política y de las entidades ejecutoras a nivel nacional. Finalmente, la última sección aborda la Territorialización de la Política.

1.1. Síntesis metodológica de la Evaluación Institucional

La evaluación institucional “permite analizar y valorar un programa tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención, para brindar los insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios” (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Desde esta perspectiva, la evaluación se desarrolló a partir de las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿En qué medida fueron pertinentes las estrategias y acciones de intervención formuladas e implementadas en el CONPES 161 para responder al diagnóstico y objetivos planteados?
2. ¿Las entidades del orden nacional y territorial cuentan con capacidad institucional (recursos humanos, tecnológicos, estructura organizacional y rango jerárquico) para implementar el CONPES 161?
3. ¿En qué medida se cumplió con el Plan de Acción? ¿Qué fortalezas, debilidades u obstáculos se identifican en la implementación del CONPES 161?
4. ¿El presupuesto de las 34 entidades del orden nacional que tienen acciones en el marco del CONPES 161 cuentan con un rubro específico orientado hacia el logro de los resultados de la política de equidad de género? ¿Los recursos son suficientes? ¿Cuánto debería asignarse a cada entidad para cumplir las metas teniendo en cuenta el marco fiscal de mediano plazo?
5. ¿Cómo ha sido la coordinación y articulación de la CPEM y la Comisión Intersectorial con las entidades que conforman la comisión y con el nivel territorial para alcanzar los objetivos del CONPES 161?

6. ¿Qué estrategias de articulación se han utilizado entre entidades para garantizar el logro de los objetivos? ¿Cuáles casos han sido exitosos?
7. ¿Cómo ha contribuido el CONPES 161 para crear mecanismos y espacios de dialogo entre la ciudadanía (organizaciones de mujeres) /sociedad civil y el Estado?
8. ¿Hasta qué punto han tomado las entidades decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del CONPES 161?
9. ¿En qué medida la estrategia de monitoreo y seguimiento del Plan Indicativo de la Política Pública de Equidad de enero fue útil para contribuir a lograr resultados medibles?
10. ¿En qué medida se ha logrado la transversalización del enfoque de género en las entidades del nivel nacional que tienen acciones en el marco del CONPES 161? ¿Se crearon grupos de género al interior de las entidades y qué cambios se lograron con estos grupos?
11. ¿Los sistemas de información y registros administrativos de las entidades del orden nacional que tienen acciones en el marco del CONPES 161 cuentan con variables desagregadas por sexo, grupos poblacionales, etarios y étnicos? ¿Se ha incluido el enfoque de género en las políticas, planes, programas y proyectos y presupuestos de las 34 entidades que tienen acciones en el CONPES 161?
12. ¿Qué tipos de efectos diferenciados está produciendo el CONPES 161 según el género, edad, raza, grupo étnico, población de los sectores sociales LGBTI, entorno rural y urbano (interseccionalidad⁸) de la población beneficiaria dentro de las acciones que se evalúan en cada eje estratégico y en qué medida?

A partir de estas preguntas se definieron cinco categorías de análisis: i) Pertinencia y completitud⁹ del CONPES: ii) Eficacia y sostenibilidad¹⁰ de la política, sus programas y proyectos, iii) Coordinación y articulación interinstitucional; iv) Transversalización con tres subcategorías: capacidad institucional y cultura organizacional; integración del enfoque de

⁸ La interseccionalidad corresponde a una “perspectiva conceptual que enfatiza en las múltiples y simultáneas articulaciones entre distintas formas de dominación [opresión, exclusión] en las diferentes escalas sociales (micro, meso y macro), [en un mismo sujeto individual y/o colectivo] [y que busca] ampliar la igualdad y equidad social, mediante políticas que tengan en cuenta la interacción entre diversas jerarquías sociales (de clase, edad, étnico-raciales, género-sexualidad, lugar de procedencia, situación de discapacidad, entre otras) para lograr mayor inclusión” (Universidad Nacional de Colombia, 2016). Lozano (2010), entre otras, señala que éste es un enfoque que surge desde los feminismos de mujeres de color de Estados Unidos y feminismos de mujeres del Tercer Mundo, que muestra además, de las diversas opresiones en un mismo sujeto, la exclusión histórica y teórico-práctica de las mujeres no-blancas de las luchas emancipatorias llevadas a cabo en el nombre de la mujer.

⁹ Para la Real Academia, **pertinencia** se define como la cualidad de pertinente, entendido como: que viene a propósito, que es oportuno, conveniente, adecuado, congruente. En este sentido, para efectos de esta evaluación, se entiende que las acciones y estrategias (ejes) planteadas en el CONPES son pertinentes o tienen pertinencia cuando se considera que son oportunas, adecuadas y responden a las problemáticas de las mujeres. **Completitud**, también relacionada con **suficiencia**, hace referencia a si las acciones planteadas en el CONPES tienen la capacidad para responder a las problemáticas de las mujeres.

¹⁰ **Eficacia**: mide el grado en que se han alcanzado los objetivos propuestos y las acciones planteadas en la Política de equidad de género para las mujeres. **Sostenibilidad**: hace referencia a la continuidad, vigencia y efectos perdurables en el tiempo, de las acciones del Estado. Corresponde a “la capacidad de generar políticas de Estado a largo plazo que permeen las instituciones y las lógicas de gestión en contraposición a políticas transitorias que no logran trascender la arquitectura del Estado y que responden a la voluntad política del gobernante de turno” (Estudio E. Castañeda, De cero a siempre).

género en los procesos de planeación y presupuestación; y acciones afirmativas, y v) Participación.

Además, la evaluación institucional contempló la identificación de buenas prácticas en el proceso de implementación del CONPES 161 en el nivel territorial, cuya priorización y selección dio lugar a los siguientes seis departamentos y seis municipios: Nariño, Cauca, Atlántico, Meta, Valle del Cauca, Antioquia, Villavicencio, Pasto, Cartagena, Arauca, Buenaventura y Bogotá, cuyas buenas prácticas abarcan desde la incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuesto, la implementación de programas a favor de las mujeres, procesos de incidencia y de las organizaciones de mujeres en la implementación de la política hasta la implementación de la política y la creación de institucionalidad para las mujeres.

Para desarrollar la evaluación se recurrió al levantamiento de información primaria y la recopilación de información secundaria. El levantamiento de la información primaria se concentró en la indagación directa con actores claves de las partes involucradas (implementadores, entes rectores¹¹, organismos de cooperación internacional y organizaciones de mujeres) y terceros conocedores de la política de equidad de género.

En total se aplicaron 59¹² entrevistas semiestructuradas. Las unidades de observación, así como la identificación de las entidades u organizaciones se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Entrevistas semiestructuradas efectuadas para la Evaluación Institucional según unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones

Unidad de observación	Nombre Organización/Entidad/Organismo	Municipio
Entidades del orden nacional con competencia en la implementación del CONPES 161 (35)	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Bogotá
	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
	Ministerio de Minas y Energía	
	Ministerio de Educación Nacional	
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
	Fiscalía General de la Nación	
	Ministerio de Justicia y del Derecho	
	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
	Ministerio de Trabajo	

¹¹ Los organismos rectores son: i) la Comisión Intersectorial que de acuerdo con el Decreto 1930 de 2013 tiene como “objeto coordinar, armonizar e impulsar la ejecución del Plan indicativo por parte de las entidades involucradas”; y ii) la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en su papel de Secretaría Técnica de la Comisión.

¹² En el producto 3 de esta consultoría denominado: *Informe final de trabajo de campo y primera entrega de documentación de las bases de datos de la evaluación* entregado con corte a 18 de mayo se reportaron 57 entrevistas. Aquí se relacionan 59, pues posterior a esta fecha fueron realizadas entrevistas a la Agencia Nacional de Tierras y una segunda entrevista a la experiencia exitosa de Atlántico, específicamente a la Ex secretaria de la Mujer y la Equidad de Género del departamento.

Unidad de observación	Nombre Organización/Entidad/Organismo	Municipio
	Escuela Superior de la Administración Pública	
	Centro de Memoria Histórica	
	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre	
	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	
	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	
	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	
	Instituto Nacional de Salud	
	Ministerio de Cultura	
	Ministerio de Defensa	
	Ministerio de Relaciones Exteriores	
	Ministerio de Salud y Protección Social	
	Ministerio de Transporte	
	Ministerio del Interior	
	Servicio Nacional de Aprendizaje	
	Departamento Nacional de Planeación	
	Departamento Administrativo de la Función Pública	
	Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas	
	Agencia para la Renovación del territorio	
	Agencia para el Desarrollo Rural	
	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
	Ministerio de Hacienda	
	Policía Nacional	
Consejería para la Equidad de las Mujeres		
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.		
Entidades territoriales que aportan buenas prácticas en la implementación del CONPES 161 (16)	Departamento de Meta	Villavicencio
	Municipio de Villavicencio	Villavicencio
	Departamento de Nariño	Pasto
	Departamento del Atlántico (2 entrevistas)	Barranquilla
	Municipio de Arauca	Arauca
	Departamento de Antioquia	Medellín
	Departamento del Valle del Cauca	Cali
	Municipio de Cartagena	Cartagena
	Municipio de Buenaventura (2 entrevistas)	Buenaventura
	Municipio de Pasto (2 entrevistas)	Pasto
	Departamento del Cauca	Popayán
	Bogotá (2 entrevistas)	Bogotá
	Expertas en política de equidad de género (1)	Tres expertas
Representantes o lideresas de organizaciones de mujeres (2)	Representante de la Red de Educación Popular entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe, REPEM	Bogotá
	Representante del Colectivo de Pensamiento Mujeres, Paz y Seguridad	Bogotá
	ONU Mujeres	Bogotá

Unidad de observación	Nombre Organización/Entidad/Organismo	Municipio
Organismos de cooperación internacional (5)	USAID	Bogotá
	Unión Europea	Bogotá
	AECID	Bogotá
	FOKUS	Bogotá

Fuente. Elaboración propia

La evaluación institucional también se nutrió de las instancias participativas de la evaluación: i) El mecanismo para la participación de las organizaciones de mujeres y ii) La creación de dos espacios de interlocución, uno con expertas y expertos en política de equidad de género de la academia y otro con expertas del movimiento de mujeres.

El Mecanismo para la participación¹³, definido por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, CPEM, incluyó la realización de 13 talleres regionales y un taller nacional, que convocaron a un total de 221 mujeres representantes de organizaciones de mujeres rurales, urbanas, jóvenes, afros, indígenas, campesinas, Rrom, en situación de discapacidad, entre otras. Los espacios de interlocución se activaron en tres momentos durante el proceso de evaluación: i) Para socializar la metodología y alcance de la evaluación, ii) Para participar en la toma de información (entrevistas semiestructuradas) y iii) Para recibir los resultados preliminares de la evaluación y retroalimentar las recomendaciones.

1.2. Alcance y avances de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para la Mujeres (CONPES 161)

1.2.1. Alcance y Objetivos

El documento CONPES Social 161 de 2013 desarrolla la *Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres* y define el Plan de Acción indicativo para el periodo 2013-2016. Su creación responde a dos circunstancias previas, en primer lugar, el compromiso adquirido por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos 2010-2014”, y por otro lado, la elaboración del documento de Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, construido de manera participativa¹⁴ bajo el liderazgo de la CPEM, aprobado en septiembre de 2012 y en el cual se consignan los principios, lineamientos y orientaciones que posteriormente serían desarrollados en el CONPES 161.

¹³ El capítulo III de este documento desarrolla con detalle la metodología y los resultados de este Mecanismo.

¹⁴ El proceso participativo incluyó el dialogo con redes y organizaciones nacionales de mujeres.

La Política se encuentra dirigida a todas las mujeres colombianas pertenecientes a los diferentes grupos y sectores sociales (población urbana, rural, pobres, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, indígenas, campesinas y Rrom, en situación de desplazamiento, víctimas, entre otras). Tanto la Política como el Plan fueron “formulados bajo los preceptos constitucionales y el bloque de constitucionalidad en especial en materia de los Derechos Humanos en perspectiva de género” (Departamento Nacional de Planeación, 2013) y bajo los principios de: *igualdad y no discriminación*, en cuanto considera, valora y favorece las diferencias; *interculturalidad* porque reconoce y valora la multietnicidad y pluriculturalidad del país; *reconocimiento de la diversidad y de las diferencias* desde un enfoque de derechos; *autonomía y empoderamiento*, reconociendo las capacidades y libertades de las mujeres frente al reclamo de sus derechos; *participación*, reconociendo a las mujeres como actoras sociales e institucionales; *solidaridad; corresponsabilidad*, lo que implica la concurrencia de todos los actores sociales; y la *sostenibilidad de las acciones* mediante el compromiso y disposición de recursos por parte del Estado.

Sus objetivos específicos son:

- a) Avanzar en la eliminación de las prácticas que construyen, reproducen y refuerzan la violencia y la intolerancia y que vulneran derechos de las mujeres, hacia la construcción de una sociedad democrática y en paz.
- b) Brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación. Este objetivo implica además garantizar la plena participación de las mujeres en el mercado laboral con igualdad de oportunidades, y superar los obstáculos que impiden la incorporación al mercado laboral. Así mismo busca favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, lo que incluye entre otros, balancear la carga de las labores de cuidado entre mujeres y hombres.
- c) Fomentar la participación de las mujeres en instancias de poder y toma de decisiones y fortalecer el reconocimiento de sus diferentes formas organizativas. Esto implica el reconocimiento y fortalecimiento de las mujeres y sus diferentes formas organizativas, y su papel en la construcción de la paz.
- d) Fortalecer el enfoque diferencial en el sistema de salud para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todo su ciclo de vida.

- e) Fomentar las prácticas pedagógicas que incorporen metodologías y contenidos que transversalizan el enfoque de género en el sector educativo e incorporar la variable de género en sus procesos institucionales.
- f) Poner en funcionamiento el plan integral para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias que, de manera articulada, permita la prevención, la atención integral y diferenciada garantizando el acceso a la justicia, a la salud y a la protección y restitución de los derechos de las mujeres víctimas. Entre otros, se busca 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
- g) Avanzar en la adopción del enfoque diferencial de género por parte de las entidades públicas.

Estos objetivos se desarrollan bajo seis ejes temáticos: Construcción de paz y transformación cultural; Autonomía económica y acceso a activos; Participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones; Salud y derechos sexuales y reproductivos; Enfoque de género en la educación; y una vida libre de violencias. Cada eje fue pensado en respuesta a las diversas problemáticas que afectan a las mujeres. Tal como lo cita el CONPES, la superación de estas problemáticas redundará “en una sociedad más justa, equitativa, incluyente, próspera y pacífica” (Departamento Nacional de Planeación, 2013), en donde se supere “la discriminación y la feminización de la pobreza” (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Considerando los seis ejes temáticos, los objetivos y las problemáticas, se definió el Plan de Acción 2013-2016 que reúne en total 11 recomendaciones y 22 acciones indicativas de las que se desprenden 188 acciones concretas¹⁵, las cuales fueron asumidas por 34 entidades del orden nacional según su competencia y área de acción.

1.2.2. Estructura y avances por eje

1.2.2.1. Eje 1: Transformación Cultural y Construcción de Paz

Los objetivos del eje temático sobre Construcción de paz y transformación cultural planteados en el documento CONPES, están orientados a avanzar en la eliminación de las prácticas que construyen, reproducen y refuerzan la violencia, la intolerancia, y vulneran los derechos de las mujeres y la necesidad de construir una sociedad democrática y en paz.

¹⁵ Según el PAS del SISCONPES, con corte a junio de 2016 había 190 acciones. En el PAS de SISCONPES aparecen 188 acciones. Se eliminaron 2. Esto será descrito más adelante.

El CONPES lo define así: “la transformación cultural y la construcción de paz como ejes transversales buscan articular y armonizar las acciones a adelantarse en esta Política, donde el fortalecimiento institucional, la gestión del conocimiento y estrategias de comunicaciones asertivas y pedagógicas sirvan como herramientas de promoción e interiorización del tema de género en el accionar de la sociedad en general. La transformación cultural es apremiante en la medida que apunta a la construcción de una sociedad respetuosa de las diferencias y al reconocimiento del papel de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social y familiar” (CONPES 161, pág. 42).

Para esto, el CONPES estableció tres acciones indicativas que “se dirigen a fortalecer los espacios, mecanismos, sistemas y herramientas institucionales para garantizar la no discriminación a las mujeres en la sociedad y en sus instituciones” (CONPES, 161):

1. Incluir el enfoque diferencial de género de manera coordinada y articulada en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas, planes y programas que adelanten las instituciones.
2. Diseñar, poner en marcha e implementar el monitoreo de herramientas, mecanismos y estrategias, que contribuyan a la gestión del conocimiento aplicado y al desarrollo de acciones comunicativas que permitan la transformación cultura de práctica e imaginarios de discriminación hacia las mujeres.
3. Reconocer socialmente las violencias que afectaron a las mujeres en el marco del conflicto.

El diseño y planteamientos de este eje responden a un diagnóstico previo realizado por el CONPES en el que se identificaron problemáticas como:

- a) Las mujeres afrontan violencias y violaciones (físicas, psíquicas y morales) en el ámbito privado, en el entorno social y laboral y en el espacio público, así como en el marco del conflicto armado.
- b) Las mujeres líderes comunitarias en el marco del conflicto ven afectada la posibilidad de participar en espacios de toma de decisión.
- c) Riesgo de que la participación, intereses y demandas de las mujeres no sean tomados en cuenta en los procesos de paz (ser reconocidas como y constructoras).
- d) La sociedad no reconoce la discriminación hacia las mujeres como un problema que afecta el desarrollo social, político y económico del país (cultura autoritaria y patriarcal).

- e) Bajos niveles de incorporación del enfoque de género en las instituciones del nivel nacional y territorial, en el accionar de los funcionarios públicos y en las políticas planes y programas que ejecutan (Situación de discontinuidad).
- f) Bajos niveles de incorporación del enfoque diferencial en las diferentes acciones que benefician a mujeres.
- g) Desarticulación de las entidades para el cumplimiento de los objetivos a favor de las mujeres.
- h) Insuficiente formación de los funcionarios públicos en temáticas de género.

De las 34 entidades 18 se comprometieron con el desarrollo de alguna acción concreta en respuesta a estas problemáticas¹⁶. En total se formularon 50 acciones concretas, relacionadas con la incorporación del enfoque de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas sectoriales; asistencia técnica para impulsar la incorporación del enfoque de género en el nivel nacional y territorial; armonización y articulación de las entidades y sus programas con la Política; acciones o estrategias de comunicación y divulgación sobre las problemáticas de las mujeres; procesos de formación o capacitación para el personal de las entidades, y la creación formal o fortalecimiento de instancias encargadas de impulsar, promover y liderar la implementación de la política y la transversalización del enfoque de género.

Cumplimiento del plan de acción y avances

La información reportada en el SISCONPES¹⁷ evidencia que el 82% de las acciones (41 en total) cumplieron la meta fijada en el Plan de Acción. Estas acciones abarcan desde medidas dirigidas exclusivamente al personal interno de las entidades (creación de una sala lactante, actividades de bienestar), hasta medidas que buscan incorporar el enfoque de género en las políticas y gestión de las entidades involucradas (políticas con enfoque de género, sistemas de información desagregados por sexo, procesos de capacitación, recolección, análisis y divulgación de estadísticas que visibilizan la situación de la mujer) y aquellas con incidencia directa en la población (campañas de visibilización y sensibilización sobre el aporte de las mujeres y las diferentes formas de violencia contra ellas; programas o proyectos sociales con enfoque de género). En el siguiente cuadro se detallan estas acciones y los logros obtenidos.

¹⁶ ACR, CNMH, CPEM, CPDH, Colciencias, Coldeportes, DANE, ICBF, Ministerios de Cultura, Defensa, Justicia, Minas, Relaciones Exteriores, Salud, Tecnologías, Transporte e Interior y SENA

¹⁷ Se utilizó para este análisis la información aprobada y reportada por el SISCONPES según fecha de actualización de la información del 28 de junio de 2017.

Cuadro 2. Acciones concretas del Eje 1 que lograron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Logros alcanzados
1.2 Apoyar a través de la cofinanciación el desarrollo de programas de infancia, adolescencia, juventud, Adulto mayor y deporte social comunitario	Coldeportes	2 programas apoyados a través de los Entes Departamentales del Deporte a las mujeres en zonas rurales y urbanas.
1.4 Implementar acciones que tengan en cuenta la promoción de la equidad de género para las mujeres en el bienestar social del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Min Relaciones Exteriores	14 actividades inherentes al bienestar adaptadas para contemplar el tema de equidad de género para las mujeres
1.5 Brindar asistencia técnica para la incorporación de la perspectiva de género y el desarrollo de la Política de Equidad de Género para las mujeres.	CPEM	104 entidades del orden Nacional acompañadas con asistencia técnica
1.6 Desarrollar estrategias institucionales que promuevan la equidad de género al interior del Ministerio de las TIC con sus funcionarias y funcionarios.	Min Tecnologías	67 estrategias desarrolladas que promueven la equidad de género al interior del Ministerio
1.7 Crear un comité interno del Ministerio de Minas y Energía de equidad de género.	Min Minas	1 comité de equidad de género conformado
1.8 Fortalecer el Grupo de Género del Ministerio de Justicia.	Min Justicia	1 comité de género creado
1.9 Fortalecer a la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional, mediante la designación de funcionarios, para asumir las competencias del Ministerio de Justicia y del Derecho relacionadas con Comisarias de Familia.	Min Justicia	8 funcionarios designados para asumir las competencias del Ministerio de Justicia con relación a Comisarias de Familia
1.11 Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas, en las entidades públicas, nacionales y territoriales.	CPEM	322 entidades territoriales acompañadas con asistencia técnica
1.12 Incluir la temática de género en la Directiva Ministerial que anualmente se expide referente a la capacitación coyuntural y extracurricular para las Fuerzas Militares y Policía Nacional.	Min Defensa	2.656 integrantes de la fuerza pública participante en las jornadas de capacitación coyuntural y extracurricular para las Fuerzas Militares y Policía Nacional en el marco de la Directiva Ministerial anual
1.13 Incluir dentro del Plan Nacional de capacitación del Ministerio de Transporte un programa de formación en derechos humanos con enfoque de Género.	Min Transporte	3 programas de Formación en DD.HH. con enfoque de Género incluido en el Plan de Capacitación
1.14 Incluir el enfoque de género durante el trámite para la determinación de la condición de refugiado.	Min Relaciones Exteriores	El 100% mujeres solicitantes de la condición de refugiado fueron atendidas con enfoque de género
1.15 Incluir el enfoque de género en las acciones desarrolladas para vincular y atender a la población migrante colombiana.	Min Relaciones Exteriores	40 actividades realizadas con mujeres migrantes con enfoque diferencial en Colombia y en el exterior
1.17 Propiciar espacios de articulación para la política de equidad de género y el plan de no violencia contra las mujeres indígenas, con el fin de implementar y dar seguimiento desde un enfoque étnico diferencial.	Min Interior	2 eventos realizados para propiciar espacios de articulación

Acción	Entidad	Logros alcanzados
1.18 Propiciar espacios de articulación para la política de equidad de género y el plan de no violencia contra las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras, con el fin de implementar y dar seguimiento desde un enfoque étnico diferencial.	Min Interior	10 eventos realizados para propiciar espacios de articulación
1.19 Poner en operación la sala amiga lactante.	Min Transporte	1 sala amiga lactante operando
1.20 Capacitar a los funcionarios en la prevención y detección de violencias contra las mujeres, derechos de las mujeres y prácticas no discriminatorias.	Colciencias	90 funcionarios capacitados en prevención y detección de violencias contra las mujeres, derechos de las mujeres y prácticas no discriminatorias
1.22 Promover en las entidades del sector un plan de capacitación en derechos humanos con enfoque de Género.	Min Transporte	16 comunicaciones emitidas desde el Ministerio de Transporte
1.23 Realizar un diplomado virtual para sensibilizar y formar a las/os colaboradoras/es del ICBF en materia de género.	ICBF	1 diplomado virtual de género diseñado
1.24 Divulgar en medios de comunicación sectoriales la gestión y buenas prácticas de empresas del sector minero energético que impulsen la igualdad de género.	Min Minas	2 estrategias de comunicación implementadas sobre igualdad de género, contra violencia contra la mujer y políticas de no discriminación
1.25 Crear una estrategia de comunicaciones de políticas, lineamientos, estándares de calidad y la ruta de atención integral a las mujeres en el país.	CPEM	1 estrategia de comunicación implementada sobre políticas y rutas de atención a las mujeres
1.26 Desarrollar una campaña a nivel nacional para visibilizar la situación de las niñas y adolescentes en el país.	ICBF	15 campañas desarrolladas para la visibilización de la situación de las niñas y adolescentes
1.27 Desarrollar una estrategia de endomarketing, vinculando a todos los colaboradores del ICBF y a sus familias a la campaña, de tal forma que se promueva la inclusión social de niñas y adolescentes.	ICBF	4 estrategias de endomarketing implementadas para la inclusión social de niñas y adolescentes
1.28 Desarrollar programas de promoción de hábitos y estilos de vida saludable en las mujeres.	Coldeportes	2 programas desarrollados para la promoción de hábitos y estilos de vida saludable en las mujeres
1.29 Difundir los resultados de la Encuesta de consumo cultural desagregados por sexo, según el periodo de publicación determinado por la entidad según fichas BPIN y proyección presupuestal determinada.	DANE	2 informes elaborados sobre la Encuesta de consumo cultural
1.30 Difundir los resultados de la Encuesta de Cultura Política desagregados por sexo, según el periodo de publicación determinado por la entidad según fichas BPIN y proyección presupuestal determinada.	DANE	2 informes elaborados sobre la Encuesta de cultura política
1.31 Fomentar Gestión de conocimiento para definir acciones que permitan fortalecer la participación de las mujeres en el sector minero energético.	Min Minas	El 100% de las acciones programadas para fortalecer la participación de las mujeres en el sector minero energético fueron realizadas

Acción	Entidad	Logros alcanzados
1.32 Funcionamiento del Observatorio de Asuntos de Género.	CPEM	7 boletines y publicaciones realizados
1.33 Generar movilización en redes sociales frente a las violencias cometidas contra niñas y adolescentes.	ICBF	15 estrategias de movilización en redes sociales implementadas frente a las violencias cometidas contra niñas y adolescentes
1.35 Incluir la variable de género en los sistemas de información.	Min Cultura	El sistema de información de la entidad con variable género incluida
1.37 Investigación, publicación y distribución del proyecto Historias matrias para la visibilización de las historias de las mujeres y sus aportes para la construcción de la nación.	Min Cultura	3 actividades realizadas de investigación, publicación y socialización del proyecto Historias Matrias
1.38 Visualizar en la página principal del Sistema SUIN JURISCOL las normas relacionadas con VBG y discriminación contra la mujer.	Min Justicia	34 normas de carácter general y abstracto relacionadas con temas de VBG, publicadas en el diario oficial, presentadas (visualizadas) en el Suin Juriscol
1.39 Promover en los diversos escenarios internacionales la “política pública nacional de equidad de género para las mujeres”, así como los avances del Estado colombiano en la materia.	Min Relaciones Exteriores	Promoción de la política pública nacional de equidad de género en todos los escenarios en los que se aborda el tema de género
1.40 Proponer en la agenda mediática informes y especiales sobre la situación de niñas y adolescentes en el país.	ICBF	11 estrategias desarrolladas para proponer en la agenda mediática la situación de niñas y adolescentes
1.41 Realización de campañas que rompan con el esquema tradicional del género dentro del ámbito deportivo.	Coldeportes	1 campaña realizada que busca romper con el esquema tradicional del género dentro del ámbito deportivo
1.42 Procesar y analizar la caracterización sociodemográfica de las mujeres, el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad entre diferentes grupos de mujeres y sus desigualdades en el acceso al sistema de salud.	Min Salud	8 documentos elaborados con la caracterización socio demográfica y perfil epidemiológico de las mujeres a nivel nacional
1.43 Recolectar, procesar, analizar y divulgar los datos e información para el desarrollo de estudios sobre la situación de la mujer en las distintas dimensiones en que puede ser afectadas.	CPEM	100% de avance en la implementación del sistema de información
1.44 Coordinar, con las entidades competentes, el seguimiento de las recomendaciones que realizan al Estado colombiano, los organismos internacionales en materia de derechos de las mujeres.	Min Relaciones Exteriores	El total de las recomendaciones de organismos internacionales realizadas al Estado colombiano en materia de derechos de las mujeres coordinadas fueron tramitadas
1.46 Gestionar el acceso a los beneficios que brinda la ACR, para las mujeres y hombres del proceso de Reintegración, teniendo en cuenta la perspectiva de género.	ACR	1 estrategia diseñada para la incorporación del enfoque de género en la ruta de reintegración
1.47 Desarrollar proyectos de investigación que esclarezcan y visibilicen la experiencia de las mujeres en el marco de distintos dominios y disputas armadas.	Centro de Memoria Histórica	3 proyectos de investigación desarrollados que esclarecen y visibilizan la experiencia de las mujeres en el marco de distintos dominios y disputas armadas
1.48 Identificar y visibilizar experiencias e iniciativas de construcción de paz, participación o resistencia pacífica de mujeres en Colombia.	Consejería para los Derechos Humanos	5 actividades realizadas para identificar y visibilizar las experiencias de construcción de paz, participación o resistencia pacífica de mujeres

Acción	Entidad	Logros alcanzados
1.49 Identificar los tipos de conflictos que afectan la convivencia y el bienestar general de las mujeres.	Min Interior	1 proyecto desarrollado para identificar los conflictos que afectan la convivencia y el bienestar general de las mujeres

Fuente. Elaboración propia con base en SisCONPES

Por otro lado, 3 acciones tienen un cumplimiento entre el 85% y 93%, otras 3 han cumplido con el 75% de la meta, una acción el 58% y dos acciones el 50%. Las acciones que no lograron cumplir con la meta fijada se encuentran en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Acciones concretas del Eje 1 que no alcanzaron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Indicador de avance
1.1 Apoyar la articulación interinstitucional para el seguimiento e implementación de compromisos internacionales relacionados con la promoción y protección de los DDHH de las mujeres (CEDAW, Convención de Belem do Pará, resoluciones del Consejo de Seguridad entre otros).	CPDH	88%
1.3 Articular con la Alta Consejería presidencial para la equidad de la mujer, el asistir técnicamente a las Entidades Territoriales en los lineamientos del enfoque diferencial de género contenido en la política pública en el marco de las competencias misionales del Ministerio del Interior.	Min Interior	50%
1.10 Implementar el proceso de transversalización de la perspectiva de género al interior del Ministerio de Salud y Protección Social, Secretarías Departamentales y Distritales de Salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud.	Min Salud	85%
1.16 Incorporar el enfoque de género en los desarrollos misionales y funcionales del Centro de Memoria Histórica.	CNMH	58%
1.21 Promover las líneas de acción del Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica (Res 15/23 Consejo de DDHH de Naciones Unidas) a nivel interinstitucional.	DAFP	75%
1.34 Gestión de información y conocimiento a políticas públicas sobre derechos de las mujeres.	DAFP	75%
1.36 Investigación e implementación en el desarrollo y fomento del deporte, la recreación y la actividad física, a través Sistema Nacional del Deporte.	Coldeportes	50%
1.45 Visibilizar a través de una estrategia mediática el rol de las mujeres en la historia, ciencias, artes, cultura y el deporte desde un enfoque de género.	SENA	75%
1.50 Incluir la perspectiva de género en todos los proyectos de investigación del CMH.	CNMH	93%

Fuente. Elaboración propia

Vacíos identificados

A pesar de los altos niveles de cumplimiento del Plan de Acción y de que al cotejar las problemáticas identificadas en el CONPES frente a las acciones concretas se observa que

para todas se formuló por lo menos una acción orientada a su solución, se identificaron algunos vacíos en cuanto a la suficiencia y cobertura de las acciones¹⁸.

Sobre la problemática *la sociedad no reconoce la discriminación hacia las mujeres como un problema que afecta el desarrollo social, político y económico del país incidiendo en la permanencia de las diferentes violencias contra las mujeres*, se encuentran acciones por parte de 10 entidades enfocadas en visibilizar la situación de las mujeres a través de la recolección, análisis y divulgación de datos; difundir los derechos de las mujeres, visibilizar el rol y la contribución de las mujeres en diferentes áreas y generar movilización en redes frente a las violencias contra las mujeres, niñas y adolescentes o que promuevan su inclusión en diferentes campos. Las acciones son apropiadas para la problemática mencionada, sin embargo, se identifica la ausencia de entidades que por su misionalidad tienen la posibilidad de generar un alto impacto en estos asuntos, como los Ministerios de Educación y de Tecnologías.

Así mismo se encuentra que se desaprovecha el potencial que tienen muchas entidades para impactar en las comunidades que hacen parte de su población objetivo y con las cuales se podrían implementar estrategias de comunicación sobre igualdad de género, violencia contra la mujer y políticas de no discriminación, tal y como lo realiza Coldeportes con su población objetivo, o el Ministerio de Minas que adelanta estrategias comunicativas con la población que hace parte del sector minero energético. Si bien el MINTIC ha venido desarrollando en el marco del eje 6, estrategias para la difusión de programas de sensibilización, educación y movilización social, desde las voces de las personas entrevistadas, se evidencia la ausencia de estrategias de mayor cobertura y continuidad. En particular, las mujeres desde las regiones consultadas en el Mecanismo de Participación enfatizaron la necesidad de abordar el tema de las violencias contra la mujer desde las *transformaciones culturales* y de definir acciones concretas que generen cambios en el modelo de sociedad patriarcal que predomina.

Aunque hay avances en la caracterización de las *masculinidades* y los imaginarios culturales que refuerzan las desigualdades y violencias contra las mujeres, el abordaje de este asunto en opinión de las mujeres y de otros actores/as entrevistadas/os, no fue suficiente. La importancia de este asunto se confirma en los resultados de la Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres de 2014, según la cual “la noción de la masculinidad ligada a la dominación, la dureza y el honor (...) es una

¹⁸ Este análisis coteja las problemáticas y las acciones del eje 1. Sin embargo, es posible encontrar a lo largo de los demás ejes otras acciones que contribuyen a resolver estas problemáticas.

constante social que nutre las representaciones de los agresores y se retroalimenta asiduamente por los mensajes de los medios de comunicación, los programas de televisión, los videojuegos, los deportes, en donde se refuerza el rol del guerrero capaz de luchar contra todo y a toda costa por defender lo que es suyo” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2015)¹⁹.

En ese sentido, investigaciones como la de Barker y Greene concluyen con base en un creciente volumen de datos “que hombres y niños pueden y de hecho cambian su comportamiento como resultado de esfuerzos bien diseñados, incluyendo educación grupal, esfuerzos comunitarios, campañas en los medios de comunicación masiva, y servicios sociales y sanitarios que buscan involucrarlos (Barker, Ricardo & Nascimento, 2007). Además, confirman que aquellas intervenciones que eran “transformadoras del género” y promovían el cuestionamiento de las normas tradicionales relacionadas con la masculinidad, eran las más propensas a ser efectivas en el logro de cambios de comportamientos y actitudes” (Barker y Greene, 2011).

En el caso de la problemática *Riesgo de que la participación, intereses y demandas de las mujeres no sean tomados en cuenta en los procesos de paz*, se encuentra que el Plan de Acción establece algunas estrategias en cabeza de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Centro de Memoria Histórica, relacionadas con la identificación y visibilización de experiencias e iniciativas de construcción de paz, participación o resistencia pacífica de mujeres en Colombia, o con el desarrollo de proyectos de investigación que esclarezcan y visibilicen la experiencia de las mujeres en el marco de distintos dominios y disputas armadas. Al respecto, los organismos de cooperación internacional y mujeres entrevistadas identifican un débil abordaje pues las acciones concretas se limitan a la visibilización del potencial de las mujeres como actrices y constructoras de paz, quedando pendientes acciones enfocadas a fortalecer la incidencia y garantizar que sus voces, tanto como víctimas y como ciudadanas activas, sean escuchadas y consideradas en estos procesos.

En el caso de la problemática, *Insuficiente formación de los funcionarios públicos en temáticas de género* se considera insuficiente que el Plan definiera acciones sólo para 11 entidades. Esto a pesar de que, a partir del trabajo de campo, se corrobora que otras más adelantaron por iniciativa propia procesos de formación, lo que se detalla en la sección C: Arquitectura Institucional.

¹⁹ Gary Barker y Margaret E. Greene, en *Masculinidades y Políticas Públicas*, Universidad de Chile - Facultad de Ciencias Sociales, 2011.

En relación con la problemática *Bajos niveles de incorporación del enfoque diferencial en las diferentes acciones que benefician a mujeres*, el CONPES plantea varias acciones. No obstante, se destaca la carencia de un enfoque de interseccionalidad y de un abordaje étnico y territorial más contundente.

En relación con la problemática *Bajos niveles de incorporación del enfoque de género en las instituciones del nivel nacional y territorial y su políticas planes y programas*, se encuentra que solo 12 entidades tienen acciones específicas relacionadas en el eje 1. Aunque en el marco de la evaluación, se logró identificar que muchas más han hecho algún tipo de avance frente a este tema, se considera una de las acciones claves e indispensables que debe abordarse en el marco de la Política.

Finalmente, en cuanto a la problemática, *Desarticulación de las entidades para el cumplimiento de los objetivos a favor de las mujeres*, se encuentran en el eje 1, acciones específicas solo para 5 entidades, aunque durante la evaluación se logró identificar un mayor número de entidades que han adelantado acciones de articulación, se destaca como una acción que debió plantearse con mayor contundencia desde el plan de Acción.

1.2.2.2. Eje 2. Autonomía económica y acceso a activos

Los principales objetivos del eje temático 2, están orientados a brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación.

Las problemáticas identificadas en el CONPES en la dimensión de autonomía económica son las siguientes:

- a) Las mujeres jóvenes de los 18 a 25 años tienen niveles de pobreza mayores que los hombres.
- b) Mayor porcentaje de hogares pobres cuyo jefe es una mujer.
- c) División del trabajo, caracterizado por una asignación social a las mujeres de las labores domésticas y del cuidado, limitando su capacidad de competir en condiciones igualitarias a las de los hombres.
- d) La segregación vertical y horizontal en el mercado laboral limita las posibilidades de independencia de las mujeres para acceder a bienes y servicios, para tomar decisiones.

- e) Las mujeres presentan una tasa de desempleo más alta que la de los hombres.
- f) La participación de las mujeres es mayoritaria en actividades de servicios y comercio, en donde se registran altas tasas de informalidad.
- g) Las principales ocupaciones de las mujeres se dan en servicio doméstico y trabajo familiar sin remuneración y no en los sectores económicos más productivos.
- h) El ingreso monetario de las mujeres ocupadas en 2011 fue inferior al de los hombres.
- i) Las mujeres rurales registran un insuficiente acceso a los factores productivos (financiación, asistencia técnica, tenencia). La incidencia de pobreza en zonas rurales es más alta en el caso de mujeres.
- j) Los modelos de otorgamiento de tierras tienden a dar prioridad a los hombres.
- k) Estereotipos sobre la capacidad de las mujeres para administrar tierras.

Frente a estas problemáticas se establecieron 35 acciones concretas a cargo de 12 entidades del orden nacional.

Cumplimiento del plan de acción

Al analizar el cumplimiento de las metas definidas para cada acción, los datos del SISCONPES evidencian que 21 de las 35 acciones (60%) cumplieron la meta establecida, lo que representa logros que van desde el desarrollo de procesos formativos, incorporación de enfoque diferencial en programas, acciones para fortalecer los emprendimientos de mujeres, incorporación del enfoque de género en los sistemas de información, entre otros, los cuales se explicitan en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Acciones concretas del Eje 2 que lograron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Logro
2.1 Apoyar a zonas de influencia minera en el fortalecimiento del capital humano y/o alternativas productivas con enfoque diferencial en zonas de influencia minera.	Min Minas	1 estrategia para incrementar habilidades socio productivas y empresariales mediante procesos de formación y puesta en marcha de iniciativas de negocio a mujeres.
2.3 Brindar formación a madres comunitarias en el marco de estrategia de "Cero a Siempre" a través de un programa dirigido a agentes educativos en atención integral a la primera infancia, que permita formalizar su trabajo.	ICBF	48.753 madres comunitarias formadas en atención integral a la primera infancia.
2.5 Favorecer la autonomía económica y el reconocimiento del trabajo de cuidado que desempeñan las madres comunitarias a través del pago de un salario mínimo y de la atención de sus hijos e hijas, mediante distintas modalidades de atención.	ICBF	100% de las madres comunitarias formalizadas

Acción	Entidad	Logro
2.6 Garantizar el acceso a los hijos de las madres comunitarias a los centros de desarrollo infantil donde reciben cuidado, nutrición, atención y educación inicial, para favorecer el ingreso de las madres comunitarias en el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.	ICBF	21,438 hijos de madres comunitarias han accedido a los Centro de Desarrollo Infantil.
2.7 Generar capacidades para el trabajo en la población vulnerable a través del componente Incentivo a la Capacitación para el Empleo.	DPS	19,546 mujeres vinculadas a la Estrategia de Inclusión productiva Rural
2.8 Propiciar alianzas y espacios de diálogo para para el fortalecimiento de las políticas de equidad género para las mujeres en el sector minero energético.	Min Minas	4 alianzas y espacios de diálogo realizados para el fortalecimiento de las políticas de equidad género para las mujeres en el sector minero energético
2.9 Realizar talleres dirigidos a empresas de mujeres para que participen en las licitaciones de compras públicas.	Min Comercio	322 empresas cuya representante legal es mujer participaron de talleres de compras públicas
2.11 Elaborar la cuenta satélite de trabajo no remunerado en el marco de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo.	DANE	1 cuenta satélite de trabajo no remunerado elaborada
2.12 Realizar acciones de fomento para la Conciliación de la vida familiar y laboral en el marco del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género.	Min Trabajo	Acción para la Conciliación de la vida familiar y laboral diseñada e implementada
2.15 Desarrollar y fortalecer programas en TIC para mujeres empresarias, que tengan como objetivo mejorar su desarrollo y competitividad.	Min Tecnologías	40,100 mujeres beneficiadas del Programa Empresario Digital
2.16 Promover entre organizaciones de mujeres a nivel regional, los instrumentos de apoyo al emprendimiento y su vinculación a las Redes Regionales de emprendimiento (espacios en los que se conocen las necesidades y elaboran estrategias en cada territorio, para apoyar el desarrollo de emprendimientos).	Min Comercio	1 Encuentro Nacional de Emprendedores con énfasis en emprendimiento femenino
2.17 Implementar acciones para ampliar la participación de las mujeres a programas de acceso a activos productivos a través del Componente Ruta de Ingresos y Empresarismo.	DPS	40,588 mujeres vinculadas al Componente Ruta de Ingresos y Empresarismo
2.19 Implementar acciones para la inclusión financiera de las mujeres a través del Componente Mujeres Ahorradora en Acción.	DPS	157,366 mujeres vinculadas en el componente Mujeres Ahorradoras en Acción
2.20 Realizar ruedas de negocios para mujeres emprendedoras y empresarias.	Min Comercio	1,410 empresas participaron en ruedas de negocios para mujeres emprendedoras y empresarias
2.21 Realizar un Encuentro Regional de emprendimiento cuya temática sea emprendimiento y empresarismo femenino.	Min Comercio	1 encuentro regional cuya temática fue emprendimiento y empresarismo femenino
2.22 Socializar la oferta Institucional para las micro, pequeñas y medianas empresas en eventos de mujeres.	Min Comercio	3 actividades de socialización de la oferta institucional para las micro,

Acción	Entidad	Logro
		pequeñas y medianas empresas en eventos de mujeres
2.23 Acompañar técnicamente la implementación productiva a Familias (mujer cabeza de hogar) de procesos misionales anteriores como SIT, IPDR 2012 y ACUIPES.	INCODER	6,591 familias beneficiadas con proyectos productivos.
2.24 Adecuar los sistemas de información, servicios web, procesos de captura de información y bases de datos en donde se registren personas como beneficiarios de los programas de accesos a tierras.	INCODER	2 sistemas de información de programas de acceso a tierras, con variable género incluida
2.30 Apoyar la asignación de becas créditos para fomentar al acceso a la educación superior de los jóvenes rurales. Apoyo a convocatoria pública para la generación de ingresos vía implementación de emprendimientos productivos.	Min Agricultura	40% de los beneficiarios de proyectos productivos individuales de jóvenes son mujeres
2.31 Atender a las mujeres víctimas dentro del programa IPDR, con el monto de cofinanciación máxima para sus proyectos. Diseñar y ejecutar un componente con enfoque diferencial para mujeres Víctimas dentro del proyecto IPDR de las vigencias 2012 y 2013.	INCODER	1 componente con enfoque diferencial diseñado
2.34 Implementar 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 y potenciar sus capacidades de eficiencia en el uso de recursos naturales renovables y su incidencia en la reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático.	Min Ambiente	1 programa implementado para incrementar las capacidades de participación, gestión y organización de las mujeres en situación de pobreza urbana y rural

Fuente. Elaboración propia con base en SisCONPES

Otras 6 acciones tienen un cumplimiento entre el 75% y 99%, 1 acción no tiene ningún avance, y para 7 acciones, 6 a cargo del Ministerio de Agricultura y 1 del Sena (20%) las entidades no han reportado información (Cuadro 4). En el caso de Ministerio de Agricultura, el trabajo de campo corroboró que dos de las acciones que el CONPES contemplaba con ejecución hasta 2016, fueron suspendidas. Se trata de las acciones relacionadas con el apoyo a proyectos productivos y microempresas rurales para mujeres rurales que se desarrollaron hasta 2014.

Cuadro 5. Acciones concretas del Eje 2 que no alcanzaron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Indicador de avance
2.35 Desarrollar proyectos piloto con enfoque de género, diseñados y desarrollados para aumentar la capacidad de regulación hídrica a través de revegetación e ingeniería mejorada en las áreas críticas de abastecimiento de agua.	Min Ambiente	0%
2.10 Realizar seguimiento a la evolución de la inserción laboral de las mujeres con base a la información registrada en el SPE Publicación de boletín trimestral sobre los resultados del seguimiento.	SENA	75%
2.32 Dinamizar la formalización de propiedad de tierras baldías con vocación agropecuaria, en zonas de consolidación, zonas de riesgo de desplazamiento, o desplazamiento zonas de reserva campesina, áreas de desarrollo rural y en aquellas donde se concentre el mayor número de solicitudes de mujeres víctimas de despojo, a fin de garantizar seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra de la población en riesgo o en situación de desplazamiento forzado.	Agencia Nacional de Tierras	78%
2.4 Desarrollar el Sistema de Certificación de Gestión de Equidad en Género para introducir cambios organizacionales en empresas privadas y públicas que cierren las brechas de género y transformen la cultura de la economía y de la sociedad.	Min Trabajo	82%
2.18 Implementar acciones para ampliar la participación de las mujeres en los programas de acceso a activos productivos a través del Componente Capitalización Microempresarial.	DPS	84%
2.2 Apoyar y fortalecer el Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género para disminuir las principales discriminaciones que afectan a las mujeres en el ámbito laboral buscando la igualdad y equidad entre hombres y mujeres.	Min Trabajo	91%
2.13 Entregar subsidios a 20.000 mujeres jefas de hogar dentro del Programa de Vivienda Gratuita.	Min Vivienda	91%
2.14 Apoyar la creación de proyectos productivos unidos a programas de formación encaminados a generar competitividad en el campo colombiano y mejorar la calidad de vida de las mujeres del sector rural en condiciones de vulnerabilidad.	SENA	La entidad no ha reportado información
2.25 Apoyar el acceso a convocatoria pública para acompañar proyectos productivos de desarrollo rural integral con enfoque territorial desarrollados por mujeres rurales que garanticen la sostenibilidad, la generación de ingresos e inclusión.	Min Agricultura	La entidad no ha reportado información
2.26 Apoyar el acceso de las mujeres a convocatoria pública para financiación y acompañamiento en la implementación de proyectos productivos con microempresas rurales.	Min Agricultura	La entidad no ha reportado información
2.27 Apoyar el acceso de las mujeres a convocatorias públicas para la estructuración del proyecto productivo y sus estudios de factibilidad, y la Inversión Productiva que requieran los pequeños productores.	Min Agricultura	La entidad no ha reportado información
2.28 Apoyar el acceso de las mujeres rurales a recursos productivos por medio de Instrumentos crediticios (tales como Línea Especial de Crédito LEC y los Incentivos a la Capitalización Rural ICR) y de Instrumentos no crediticios (tales como el	Min Agricultura	La entidad no ha

Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural, el Incentivo para la Ejecución de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras y el Incentivo para la Elaboración de Estudios y Diseños de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras).		reportado información
2.29 Apoyar la provisión de una solución de vivienda o mejoramiento de la misma a través de la asignación del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural.	Min Agricultura	La entidad no ha reportado información
2.33 Implementar un Programa de formación a mujeres rurales para aprender a manejar el financiamiento en el sector agropecuario y pesquero.	Min Agricultura	La entidad no ha reportado información

Fuente. Elaboración propia con base en SisCONPES

Vacíos identificados

Frente a las problemáticas relacionadas con la división de trabajo (literal c), ingreso laboral (literal i) y participación de las mujeres en sectores con altas tasas de informalidad (literal f), se encuentran vacíos en cuanto a la suficiencia y cobertura. Para las dos primeras llama la atención la ausencia de acciones de visibilización, sensibilización y/o campañas de amplio alcance y cobertura. Frente a la tercera, se evidencia insuficiencia de acciones específicas en los sectores de la economía en donde precisamente se concentran mujeres que enfrentan condiciones laborales precarizadas.

Varias referencias de expertas/os y lideresas sobre este eje, llaman la atención sobre la deficiente articulación institucional e intervención en los temas de autonomía económica de las mujeres, particularmente en lo que tiene que ver con a las mujeres rurales, en condiciones de pobreza y aquellas que ejercen el trabajo sexual. Este último tema, si bien tiene un abordaje transversal desde el ámbito de la salud y los derechos humanos, se evidencia una ausencia en el plan de acción de medidas como la promoción de alternativas económicas y el avance en garantías laborales²⁰.

²⁰ Humanas Colombia en el documento "Sobre las implicaciones jurídicas que en materia de DDHH tiene el proyecto de ley 079 de 2013" menciona algunos temas claves en relación con las medidas frente a la población de mujeres que ejerce el trabajo sexual, como son la garantía de la protección de la trabajadora y las especificidades en asuntos como horarios, descansos, causales de despido, entre otros.

1.2.2.3. Eje 3. Participación en los escenarios de poder y toma de decisión

El eje 3 de Participación en los escenarios de poder y toma de decisión, tiene por objetivo fomentar la participación de las mujeres en instancias de poder y toma de decisiones y fortalecer el reconocimiento de sus diferentes formas organizativas.

El diagnóstico realizado durante la formulación del CONPES 161 en relación con este eje, identificó la importancia de la representación numérica de las mujeres, así como de la representación de sus intereses como una condición fundamental para la profundización de la democracia. En ese contexto se identificaron en el diagnóstico las siguientes problemáticas:

- a) Sub representación de las mujeres cuantitativa y cualitativamente en escenarios de participación social y política (en los cargos de elección popular).
- b) Baja participación de las mujeres en cargos de alto nivel de decisión en la administración pública, así como en el sector privado y en los sindicatos.
- c) Las mujeres pobres, así como campesinas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, jóvenes, no heterosexuales y con discapacidad tienen mayor dificultad para ser elegidas.
- d) Falta de acceso a documentos de identidad especialmente de mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes representa un obstáculo para ejercer el derecho a la participación.

Si bien este diagnóstico reconoce la problemática de la subrepresentación de las mujeres en escenarios sociales y políticos, no ahonda en caracterizar los escenarios sociales de participación, ni en el análisis de los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en cargos de elección, a pesar de lo cual reconoce que pese a la aplicación de la Ley 1475 de 2011 no se ha dado un aumento significativo de la presencia de mujeres en esos cargos.

Las acciones definidas para este eje son 12 y están a cargo de 4 entidades del orden Nacional: Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cumplimiento del plan de acción

De acuerdo con los datos de SISCONPES, 11 de las 12 acciones (92%) cumplieron con la meta y 1 acción (8%) no presentó ningún avance. Esta última se refiere a Transversalizar el tema

de género en el Sistema Nacional de DDHH a través de la articulación y visibilización de los lineamientos de la política pública de equidad de género para las mujeres, acción a cargo de la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos²¹.

Las acciones que se cumplieron en su totalidad se relacionan con la gestión institucional para la difusión y cumplimiento de la normatividad referente a la participación de las mujeres en espacios directivos; el fortalecimiento de la formación de mujeres lideresas, la participación política de sus organizaciones y redes (diplomados, talleres, encuentros).

Cuadro 6. Acciones concretas del Eje 3 que lograron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Logros
3.1 Fortalecer la participación política de las mujeres en las corporaciones de elección popular.	Min Interior	3 proyectos desarrollados para fortalecer la participación política de las mujeres en las corporaciones de elección popular
3.2 Fortalecer las redes y organizaciones sociales de mujeres.	Min Interior	3 proyectos desarrollados para fortalecer las redes y organizaciones sociales de mujeres
3.3 Formar nuevos liderazgos en participación ciudadana para mujeres de los diferentes sectores sociales.	Min Interior	1 diplomado en participación ciudadana
3.4 Crear contenidos con enfoque de género y de experiencias de participación ciudadana de las mujeres para programas de radio y televisión.	Min Interior	1 proyecto desarrollado para crear contenidos para programas radiales con el fin de visibilizar experiencias significativas de participación ciudadana
3.5 Fomentar la inclusión del enfoque de género en la construcción del CONPES de participación ciudadana a nivel nacional y regional.	Min Interior	Ruta metodológica definida para fomentar la inclusión del enfoque de género en la construcción del CONPES de participación ciudadana a nivel nacional y regional.
3.6 Impulsar estrategias de formación y capacitación a las mujeres en herramientas democráticas del control social a la gestión pública.	Min Interior	Diplomado implementado para formar y capacitar a las mujeres en herramientas democráticas del control social a la gestión pública
3.7 Asistir técnicamente a los entes territoriales para el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana locales de las mujeres.	Min Interior	2 proyectos desarrollados para asistir técnicamente a los entes territoriales para el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana.
3.8 Apoyar la formación de mujeres lideresas.	Min Cultura	15 talleres y espacios de diálogo dirigidos a mujeres víctimas y de pueblos indígenas.
3.9 Articular y coordinar interinstitucionalmente la formación de las mujeres que participan como consejeras para garantizar su efectiva participación en el sistema nacional de cultura.	Min Cultura	19 encuentros de consejeros de cultura indígenas y afros realizados.

²¹ En esta acción se evidenciaron inconsistencias entre SISCONPES y los funcionarios/as de la CPDH que manifestaron en la entrevista que esta acción ya se había completado en 2014. El equipo evaluador ha transmitido la inquietud a DNP para determinar si se debe hacer algún ajuste.

3.11 Dar lineamientos dirigidos a las entidades del orden nacional y territoriales a través de circulares conjuntas con la Procuraduría General de la Nación para el cumplimiento de la ley 581 de 2000.	Departamento de la Función Pública	Sumatoria de circulares
3.12 Elaborar y presentar ante el Congreso y la Procuraduría General de la Nación el Informe anual sobre la provisión de cargos en el nivel directivo (máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios), en cada Rama y Órganos de la administración pública (Ley 581 de 2000 en su artículo 12). Y realizar acciones de seguimiento a dicho informe.	Departamento de la Función Pública	4 informes anuales presentados sobre lineamientos a las entidades para el cumplimiento de la Ley 581 de 2000
3.12 Elaborar y presentar ante el Congreso y la Procuraduría General de la Nación el Informe anual sobre la provisión de cargos en el nivel directivo (máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios), en cada Rama y Órganos de la administración pública (Ley 581 de 2000 en su artículo 12). Y realizar acciones de seguimiento a dicho informe.	Departamento de la Función Pública	4 informes anuales de cumplimiento de la Ley 581 de 2000.

Fuente. Elaboración propia con base en SisCONPES

Vacíos identificados

El primer elemento que sobresale es el reducido número de acciones y entidades involucradas en el impulso a procesos de participación social. Hay otros sectores como el sector salud y educación que también cuentan con procesos de participación social en donde hay posibilidades de impulsar el incremento en el número de mujeres en las instancias decisorias de esos espacios. También se puede resaltar que solo se definió una acción orientada a generar opinión pública favorable a la presencia de las mujeres en escenarios de participación y de decisión.

Por otra parte, sobresale también la no definición de una acción a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil para impulsar el acceso a documentos de identidad a mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes. Tampoco se definieron acciones orientadas al favorecer el aumento de mujeres en las instancias directivas de los sindicatos, a cargo del Ministerio del Trabajo y que se involucre a otros ministerios como el de Comercio Exterior para impulsar la presencia de mujeres en cargos directivos de las empresas privadas.

No se definió tampoco una acción explícita para disminuir las dificultades que tienen las mujeres campesinas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, jóvenes, no heterosexuales y con discapacidad para ser elegidas en cargos de elección.

1.2.2.4. Eje 4. Salud sexual y derechos sexuales y reproductivos

El eje de salud y Derechos Sexuales y Reproductivos parte de ubicar el significado de la equidad de género en salud, entendida como “la ausencia de disparidades innecesarias, evitables e injustas entre mujeres y hombres” según lo ha establecido la OPS. Su objetivo se orienta a fortalecer el enfoque diferencial en el sistema de salud, para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todo su ciclo de vida.

En relación con las problemáticas que reconoce el diagnóstico del CONPES en este eje, se encuentran las siguientes:

- a) Persiste la mortalidad materna, con mayor presencia en zonas rurales y centros poblados y afectando en mayor proporción a los grupos étnicos, particularmente afectadas las mujeres palenqueras y Rrom.
- b) Embarazos no deseados y abortos inseguros clandestinos, son una de las cinco primeras causas de muerte materna.
- c) Embarazo en adolescentes, en menores de 14 años la gran mayoría como producto de relaciones con hombres mayores de 20 años, delito de acceso carnal con menores de 14 años.
- d) Las mujeres jóvenes sin ocupación y más bajo nivel educativo son quienes tienen mayores dificultades para controlar su fecundidad y ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.
- e) Existencia de barreras que impiden el goce de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, manifestadas en: altos niveles de mortalidad materna en algunas regiones del país, falta de uso y acceso de los métodos anticonceptivos, falta de acceso oportuno a la interrupción voluntaria del embarazo según la Sentencia C-355, aumento del riesgo de VIH/Sida y de otras Enfermedades de Transmisión Sexual.
- f) Inequidades de género en el uso de métodos anticonceptivos que son exacerbados por la pertenencia étnica, la edad, el nivel socioeconómico, la orientación sexual, la discapacidad, el conflicto armado, entre otros. Asignación social a las mujeres de la responsabilidad del uso de métodos anticonceptivos.
- g) Mayor vulnerabilidad de las mujeres frente al VIH.
- h) Inadecuada atención de enfermedades prevalentes por la condición de ser mujer o que presentan una alta morbilidad en las mujeres: cáncer de mama y cérvix, salud mental, trastornos alimentarios y obesidad.

- i) Es necesario avanzar en la identificación de los determinantes sociales relacionados con el género en la salud como una variable indispensable en el diseño e implementación de políticas públicas que busquen la equidad y justicia de género.

En relación con las problemáticas que no fueron caracterizadas se encuentra el fenómeno de la violencia obstétrica²², además de la carencia de prestación de servicios de salud desde un enfoque de género y diferencial, por ejemplo, para mujeres LGBTI, mujeres con discapacidad o mujeres víctimas del conflicto armado, en particular de violencia sexual. Tampoco se enuncia la importancia para la salud pública de reivindicar algunas prácticas tradicionales de mujeres pertenecientes a grupos étnicos como la partería²³.

En el eje se establecieron 11 acciones concretas a cargo de 5 entidades (Ministerio de Salud, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Minas y Energía y el Instituto Nacional de Salud).

Cumplimiento del plan de acción

Los datos del SISCONPES muestran que 10 de las 11 acciones (91%) cumplieron con la meta en un 100% y una acción (9%) solo llegó al 75%. Esta última, a cargo de la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos, tenía por objetivo divulgar los contenidos de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos relacionadas con "la mortalidad y la morbilidad materna prevenible y los derechos humanos" (Resolución 11/8 de 2007) y demás instrumentos internacionales relacionados con esta materia.

Las acciones que se cumplieron en su totalidad se detallan a continuación. Estas incluyen desde ajustes a políticas públicas (Salud mental, Salud sexual y reproductiva, Salud nutricional) que garanticen la incorporación del enfoque de género; hasta acciones de gestión del conocimiento, promoción, prevención y divulgación de información relacionada con el eje.

²² La cual incluye dos formas de violencia física, que se configura cuando se realizan a la mujer prácticas médicas invasivas, y el suministro de medicación no justificada por el estado de salud de la mujer, o cuando no se respetan los tiempos ni las posibilidades del parto biológico. Por otro lado, formas de violencia psicológica que incluye el trato deshumanizado, grosero, burlón, discriminatorio, humillante, ya sea cuando la mujer solicita asesoramiento o requiere atención, o durante el transcurso de una práctica obstétrica (Gherardi, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, 2016).

²³ No obstante, el trabajo de campo permitió corroborar que entidades como el ICBF y el Ministerio de Cultura han adelantado acciones adicionales a las establecidas relacionadas con este tema. En el caso del ICBF: Manos de partera "salvaguada de la memoria ancestral y reconocimiento de la mujer como líder del desarrollo familiar y comunitario" y en el caso del Ministerio de Cultura: reconocimiento de la partería del Pacífico como Patrimonio inmaterial.

Cuadro 7. Acciones concretas del Eje 4 que lograron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Logros
4.1 Ajustar, validar y socializar la Política Nacional de Salud Mental, incorporando los enfoques de: derechos, género y diferencial; con énfasis en los eventos priorizados por el CONPES (Depresión, baja autoestima, sobre carga de trabajo por los múltiples roles asumidos por las mujeres, suicidio e intentos de suicidio, desórdenes alimentarios (anorexia y bulimia).	Min Salud	Eventos de salud mental priorizados (depresión, baja autoestima, sobre carga de trabajo por los múltiples roles asumidos por las mujeres, suicidio y desórdenes alimentarios) con los enfoques de derechos, género y diferencial; incorporados en la Política de Salud Mental
4.2 Definir competencias laborales por parte de la Mesa Sectorial de Servicios a la Salud para las profesiones y ocupaciones de la salud que consideren la atención de la mujer desde un enfoque de derechos en la atención a la niña, la adolescente y la mujer, en especial en los eventos relacionados con el embarazo y el parto (con base en las competencias definidas el Ministerio de Salud diseñará el plan de actualización y formación continua del Talento Humano en Salud).	SENA	Un documento elaborado con las competencias laborales para las profesiones y ocupaciones de la salud que considere la atención de la mujer desde un enfoque de derechos, elaboradas.
4.3 Desarrollar estrategias e intervenciones en Salud Nutricional con incorporación de los enfoques de derechos, género y diferencial de conformidad con lo establecido en el CONPES de Equidad de Género.	Min Salud	Un instrumento metodológico elaborado que permite la inclusión del enfoque diferencial en los planes territoriales de SAN
4.4 Incorporar el enfoque diferencial en el diseño e implementación de la vigilancia en salud pública de salud mental con énfasis en intento de suicidio.	Instituto Nacional de Salud	Un protocolo de vigilancia de intento de suicidio publicado con variables de enfoque diferencial de género.
4.5 Aunar esfuerzos para prevenir el embarazo en adolescentes en zonas de operación del sector minero energético.	Min Minas	4 estrategias implementadas para la prevención del embarazo adolescente en zonas de operación del sector minero energético
4.7 Garantizar la entrega oportuna del biológico e insumos para la vacunación contra el VPH de todas las niñas escolarizadas ente el cuarto y onceavo grado de educación básica primaria y secundaria y que tengan 9 años o más.	Min Salud	Cobertura completa de vacunación por VPH en niñas de 9 a 15 años de edad.
4.8 Vigilar los eventos en maternidad segura (mortalidad materna, morbilidad materna extrema y mortalidad perinatal y neonatal tardía), a través de la recopilación y análisis de datos y generación de información útil para la toma de decisiones.	Instituto Nacional de Salud	38 informes de evento a periodo epidemiológico III, VI, IX, XII y final de la vigilancia de los eventos de maternidad segura (mortalidad materna, morbilidad materna extrema y mortalidad perinatal y neonatal tardía) realizados
4.9 Desarrollar acciones de promoción y prevención en salud sexual y reproductiva y derechos sexuales y reproductivos con enfoque de género.	SENA	173.275 profesionales de los equipos de bienestar capacitados en salud sexual y reproductiva (SSR), derechos sexuales y reproductivos (DSR) y herramientas para orientar a los aprendices.

Acción	Entidad	Logros
4.10 Realizar la vigilancia en salud pública de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) con enfoque diferencial a través de la recopilación y análisis de datos y generación de información útil para la toma de decisiones.	Instituto Nacional de Salud	13 informes de evento a periodo epidemiológico III, VI, IX, XII y final de la vigilancia de las infecciones de transmisión sexual realizados.
4.11 Revisar y actualizar la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, incluyendo los enfoques de género y diferencial.	Min Salud	Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva con los enfoques de género y diferencial, incorporados.

Fuente. Elaboración propia con base en SisCONPES

Vacíos identificados

Se destacan falencias en relación con la promoción del ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, en relación con lo cual se definieron 2 acciones, una a cargo del SENA y otra a cargo del Ministerio de Salud. Se presume que esta última que implica la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, desarrolla lo relacionado con el ejercicio de estos derechos, incluyendo el acceso a métodos de planificación familiar y prevención de ITS y de VIH- SIDA. También se observan escasas acciones en relación con la prevención del embarazo en adolescentes, solo una en el sector minero energético, siendo a todas luces insuficiente. Se presume que estas acciones están incluidas en el CONPES de embarazo adolescente.

1.2.2.5. Eje 5. Enfoque de género en la educación

El objetivo del eje 5 Enfoque de género en la educación consiste en fomentar las prácticas pedagógicas que incorporen metodologías y contenidos que transversalizan el enfoque de género en el sector educativo e incorporar la variable de género en sus procesos institucionales. En relación con las problemáticas incluidas en el diagnóstico del CONPES, se encuentran las siguientes:

- a) Frente a la calidad de la educación se observan desigualdades respecto a los logros académicos alcanzados por hombres y mujeres.
- b) Respecto a la permanencia, aunque las mujeres presentan menores indicadores de deserción, existe disparidad respecto a las causas de deserción asociadas a los roles de género, ya que es mayor el número de niñas y adolescentes que se retiran de forma temprana del sistema, producto de situaciones como el embarazo adolescente, trabajo doméstico, actividades de cuidado de otras poblaciones, así como las secuelas de eventos de violencia, a las que son más propensas.

- c) En la educación superior, se evidenció que, aunque las mujeres tienen mayores tasas de matrícula, existe discriminación en la elección de carreras universitarias, producto de la división sexual del trabajo persistente en la sociedad colombiana.
- d) La formación postgradual reporta menor participación de las mujeres en niveles de formación de maestría y doctorado, lo que determina una menor capacidad futura para generar ingresos y emplearse en posiciones ocupacionales bien remuneradas.
- e) En relación con la investigación, se encontró que de los 3721 grupos de investigación activos para el 2010, 1441 grupos tiene como directora (líder) a una mujer y 2280 tienen a un hombre. En áreas como ciencias naturales y exactas, ciencias agrícolas, ciencias sociales, humanidades y otras, la participación de los hombres es aproximadamente 40% mayor respecto a la participación de las mujeres.
- f) Existe mayor participación femenina en el ámbito de la enseñanza, siendo los niveles de educación inicial donde se presenta mayor vinculación de mujeres. Esta situación pone en evidencia la subvaloración de la enseñanza femenina, lo que está directamente relacionado con su formación postgradual.
- g) Falta de capacitación y cualificación de los y las docentes, en todos los niveles, sobre el enfoque de género en la educación, lo que limita la consolidación de prácticas incluyentes dentro y fuera del aula, así como la erradicación de lenguajes sexistas, la supresión de contenidos con sesgo de género y la promoción de la participación igualitaria por parte de hombres y mujeres en todas las áreas del conocimiento.

Sobre vacíos en el diagnóstico, se resaltan:

- a) Existencia de múltiples formas de vulneración asociadas al género que se presentan dentro de los establecimientos educativos, entre los que se cuentan la violencia física, sexual, la discriminación, entre otras.
- b) Existencia de prácticas pedagógicas y cotidianas de discriminación sobre niñas y adolescentes “naturalizadas”.
- c) Existencia de contenidos curriculares y proyectos pedagógicos transversales que contribuyen a la configuración y fortalecimiento de imaginarios que refuerzan la división sexual del trabajo.

Estos vacíos ponen de manifiesto la relevancia de un acercamiento a las situaciones de daño y discriminación que sufren las niñas y adolescentes dentro de los espacios escolares.

Cumplimiento del plan de acción

El plan de acción del eje 3 definió 13 acciones a cargo de 3 entidades: Ministerio de Educación, Ministerio de Tecnologías y SENA.

De acuerdo con los datos del SISCONPES, se evidencia que 9 de las 13 acciones (69%) cumplieron la meta, las cuales se detallan en el siguiente cuadro. Estas acciones contemplan medidas para la elaboración de orientaciones pedagógicas o criterios para incorporar el enfoque de género en los programas pedagógicos transversales de educación, y principalmente el desarrollo de procesos de formación y/o capacitación a personal del sector sobre la temática de género:

Cuadro 8. Acciones concretas del Eje 5 que lograron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Logro
5.1 Acompañar el convenio suscrito para "Aunar esfuerzos entre la Universidad de Medellín en alianza con la Secretaría de las Mujeres de Medellín y la Corporación Mujeres que Crean, para el fortalecimiento de procesos académicos con enfoque de Educación Superior Inclusiva."	Min Educación	Sumatoria de las acciones de acompañamiento a la Alianza para el fortalecimiento de procesos académicos con enfoque de Educación Superior Inclusiva
5.3 Realizar talleres de "Movilización de la Demanda" que incluye actividades de orientación vocacional con componente de género, en 5 Secretarías de Educación de Entidades Territoriales Certificadas.	Min Educación	5 talleres realizados de "Movilización de la Demanda" y actividades de orientación vocacional con componente de género
5.4 Elaborar y validar las orientaciones pedagógicas para incorporar en los programas pedagógicos transversales de Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos y Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía el enfoque de educación inclusiva, de manera que tengan pertinencia étnica y cultural para un país diverso.	Min Educación	Un documento terminado con orientaciones para la inclusión en los programas pedagógicos del enfoque de educación inclusiva, con pertinencia étnica y cultural para un país diverso, elaboradas.
5.6 Incluir el enfoque de género en los criterios utilizados para conceptuar los modelos educativos flexibles y en todas las evaluaciones de material educativo que se requieran.	Min Educación	Un modelo educativo flexible terminado con enfoque de género como criterio de evaluación
5.8 Desarrollar programas de educación para la sexualidad y construcción de 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, garantizando la suficiente información y la transformación de prácticas discriminatorias en las comunidades educativas.	SENA	177.423 programas de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía con equidad de género y pertinencia étnica y cultural, desarrollados.

Acción	Entidad	Logro
5.9 Expandir de la Formación de docentes en el Programa de formación Bimodal Ser con Derechos. competencias ciudadanas que permitan transformar prácticas que discriminen a las mujeres, cada vigencia en 15 secretarías de educación para fortalecer su capacidad técnica y pedagógica.	Min Educación	45 secretarías de educación que implementan el programa de formación Bimodal Ser con Derechos
5.10 Crear un grupo de género integrado por diferentes dependencias del MEN para articular en una primera etapa las reflexiones y estrategias que permitan incorporar al género como una dimensión en los diferentes procesos técnicos del sector.	Min Educación	1 grupo de género creado
5.11 Desarrollar un proceso de capacitación entre los servidores de las diferentes dependencias del MEN sobre el enfoque de género y sus implicaciones en la planeación, implementación y evaluación de estrategias de cobertura, permanencia y calidad en los diferentes niveles de la educación formal. Este proceso se apoyará con estrategias de comunicación internas que faciliten su incorporación y articulación con las secretarías de educación desde las áreas respectivas.	Min Educación	Un proceso desarrollado de capacitación interna sobre el enfoque de género
5.12 Desarrollar un proceso de formación con funcionarios representantes de Instituciones de Educación Superior y servidores/as del MEN, sobre los aspectos de género en las políticas de Educación superior.	Min Educación	Un proceso de formación desarrollado sobre aspectos de género en las políticas de educación superior

Fuente. Elaboración propia con base en SisCONPES

Dentro de las acciones que no alcanzaron a cumplir la meta, se tienen una acción con cumplimiento del 95%, una con 50%, otra que no tuvo ningún avance y una acción a cargo del Sena, sobre la cual no se reportó información. Las acciones que no lograron cumplir con la meta fijada se encuentran en el siguiente cuadro.

Cuadro 9. Acciones concretas del Eje 5 que no alcanzaron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Indicador de avance
5.7 Socialización de las orientaciones educación inclusiva en las 94 Secretarías de Educación.	Min Educación	0%
5.5 Fortalecer el enfoque de género en los materiales de los modelos educativos flexibles que el Ministerio de Educación Nacional diseñe o cualifique dirigidos a grupos diversos y población vulnerable.	Min Educación	50%
5.2 Desarrollar procesos de formación orientados a la generación de competencias para el uso y apropiación de las TIC por parte de las mujeres.	Min Tecnologías y Comunicaciones	95%

5.13 Programa nacional de capacitación en perspectiva de género para los docentes de todos los niveles educativos. Sensibilización del docente en prácticas incluyentes en el aula de clase, implementación de lenguaje no sexista, supresión de materiales y contenidos con sesgo de género, promoción de la participación igualitaria por parte de hombres y mujeres, estímulo de trabajo en grupos mixtos.	SENA	La entidad no reportó información
---	------	-----------------------------------

Fuente. Elaboración propia

Vacíos identificados

Las acciones responden a la mayoría de problemáticas expuestas, excepto aquella referente a *La participación de las mujeres como líderes o investigadoras en grupos de investigación es más baja que la de los hombres para algunas áreas de conocimiento*, que no cuenta con una acción específica.

Adicionalmente, se identifican como un vacío, acciones en el sector educación dirigidas a las mujeres en edad extraescolar y mujeres rurales.

1.2.2.6. Eje 6. Plan para garantizar una vida libre de violencias

Los lineamientos de la Política Pública de Equidad de Género también definieron los lineamientos del Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, los cuales fueron recogidos en la formulación del CONPES 161 y del mencionado Plan. Este plan desarrollado en el eje 6 plantea como objetivo garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias que, de manera articulada, permita la prevención, la atención integral y diferenciada garantizando el acceso a la justicia, a la salud y a la protección y restitución de los derechos de las mujeres víctimas.

Para ello, el diagnóstico identificó una serie de problemáticas que requerían una acción integrada del Estado con relación a la violencia contra la mujer, la cual fue caracterizada como “una violación a los derechos humanos y un problema social que debe ser abordado de forma multicausal y con enfoques interdisciplinarios”, el cual mantiene su magnitud en relación con las cifras de las distintas formas de violencia tipificadas en la Ley 1257 y que se cataloga además como un “grave problema de salud pública, de convivencia, de seguridad pública y de justicia” (p. 33). Dichas problemáticas, formuladas en el diagnóstico del documento CONPES son las siguientes:

- a) Necesidad de profundizar en el conocimiento del feminicidio para avanzar en su tratamiento y prevención.

- b) Hay una asociación directa entre violencia contra las mujeres y ausencia de autonomía económica, lo cual plantea la necesidad del cierre de brechas laborales entre hombres y mujeres y de empoderamiento económico de ellas.
- c) Necesidad de un abordaje integral en la prevención, atención y protección de las víctimas y sanción a los agresores, con un enfoque diferencial.
- d) Persiste la tolerancia social a las violencias contra las mujeres sustentada en prácticas, creencias y representaciones sociales.
- e) Desconocimiento por parte de la gran mayoría de las mujeres de sus derechos y las leyes que las protegen.
- f) Desafíos en coordinación interinstitucional: necesidad de fortalecimiento de las mesas intersectoriales creadas para que trabajen de forma articulada y cumplan su papel de monitoreo y control.
- g) Problemas de cobertura y calidad de sistemas de atención a las violencias.
- h) Persistencia de impunidad en los casos de violencias contra las mujeres.
- i) Sistemas de información inadecuados: no están integrados ni permiten comparación de variables, no incluyen un enfoque étnico ni todas las formas de violencias, no registran sanciones disciplinarias, ni casos tipificados como feminicidio, ni el nivel de cumplimiento de la disposición de incorporar capítulo de Violencia contra las mujeres en el Plan de Desarrollo.
- j) El sistema de salud no tiene preparación para detectar, atender y prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual incidiendo en la falta de oportunidad e inadecuación de la atención a mujeres.
- k) Necesidad de revisión de aspectos procedimentales y aplicación de estándares probatorios acordes con la legislación e incorporando la jurisprudencia de las altas cortes
- l) Debilidad en los sistemas de información de las comisarías de familia.
- m) Es imperativo garantizar que los funcionarios/as incorporen en su accionar y práctica profesional, el enfoque de género como un criterio sustancial en el ciclo de gestión de las políticas públicas, 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
- n) Necesidad de avanzar en la comprensión de otras formas de violencias basadas en género insuficientemente documentadas y que comienzan a demandar una atención integral y diferenciada: trata de personas, violencia económica, VCM asociada a masculinización de sectores productivos (minería), violencia contra sectores LGBTI, prácticas de salud nocivas para mujeres y niñas indígenas, acoso sexual.

- o) Necesidad de avanzar en la implementación del enfoque diferencial en el tratamiento de las violencias contra mujeres indígenas, campesinas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, Rrom y la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado.

En el diagnóstico se abordaron casi todas las problemáticas recogidas en el documento de Lineamientos del Plan, con excepción de las cifras y particularidades de las afectaciones de las mujeres en el marco del conflicto armado²⁴, aunque se presume que estas problemáticas y acciones están incluidas en el CONPES 3784 de 2013.

El Plan de Acción para este eje incluye 67 acciones²⁵ a cargo de 17 entidades del orden nacional.

Cumplimiento del plan de acción

En cuanto al cumplimiento de las metas definidas para cada acción, los datos del SISCONPES evidencian que 50 de las 67 acciones (75%) cumplieron con la meta establecida. Estas acciones se detallan a continuación:

Cuadro 10. Acciones concretas del Eje 6 que lograron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Meta
6.1 Impulsar campañas para prevenir la violencia contra las mujeres en zonas de operación del sector minero energético.	Min Minas	4 campañas impulsadas para prevenir la violencia contra las mujeres en zonas de operación del sector minero energético
6.2 Incorporar el enfoque de género en las asistencias técnicas para la construcción de los Planes Integrales de Seguridad y de Convivencia Ciudadana a nivel nacional y territorial.	Min Interior	24 asesorías y asistencias técnicas brindadas para la incorporación del enfoque de género en los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
6.3 Incorporar el enfoque de género y de derechos de las mujeres en el documento CONPES de política criminal	Min Justicia	Un documento elaborado con la propuesta de lineamientos para la incorporación de una perspectiva de género y de derechos de las mujeres en el documento CONPES de política criminal
6.4 Elaborar un documento que contenga lineamientos de política pública para la prevención de delitos sexuales cometidos contra niños niñas y adolescentes.	Min Justicia	Documento elaborado con lineamientos de política pública para prevención de delitos sexuales

²⁴ Este análisis coteja las problemáticas y las acciones del eje 6. Sin embargo, es posible encontrar en el eje 1 acciones que contribuyen a resolver estas problemáticas.

²⁵ En la versión del PAS de SISCONPES con corte a junio de 2016 aparecían 69 acciones, en la versión con corte a junio aparecen 67 acciones, fueron eliminadas las acciones 6.44 y 6.45 a cargo de la Fiscalía.

Acción	Entidad	Meta
		cometidos contra niños niñas y adolescentes
6.5 Adelantar campañas de sensibilización que den a conocer la normatividad que sanciona los delitos de acoso laboral y sexual, así como las herramientas para hacer efectiva dichas sanciones. Paralelo a esto, el Ministerio del Trabajo debe elaborar un plan estratégico para la prevención del acoso sexual y laboral en el marco del lugar de trabajo, en virtud del tema de género.	Min Trabajo	36 direcciones territoriales que asistieron al ciclo de formación organizado por el Ministerio del Trabajo sede central
6.6 Implementar campañas y acciones para sensibilizar a funcionarios/as públicos en prevención y detección de la discriminación y la violencia contra las mujeres y derechos de las mujeres y prácticas no discriminatorias.	Min Interior	4 asistencias técnicas a los servidores públicos en prevención de la discriminación y violencia contra las mujeres, y promoción de sus derechos.
6.7 Implementar campañas y acciones para sensibilizar a la sociedad en general para la prevención de la violencia y el fortalecimiento de procesos que contribuyan a la transformación cultural a favor de la no discriminación en todos los ámbitos.	Min Interior	30 asistencias técnicas realizadas y/o iniciativas financiadas
6.8 Desarrollar una estrategia de empoderamiento legal para difundir las herramientas que defienden la equidad de género en materia laboral.	Min Trabajo	Socialización realizada para la difusión de las herramientas que defienden la equidad de género en materia laboral
6.9 Crear y actualizar una página dentro del portal web institucional (www.policia.gov.co), en la que se dé a conocer información que oriente en los temas de equidad de género y una vida libre de violencia para las mujeres.	Policía Nacional	Creación, puesta en funcionamiento y actualización del Microsite (página dentro del portal web institucional, www.policia.gov.co).
6.10 Implementar estrategias de movilización social para la prevención de las violencias de género.	Min Salud	49 estrategias de Movilización Social implementadas para la Prevención de la Violencia de Género
6.11 Emitir cuñas radiales (producidas por la CPEM) por la red de emisoras de la Policía Nacional sobre los temas de equidad de género y una vida libre de violencia para las mujeres.	Policía Nacional	7200 cuñas radiales transmitidas en la red de emisoras de la Policía Nacional (5 cuñas diarias en las 34 emisoras de la PNC) sobre los temas de equidad de género y una vida libre de violencia para las mujeres
6.12 Expandir los Programas Transversales de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos o la Estrategia para la Promoción de Estilos de Vida Saludables en 94 Secretarías de Educación, con base en orientaciones que permita reflexiones pedagógicas en torno a identificar comportamientos que discriminen a las mujeres, para la transformación de prácticas y actitudes y que propendan por la equidad de género (Implementación del Decreto 4798 de 2011).	Min Educación	94 secretarías de educación socializadas con la Guía No.49 Ruta pedagógica por la convivencia escolar

Acción	Entidad	Meta
6.13 Implementar el Programa de Capacitación y sensibilización a todos los funcionarios/as públicos del MEN en prevención y detección de la discriminación y la violencia contra las mujeres y derechos de las mujeres y prácticas no discriminatorias, a través del curso MENTOR.		Un programa de capacitación diseñado en prevención y detección de la discriminación y la violencia contra las mujeres y derechos de las mujeres y no discriminación
6.14 Implementar estrategias formativas para funcionarios y funcionarias del sector salud en derechos sexuales y reproductivos y prevención de las violencias de género y construcción de nuevas masculinidades.	Min Salud	1366 funcionarios y funcionarias capacitadas dentro de la estrategia de formación en Salud Sexual y Reproductiva SSR y Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos DSDR
6.15 Levantar la línea de salida sobre tolerancia social e institucional.	CPEM	Una publicación de los resultados de la línea de salida sobre tolerancia social e institucional frente a la VBG
6.16 Participar en el diseño y desarrollo de estrategias soportadas en TIC para la difusión de programas de sensibilización, educación y movilización social que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus formas, a garantizar el respeto a la dignidad de la mujer y a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, evitando toda discriminación contra ellas, según obligaciones establecidas para MINTIC en la Ley 1257 de 2008.	Ministerio de Tecnologías	3 estrategias soportadas en TIC para la sensibilización, educación y movilización social que contribuyan a erradicar la VBG
6.17 Realizar posteo de contenidos (orientando) en las redes sociales de la Policía Nacional (2 posteos al mes aproximadamente), sobre los temas de equidad de género y una vida libre de violencia para las mujeres.	Policía Nacional	96 contenidos posteados de orientación sobre los temas de equidad de género y una vida libre de violencia para las mujeres, en redes sociales de la Policía Nacional
6.18 Divulgar información adecuada sobre el derecho a una vida libre de violencia a población colombiana con pertinencia cultural dirigida a amplios sectores de la sociedad.	Min Cultura	11 acciones de divulgación de los programas sobre el derecho a una vida libre de violencia con pertinencia cultural
6.19 Publicar artículos (impresos y digitales) que permitan orientar a las víctimas sobre los temas de equidad de género y una vida libre de violencia para las mujeres.	Policía Nacional	8 artículos de orientación sobre los temas de equidad de género y una vida libre de violencia para las mujeres a víctimas, publicados
6.21 Adelantar la difusión de los lineamientos técnicos sobre atención de violencia basada en género al interior de la familia y capacitar a los funcionarios/as en su aplicación.	Min Justicia	1.026 funcionarios/as de Comisarías de Familia, capacitados en los lineamientos Técnicos sobre atención a Violencias Basadas en Género
6.25 Elaborar una cartilla de procedimiento para la tramitación de medidas de protección por parte de Comisarías de Familia en casos de violencia basada en género al interior de la familia.	Min Justicia	Una cartilla elaborada de procedimiento para la tramitación de medidas de protección por parte de las Comisarías de Familia en casos de VBG
6.27 Línea gratuita de orientación a mujeres víctimas de violencia.	CPEM	553.932 llamadas reales recibidas en la línea 155
6.28 Plan Nacional de Formación para operadores judiciales.	CPEM	4.077 operadores judiciales y funcionarios, capacitados en derechos de las mujeres

Acción	Entidad	Meta
6.29 Plan Nacional de Formación para operadores judiciales.	ESAP	1.200 operadores judiciales y funcionarios, capacitados en derechos de las mujeres
6.33 Actualizar el protocolo de enfoque de género y enfoque diferencial en el Programa de víctimas y testigos de la FGN.	Fiscalía	Un protocolo de atención diferencial y de género en el programa de víctimas y testigos, actualizados.
6.34 Apoyar a la creación de unidades de atención móvil por parte de los municipios en zonas rurales de estos.	Instituto de Medicina Legal	119 municipios apoyados en la creación de unidades de atención móvil
6.35 Asegurar la atención especializada y el restablecimiento de los derechos de las niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual mediante los Centros de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS).	ICBF	48 funcionarios/as de los CAIVAS capacitados en atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual
6.36 Coordinaciones nacionales e interinstitucionales que se realizan con las Oficinas Asesoras, Direcciones de la Policía Nacional y las entidades a nivel nacional sobre el desarrollo de la Política de Equidad de Género.	Policía Nacional	187 acciones de coordinación intra e interinstitucionales sobre el desarrollo de la Política de Equidad de Género
6.38 Crear grupo de enfoques diferenciales y género, al interior de la FGN.	Fiscalía	Un grupo de enfoques diferenciales y género creado
6.39 Creación de Centros de Atención Penal Integral a Víctimas CAPIV.	Fiscalía	100 Centros de Atención Penal Integral a Víctimas CAPIV en operación
6.41 Implementar espacios de coordinación interinstitucional territorial que permitan la articulación de la ruta intersectorial para la atención integral que garantiza el acceso a salud, justicia y protección de las mujeres, niñas y adolescentes, víctimas de Violencias de Género.	Min Salud	46 entidades territoriales con espacios intersectoriales apoyadas en la garantía de la atención intersectorial y el restablecimiento de los derechos de las víctimas
6.42 Implementar la herramienta para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la línea para el abordaje integral de las violencias de género con énfasis en violencia sexual en el marco del Plan Decenal de Salud Pública.	Min Salud	Una herramienta de seguimiento, monitoreo y evaluación de la línea para el abordaje integral de las violencias de género con énfasis en las violencias sexuales.
6.43 Implementar las estrategias de la línea para el abordaje integral de las violencias de género con énfasis en las violencias sexuales en el marco del plan decenal.	Min Salud	Una estrategia implementada de la línea para el abordaje integral de las violencias de género con énfasis en las violencias sexuales en el marco del plan decenal
6.46 Fortalecer la línea estratégica de violencia basada en género del Programa nacional de Casas de Justicia.	Min Justicia	2175 funcionarios/as de Casas de Justicia, capacitados en lineamientos técnicos y rutas de atención en VBG
6.47 Realizar a través de la DIJIN análisis criminológicos de delitos contra la mujer en el marco de la Estrategia Integral de Protección a la Mujer, Familia y Género.	Policía Nacional	36 análisis criminológicos realizados por DIJIN
6.48 Implementar las medidas de atención establecidas en los literales a) y b) del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, de acuerdo con lo reglamentado por el Gobierno Nacional (Ministerios de Salud, Defensa y Justicia) en lo concerniente al sector salud.	Min Salud	Un documento elaborado de lineamientos técnicos para la implementación de las medidas de atención elaborados

Acción	Entidad	Meta
6.51 Poner en marcha el Grupo Investigativo de Delitos de Violencia contra la Mujer DIJIN.	Policía Nacional	Un grupo Investigativo de Delitos de Violencia contra la Mujer DIJIN operando
6.52 Realizar estudio técnico que contenga una propuesta sobre modificación de las Comisarías de Familia.	DNP	Un estudio realizado sobre el marco normativo e institucional de las Comisarías de Familia
6.54 Fortalecer la Mesa Nacional de no violencia contra las mujeres para consolidar los procesos de coordinación y articulación entre las entidades competentes en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.	CPEM	12 sesiones realizadas de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres
6.57 Fortalecer el Comité de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008 con el fin de realizar el monitoreo a la implementación de las acciones contenidas en el Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias para las mujeres.	CPEM	18 sesiones realizadas del Comité de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008
6.58 Revisar, ajustar y validar el diseño e impresión de los Lineamientos Intersectoriales de Prevención de las Violencias de Género y Sexual con enfoque de género, derechos y diferencial.	Min Salud	Un documento con lineamientos Intersectoriales de Prevención de las Violencias de Género y Sexual con enfoque de género, derechos y diferencial
6.59 Participar en la elaboración de propuestas de adecuación normativa y armonización a estándares internacionales sobre delitos de violencia basada en género.	Min Justicia	Conceptos elaborados sobre propuestas de adecuación normativa y armonización a estándares internacionales sobre delitos de violencia basada en género.
6.60 Realizar seguimiento a proyectos de ley sobre violencia de género.	Min Justicia	56 proyectos de ley sobre violencia de género, con seguimiento
6.61 Apoyar al Instituto Nacional de Salud para la implementación en el 100% de los municipios colombianos del sistema de vigilancia en salud pública de la violencia contra la mujer, intrafamiliar y sexual.	CPEM	4 asistencias técnicas brindadas para la implementación del sistema de vigilancia en salud pública de violencia basada en género.
6.62 Apoyar al Ministerio de Justicia y a la Policía Nacional en la implementación y operación del sistema de información de las Comisaría de Familia (registro nacional de medidas de protección).	CPEM	Un aplicativo diseñado de registro de Medidas de Protección y Apoyos Policivos
6.63 Realizar prueba piloto del aplicativo de registro nacional de medidas de protección (Decreto 4799 de 2011) en las 10 unidades priorizadas por la Policía Nacional.	Policía Nacional	10 unidades en las cuales se desarrolló la prueba piloto con el aplicativo de medidas de protección
6.64 Fortalecer los mecanismos de coordinación intersectoriales para garantizar la interoperabilidad e integral entre los distintos sistemas de información que recogen datos sobre las víctimas de violencia en el país.	CPEM	18 asistencias técnicas prestadas sobre sistemas de información que recogen datos sobre las víctimas de violencia
6.69 Diseñar e implementar, en conjunto con las demás dependencias de la Fiscalía General de la Nación, soluciones estratégicas de política pública para superar los problemas, demandas insatisfechas o brechas de acceso identificadas, en procura de condiciones de igualdad y no discriminación.	Fiscalía	Soluciones estratégicas implementadas de política pública para superar los problemas, demandas insatisfechas o brechas de acceso identificadas, en procura de condiciones de igualdad y no discriminación diseñadas e implementadas.

Fuente. Elaboración propia con base en SisCONPES

Por otro lado, 5 acciones tuvieron un cumplimiento entre 0% y 25%, 4 acciones entre 26% y 50%, otras 4 entre 51% y 75%, y otras 4 con cumplimiento entre 76% y 99%. Las acciones que no lograron cumplir con la meta fijada y las que fueron eliminadas se encuentran en el siguiente cuadro.

Cuadro 11. Acciones concretas del Eje 6 que no alcanzaron el cumplimiento de meta

Acción	Entidad	Indicador de avance
6.24 Elaborar lineamientos para la investigación y atención de casos de denuncia sobre violencia sexual, violencia intrafamiliar, homicidios, inasistencia alimentaria y lesiones por ácido.	Fiscalía	0%
6.32 Adecuar espacios amables para las víctimas y sus hijos(as) en los procesos de atención.	Fiscalía	0%
6.37 Crear CAIVAS, CAVIF y CAV en municipios que no cuentan con ellos o que por la demanda deben reforzarse.	Fiscalía	0%
6.56 Ejercer la Secretaría Técnica Comité Decreto 4799 de 2011.	Min Justicia	0%
6.22 Brindar capacitación especializada a la Dirección Fiscalía Nacional especializada de Justicia transicional, CAIVAS, CAVIF y CAPIV en: población vulnerable y derechos humanos.	Fiscalía	23%
6.53 Restablecer los derechos niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual a través de la modalidad de Intervención de Apoyo, con el fin de integrar a las familias en el proceso de atención especializada.	ICBF	34%
6.40 Cumplir con el proceso administrativo de restablecimiento de derechos para las niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, a través de internados especializados para el tratamiento de las víctimas de este delito.	ICBF	35%
6.26 Incluir el tema de enfoque diferencial y género en los cursos básicos para Fiscales e Investigadores.	Fiscalía	40%
6.67 Identificar brechas en el acceso a la administración de justicia para aquellas personas pertenecientes a grupos poblacionales que requieren una protección reforzada, de acuerdo con las condiciones de mayor vulnerabilidad que enfrentan, y que implican un alto riesgo de menoscabo de sus derechos	Fiscalía	50%
6.20 Adecuar y aplicar los lineamientos de atención a víctimas de violencia dentro y fuera del conflicto armado, con enfoque de género y diferencial, aplicables en el marco del Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Instituto de Medicina Legal	56%
6.50 Poner en operación la Línea de Orientación de Violencia Contra la Mujer.	Policía Nacional	68%
6.31 Adecuación de espacios amables para las víctimas y sus hijos/as en los procesos de atención.	Instituto de Medicina Legal	75%
6.55 Apoyar la articulación interinstitucional desde el enfoque de justicia en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos para el impulso a casos relacionados con violencia contra la mujer.	CPDH	75%
6.23 Elaborar el lineamiento para el funcionamiento de los CAV.	Fiscalía	80%
6.49 Elaborar o actualizar lineamientos para la investigación y atención de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; violencia intrafamiliar; inasistencia alimentaria y lesiones por ácido.	Fiscalía	80%

Acción	Entidad	Indicador de avance
6.30 Desarrollar procesos de formación especializada para funcionarias y funcionarios públicos involucrados en la atención de víctimas de violencia basada en género, con enfoque de derechos y atención diferencial.	Instituto de Medicina Legal	95%
6.68 Diseñar e implementar estrategias de información y comunicación dirigidas a usuarias/os de los servicios del INMLCF, víctimas de violencia basada en género.	Instituto de Medicina Legal	95%
6.44 Ejecución plan integral de acción para la defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencia basadas en género.	Fiscalía	Eliminada
6.45 Fortalecimiento del CAPIV e Inasistencia Alimentaria en municipios que no cuentan con ellos o que por la demanda deben reforzarse.	Fiscalía	Eliminada

Fuente. Elaboración propia

Vacíos identificados

Las 67 acciones definidas respondieron a casi todas las problemáticas identificadas, algunas con mayor profundidad que otras²⁶. Sin embargo, pese a que el diagnóstico del CONPES establece una asociación entre ausencia de autonomía económica y violencia contra la mujer, no se establece en el eje de violencias una acción que contrarreste esta situación o que permita avanzar en medidas como la deducción de renta para empleadores que ocupen a mujeres víctimas de violencia según establece la Ley 1257, artículo 23. Algunas acciones en términos de disminución de brechas laborales están presentes en el eje 2, pero sin mencionar a mujeres víctimas de violencias.

Dentro de las acciones que resultan insuficientes frente a la complejidad de la problemática es importante resaltar:

- a) Frente a la tolerancia social a las violencias contra las mujeres basada en creencias y representaciones sociales, se identifican algunas acciones como la 6.7 Implementar campañas y acciones para sensibilizar a la sociedad en general para la prevención de la violencia y el fortalecimiento de procesos que contribuyan a la transformación cultural a favor de la no discriminación en todos los ámbitos (a cargo de Min Interior); 6.10 Implementar estrategias de movilización social para la prevención de las violencias de género (a cargo de Min Salud); 6.11 Emitir cuñas radiales (producidas por la CPEM) por la red de emisoras de la Policía Nacional sobre los temas de equidad de género y una vida libre de violencia para las mujeres; 6.15 Levantar la línea de salida sobre tolerancia social e institucional (a cargo de la CPEM); y 6.16 Participar en el diseño y desarrollo de estrategias soportadas en TIC para la

²⁶ Por ejemplo, la acción 6.1 Impulsar campañas para prevenir la violencia contra las mujeres en zonas de operación del sector minero energético, es la única que se identifica dentro de la problemática de avanzar en la comprensión de otras formas de VBG, resaltada como la problemática No. 15.

difusión de programas de sensibilización, educación y movilización social que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus formas, a garantizar el respeto a la dignidad de la mujer y a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, evitando toda discriminación contra ellas, según obligaciones establecidas para MINTIC en la Ley 1257 de 2008 (a cargo de Min TIC). Sin embargo, dada la complejidad de las construcciones culturales en torno a las violencias contra las mujeres, es insuficiente que solo 4 entidades tengan acciones en ese sentido.

- b) Con respecto a la “necesidad de un abordaje integral en la prevención, atención y protección de las víctimas y sanción a los agresores, con un enfoque diferencial”, se resalta la no inclusión de acciones que permitieran la revisión de la efectividad de las medidas de protección para las mujeres víctimas de violencias, ni la identificación de barreras y dificultades para el acceso a una atención integral (medidas de atención en salud, educación y empoderamiento económico) y la solución de las mismas. Tampoco se definieron acciones para avanzar en relación con la sanción de los agresores. No obstante, se resalta que posteriormente se tramitaron leyes como la ley 1761 de 2015 sobre feminicidio o la ley 1773 de 2016 relacionada con los casos de ataques con ácido.
- c) La problemática asociada con el “desconocimiento por parte de la gran mayoría de las mujeres de sus derechos y las leyes que las protegen” muestra insuficiencia en el número de entidades que deberían propender por la difusión y la movilización social frente a los derechos de las mujeres y en particular frente al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Solo se tiene una acción concreta, la 6.10 “Implementar estrategias de movilización social para la prevención de las violencias de género”, a cargo del Ministerio de Salud. Entidades como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, tienen una responsabilidad y un marco de acción y de contribución importante para atacar esta problemática.
- d) Con respecto a los problemas de cobertura y calidad de los sistemas de atención se resalta la no inclusión de acciones en relación con la calidad de la atención en salud y en salud mental para mujeres víctimas de violencias.

El análisis precedente eje por eje, permite concluir que el CONPES 161 hace un abordaje amplio de las problemáticas relacionadas con los derechos de las mujeres y plantea, en general, por lo menos una acción para la gran mayoría de problemáticas identificadas. No obstante, para todos los ejes se encontraron algunos vacíos en cuanto a la suficiencia y cobertura de las acciones.

Así mismo, el trabajo de campo permitió identificar que algunas de las acciones incluidas dentro del Plan de Acción carecen de enfoque de género. Se trata de algunas acciones relacionadas con los programas generales o la oferta institucional general de las entidades a las que acceden hombres y mujeres de manera natural, pero que no toman en cuenta las desigualdades entre los dos sexos, no tienen en cuenta la situación que enfrentan las mujeres en condición de pobreza o exclusión ni están pensadas para cerrar las brechas entre hombres y mujeres. Es decir, son acciones en que las se presenta el número de mujeres que accedieron al bien o servicio ofrecido que la entidad ofrece a la población en general.

Estas acciones carecen de cualquier consideración a favor de cerrar brechas, como podrían ser la reducción de requisitos, establecer subsidios diferenciales o un porcentaje de asignación para mujeres o cualquier medida afirmativa. Esta situación ocurre en varios programas y entidades pertenecientes a sectores de la inclusión social o a aquellos que proveen bienes y servicios. Dos ejemplos son en el Ministerio de Vivienda, cuya acción es la entrega de subsidios a 20.000 mujeres jefas de hogar dentro del Programa de Vivienda Gratuita, y el Departamento para la Prosperidad Social cuyas acciones incluyen la vinculación de mujeres a la Estrategia de Inclusión productiva urbana o vinculación de mujeres a la herramienta de educación financiera. Como lo indican las y los funcionarios:

No se identifican logros que apunten al objetivo de garantizar la igualdad y no discriminación de las mujeres, porque los programas están dirigidos a la población de menos ingreso. En este sentido puede (...) ser un adulto mayor, (...) un discapacitado, una madre cabeza de hogar, un desplazado, entonces no está enfocado que sea para ellas. No hay en la Ley o en la normatividad algo establecido en este momento que obligue a este Ministerio a focalizar puntualmente a las mujeres, es decir no están reconocidas como grupo focal, simplemente nosotros atendemos hogares víctimas y dentro de los hogares víctimas hay mujeres y hay mujeres cabeza de hogar, pero que haya puntualmente un artículo o una norma que diga que usted debe atender, no. Cuando ustedes se postulan al programa son víctimas del desplazamiento, que tengan la condición de madre cabeza de hogar es otra cosa, pero la focalización son las víctimas, no la madre cabeza de hogar, porque así está establecido en la Ley (...). Lo que pasa es que nosotros los identificamos porque en el formulario de postulación se les pregunta que condición tienen: ¿es usted madre cabeza de hogar?, ¿es discapacitado?, ¿mayor de edad? (...). Entonces por eso es que podemos identificar quienes son madres cabeza de hogar (Entrevista con entidad del orden nacional, Bogotá).

La entidad le ha aportado hasta este momento a la política los programas que existen dentro de la entidad, estos programas tienen una alta participación de mujeres... frente al reporte digamos que ha sido bueno, ha sido exitoso porque digamos que siempre ha sido más del 60%, el 70%, el 80%... Pero si tú me preguntas dentro de los programas... no hay un enfoque de género ni una

acción afirmativa, ni nada, solamente una amplia participación de mujeres... ¿Pero si tú me vas a decir, si esto ha contribuido o no ha contribuido? pues en cuanto al objetivo, se cumple el objetivo del programa, pues sí, contribuye, pero como te digo no tiene un enfoque. Entonces yo no te podría decir que los programas están enfocados a lograr la equidad o buscar la equidad de género en los participantes ni nada por el estilo, son programas que existen que tienen una alta participación pero que no se han pensado con enfoque de género (Entrevista con entidad del orden nacional, Bogotá).

Respecto al cumplimiento del plan de acción como un todo se tienen los siguientes resultados: De las 188 acciones, 142 (75,5%) **cumplieron o superaron las metas definidas a corte 2016**. Por eje temático, se observa el mayor cumplimiento en el eje de Participación donde el 92% de las acciones fueron completadas; le siguen el eje de Salud y derechos sexuales y reproductivos (91%), el eje 1 de Transformación cultural y paz (82%), el eje de una vida libre de violencias (77%), eje 5 de educación (69%) y finalmente, con el menor grado de cumplimiento, el eje de autonomía económica (60%).

De las 188 acciones **38 (es decir el 20,2%) no cumplieron la meta propuesta y 8 (4%), no cuentan con información** para ningún período.

Cuadro 12. Cumplimiento de Plan de Acción, Corte a diciembre de 2016

Ejes	Total acciones	Cumplieron la meta		No cumplieron meta		Sin información	
		Número	%	Número	%	Número	%
1. Transformación Cultural y Construcción de Paz	50	41	82%	9	18%		
2. Autonomía Económica	35	21	60%	7	20%	7	20%
3. Participación en los Escenarios de poder y toma de decisión	12	11	92%	1	8%		
4. Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos	11	10	91%	1	9%		
5. Enfoque de Género en la Educación	13	9	69%	3	23%	1	8%
6. Plan para garantizar una vida libre de violencias	67	50	75%	17	25%		
Total	188	142	76%	38	20%	8	4%

Fuente. Elaboración propia

1.2.3. Monitoreo y seguimiento de la Política

Existen dos mecanismos de monitoreo y seguimiento del CONPES. El primero, encargado al Departamento Nacional de Planeación a partir del sistema de seguimiento a documentos CONPES-SisConpes, con el cual se monitorea el Plan Indicativo, y a partir del cual el CONPES encargó al DNP la elaboración de seis informes de seguimiento con corte: agosto de 2013,

febrero de 2014, julio de 2014, noviembre de 2014, julio de 2015 y julio de 2016. El segundo corresponde al Tablero de Control del CONPES 161, administrado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el objetivo de “estimar el desempeño institucional de acuerdo con los ejes temáticos de la política pública y el plan de acción indicativo” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2015).

1. Sistema de seguimiento con la matriz PAS - SisCONPES

La matriz PAS de Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 161 constituye el principal mecanismo de seguimiento de la Política, en la medida que recoge la información de las 33 entidades del orden nacional que tienen acciones dentro del Plan de Acción indicativo. Esta matriz fue incorporada desde el 2015 en el marco de las medidas tomadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social para mejorar el seguimiento a los documentos CONPES, por cuanto integra el seguimiento con la elaboración, define indicadores, metas, recursos requeridos y presupuestados (identificación de faltantes), mide avances periódicos de la ejecución de recursos y de las acciones. Antes de la matriz PAS el DNP realizó cuatro informes de seguimiento.

Como resultado de la revisión realizada por el grupo evaluador a la matriz PAS, se mencionan los siguientes aspectos:

- a) Algunas de las situaciones frente a las acciones indicativas, como los casos en los que las entidades no han enviado soportes o los soportes son deficientes, requieren la consulta al equipo humano del SisCONPES, dado que la matriz no es autocontenida en ese aspecto.
- b) Se encontró que dos acciones a cargo de la Fiscalía fueron eliminadas respecto a las acciones planteadas inicialmente, sin que dicha modificación se documente o se deje evidenciada. Al respecto, se considera importante que la matriz permita hacer trazabilidad de las modificaciones y sus justificaciones, en casos significativos como la eliminación o adición de acciones y los ajustes en los indicadores o metas inicialmente planteadas.
- c) Respecto a la tipología de indicadores se encuentra que 91% corresponden a indicadores de producto, 5.9% a indicadores de gestión y 2.7% a indicadores de resultado. Llama la atención la escasa presencia de indicadores de resultado incluso en acciones donde podrían combinarse los dos o tres tipos de indicadores, como la asistencia técnica a entes territoriales, donde además de monitorear si se realizó o no, es pertinente conocer cuántas realmente hicieron cambios.

- d) El seguimiento que se efectúa a la información enviada por las entidades es transparente y garantiza altos estándares de calidad. Para ello, el equipo de SisCONPES registra los hallazgos, alertas u observaciones sobre los avances y reportes de las entidades, las cuales son enviadas directamente a las entidades con el fin de que sean tramitadas o aclaradas. Solo cuando se considera que los reportes y las evidencias son completas, se registran debidamente como logros dentro del sistema, de manera que los registros de SisCONPES cumplen con criterios de consistencia y son verificables.

2. Tablero de control

El tablero de control fue presentado a la Comisión Intersectorial en mayo de 2014 y a la fecha tiene dos mediciones: una en 2014 y otra a septiembre de 2015. El tablero está compuesto por 47 indicadores correspondientes a 15 entidades²⁷. En contraste con la matriz PAS, el Tablero de Control incluye un porcentaje importante de indicadores de resultado (53,2%) con aspectos adicionales como la medición de avances en lo territorial, número de mujeres beneficiarias de algunos programas o indicadores que miden cambios como el de “Variación porcentual en el conocimiento de las mujeres sobre los derechos de víctimas de VGB”.

Llama la atención el hecho de que solo se consideren indicadores de 15 entidades. De acuerdo con (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016), estas 15 entidades son las que “hasta el momento de manera participativa decidieron qué quieren medir”. Así mismo se indica que “fue un ejercicio realizado de manera bilateral entre cada entidad y la CPEM, que no hubo un esfuerzo por encontrar temas que cruzan a varias entidades y así generar una construcción de mayor alcance” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016)

Adicionalmente, sobre la existencia de dos mecanismos de monitoreo y seguimiento, un estudio realizado por la CPEM en 2016, indica que “el acople de las entidades frente a estos dos tipos de seguimiento ha sido lento y en ocasiones genera confusión” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016).

²⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Departamento para la Prosperidad Social, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Instituto Nacional de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Justicia, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social.

1.2.4. Participación de las mujeres, las organizaciones de mujeres y sus redes en la construcción y seguimiento del CONPES 161

La información recabada a partir del Mecanismo de Participación (MP), cuyo desarrollo detallado se presenta en el capítulo III de este documento, dio cuenta de un alto desconocimiento del CONPES 161 en los territorios. Quienes expresaron haber conocido el CONPES, participado en su formulación o socialización, fueron lideresas vinculadas a organizaciones con representación nacional, las cuales asistieron a eventos de formulación o socialización regional o nacional por convocatorias que se hicieron mediante las redes a las que están articuladas. Este señalamiento podría indicar que la participación se concentró en las organizaciones de carácter nacional con representación en Bogotá.

Específicamente sobre el proceso de socialización del CONPES, se evidenciaron falencias en la divulgación de la versión final de la Política, así como en el seguimiento de su implementación. Las pocas lideresas que reconocieron haber participado en la formulación señalaron, en su mayoría, que después no tuvieron información de cómo había quedado, ni cuáles eran sus avances, lo cual constituye, para quienes participaron dando aportes, un desconocimiento e invisibilización como coautoras de la política.

Para las pocas mujeres que han seguido de cerca la construcción e implementación del CONPES, extrañan que la Política no haya tenido la suficiente, oportuna, clara y pedagógica socialización en los territorios.

La escasa cobertura regional y la insuficiencia en el conocimiento de los objetivos de esta política pública y su poca difusión entre las mujeres permiten colegir debilidades de la política para difundir sus avances y desarrollo.

Las mujeres participantes en el MP reconocen que la política ha abierto espacios de participación, pero señalan que no hay condiciones para lograr una plena participación, pues no se ofrecen las garantías efectivas que se requieren, tales como transporte, hospedaje, reconocimiento económico²⁸ y político. Además de lo anterior, mujeres en situación de discapacidad, mujeres indígenas y mujeres Rrom manifiestan barreras adicionales como el manejo del idioma, las condiciones de accesibilidad y las costumbres, por lo cual se requiere considerar condiciones particulares relacionadas con la infraestructura de los lugares de reunión (especialmente para el caso de mujeres en situación de discapacidad), la disponibilidad de traductores para las mujeres con poco

²⁸ Las mujeres de los sectores populares dejan de ganar un salario diario o jornal por la asistencia a los compromisos de las organizaciones.

manejo del español o la posibilidad de que vayan en delegaciones de dos o más personas (el caso de las mujeres Rrom debido a sus costumbres).

1.3. Arquitectura Institucional

1.3.1. Coordinación y articulación de la institucionalidad

Como se ha mencionado, el CONPES 161 definió seis ejes temáticos y 188 acciones concretas las cuales están a cargo de 34 entidades del orden nacional. Para la ejecución de dichas acciones se “propuso la creación de una Comisión Intersectorial, mecanismo desarrollado por el artículo 45 de la Ley 489 de 1998; con el fin de que coordine y oriente funciones o servicios que comparten varios Ministerios y Departamentos Administrativos, en especial la Política Nacional de Equidad de Género de que trata el artículo 177 de la Ley 1450 de 2011 – Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En este sentido, el CONPES recomendó a la CPEM “gestionar la elaboración y suscripción del decreto para la creación y puesta en marcha de la Comisión Intersectorial de alto nivel” (Departamento Nacional de Planeación, 2013), la cual se articula “con las entidades y espacios de coordinación competentes para la implementación” (Departamento Nacional de Planeación, 2013) del CONPES. Así mismo, la Comisión determina los mecanismos y los responsables del seguimiento a la implementación del Plan de Acción indicativo (Congreso de la República, 2013). A partir de esto, el 6 de septiembre de 2013 se firmó el Decreto 1930 por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea la Comisión Intersectorial para su implementación. El cuadro que se muestra a continuación describe aspectos de composición y funcionamiento de dicha instancia.

Cuadro 13. Composición y funcionamiento de la Comisión Intersectorial

Característica	Descripción
Entidades que conforman la Comisión	Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que delega a la CPEM, Departamento Administrativo de la Función Pública, Consejería Presidencial de los Derechos Humanos y Departamento para la Prosperidad Social.
Quienes deben participar	Participan los/as ministros/as y directores/as de cada entidad o sus delegados/as. Las personas delegadas para poder participar en la Comisión deben ser de nivel directivo y tener capacidad de decisión.

Sesiones de la Comisión	La Comisión se debe reunir cada tres meses
Secretaría Técnica	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-CPEM
Comité Técnico	Integrado por profesionales con capacidad de decisión que serán los enlaces de género de las entidades que hacen parte de la Comisión.
Sesiones de la Comité	El Comité debe reunirse cada dos meses

Fuente. Elaboración propia

Adicional al Decreto, la Comisión cuenta con un reglamento interno en el que se detallan las funciones de la Secretaría Técnica y aquellos asuntos relacionados con la dinámica de las sesiones.

Cuadro 14. Funciones de la Comisión, la Secretaría Técnica y el Comité Técnico

Comisión	Secretaría Técnica	Comité Técnico
1.Coordinar la implementación y seguimiento técnico y operativo de la Política Nacional de Equidad de Género 2. Dar lineamientos sobre los mecanismos a través de los cuales se garantiza la implementación del Plan de Acción indicativo de la Política Pública Nacional de Equidad de Género en los niveles nacional y territorial 3. Dar lineamientos para la priorización de la inversión, la gestión de esquemas de cofinanciación y ejecución 4. Orientar el diseño e implementación de un sistema de control que permita hacer seguimiento al cumplimiento de las metas señaladas y los resultados propuestos por la Comisión en el Plan de Acción Indicativo, con indicadores verificables 5. Elaborar informes anuales de seguimiento 6. Dar lineamientos para establecer la oferta regionalizada de servicios y proyectos de inversión de las entidades del orden nacional	1. Presentar el plan de trabajo. 2. Coordinar con el DNP la elaboración y presentación de informes a la Comisión sobre los avances del Plan de Acción. 3. Realizar el enlace y brindar el apoyo técnico, administrativo y operativo para la coordinación entre las entidades de la Comisión. 4. Proponer a la Comisión los mecanismos y la operación necesaria para la implementación y monitoreo del Plan de Acción. 5. Comunicar y coordinar la convocatoria a sesiones 6. Recibir y dar trámite a las propuestas presentadas por los integrantes de la Comisión y articular las iniciativas, acciones técnicas y políticas que surjan. 7. Responder por la gestión documental 8. Fomentar la formulación e implementación de políticas y planes en entidades territoriales armonizadas a la Política Pública Nacional de Equidad de Género. 9. Consolidar y entregar, a los órganos de control, los informes que le sean requeridos a la Comisión.	1. Gestionar las decisiones de la Comisión y adelantar las labores técnicas que permitan ejecutar e implementar los lineamientos y políticas establecidas por la Comisión 2. Identificar por cada entidad las acciones anuales priorizadas. 3. Analizar y poner en práctica las propuestas que sean presentadas a la Comisión y formular las recomendaciones respectivas dirigidas a lograr el efectivo cumplimiento de la Política. 4. Hacer seguimiento a las estrategias que apruebe la Comisión Intersectorial.

Fuente. Elaboración propia

Desde su creación, la Comisión Intersectorial ha sesionado un total de once veces con la participación de las entidades que la conforman, aunque de acuerdo con el tiempo transcurrido han debido reunirse 14 veces²⁹.

Durante 2016, la CPEM³⁰ realizó un estudio de análisis de la gestión de la Comisión Intersectorial en donde se identificaron algunos avances (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016): 1. Disposición de las entidades que integran la Comisión para participar y la continuidad, en algunos casos, de las mismas personas delegadas, 2. Disposición y compromiso de las entidades para cumplir con las acciones y recomendaciones del CONPES, 3. Posibilidad para que la sociedad civil participe, esto representado en la invitación realizada a algunas organizaciones de mujeres durante algunas sesiones de la Comisión y 4. el cumplimiento del Departamento Nacional de Planeación (Subdirección de Género) frente a la labor de hacer seguimiento a las acciones, velar por su cumplimiento y garantizar la elaboración y presentación periódica de informes³¹. En cuanto a la labor de la CPEM se resalta el cumplimiento de sus funciones establecidas como Secretaría Técnica y la asesoría técnica que ha prestado a las entidades del orden nacional para la implementación de la política.

Sin embargo, algunos aspectos del funcionamiento de la Comisión requieren mejoras.

- **Baja participación de cargos directivos.** Si bien el decreto sugiere la participación de las máximas directivas de cada entidad (ministros/as, directores/as), esta asistencia es -de forma generalizada- delegada en funcionarios/as que en ocasiones tienen cargos técnicos. Esto limita la posibilidad que se aborde y profundice sobre temas estratégicos políticos y de que se tomen decisiones o acciones con oportunidad y agilidad.

Algunos de los actores y actrices entrevistados asocian la baja o nula participación de los máximos decisores/as de las entidades a: i) que la agenda política no le ha dado la fuerza e importancia suficiente a la temática, lo que se expresa en un bajo compromiso y no reconocimiento de la importancia del rol que cada entidad cumple dentro de la Comisión; ii) el bajo perfil que tiene la CPEM dentro de la estructura del gobierno, dificulta lograr la convocatoria de los directivos/as del más alto nivel .

²⁹ El artículo 7 del reglamento interno de la Comisión Intersectorial indica que la Comisión se reunirá cada tres meses.

³⁰ Con el financiamiento y acompañamiento de la AECID.

³¹ La elaboración de los informes de seguimiento está a cargo del Departamento Nacional de Planeación. A la fecha se han presentado cuatro informes. El primero con corte a agosto de 2013, el segundo con corte a febrero de 2014, el tercero con corte a julio de 2014 y el cuarto con corte a noviembre de 2014.

- **Espacio limitado a la rendición de cuentas.** Algunas entidades relacionan el espacio de la Comisión no como un espacio deliberativo y estratégico, sino como un escenario de rendición de cuentas en donde solo se exponen los avances.
- **Rotación o no continuidad del personal.** Otro de los aspectos que se señala afectan la labor de coordinación y articulación de la Comisión es el hecho de que haya rotación de personal o no se garantice la continuidad de los asistentes.

Esto también se resalta en el estudio realizado en el 2016, según el cual “se presenta falta de continuidad en la asistencia de las mismas personas, lo que genera estancamiento en las discusiones” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016).

- **Entidades faltantes consideradas estratégicas.** Se menciona la importancia de incluir dentro del espacio de la Comisión a algunas entidades consideradas claves para el abordaje de problemáticas como la violencia contra las mujeres, la participación en el posconflicto y la reducción de brechas. Algunas de las entidades mencionadas son: Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Sena y Agencia para la Renovación del Territorio³².

Frente al **Comité Técnico** como instancia de apoyo técnico a la Comisión, se destaca tanto en el estudio del 2016 como en las entrevistas realizadas que no ha operado adecuadamente, debido a que “no se ha logrado identificar qué se debe tratar en el Comité y qué en la Comisión, es decir, no se ha trazado la línea que haga la diferencia” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016).

Sobre este espacio también se registra una limitada capacidad técnica y conciencia de género de los asistentes que el estudio realizado en el 2016 resumen así: (i) todas las personas que asisten al Comité Técnico no tienen formación en género, ni experiencia en implementar acciones con enfoque de género, (ii), las personas que asisten al Comité en ocasiones tienen poca sensibilidad frente a la importancia del tema en las entidades y débil contundencia para movilizar esta perspectiva” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016).

³² La participación del SENA se considera de gran relevancia por su papel fundamental en las posibilidades de superar las brechas en cuanto formación de las mujeres, en cuanto a inserción laboral y en cuanto a autonomía económica. En el caso de ART, la entidad cuenta con competencias en la planificación del territorio y tiene que ver con la ordenación de los espacios productivos y reproductivos que importan a las mujeres (vivienda, guarderías, etc.)

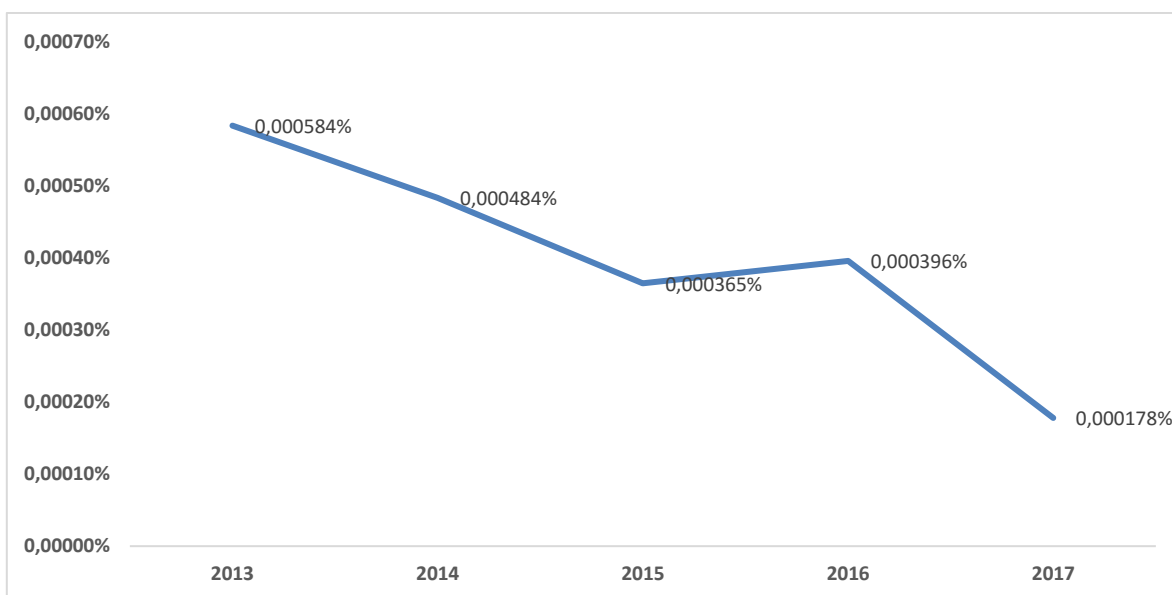
Respecto a la **Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer**, como Mecanismo Nacional de las Mujeres y máxima instancia responsable de la política, se tienen las siguientes funciones de acuerdo con el Decreto 672 del 26 de abril de 2017, artículo 20:

1. Asistir al Presidente y al Gobierno Nacional en el diseño de las políticas gubernamentales destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres, siguiendo las orientaciones generales trazadas por el Presidente de la República.
2. Acompañar y asesorar la expedición de las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de la política de asuntos de género.
3. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales.
4. Establecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la legislación interna y de los tratados y convenciones internacionales que se relacionen con la equidad de la mujer y la perspectiva de género.
5. Dirigir el Observatorio de Asuntos de Género -OAG de acuerdo con lo establecido por la normatividad vigente.
6. Establecer alianzas estratégicas con el sector privado, organismos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales -ONG, universidades y centros de investigación, para estimular y fortalecer la investigación y el análisis del conocimiento existente sobre la condición y situación de la mujer.
7. Apoyar organizaciones solidarias, comunitarias y sociales de mujeres a nivel nacional y velar por su participación activa en las acciones y programas estatales.
8. Apoyar la formulación y el diseño de programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres; especialmente las más pobres y desprotegidas.
9. Impulsar la reglamentación de leyes existentes dirigidas a lograr la equidad para las mujeres.
10. Canalizar recursos y acciones provenientes de la cooperación internacional, para el desarrollo de los proyectos destinados a garantizar la inclusión de la dimensión de género y la participación de la mujer en el ámbito social, político y económico.
11. Adelantar las gestiones para obtener cooperación internacional de acuerdo con las necesidades, acorde con los lineamientos establecidos por la Dirección de Gestión General y en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia -APC.

Tales funciones son de un amplio alcance pues abarcan el trabajo de cooperación/impulso de la implementación de la política en el sector público nacional, los entes territoriales, el diseño de políticas y el apoyo a la sociedad civil para garantizar su participación activa, por solo mencionar unas. La envergadura de tales funciones contrasta drásticamente con el presupuesto asignado, el tamaño de su planta de personal y el nivel jerárquico dentro de la estructura gubernamental.

El presupuesto de la CPEM es bajo y presentan una tendencia negativa. En efecto, el peso dentro del Presupuesto General de la Nación es bajo al compararse con la situación de otros países de la región y además es decreciente. En valores absolutos pasa de 1.000 millones de pesos corrientes en el año 2013 a 374 millones de pesos corrientes en 2017, cifra ostensiblemente inferior a los recursos que desde el CONPES se definieron como necesarios para su operación.

Gráfico 1. Porcentaje de presupuesto CPEM con respecto al presupuesto nacional



Fuente. Elaboración propia

Cuadro 15. Porcentaje total del presupuesto del Estado asignado a Mecanismos Nacionales para la Mujer

País	(%)
Venezuela	0,22
El Salvador	0,12
Guatemala	0,04
Brasil	0,03

País	(%)
Paraguay	0,03
Nicaragua	0,022
México	0,02
Honduras	0,01
Panamá	0,01
Argentina	0,004
Ecuador	0,004
Rep. Dominicana	0,0011
Chile	0,001

Fuente. (Díaz, 2016)

En cuanto a la planta de personal, esta corresponde solo a 17 personas que incluyen: la Consejera Presidencial, 10 asesoras/es, 1 profesional especializada/o y 5 personas del área administrativa³³.

Tales características, son destacadas de manera generalizada por los diversos actores y actoras entrevistadas, incluyendo la cooperación internacional, las entidades del orden nacional con responsabilidad en la Política, los funcionarios y funcionarias de los entes territoriales, las expertas y expertos de la academia y del movimiento de mujeres y las mujeres consultadas en el marco del Mecanismo de Participación.

Lo hemos hablado muchas veces con la Consejería (...) siempre le reclamamos lo mismo, exijan un papel más preponderante, exijan un papel más vinculante, creemos que es necesario que la entidad competente tenga la capacidad de hacer seguimiento, de evaluar, de valorar, pero también de un debido cumplimiento. Porque hasta ahora mismo en este papel que ha quedado convertida la Consejería, asesoría, sus indicaciones no son vinculantes, entonces yo creo que eso pierde mucho, le hace perder mucho valor al CONPES, si no tienes una entidad con una debida capacidad coercitiva (Entrevista con Organismo de cooperación internacional 2017, Bogotá).

(...) esa instancia de equidad de género empezó con un perfil más alto cuando era dirección nacional de equidad en el periodo de Samper y luego cambia a una instancia de consejería que eso de alguna manera baja el rango en términos de la estructura institucional. Y creemos que es una instancia que no ha contado con el suficiente presupuesto (...) Si esa instancia no tiene el mismo nivel de los Ministerios, sigue siendo una instancia muy débil, en términos de la posibilidad de formular propuestas de hacer

³³ Información tomada de <http://www.equidadmujer.gov.co/consejeria/Paginas/equipo-trabajo.aspx> (julio de 2017).

(...) unos enlaces reales con los Ministerios (Entrevista con Experta del movimiento de mujeres 2017, Bogotá).

Un tema fundamental tiene que ver con la debilidad en la institucionalidad pública que lidera la política. La Consejería Presidencial de Equidad de la Mujer es una entidad muy pequeña con un presupuesto ínfimo para la gestión que tendría que hacer, y si bien su rol no es la ejecución misma no tiene el nivel de diálogo político (...). Tiene que ser algo que tenga un nivel político realmente alto y sustantivo para que pueda tener los diálogos sectoriales con los Ministerios que, si ejecutan la política, con una gran capacidad técnica para dar efectivamente asistencia técnica y asegurar que se genera capacidad técnica en los factores y en los territorios, en las guarniciones, en las alcaldías (Entrevista con Organismo de cooperación internacional 2017, Bogotá).

Las mujeres consultadas en el marco del MP por su parte consideran necesario que el organismo del nivel nacional sea una instancia más robusta económicamente y de mayor jerarquía. Opinan que deben fortalecerse los procesos de divulgación por parte de la Consejería y que, además de relacionarse con la institucionalidad, brinde apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones.

Frente a estos dos aspectos, rango jerárquico y robustez económica de la CPEM, se han producido varios estudios. Uno efectuado por ONU Mujeres resalta las dificultades que la CPEM presenta en cuanto a recursos insuficientes y la necesidad de llevar a cabo un proceso de “fortalecimiento o de rediseño institucional” (ONU Mujeres, 2015, p. 44). Tal como lo señala Amelia Valcárcel en La Política de las Mujeres, referente al Ministerio de la Mujer creado en Francia desde finales de 1970, “un organismo de igualdad con suficiente rango prueba la voluntad y capacidad de un ejecutivo para tener presente, como parámetro firme de la acción política, el promover y acompañar el cambio social en marcha” (Valcárcel, p. 194) Se resalta que el rango en un organismo de igualdad es importante en la medida que esto le permite ser “operativo de cara a sectores de la propia administración mejor dotados de recursos”.

Así mismo, ONU Mujeres en el documento “los mecanismos nacionales y regionales de las mujeres en América Latina y el Caribe”, resalta que la mayoría de Mecanismos Nacionales de Mujeres con rango jerárquico alto al tener “plena participación en el gabinete de gobierno... pueden brindar una oportunidad para incidir en la incorporación de la igualdad de género en las políticas del gobierno y una posibilidad real de lograr la coordinación interministerial al más alto nivel” (Pág. 73).

1.3.2. Entidades ejecutoras a nivel nacional

Esta sección contiene un análisis detallado sobre el desempeño de las 34 entidades que tienen competencia en el CONPES frente a los siguientes temas: transversalización del enfoque de género, enfoque diferencial, articulación con el territorio, articulación con la sociedad civil y presupuesto. Además, se presentan los resultados del índice para medir el desempeño de la institucionalidad del nivel nacional frente a la Política de Equidad de Género, con la cual se construyó un ranking.

1.3.2.1. Transversalización

En esta sección se presentan y analizan los avances que respecto a la transversalización del enfoque de género en las entidades con competencia en el CONPES 161. Transversalizar el enfoque de género se entiende en esta evaluación como “la integración de intereses de hombres y mujeres en todas las políticas y proyectos para el logro de la igualdad, y por otro lado de acciones específicas dirigidas a empoderar a las mujeres (acciones afirmativas)” (Barrig, 2014)³⁴.

En esta medida, la Transversalización se analiza desde tres dimensiones: i) *Transversalización referida a la capacidad institucional y cultura organizacional*. Esto incluye la conformación de instancias o grupos para la implementación del enfoque de género al interior de las entidades; los procesos de formación o capacitación para funcionarios y funcionarias; medidas a favor de la equidad de género para las mujeres y conciliación de la vida familiar, laboral y personal al interior de la entidad; la existencia de enfoque género en los sistemas de información y la incorporación de lineamientos o acciones para garantizar comunicaciones con lenguaje incluyente; ii) *Transversalización referida a la integración del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuesto*; y iii) *Transversalización en cuanto a la implementación de acciones afirmativas*.

1. Transversalización referida a la capacidad institucional y cultura organizacional

³⁴ En esta evaluación se reconoce el concepto de Transversalización del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997, entendido como el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad” (PNUD, s.f.). Así mismo se integra con el enfoque conceptual planteado por el Departamento para el Desarrollo Internacional-DFID y la Organización Internacional del Trabajo-OIT que “incluye actividades específicas en el ámbito de la igualdad y acción positiva, ya sean los hombres o las mujeres, que se encuentren en posición de desventaja” (OIT, s.f.)³⁴.

La transversalización referida a la capacidad institucional y cultura organizacional incluye la conformación de instancias de género al interior de las entidades, los procesos de capacitación y sensibilización desarrollados por las entidades para su personal frente a la temática de género y los derechos de las mujeres, las medidas tomadas para conciliar la vida laboral, personal y familiar y finalmente las acciones para garantizar comunicaciones con lenguaje incluyente y libres de discriminación en contra de las mujeres.

a. Existencia de grupos de género

Una de las recomendaciones que hace el CONPES a las 34 entidades está relacionada con Fortalecer la adecuada, oportuna y eficaz respuesta institucional con mecanismos y herramientas como la configuración de grupos de trabajo de género, entre otros.

La existencia de grupos o instancia de género resulta “indispensable para la institucionalización de la perspectiva de género, toda vez que su función será la de proporcionar conocimientos e información sobre el tema, catalizador de ideas y como grupo de apoyo o soporte de los asuntos prioritarios de atención” (INMUJERES, 2002). Además, pueden jugar un rol transformador en la entidad para incluir la visión de género en la agenda institucional y promover valores de equidad en el personal.

Frente a esto, las entidades han acogido la recomendación de distintas formas, desde grupos formalizados mediante resolución hasta entidades donde se considera que, de acuerdo con su misionalidad y la tipología de las acciones, no es necesaria la creación de este grupo.

Los resultados del trabajo de campo indican que 19 entidades de 32³⁵, correspondiente al 59%, cuentan con un grupo, mesa, comité o instancia encargada de los asuntos de género. De estas 19 entidades, nueve han institucionalizado el grupo mediante una resolución, circular o decreto³⁶.

³⁵ De las 34 entidades con alguna responsabilidad en la implementación del CONPES se excluye al INCODER por encontrarse en proceso de liquidación y las entidades que lo reemplazan se encuentran hasta ahora en la fase de creación y conformación y a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer teniendo en cuenta que está representada en sí el Mecanismo de género del país y toda su misionalidad responde a la implementación de la Política de Equidad de Género.

³⁶ Se prevé en poco tiempo llegar a 10 entidades, pues el Ministerio de Relaciones Exteriores, a la fecha de realización de la entrevista, se encontraba adelantando el trámite respectivo ante el despacho de la ministra para la formalización de la Mesa de Género.

Cuadro 16. Entidades del orden nacional con responsabilidades en la implementación del CONPES 161 que cuentan con grupos de género formalizados

Entidades	Características
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas de Género creado mediante Resolución 1567 de 2015. Es de nivel directivo y está conformado por 5 personas.
Departamento Nacional de Planeación	En la entidad existe la Subdirección de Género creada mediante el Decreto 1163 de 2013. Es de nivel directivo y está conformado por 4 personas.
Fiscalía General de la Nación	Existe el grupo de Trabajo de Género y Enfoques Diferenciales formalizado mediante Resolución 2530 de 2016. Está conformado por 6 personas de nivel profesional.
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Mediante Oficio N° 056-2017-DG se delegó el equipo de trabajo - Violencia Basada en Género de nivel directivo, conformado por 10 personas.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Mediante el Decreto 2369 de diciembre de 2015 se creó la Dirección de la Mujer Rural
Ministerio de Educación	El Ministerio de Educación creó el grupo de trabajo denominado Comité de Mujeres y Género conformado por 7 personas de cargos directivos de diferentes áreas de la entidad.
Ministerio de Justicia y del Derecho	El Ministerio de Justicia mediante la Resolución No. 0737 de 2013 creó el Grupo Responsable de Género conformado por representantes de 9 dependencias o áreas de la entidad.
Ministerio de Minas y Energía	En el año 2015 se creó el Comité de Equidad de Género Laboral institucionalizado mediante la Resolución 90014 de 2015 conformado por representantes de 8 dependencias.
Ministerio del Trabajo	Grupo de Equidad Laboral creado mediante Resolución 162 de 2012 conformado por 9 personas.

Fuente. Elaboración propia

Se resalta el caso de Ministerio de Minas y Ministerio de Justicia en donde, a pesar de estar formalizado, el grupo no opera actualmente o solo se activa anualmente para la revisión de aspectos puntuales, lo que impide el desarrollo y continuidad de acciones alrededor de la temática de género.

Sin embargo, la existencia de un documento, resolución, decreto o circular que reglamente la existencia y funciones de los grupos de trabajo de género, se considera un factor favorable a la sostenibilidad de las acciones y el enfoque de género en las entidades, pues aumenta la probabilidad de que la rotación de personal y los cambios en la dirección, entre otros, no impliquen retrocesos en la respuesta institucional, ni en la adopción e implementación de las medidas con enfoque de género. Igualmente, la **creación** y consolidación de estos equipos de trabajo ubicados dentro de las áreas de direccionamiento estratégico y de planeación de las entidades constituye una medida útil para hacer sostenibles los efectos del CONPES.

Las restantes 10 entidades cuentan con grupos de género no formalizados. Sus características se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 17. Entidades del orden nacional con responsabilidad en la implementación del CONPES 161 que cuentan con grupos de género, pero no están formalizados

Entidades	Características
Agencia Colombiana Para la Reintegración-ACR	Los temas de género están a cargo del Grupo de Diseño de la Dirección Programática. Dos personas del nivel central en este Grupo se encargan directamente de los asuntos de género con incidencia en las decisiones estratégicas de la entidad. En los equipos territoriales aproximadamente 20 personas también están encargadas de este tema.
Centro Nacional de Memoria Histórica	El Grupo de Trabajo de Enfoque de Género es de nivel misional, está conformado actualmente por 4 personas y está ubicado funcionalmente en la Dirección General. El trabajo que desarrolla el grupo está incorporado dentro de del Plan de Acción de la entidad con estrategias y metas concretas. La coordinadora del grupo hace parte del Comité Estratégico, que es la máxima instancia de toma de decisiones de la entidad.
Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre	En la Dirección de Fomento y Desarrollo se encuentra la Dependencia de Deporte Social Comunitario, esta es la encargada de abordar la temática de género. Es de carácter operativo y está conformado por 11 personas.
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	Existe un grupo transversal o mesa de género conformado por enlaces de las diferentes áreas de la Consejería (Área internacional, Reclutamiento y prevención, Observatorio, Impulso Judicial y Sistema Nacional de Derechos Humanos) y liderado por el Área de Impulso Judicial. En total lo conforman 5 personas. Se destaca su nivel de incidencia en las decisiones estratégicas de la dependencia.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo	Durante 2016, doce funcionarios/as de diferentes disciplinas y áreas del Ministerio, por iniciativa propia, iniciaron un grupo de trabajo en el que se abordan y se generan iniciativas relacionadas con los temas de enfoque de género y su incorporación en los instrumentos de política ambiental del Ministerio.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo cuenta con una mesa de género transversal para los asuntos de género en la que participan enlaces de las diferentes áreas de la entidad.
Ministerio de Relaciones Exteriores	El grupo de trabajo se denomina Mesa de Género. Está conformado por 8 personas de las siguientes dependencias: Oficina de Planeación, Dirección de Talento Humano, Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales y Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano. Actualmente, se encuentra bajo el aval del Viceministerio de Asuntos Multilaterales.
Ministerio de Salud	En el Ministerio de Salud existe actualmente una Mesa interna informal para los asuntos de género, de nivel técnico, conformada por tres personas.
Policía Nacional	Existe una instancia liderada por la Dirección de Seguridad Ciudadana conformada por 4 personas y en donde participan la Dirección de Bienestar Social y la Dirección de Investigación Criminal y la Interpol. Esta instancia se articula por la Estrategia integral de protección a mujeres, familia y género,
SENA	El SENA, a través de la Dirección de Empleo y Trabajo, lidera el tema de género en lo relacionado con los servicios institucionales y adelanta la articulación interna con otras áreas para garantizar lo respectivo en el marco de la política diferencial que tiene la entidad. Se resalta que en tres direcciones existe un funcionario encargado de las acciones establecidas en el CONPES, adicional a lo desarrollado desde la Oficina de Bienestar.

Fuente. Elaboración propia

Finalmente, sobre las 13 entidades que no cuentan con un grupo de género se destacan las siguientes situaciones: entidades donde existen grupos de asuntos poblacionales y diferenciales y ahí se trata el tema de género, entidades donde los asuntos de género están limitados a la oficina de gestión del talento humano, entidades donde los/as funcionarios/as manifiestan que existe el interés por contar con un grupo de género y finalmente, aquellas que consideran que estos grupos no son aplicables a la entidad o no interesan. En el siguiente, se presentan los detalles por entidad.

Cuadro 18. Entidades del orden nacional que no cuentan con grupos de género

Entidades	Características
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	Los temas relacionados con la política de equidad de género, puntualmente las acciones establecidas en el CONPES 161 están a cargo de una funcionaria de la Oficina de Talento Humano, oficina que hace parte de la Secretaria General.
Departamento Administrativo de la Función Pública	La Dirección Técnica de Empleo Público tiene a cargo el desarrollo de las acciones establecidas en el CONPES como la elaboración del informe de Ley de Cuotas y la participación en los espacios interinstitucionales de la política. Los lineamientos que se dan desde esta Dirección son apropiados e implementados por el Grupo de Gestión Humana.
Departamento para la Prosperidad Social	Cuenta con un Grupo Interno de Enfoque Diferencial ubicado funcionalmente en la Oficina Asesora de Planeación. Dentro de este grupo hay una persona encargada de los asuntos de género.
Escuela Superior de Administración Pública	En la entrevista se manifiesta que no se consideran necesario contar con un grupo específico, mecanismo o instancia encargada de los temas de equidad de género. Se resalta que desde la dirección se dan los lineamientos relacionados con este tema, incluidos en el código de ética y en los valores institucionales.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	El tema es abordado en la mesa de enfoque diferencial de la entidad en la que participan funcionarios de cada una de las direcciones ³⁷ .
Ministerio de Cultura	En la entrevista se manifiesta que debido a la misionalidad de la entidad no es necesaria su creación. La Dirección de Poblaciones es la encargada de asesorar al Ministerio y al Estado en cómo implementar y desarrollar las políticas públicas con enfoque diferencial.
Instituto Nacional de Salud	A través de la Resolución 313 de 2016 se le asignó como función al Grupo de Gestión del Talento Humano "Promover e incluir el enfoque de género en los planes, programas y proyectos institucionales dirigidos a reducir la inequidad de género".
Ministerio de Defensa	Los temas de género están a cargo de dos personas pertenecientes al Grupo de Instrucción y Cooperación de la Dirección de Derechos Humanos. El trabajo desarrollado desde el Grupo de Instrucción y Cooperación comprende lo relacionado con las acciones concretas establecidas en el CONPES 161.

³⁷ Durante la entrevista realizada por el equipo evaluador se manifestó que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no cuenta con un grupo de género. Esta información junto con los demás datos que serán utilizados para la elaboración del ranking fue enviada a la entidad con el fin de ratificar las respuestas sin que al respecto se haya recibido alguna observación. No obstante, de acuerdo con los resultados del estudio de 2015 "Respuesta institucional en la implementación de estrategias para la transversalización del enfoque de género" contratado por la CPEM, se indica que el ICBF si cuenta con un grupo de género.

Entidades	Características
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Consideran que no lo requieren dada la misionalidad de la entidad, pues dentro de sus funciones no existe ninguna que requiera la aplicación del enfoque de género o que se dirija a trabajar directamente con poblaciones.
Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones	La Dirección de Apropiación cuenta con una profesional en el equipo de trabajo que se encarga de atender los asuntos de género relacionados con las competencias de la dirección y, desde el grupo de transformación organizacional, un profesional que gestiona acciones tendientes a fortalecer los temas de equidad de género al interior del Ministerio. De manera transversal, la Oficina de Planeación apoya los asuntos relacionados con la articulación institucional requerida para atender estos temas.
Ministerio de Transporte	Las acciones establecidas en el CONPES 161 están a cargo de la oficina de Talento Humano.
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	De acuerdo con la misionalidad de la entidad no consideran relevante crear un grupo de género.
Ministerio del Interior	Las acciones del CONPES están a cargo de diferentes direcciones u oficinas de la entidad. En la actualidad no existe un grupo, los funcionarios/as se reúnen y articulan solo para casos específicos, o para dar respuesta a requerimientos. Existe una propuesta de como podría crearse el grupo en cuanto a estructura y organización.

Fuente. Elaboración propia

En las entidades donde funcionan los grupos de género, se reportan retos relacionados con la composición, los niveles de formación de sus integrantes y la alta carga laboral.

Composición sesgada de los grupos: hace referencia a grupos que tienen una composición sesgada bien hacia la alta dirección o bien hacia las áreas técnicas con escaso poder de decisión. Cuando están conformados por las principales directivas de la entidad, puede resultar relegada la temática debido a que no son los únicos temas que deben abordar. En el caso de entidades en las que los grupos de género están conformados por personal con cargos técnicos, se presentan dificultades para lograr que sus propuestas tengan incidencia o respuesta positiva en las instancias decisorias de la entidad. Este aspecto es resaltado en el documento de CPEM “Transversalizando el género. Encuentro de mecanismos de la mujer y género” que menciona como dificultad la existencia de “equipos impulsores débiles o sin poder dentro de la institución: las organizaciones, especialmente las públicas, suelen enfrentar un dilema con los contratos del personal que se ‘adicionan’ para llevar a cabo acciones de transversalidad de género. Suelen ser personas con contratos temporales, en una escala jerárquica desde la cual no emana poder para influir y permear otras estructuras y, pese a la solvencia profesional, no tienen capacidad de convocatoria” (Barrig, 2014).

Esto podría indicar la ventaja de contar con grupos mixtos como el caso de Ministerio de Relaciones Exteriores o del Instituto Nacional de Medicina Legal, donde los grupos están

conformados por personas con alto conocimiento técnico en la temática pero también algunas de las directivas de la entidad.

Bajos niveles de formación en la temática: algunos grupos de género no cuentan con personas con formación y experticia técnica en la temática. Si bien los conocimientos sobre género pueden reforzarse mediante procesos de capacitación, algunas entidades resaltan la importancia de que por lo menos se cuente con una persona con formación básica en esta área lo que facilitaría el liderazgo, la comprensión y aplicación del enfoque de género en el accionar de la entidad.

Alta carga laboral: la mayor parte del personal que conforma estos grupos tiene a su cargo múltiples tareas que pueden limitar una activa y constante participación. Frente a este reto, se destaca como buena práctica la de Ministerio de Educación que definió funciones específicas en enfoque diferencial y de manera formal a profesionales de carrera administrativa, lo que contribuye a la priorización de estas tareas en el marco de altas cargas laborales.

Alta rotación y procesos deficientes de empalme: ocho entidades resaltan la falta de continuidad de los/as funcionarios/as (alta rotación) que unido a los deficientes procesos de empalme parecen tener consecuencias como las debilidades y vacíos de memoria institucional, de manera que los/as funcionarios/as poseen información específica solo del tiempo que han estado en la institución o, en el peor de los casos, en el cargo específico que actualmente ocupan.

Los logros conseguidos a partir de los grupos de género se relacionan con: i) mayor sensibilización sobre el tema de género en la entidad (DNP; Ministerios de Agricultura, Ambiente, Educación y Salud; Policía; Instituto de Medicina Legal y CPDH) , ii) avances en la transversalización del enfoque de género en todas las áreas (ACR, CNMH, CPDH, Ministerio de Relaciones Exteriores y Salud); iii) el fortalecimiento de los conocimientos del equipo técnico; iv) mejor articulación interna en el tema de género y v) mayor fluidez en el diálogo con la ciudadanía (Fiscalía).

b. Capacitación y sensibilización

Otro de los componentes de la transversalización referida a la capacidad y cultura organizacional, e incluido en las recomendaciones del CONPES para las entidades, consiste

en el conocimiento técnico de los funcionarios y funcionarias en aspectos relacionados con el enfoque diferencial y de género.

En el período 2014-2016, 27 entidades (el 81,8%) manifiesta que ha desarrollado algún tipo de proceso de formación o sensibilización para los funcionarios/funcionarias de la entidad. De estas, 22 han realizado capacitaciones sobre conceptos de género y enfoque de género, 14 entidades sobre prevención de violencias de género, 9 sobre derechos humanos, 6 sobre enfoque diferencial, y 3 sobre bienestar-vida saludable.

Las capacitaciones se dirigen principalmente a los equipos técnicos responsables de alguna de las acciones relacionadas con la Política de Equidad de Género. En general, además de sensibilizar a los funcionarios sobre su significado e importancia, buscan dar aclaraciones sobre cómo se deben abordar ciertas temáticas en el trato con población o en la formulación e implementación de los proyectos o programas. En el caso de algunas entidades las capacitaciones son ofrecidas a los equipos de trabajo antes de iniciar algún proyecto, es decir que, no se tiene una periodicidad fija o establecida para realizarlas.

Como buenas prácticas en los procesos de formación se destacan:

- Uso de TICs: Entidades como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y el Ministerio de Agricultura manifestaron que han hecho uso de las herramientas virtuales para adelantar los procesos de capacitación.
- Obligatoriedad de la formación: Seis entidades manifestaron que las capacitaciones van dirigidas a todos los funcionarios y funcionarias de la entidad. No obstante, solo el Ministerio de Comunicaciones indica que éstas son de estricto cumplimiento para todos. El Ministerio de Trabajo manifiesta que está avanzando para que se reglamenten los procesos de capacitación y estos sean obligatorios para todos los funcionarios y funcionarias. Entidades como la Fiscalía expresaron que una de las principales dificultades en la realización de los procesos de capacitación es la baja aceptación por parte de los funcionarios. En este tipo de casos las entidades podrían considerar la obligatoriedad como una medida inicial.
- Inclusión en los Planes Anuales de Capacitación: En el caso del Ministerio de Ambiente y Relaciones Exteriores se resalta la inclusión de la temática de género dentro de los Planes Anuales de Capacitación que se coordinan desde el área de Talento Humano. Esto garantiza su periodicidad y continuidad.

Los esfuerzos realizados por las entidades para entrenar o capacitar a los funcionarios y funcionarias tanto en los aspectos conceptuales como técnicos, de procesos o aplicación de

protocolos es visto por algunas entidades como una fortaleza y a la vez como una medida de sostenibilidad de los efectos del CONPES. En efecto, 19 entidades destacan los recursos humanos como una fortaleza, en términos de la capacidad, conocimientos técnicos y el compromiso de los funcionarios y funcionarias frente a la temática.

Seis entidades (Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda, Instituto Nacional de Salud, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Comercio) expresaron que durante el período de referencia no se han realizado procesos de capacitación ni sensibilización sobre la temática. Algunas de las razones que explican esta falencia evidencian la limitada comprensión de algunos funcionarios y funcionarias de lo que significa el enfoque de género.

Así mismo, algunas entidades como Colciencias, el Ministerio de Transporte o el Ministerio de Hacienda han enfocado sus capacitaciones en las temáticas de Derechos Humanos, el conocimiento sobre violencia intrafamiliar, violencias de género y las rutas de atención. No obstante, no se desarrollan capacitaciones sobre cómo abordar el enfoque de género en el accionar de la entidad desde las diferentes áreas. En ambos casos, se argumenta que estos procesos de capacitación no se requieren dada su misionalidad. Sin embargo, su inclusión como entidad involucrada en la Política y dadas la multiplicidad de dimensiones en las que se expresan las brechas en contra de las mujeres, permitiría afirmar que decisiones como estas deben pasar por un análisis detallado del accionar de la entidad y la realidad de las mujeres en el área (bienes, servicios) en donde tienen injerencia, antes de afirmar que están exentas de adoptar y transversalizar un enfoque de equidad de género para las mujeres.

Respecto a necesidades de formación, las entidades expresan, en su mayoría, la necesidad de reforzar procesos de sensibilización dirigidos a los funcionarios/as, incluyendo a los directivos y asesores y no solo a quienes ocupan cargos técnicos. Adicionalmente, se resalta la importancia de garantizar que estos procesos de formación o capacitación, más allá de la perspectiva técnica, estos procesos se enfoquen en la formación dirigida a la transformación de creencias, imaginarios, ideas que subyacen a prácticas discriminatorias o al desinterés o indiferencia con la propuesta ética de justicia de la Política de equidad para las mujeres. Aspectos que a largo plazo contribuyen al objetivo de lograr que los efectos de la política sean sostenibles, perduren y se instauren naturalmente en la sociedad.

Las principales demandas temáticas de las entidades, en orden de importancia, son:

1. Presupuestos sensibles al género o incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuesto.
2. Conceptos de género, incluyendo la ideología de género.
3. Enfoque interseccional.
4. Sensibilización sobre el lenguaje incluyente.
5. Avances legislativos y normativos sobre derechos de las mujeres.

c. Medidas tendientes a la conciliación de la vida familiar y la vida laboral

Otro de los componentes de la transversalización referida a la capacidad y cultura organizacional, y recogida por el CONPES, se relaciona con medidas tendientes a alcanzar la conciliación de la vida familiar y la vida laboral para funcionarios y funcionarias. Al respecto, además de aquellas establecidas por Ley, tales como la hora de lactancia y las licencias por maternidad y paternidad, se mencionan las siguientes:

- 18 entidades han adoptado horarios flexibles que ayudan a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. De estas, 7 manifiestan que se da prioridad a las mujeres u hombres cabeza de hogar o con hijos/as menores de edad.
- 7 entidades han implementado el teletrabajo. De esta medida se benefician hombres y mujeres, y en algunos casos, se prioriza a personas jefes-as de hogar o que tengan hijos/as menores de edad.
- 7 entidades cuentan con salas de lactancia.
- 5 entidades habilitaron espacios para compartir con la familia (caminatas, encuentros, entre otros).

d. Medidas para garantizar comunicaciones con lenguaje incluyente

Con respecto al manejo del lenguaje y las comunicaciones que garanticen la no exclusión y el respeto hacia la integridad de las mujeres, seis entidades han tomado alguna clase de medida, entre las que se destacan:

- El Centro Nacional de Memoria Histórica tiene un Manual de escritura que es usado en la producción de informes de la entidad que contiene un apartado sobre el uso de lenguaje incluyente.
- El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, desde el grupo interno de estadísticas de género, desarrolla una estrategia de comunicación interna y externa que contempla el uso de lenguaje incluyente y el uso de conceptos no sesgados respecto al

género. Además, en 2016 se elaboró un artículo que analiza el uso de lenguaje en la entidad a partir del cual se formularon recomendaciones.

- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha avanzado en el uso de lenguaje incluyente, desde la transformación misma del uso del término “menores de edad” al uso de los términos, niños niñas y adolescentes, incluyendo las niñas como un sujeto visible.
- El Instituto Nacional de Medicina Legal, a través del SENA, ha realizado jornadas de capacitación a los funcionarios/as especialmente en los temas de servicio al cliente en los que se contempla el manejo del lenguaje incluyente.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores definió unos lineamientos que guían la incorporación del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones.
- En el SENA, la oficina de comunicaciones garantiza que todas las piezas y los contenidos incorporen un enfoque diferencial y un enfoque de género. Desde los medios de comunicación que se manejan, incluidos radio y televisión, se realizan consejos de redacción para verificar la calidad de todos los contenidos, incluido el uso del lenguaje incluyente.

e. Enfoque de género en los sistemas de información

En cuanto a la desagregación de datos por sexo en los sistemas de información que manejan internamente las entidades, se encuentra que en 26³⁸ entidades todos los sistemas de información se desagregan por sexo, mientras que en siete la desagregación se aplica solo en algunos casos.

En cuanto a desagregación con enfoque diferencial en otras categorías (edad, pertenencia étnica, condición de discapacidad, área urbana o rural, identidad de género), se encontró que: 10 entidades manifestaron que siempre se incluyen las variables de edad, pertenencia étnica y condición de discapacidad, de estas, seis manifiestan que incorporan además información sobre área urbana y rural dependiendo de las características del programa o temática; 11 entidades manifiestan que dependiendo de las características del programa o temática se incorporan solo las variables de edad y grupo étnico; tres entidades manifiestan que han incorporado la variable de identidad de género en algunos registros de información con el fin de reconocer la diversidad sexual de la población con la cual trabajan o atienden

³⁸ Dentro de este grupo de 26 entidades se encuentran el DNP y el Ministerio de Hacienda. En estos dos casos, los sistemas de información a los que se hace referencia son los de personal de la entidad (funcionarios y contratistas) teniendo en cuenta que por su misionalidad no reportan datos sobre la población atendida.

(Centro Nacional de Memoria Histórica, Ministerio de Justicia y Departamento para la Prosperidad Social).

Algunas entidades indican que, si bien los sistemas de información incluyen todas las categorías de sexo y diferenciales, en algunas ocasiones se presentan problemas en el momento del registro de la información, principalmente porque el/la funcionario/a que reporta no la incluye.

2. Transversalización referida a la integración del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación

La integración del enfoque de género en la presupuestación y planeación implica que las necesidades e intereses de las mujeres se tomen en cuenta en las políticas de gastos y que el proceso de “planeación, programación y presupuesto contribuy[a] al avance de la igualdad de género y [a] la realización de los derechos de las mujeres” (ONU Mujeres, s.f.). El CONPES hace dos recomendaciones en este sentido. Primero, sugiere a las entidades “incorporar el enfoque de género en sus procesos de planeación y de presupuesto” y al Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda, “estudiar la adopción de una metodología permanente con enfoque de género para identificar en los procesos de gasto público y de asignación de los recursos aquellos que se destinan para atender a hombres y mujeres de manera diferenciada” (Departamento Nacional de Planeación, 2013). En el marco de la evaluación, se indagó a las entidades sobre los avances en este sentido, aunque con énfasis exploratorio, en la medida que solo hasta el primer trimestre del presente año, el Departamento Nacional de Planeación concluyó la elaboración del mecanismo de seguimiento a la inversión en Equidad de Género en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP.

No obstante, trece entidades han realizado avances en la incorporación del enfoque de género en sus procesos de planeación y presupuesto³⁹: Agencia Colombiana Para la Reintegración-ACR; Centro Nacional de Memoria Histórica; Coldeportes; Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas-DANE; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo y la Policía Nacional.

³⁹ En el caso de la CPEM y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, se resalta que los procesos de planeación y presupuestación y la programación de los proyectos de inversión se realizan directamente por la oficina de Planeación del Departamento Administrativo de la Presidencia-DAPRE.

Dentro de los casos destacables por su alcance se tienen: la Agencia Colombiana para la Reintegración que transversaliza el enfoque de género en todos sus proyectos y acciones, lo que incluye la realización de diagnósticos y la definición de indicadores para hacer seguimiento. El Ministerio de Relaciones Exteriores que ha formalizado esta incorporación en el Sistema Integrado de Gestión a través del documento “Procedimiento de la evaluación del plan de acción y la guía de la evaluación del plan de acción” y el Instituto Nacional de Medicina Legal que ha denominado a su actual Plan Estratégico Institucional "Servicio Forense para una Colombia Diversa y en Paz" y contempla un objetivo específico para fortalecer la atención diferencial. En siguiente cuadro se ofrecen más detalles de estos casos.

Cuadro 19. Entidades destacadas en cuanto a la incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuesto

Entidad	Descripción avance
Agencia Colombiana Para la Reintegración-ACR	La entidad tiene 3 proyectos de inversión y en todos se ha considerado la inclusión del enfoque de género.
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Ha incorporado el enfoque de género en los procesos de Planeación Estratégica de la entidad y en los diferentes Planes Operativos. El actual Plan Estratégico Institucional se denomina "Servicio Forense para una Colombia Diversa y en Paz" y contempla un objetivo específico para fortalecer la atención diferencial.
Ministerio de Relaciones Exteriores	La Mesa de Género elaboró una guía o procedimiento para la incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación denominado “Procedimiento de la evaluación del plan de acción y la guía de la evaluación del plan de acción”. Aunque para todos los proyectos de inversión aplica el lineamiento, en el momento, solo dos de los siete proyectos de inversión de la entidad, cuentan con enfoque de género: Colombia Nos Une y el de Proyectos Productivos.

Fuente. Elaboración propia

Otras entidades, como el Centro Nacional de Memoria Histórica, que ha definido la transversalización del enfoque de género en toda la misionalidad de la entidad como una de las funciones del grupo de género, manifiestan la necesidad de comprender mejor lo relacionado con la incorporación del enfoque de género en los presupuestos o presupuestos sensibles al género. En ese mismo sentido y a la expectativa de los planteamientos y metodologías que desarrolla el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, se manifestaron otras entidades.

En general, la evaluación pudo constatar que la transversalización en los procesos de planeación y presupuestación es uno de los temas en los que menos avances hay, en el que

existe desconocimiento generalizado sobre el cómo se hace y en el que hay alta receptividad para implementar las nuevas metodologías, como la recién presentada por el Departamento Nacional de Planeación.

Otro aspecto que permite aproximarse a la transversalización en los procesos de planeación y presupuestación tiene que ver con los mecanismos de seguimiento de las acciones que desarrollan en el marco de la Política. Un total de cuatro entidades manifiestan procesos internos con los cuales pueden mejorar sus procesos a partir de resultados medibles.

Es el caso de la **Agencia Colombiana para la Reintegración** que como parte de su estrategia de transversalizar el enfoque de género, definió algunos indicadores puntuales que permitan evidenciar los avances de esa transversalización y hacer seguimiento a los grupos territoriales; el **Centro Nacional de Memoria Histórica** construyó un sistema de medición interno para monitorear la incorporación del enfoque de género en los diferentes procesos misionales; el **Departamento Administrativo Nacional de Estadística** implementa otros mecanismos en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 1719/2014 y Ley 1761/2015 para la coordinación y asesoría del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género SIVIGE; y el **Ministerio de Defensa** realiza el seguimiento e identificación de los cambios que se generan a partir de los procesos formativos que desarrolla, para lo cual aplica encuestas de entrada y de salida con el fin de medir los cambios producidos en sus funcionarios y funcionarias en relación con los conocimientos y la sensibilidad frente al tema de género.

3. Transversalización en cuanto a acciones afirmativas

De acuerdo con el CONPES 161, estas se definen como “aquellas intervenciones y/o medidas de carácter temporal dirigidas a garantizar un trato diferente a las mujeres para superar las brechas existentes” (Departamento Nacional de Planeación, 2013) o nivelar su punto de partida con el de los varones.

Para determinar la existencia de acciones afirmativas se analizaron todas las acciones indicativas del Plan de Acción (188 acciones) y aquellas adicionales (70⁴⁰) que las entidades

⁴⁰ Estas 70 acciones se distribuyen así: 31 acciones se enmarcan dentro del eje Transformación cultural y construcción de paz; 17 acciones se enmarcan dentro del eje Autonomía económica; dos acciones se enmarcan dentro del eje Participación en los escenarios de poder y toma de decisión; cuatro acciones se enmarcan en el eje Salud y derechos sexuales y reproductivos; tres acciones que corresponden al eje Enfoque de género en la educación; y 14 acciones que corresponden al eje Plan para garantizar una vida libre de violencias.

efectuaron para el logro de garantizar la igualdad y no discriminación de las mujeres⁴¹. De las 260 acciones, se encuentra que 70 (27%) corresponden a acciones afirmativas, las cuales son ejecutadas por 23 entidades.

1.3.2.2. Enfoque diferencial

El enfoque diferencial hace referencia al reconocimiento de las diferencias y diversidades en relación con los derechos y específicamente con los principios de universalidad, igualdad y equidad. En tal sentido, la política de equidad de género debe considerar los desarrollos y características particulares de los grupos poblacionales y los trayectos de vida de las personas sujetas de derechos.

La incorporación de este enfoque en el diseño e implementación de las acciones relacionadas con la política se encontró en 28 entidades, de las cuales ocho tienen en cuenta todos los enfoques (género, edad, grupo étnico, orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, entorno rural y urbano), 9 manifestaron que hacen énfasis solo en algunos de los enfoques y en 11 casos no se precisó que enfoques aplican o manifestaron que se van aplicando dependiendo de las características de la investigación, proyecto o programa implementado.

Cuando nuestros profesionales de reintegración van a formular los planes de trabajo tienen muy presente, si a quién le están formulando el plan, es a una mujer, pero (...) esa mujer puede ser afro o puede tener una discapacidad o puede ser desvinculada o que puede ser todas al tiempo. Desde esa mirada los planes de trabajo son formulados con características diferenciales específicas (Entrevista con entidad del orden nacional, Bogotá).

A continuación, se destacan los avances que en esta materia reportan seis entidades.

- El **DANE** incorpora la variable edad en las encuestas de Consumo Cultural, la de Cultura Política y la de Uso del Tiempo (ENUT), referidas en el CONPES 161. La pertenencia étnica en cumplimiento de la Ley es incorporada en todas las operaciones estadísticas. La situación de discapacidad de las personas se registra en las tres encuestas referidas en el CONPES. La desagregación geográfica entre cabeceras municipales y centros

⁴¹ Las acciones adicionales se obtuvieron de dos fuentes: de las entrevistas efectuadas donde se indagó que otras acciones han implementado (diferentes a las establecidas en el Plan de Acción) y que consideran contribuyen al logro de garantizar la igualdad y no discriminación de las mujeres y de la revisión de las fichas por entidad del estudio “Respuesta institucional en la implementación de estrategias para la transversalización del enfoque de género” (CPEM, 2015).

poblados y rural disperso se incluye solo en la ENUT, pues las encuestas de cultura política y consumo cultural no tienen ese nivel de representatividad.

- La **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos**, que en la línea de acción de violencia contra las mujeres tiene cuenta el tema étnico, con énfasis en mujeres afro, tras identificar que es un grupo afectado por múltiples victimizaciones (sexo y pertenencia étnica).
- El **ICBF** por su parte, elaboró una circular que define el enfoque diferencial y cada una de las categorías que lo conforman, el enfoque étnico, el enfoque de discapacidad, el enfoque de género, el de orientación sexual y el de identidad de género. Adicionalmente cuenta con una mesa de trabajo interna de enfoque diferencial que reúne a personas delegadas de cada dependencia para revisar cada uno de los procesos que llevan las dependencias.
- El **Instituto de Medicina Legal** se destaca por la construcción del plan estratégico institucional denominado “Servicio Forense para una Colombia Diversa y en Paz” y con el cual se busca garantizar la inclusión del enfoque diferencial en todas las acciones.
- El **Ministerio del Interior** tiene en cuenta el enfoque diferencial en el diseño e implementación de los planes de acción territoriales para servidores públicos y comunidades.
- Finalmente, el **Ministerio de Educación** que guiado por la Ley Marco de Educación donde se establece la construcción de estrategias a partir de la edad y del contexto de los niños y niñas reporta que el enfoque diferencial y de género son la base del trabajo en materia de educación inclusiva y que sus acciones como, por ejemplo, la propuesta de educación para la sexualidad que recoge ese enfoque.

Las cinco entidades que no tienen en cuenta el enfoque diferencial son Colciencias, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación y el Departamento de la Función Pública.

Las razones en el caso de Colciencias y del Ministerio de Transporte es que sus acciones en el marco del CONPES se relacionan con actividades o procesos de capacitación interna o formación a los funcionarios/as sobre prevención y detección de violencias contra las mujeres, derechos de las mujeres y prácticas no discriminatorias y en el caso de Ministerio de Transporte la disposición de salas de lactancia.

El Ministerio de Hacienda argumenta que no recoge este enfoque porque como parte de su misionalidad no desarrolla funciones directas sobre la población. Por su parte, el Ministerio de Vivienda considera que la acción incluida en el CONPES “Subsidios familiares de vivienda

del Programa de Vivienda Gratuita” no significa la focalización de subsidios a las mujeres y resalta que el único enfoque diferencial que maneja es el de víctimas.

En el caso del Departamento Administrativo de la Función Pública que elabora un sistema de información alrededor del cumplimiento de la Ley de Cuotas, se resalta que como principio de uso y servicio no hay diferenciación poblacional, sino que se da libertad para el acceso a esta oferta.

En los casos de los Ministerios de Hacienda, del Ministerio de Vivienda y del Departamento Administrativo de la Función Pública se considera que dada la multiplicidad de dimensiones en las que se expresan las brechas en contra de las mujeres y dentro de estas a grupos como las mujeres desplazadas, las mujeres pertenecientes a grupos étnicos, las mujeres en situación de discapacidad, entre otros, decisiones como la no incorporación de un enfoque diferencial deben pasar por un análisis detallado del accionar de la entidad y la realidad de las mujeres y dentro de ellas, de grupos que enfrentan otras exclusiones. Sin duda, presupuestos sensibles al género, el derecho a la vivienda y los sistemas de información en general, que se refieren a las acciones de estas tres entidades pueden beneficiarse de un enfoque diferencial e interseccional.

En cuanto al **enfoque de interseccionalidad** como “perspectiva conceptual que enfatiza en las múltiples y simultáneas articulaciones entre distintas formas de dominación [opresión, exclusión] en las diferentes escalas sociales (micro, meso y macro), [en un mismo sujeto individual y/o colectivo] [y que busca] ampliar la igualdad y equidad social, mediante políticas que tengan en cuenta la interacción entre diversas jerarquías sociales (de clase, edad, étnico-raciales, género-sexualidad, lugar de procedencia, situación de discapacidad, entre otras) para lograr mayor inclusión” (Universidad Nacional de Colombia, 2016) se resaltan los avances del DANE y del Ministerio de Salud.

En el caso del DANE se destaca que tanto la creación del SIVIGE⁴² como la transversalización del enfoque de género, tuvieron en cuenta el enfoque interseccional, incluyendo un desarrollo estadístico conceptual. El Ministerio de Salud, por su parte, reporta que

⁴² SIVIGE: Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género. El objetivo del SIVIGE es disponer, integrar, armonizar y divulgar la información estadística sobre las violencias de género, partiendo de los estándares de calidad, los principios de las estadísticas oficiales y los estándares internacionales; para apoyar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y el direccionamiento de las acciones que permitan el abordaje integral de las violencias de género para garantizar el goce efectivo de los derechos. Fuente: Ministerio de Salud y otros, 2016, Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género. Marco normativo, conceptual y operativo. Este sistema ha permitido generar unas baterías de conceptos estandarizados y que “recoge datos de 19 entidades (...) que permitirá comprender la naturaleza, magnitud, factores de riesgo y de protección, así como las consecuencias de la violencia contra las mujeres”.

actualmente trabaja en la incorporación del enfoque interseccional en el marco del sistema de gestión de la calidad de la entidad, es decir como parte de un proceso misional y de nivel estratégico.

En general, si bien se tienen avances en este aspecto, algunas entidades resaltan las dificultades en su aplicación, aspecto que coincide con lo manifestado en el ámbito de capacitación, en donde solo 6 han abordado o han recibido capacitación en estas temáticas.

1.3.2.3. Articulación nación-nación

En esta sección se abordan los hallazgos frente a la articulación entre las entidades del orden nacional para la implementación de Política. Esta articulación puede expresarse como la concurrencia o suma de esfuerzos, recursos y tiempos de la acción institucional, de dos o más entidades frente a un objetivo común.

Como se indicó en la sección de Coordinación y articulación, la Comisión Intersectorial tiene dentro de sus funciones definir lineamientos sobre los mecanismos a través de los cuales se garantice la implementación del Plan de Acción. . y en el caso de la Secretaría Técnica se establece como función brindar el apoyo ... para la coordinación entre las entidades de la Comisión.

Al respecto, las percepciones desde las entidades apuntan a que ha faltado abrir más espacios para identificar posibilidades de articulación o alianzas, así como para analizar y mejorar las ya existentes. Esto coincide con el estudio de 2016, según el cual “las sesiones de la Comisión y el Comité como espacios de socialización, plantean que la coordinación se da solo entre la Consejería y cada una de las entidades y los temas tratados en ocasiones son tan específicos que no se identifican alternativas de posible trabajo conjunto” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2016).

A partir del trabajo de campo fue posible identificar varias experiencias de articulación nación- nación. La más frecuente se relaciona con las entidades y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-CPEM y tiene como eje la asistencia técnica; la participación en mesas de trabajo, comisiones y comités; y/o el apoyo o acompañamiento para visibilizar o impulsar acciones o programas.

Otros esfuerzos de articulación informados se presentan a continuación diferenciando entre aquellos que buscan un producto concreto o una actividad puntual, generalmente

temporales, y aquellos que se insertan en la dinámica propia de las entidades, con una periodicidad y objetivos de más largo plazo.

Cuadro 20. Estrategias o experiencias de articulación nación – nación

Estrategias o experiencias de articulación	Entidades que se articulan
a) Experiencias que buscan un producto concreto o una actividad puntual	
Lineamientos de género para el sector de la inclusión social	Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Centro Nacional de Memoria Histórica, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.
Articulación para el empoderamiento de mujeres de zonas de explotación minera	Ministerio de Minas y Energía y Ministerio del Interior
Construcción del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género-SIVIGE	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Alianzas estratégicas para el desarrollo de políticas de equidad de género con las mujeres en el sector minero energético	Ministerio de Minas y Energía y SENA
b) Experiencias con objetivos de más largo plazo	
Articulación para la formulación de un mapa de riesgo de vulneración de violencias basadas en género ⁴³	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud
Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual	Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Comunicaciones, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Estrategia de prevención del embarazo adolescente	Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Nacional de Planeación y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
Comisión interinstitucional de la Ley 731 de Mujer Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Ministerio de Educación y Banco Agrario
Proyecto de acceso a la justicia	Consejería para los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación
Comisión intersectorial de Derechos Humanos, sexuales y reproductivos	Ministerio de Salud y Protección Social, y Ministerio de Educación
Alianzas estratégicas para el desarrollo de políticas de equidad de género con las mujeres en el sector minero energético	Ministerio de Minas y Energía y SENA

⁴³ Este mapa permite hacer una agregación de datos que recolecta el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud en términos de violencia sexual y violencia intrafamiliar. La Consejería se encarga de construir un índice a partir de la información con lo que resulta en un producto conjunto.

Comisión intersectorial de la Economía del Cuidado	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Departamento Nacional de Planeación y Departamento para la Prosperidad Social.
Desarrollo de la estrategia EQUIPARES	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Ministerio del Trabajo
Articulación para el desarrollo de las ruedas de empleabilidad	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y SENA

Fuente. Elaboración propia

Dentro de los casos mencionados se resaltan algunos como la experiencia de articulación entre Ministerio de Minas y Ministerio del Interior en cuyo marco se han creado espacios de diálogo con mujeres líderes indígenas ubicadas en zonas de explotación minera en los cuales se suministra información sobre prevención de la violencia, el trabajo sexual en zonas de influencia de proyectos del sector minero energético y el embarazo en adolescentes. Este esfuerzo, además de favorecer la optimización de los recursos económicos, físicos y humanos, reconoce las restricciones de tiempo o físicas que afrontan las poblaciones a quienes se dirigen las acciones.

Otra experiencia destacable es el proyecto de acceso a la justicia en el que confluyen la Consejería para los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Este proyecto busca sensibilizar y revisar a nivel local, cuáles son las dificultades de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de las diferentes violencias.

Y finalmente, Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, en el que confluyen esfuerzos de 10 entidades y que, de acuerdo con la información reportada por las entidades, ha logrado el impulso judicial a los casos relacionados con violencia contra las mujeres, a través de la identificación de las barreras y dificultades que se presentan en el proceso de articulación institucional, permitiendo un abordaje integral de la problemática.

Ahora bien, dentro de los aspectos que **dificultan los procesos de articulación**, se identifican:

- Desconocimiento de la oferta institucional de las demás entidades.
- La alta rotación del personal

- La no disponibilidad de personal dedicado exclusivamente a estas tareas, o personal sin suficiente conciencia de género.
- Así mismo, algunas entidades mencionaron ejemplos concretos sobre la falta de articulación. Uno de ellos está relacionado con las dificultades en la forma, unificación y atención de las víctimas. Otro se relaciona con las dificultades en la articulación de los sistemas de información.

Por otro lado, se plantea como un **desafío** ordenar, alinear y articular las agendas de los múltiples espacios y comités que existen frente a temáticas comunes. Si bien, su objetivo es lograr la articulación interinstitucional, esto puede llegar a generar todo lo contrario debido a las limitaciones en personal y recursos.

El tema de violencia sexual es complicado, existen 16 comités sobre el tema. Muchas veces las citaciones las hacen a personas o direcciones diferentes, mandan delegados y no se enteran generalmente de los resultados. La existencia de tantos comités sobre el mismo tema genera quiebres, por eso te digo en violencia sexual hay 16 comités, es terrible (Entrevista con Entidad del orden nacional, Bogotá).

Finalmente, como propuesta de una de las personas entrevistadas, resalta la importancia de involucrar a la sociedad civil en los espacios de seguimiento de la Política de Equidad de Género como una estrategia para mejorar los procesos de articulación interinstitucional.

1.3.2.4. Articulación nación-territorio

La aproximación a la articulación nación – territorio para alcanzar los objetivos del CONPES 161, se hizo a partir de dos fuentes: las entrevistas aplicadas a cada entidad del orden nacional y la información proveniente de la sistematización de doce experiencias territoriales consideradas exitosas en la implementación de la Política.

De acuerdo con el marco legal e institucional, la Comisión Intersectorial y la CPEM tienen funciones específicas al respecto. La comisión de “dar lineamientos sobre los mecanismos a través de los cuales se garantiza la implementación del Plan de Acción indicativo de la Política Pública Nacional de Equidad de Género en los niveles nacional y territorial” (Decreto 1930 de 2013, 2013) y la CPEM de “fomentar la formulación e implementación de políticas y planes en entidades territoriales armonizadas a la Política Pública Nacional de Equidad de Género” (Decreto 1930 de 2013, 2013).

En la primera sesión de la Comisión se planteaba una preocupación frente al cumplimiento de esta actividad: “por último y de acuerdo con los informes de la Alta Consejería se está llegando a un número limitado de municipios y departamentos, el DNP manifiesta que conoce que la Alta Consejería no tiene el personal suficiente, que los recursos son limitados pero es necesario, que esta Comisión debe definir unos lineamientos para poder garantizar esta asistencia” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2013). Igualmente, en este mismo espacio, se planteó como recomendación “definir un portafolio de asistencia y acompañamiento técnico para el desarrollo de políticas de equidad de género en las regiones. Así mismo, promover un espacio de experiencias con gobiernos y autoridades locales que permitan conocer experiencias exitosas en lo local. Este ejercicio debe derivar en una estimación de la demanda (necesidad) de asistencia técnica regional y en la definición de un plan de acción para llevarlo a cabo” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2013).

En consonancia con estas recomendaciones, la CPEM elaboró los lineamientos u orientaciones para la incorporación del enfoque de género en los Planes de Desarrollo, lo que permitió incidir en los planes de desarrollo de los 32 departamentos y 33 planes de desarrollo de las ciudades capitales, en cuanto a la inclusión de apuestas específicas en materia de mujer y género. A esto se suma el desarrollo de los seis *Encuentros de mecanismos de género*, espacios en los cuales se proporcionan herramientas y asistencia técnica para fortalecer las capacidades institucionales en los territorios.

Respecto a la articulación de las entidades de orden nacional con los territorios, se tienen los siguientes resultados:

- 25 entidades cuentan con espacios de articulación con entidades de orden territorial para la implementación de las acciones definidas en el CONPES 161.
- 2 entidades expresan que debido a su misionalidad la articulación con territorio no les aplica (Colciencias y Ministerio de Hacienda y Crédito Público).
- 6 entidades no han realizado ningún proceso de articulación con territorio (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Nacional de Salud, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Transporte y Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio).

A continuación, se presentan las acciones de articulación nación-territorio clasificadas en dos grupos: aquellas que convocan y tienen cobertura a nivel nacional involucrando a todas

las entidades territoriales y aquellas que solo se realizan con algunas entidades, ya sea que se prioricen o que coinciden con la sede en territorio de la entidad de orden nacional.

Cuadro 21. Experiencias de articulación nación-territorio con amplia cobertura a nivel territorial

Entidades	Experiencia de articulación nación-territorio
Agencia Colombiana Para la Reintegración-ACR	La Agencia Colombiana para la Reintegración a través de las 26 oficinas que se encuentran ubicadas a lo largo del territorio nacional ha establecido alianzas en términos de corresponsabilidad con las Alcaldías y/o con las Secretarías u Oficinas de la Mujer existentes en los territorios con el fin de gestionar el acceso a los beneficios que brinda la ACR teniendo en cuenta la perspectiva de género.
Coldeportes	La articulación con las entidades territoriales es promovida por la Dependencia de Deporte Social Comunitario a través de los proyectos de cofinanciación en los cuales se propicia la atención transversal para la participación de la mujer.
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	La articulación se realiza a través de los mecanismos de género de los departamentos y municipios. A la fecha la CPEM ha prestado asistencia técnica a todas las gobernaciones del país y a 90 municipios incluidas, las alcaldías de las ciudades capitales.
Departamento Administrativo de la Función Pública	En conjunto con la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Función Pública se encarga de dar a las entidades territoriales los lineamientos para el cumplimiento de la Ley 581 que impulsa la participación de las mujeres en los cargos directivos. Allí se da un proceso de articulación con las Gobernaciones con el fin de que la Ley sea cumplida en todos los municipios del país y cada municipio contribuya a la alimentación del sistema de información como insumo para la elaboración del Informe Anual sobre la provisión de cargos en el nivel directivo
Departamento Nacional de Planeación	Consiste en asistencia técnica que se brindará por demanda frente a los temas de género. Está abierto a cualquier entidad que lo quiera solicitar.
Fiscalía General de la Nación	De las entrevistas con otras entidades se deduce que esta entidad se articula con entidades del orden territorial. Sin embargo, no fue posible obtener información directamente de la entidad.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	El ICBF trabaja conjuntamente con las entidades territoriales en diversos temas relacionados con la Política de Equidad de Género. Por un lado, se resalta la estrategia con equipos de unidades móviles para el acompañamiento de las situaciones específicas con víctimas en las 33 regionales del país. Estos equipos aplican una metodología específica para trabajar con mujeres que han sido víctimas del conflicto armado. Por otro lado, se trabaja con las entidades en los temas de protección de niños, niñas y adolescentes frente a temas como la trata de personas o el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Adicionalmente, acompañan procesos con defensorías y comisarías de familia con el fin de evidenciar la ruta de atención en casos de violencia.
Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses	Desde la Subdirección de Servicios Forenses se han dado directrices para que las Direcciones Regionales se articulen con las diferentes entidades territoriales y con las sedes en territorio de entidades como Fiscalía, Defensoría, Procuraduría, entre otras. El acercamiento se realiza a través de foros y charlas alrededor del tema del acceso a la justicia. El Instituto participa de actividades como la Mesa SOFIA, desarrollada por la Secretaría Distrital de la Mujer en Bogotá y otras Mesas Nacionales de Género, las cuales corresponden a reuniones periódicas establecidas.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	En el caso de los programas de vivienda y financiamiento, todo se desarrolla a nivel territorial con alcaldías y gobernaciones. En el caso de vivienda las entidades territoriales deben acogerse a la normatividad existente para incluir el enfoque de género en la

	asignación de subsidios. No obstante, se resalta que actualmente no se da un trabajo cercano con las Secretarías de Agricultura del nivel territorial para tratar los temas de género y para los temas que se enmarcan en la Ley 731 de 2002.
Ministerio de Cultura	Se destaca que en el marco del Sistema Nacional de Cultura se tiene la obligatoriedad por Ley de sesionar dos veces al año en donde se incluye la participación de entidades territoriales y de ciudadanía. Dentro de este sistema se destaca la participación de mujeres, y desde la misionalidad del Ministerio se desarrollan procesos de formación a las mujeres que participan como consejeras.
Ministerio de Educación	El Ministerio ha trabajado con las 95 Secretarías de Educación para el desarrollo de varias actividades del CONPES relacionadas con educación preescolar, básica y secundaria. En el caso del Viceministerio de Educación Superior se realizan acciones conjuntas con las instituciones de educación superior presentes en los territorios. En cuanto a cobertura se ha llegado a todos los departamentos en donde hay oferta de educación superior.
Ministerio de Salud y Protección Social	Desde el 2011 se lideran los espacios intersectoriales llamados Intercomités en respuesta a la Ley 1146 de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. En este espacio participa Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y las Secretarías de Salud departamentales.

Fuente. Elaboración propia

Cuadro 22. Experiencias de articulación nación-territorio con cobertura territorial limitada

Entidades	Experiencias de articulación nación-territorio
Centro Nacional de Memoria Histórica	La articulación con las entidades territoriales se realiza a través de la Estrategia de Nación Territorio con la cual se busca promover la construcción de memoria en el ámbito territorial. Esta estrategia se aplica para cada proceso, incluidos los que tienen que ver con género. Dicha estrategia, establece algunos criterios con el fin de priorizar y orientar el apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales, luego la cobertura de la estrategia depende de esa priorización realizada. Desarrollar proyectos de investigación que esclarezcan y visibilicen la experiencia de las mujeres en el marco de distintos dominios y disputas armadas.
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en el marco de la Estrategia contra la Violencia, se articula directamente con las entidades territoriales de aquellas zonas del país en las que se presentan mayores indicadores de violencia contra las mujeres (a la fecha, se reportan 10 zonas del país a nivel departamental y ciudades capitales). Este trabajo se realiza articuladamente con la CPEM, los mecanismos de género locales y los enlaces de género de las instituciones que tienen competencia en la atención y orientación a mujeres víctimas de la violencia.
Escuela Superior de Administración Pública	La ESAP realiza alianzas con departamentos y municipios con el fin de adelantar la acción establecida en el CONPES de Plan de Formación para Operadores Judiciales en asuntos de género. La entidad ha adelantado acciones con diferentes entidades incluidas las 15 divisiones territoriales que tienen distribuidas a lo largo del país.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo	En el proyecto <i>Reducción del riesgo y de la vulneración frente a los efectos del cambio climático en la región momposina</i> se han establecido relaciones con las gobernaciones, alcaldías y corporaciones autónomas en los municipios donde opera el proyecto en el marco de los Comités Técnicos y consultivo del proyecto. Estos comités se desarrollan aproximadamente cada dos o tres meses y constituyen un espacio importante de participación de todos los actores de la región para tratar los temas relacionados con el proyecto. No obstante, se resalta la observación respecto a las temáticas y alcance de los comités, en el sentido en que estos no se

Entidades	Experiencias de articulación nación-territorio
	crearon para tratar las problemáticas de las mujeres, sino que responde a los objetivos más generales del proyecto.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	La articulación con los territorios se ha realizado por dos vías. La primera, como resultado de las jornadas de socialización de la oferta lideradas por la Consejería Presidencial de la Equidad de la Mujer. La segunda por solicitud o invitación de las mismas entidades territoriales. Se destacan los casos de Quilichao, Girón, Cúcuta, Manizales y Cauca con quienes se ha trabajado de cerca para el desarrollo de proyectos de emprendimiento femenino.
Ministerio de Defensa	El Ministerio de Defensa a través de las oficinas de atención al ciudadano y oficinas de derechos humanos establece contacto con las diferentes entidades territoriales con el fin de dar a conocer la función de la fuerza pública en ese territorio y de ahí definir líneas de articulación de acuerdo con las necesidades identificadas. Respecto a los temas puntuales de equidad de género y los procesos de formación que se realizan, se da una importante articulación con entidades de orden nacional como la CPEM, el Obispado Castrense, la Liga contra el Sida y, en territorio, particularmente con la Defensoría del Pueblo.
Ministerio de Justicia y Del Derecho	El Ministerio de Justicia se articula con las entidades territoriales a través de las Casas de Justicia existentes en el país. Otras acciones como capacitaciones se realizan con la Comisaría de Familia.
Ministerio de Minas y Energías	El Ministerio de Minas, para el desarrollo de las diferentes acciones establecidas en el CONPES 161, se articula con las diferentes entidades de orden territorial de las zonas de influencia de proyectos del sector minero-energético. Entre estas entidades se menciona el SENA (sedes regionales), las gobernaciones, alcaldías, las Secretarías de Ambiente y Desarrollo, las Comisarías de Familia y el ICBF. El tipo de articulación depende de las acciones implementadas o las temáticas o problemáticas abordadas.
Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones	Han realizado encuentros con la Secretaría de la Mujer del Cauca, Secretaría de la Mujer de Bogotá y el Orejón. Parten de las acciones de apropiación de tecnologías se deben desarrollar con las entidades territoriales, alcaldías, gobernaciones e instituciones educativas. A través de ellas es posible llevar los programas a las diferentes poblaciones.
Ministerio del Interior	El Ministerio específicamente, para las acciones establecidas en el CONPES 161 realizó acciones conjuntas con 11 departamentos.
Ministerio del Trabajo	La articulación se realiza con gobernaciones y alcaldías y con el apoyo de las direcciones territoriales
Policía Nacional	Las Unidades de la Policía presentes en el territorio adelantan diferentes acciones de articulación con entidades territoriales como las alcaldías y organizaciones de mujeres. Esta articulación para los temas de género es realizada por iniciativa de las Unidades. Se resaltan los casos de Santa Martha y Tunja, en donde se trabajan articuladamente, los temas de rutas de atención en casos de violencia de género.
SENA	El Sena para el desarrollo de las acciones de la Política de equidad para las mujeres, se articula con las entidades territoriales a través de las sedes regionales. Además, participa en los diferentes concejos o comités locales a través de enlaces, con el fin de llevar la oferta de servicios a las diferentes poblaciones.

Fuente. Elaboración propia

En relación con la sistematización de las 12 experiencias territoriales, efectuada en el marco de esta evaluación, se destacan los siguientes hallazgos en torno a la articulación nación-territorio:

- La gestión de la CPEM es reconocida por la mayoría de las fuentes consultadas en términos de su acompañamiento técnico en asesorías y capacitación del recurso humano. No obstante, coinciden en la necesidad de fortalecerla y al igual que la articulación con gran parte de los entes nacionales, avanzar hacia acompañamientos de mayor alcance y de carácter permanente.
- Se adolece de enlaces de género, suficientes y articulados con los diferentes sectores, capacitados en ofrecer lineamientos prácticos, en el uso de herramientas adecuadas y en el conocimiento de los contextos territoriales para acompañar la implementación del enfoque diferencial y las estrategias de territorialización y transversalización, entre otros.
- Se requiere mayor presencia de la CPEM en las gobernaciones para apoyar y hacer seguimiento permanente a la articulación de estas, con los municipios.
- Se requieren mayores esfuerzos en cuanto a la gestión del conocimiento, y en este marco, el intercambio de aprendizajes.

1.3.2.5. Espacios de participación (nación-sociedad civil)

El CONPES 161 considera la *participación* como uno de los principios orientadores de la política pública de equidad de género, entendiendo como tal “la intervención que hacen las mujeres como actor social y/o político en forma individual o colectiva, expresando sus intereses, expectativas y demandas en la esfera pública” (Departamento Nacional de Planeación, 2013), ajustándose al artículo dos de la Constitución Nacional, en la cual uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (República de Colombia, 1991). En esta sección se analiza la contribución del CONPES 161 para crear mecanismos y espacios de diálogo entre la ciudadanía (organizaciones de mujeres) /sociedad civil y el Estado.

Para ello, se recurre a la Ley estatutaria 1757 de 2015⁴⁴ que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. A partir de ese marco, se indagó a las 33 entidades del orden nacional sobre la creación o participación en

⁴⁴ Específicamente lo referido en el artículo 104, donde se establecen los deberes de las autoridades públicas para la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales, dentro de las cuales se destacan como factores para garantizar una participación real y efectiva los siguientes: i) la promoción y protección de instancias de participación; ii) la garantía de participar en temas de planeación del desarrollo, políticas sociales, convivencia ciudadana y reconciliación e inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas; iii) la protección a los promotores y promotoras de las instancias de iniciativa ciudadana; iv) la realización de convocatorias amplias, sin discriminación, con difusión suficiente, cumplidas y constantes; v) la protección ante la influencia de actores armados ilegales; vi) la realización de consultas amplias y deliberativas, que aportan a la gestión y al debate público; vii) el cumplimiento de compromisos en los plazos pactados; viii) la no conformación de estas instancias con criterios políticos; ix) la asistencia a las convocatorias de iniciativa ciudadana; y x) propiciar acciones pertinentes de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana.

mecanismos y espacios de diálogo, consultivos, con organizaciones de mujeres en relación con la implementación de la Política de Equidad de Género para las Mujeres; si hay una periodicidad establecida; si estos espacios se encuentran institucionalizados y con reglas claras para la participación; y si esos mecanismos y espacios de diálogo tienen incidencia en la planeación, diseño e implementación de las acciones de la entidad relacionadas con la política de equidad de género.

A continuación, se presenta la descripción cuantitativa de los resultados. Luego se describen especificidades de algunas entidades y finalmente se incluyen reflexiones en torno a los avances y debilidades en este aspecto.

1. Entidades nacionales con espacios de participación

De las 33 entidades consultadas, 20 manifestaron haber creado o participado en espacios de diálogo, lo que corresponde al 60,6%. En el cuadro que se muestra a continuación, se presentan estas entidades y sus características, a partir de las cuales se definieron cuatro grupos, sombreados en distintos colores.

Cuadro 23. Entidades del orden nacional con espacios de participación y sus características

	Entidad	Con periodicidad establecida	Institucionalizados	Con incidencia en planeación, diseño e implementación
1	Agencia Colombiana Para la Reintegración-ACR	X	X	X
2	DANE	X	X	X
3	Fiscalía General de la Nación	X	X	X
4	Ministerio de Salud	X	X	X
5	Ministerio del Interior	X	X	X
6	Policía Nacional	X	X	X
7	Ministerio de Agricultura	X		X
8	Ministerio de la Defensa	X		X
9	Centro Nacional de Memoria Histórica			X
10	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos			X
11	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar			X
12	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses			X
13	Ministerio de Cultura			X
14	Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones			X
15	SENA			X
16	Ministerio del Trabajo			X
17	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer			X
18	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	X	X	
19	Ministerio de Minas y Energías			
20	Ministerio de Relaciones Exteriores			
	Total	9	7	17

Fuente. Elaboración propia

El **primer grupo**, conformado por seis entidades (Agencia Colombiana Para la Reintegración, Fiscalía General de la Nación, DANE, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior y Policía Nacional) cuenta con espacios que cumplen con todos los atributos indagados: periodicidad, institucionalizados y con poder de incidencia. En este sentido, cuentan con mecanismos de participación que facilitan y promueven la participación efectiva. Sin embargo, al interior de este grupo se observan situaciones bien diferentes en términos del alcance, especificidad e implementación, que hacen más robustos a unos espacios de participación por encima de otros.

Se destaca la Agencia Colombiana para la Reintegración que cuenta con un área denominada Planeación Ciudadana, que desarrolla procesos de reconciliación, participación política y prevención del reclutamiento y otros espacios con organizaciones como Mujeres Constructoras de Paz o Mujeres Tejedoras en el Valle del Cauca. Su periodicidad se ajusta a las dinámicas en los territorios y a las características de cada proceso con las organizaciones. Por su parte, el Ministerio del Interior ha generado mesas y espacios de diálogo continuos, como la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas en el marco de la mesa permanente de concertación del Auto 092.

Caso contrario se evidencia en la Policía Nacional que participa en espacios de interlocución con asociaciones en general, en las que incluyen organizaciones de mujeres. Estos espacios se desarrollan en los territorios y en ellos se abordan temas sobre derechos humanos, que incluyen el papel de la mujer en la construcción de ciudadanía.

El **segundo grupo**, está compuesto por dos entidades (Ministerio de Agricultura y Ministerio de Defensa) cuyos espacios no están institucionalizados, aunque cumplen con las condiciones de periodicidad y poder de incidencia. La falta de institucionalidad de estos espacios afecta la garantía de permanencia del mecanismo, característica deseable para la participación efectiva de las mujeres.

El Ministerio de Defensa tiene espacios de diálogo con el Colectivo de Mujeres, Paz y Seguridad, con el objetivo de mejorar la percepción que tienen las mujeres en los territorios sobre el papel de la fuerza pública en seguridad y protección, según lo afirmó la fuente consultada; objetivo que bien podría ampliarse hacia otros de los asuntos claves de la participación como, por ejemplo, la recepción de las demandas de las mujeres y garantizar su trámite en procura de transformaciones. En cuanto al Ministerio de Agricultura, se trata de un Comité Interinstitucional creado en el marco de la Ley 731 de 2002 (Ley de Mujer Rural) con al acompañamiento de la CPEM que se reúne trimestralmente.

En el **tercer grupo**, se ubican nueve de las 20 entidades con espacios de participación (Centro Nacional de Memoria Histórica, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ICBF, Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones, Ministerio de Cultura, SENA, Ministerio de Trabajo y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer) quienes manifestaron no contar con una periodicidad en el mecanismo, ni estar institucionalizado, pero sí tiene poder de incidencia por parte de las mujeres y sus organizaciones. En comparación con el grupo anterior, este escenario representa una condición de mayor fragilidad ya que la ausencia de estas condiciones puede conducir a que el mecanismo de participación termine debilitándose progresivamente afectado la garantía y credibilidad de las mujeres y sus organizaciones frente a la institucionalidad.

En este grupo se destaca el Centro Nacional de Memoria Histórica que cuenta con espacios con organizaciones de mujeres como la Organización Femenina Popular y organizaciones de mujeres víctimas. La periodicidad está dada según las características del proyecto de investigación. También la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que realiza encuentros periódicos, procesos de rendición de cuentas y apoya a las organizaciones en la promoción de los mecanismos de participación. En contraste, el ICBF tiene espacios ocasionales de interlocución con organizaciones de mujeres defensoras de los derechos humanos, que dependen especialmente de las demandas de las organizaciones de mujeres. El Ministerio de la Cultura desarrolla un trabajo con parteras del Pacífico en el marco del proyecto de patrimonialización de ese saber y en otros eventos o conmemoraciones puntuales relacionadas con prevención de la violencia o el tema de eliminación de violencias contra la mujer, lo que denota instancias sujetas a la existencia del proyecto, por lo que no se configuran como un mecanismo permanente.

En las últimas tres entidades que conforman el **cuarto grupo**, (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Minas y Energías y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) el espacio de participación no cuenta con poder de incidencia en la planeación, diseño e implementación de las acciones de la entidad relacionadas con la política de equidad de género. Las primeras dos, tampoco cuentan con periodicidad ni están institucionalizadas. Estos son los casos más críticos debido a que adolecer de la posibilidad de incidir, contradice el espíritu que guía el principio de la participación para que la voz de la ciudadanía sea tenida en cuenta en todas las decisiones que la afecta, como se afirma en uno de los fines esenciales de la Constitución y que se colige en la Ley Estatutaria de Promoción y Protección a la Participación Democrática.

En resumen, de las 20 entidades con espacios de participación, seis cumplen con las tres características enunciadas (30,5%), dos con periodicidad definida y poder de incidencia (10%), nueve solo con poder de incidencia (45%) y, en tres el espacio no cuenta con posibilidad de incidencia (15%).

2. Entidades nacionales sin espacios de participación

Las entidades del orden nacional que no cuentan con espacios o mecanismos de participación son 13 de las 33 consultadas, es decir el 39,4%. En este caso se identifican dos grupos. Uno correspondiente a 9 entidades que manifestaron no contar con esos espacios y otro conformado por cuatro entidades, cuyos entrevistados/as manifestaron que no les aplica, pues en las funciones y/o misionalidad no está contemplado el objetivo de incorporar el enfoque de género y/o trabajar con grupos de mujeres.

En el primer grupo están las entidades: Coldeportes; Instituto Nacional de Salud; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Educación; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Transporte; Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio; Departamento para la Prosperidad Social y la Escuela Superior de Administración Pública.

Algunas de estas entidades manifestaron que están en proceso de cumplir con ese objetivo y otras mencionaron, como la Escuela Superior de Administración Pública, que trabajan en espacios de participación como la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías para el fortalecimiento de los mecanismos de participación. No obstante, reconocen que esos espacios no tienen un enfoque específico en temas de género. El Ministerio de Educación expuso que, desde el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, se está trabajando en la conformación de una mesa de diálogo con un grupo de mujeres lideresas en temas de género, sexualidad y violencia contra las mujeres. En el Viceministerio de Educación Superior, si bien no existen mecanismos o espacios de diálogo con organizaciones de mujeres, se destaca la participación de representantes de la sociedad civil en la construcción del documento sobre Orientaciones para las instituciones de educación superior sobre el enfoque de género y diversidad, que fortalece los lineamientos para una educación inclusiva, en convenio con la Escuela de Género de la Universidad Nacional.

Por su parte, el Ministerio de Transporte manifestó que la entidad genera espacios de diálogo con las comunidades en las regiones en donde se van a adelantar proyectos del sector, pero no incluyen temas de género.

Ahora bien, para entidades como el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, dados sus objetivos estratégicos y misionales⁴⁵, la carencia de espacios de participación para las mujeres se traduce en debilidades como la falta de pertinencia de las acciones, la posibilidad de incrementar las brechas existentes entre hombres y mujeres, el desconocimiento de condiciones y conflictos que las afectan como resultado de las dinámicas territoriales en que viven, la posibilidad de construir sobre procesos liderados por las organizaciones de mujeres, entre otras.

Ahora, en el grupo que argumentó la no aplicabilidad de mecanismos de participación en razón a su misión o funciones, están el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública; y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta posición relega a las mujeres y sus organizaciones como agentes del desarrollo social del país, como interlocutoras válidas y en su contribución para la formulación de políticas públicas y acciones que desarrollan estas entidades. A continuación, se exponen algunas ideas con el propósito de controvertir este argumento.

Retomando uno de los factores determinantes de la promoción y protección de la participación democrática de acuerdo con la Ley Estatutaria que corresponde *a la garantía de participar en temas de planeación del desarrollo, políticas sociales, convivencia ciudadana y reconciliación e inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas*, es manifiesta la relación entre este precepto normativo y la contribución de cada una de las entidades con la planeación del desarrollo desde su ámbito sectorial y la responsabilidad de aportar en el cierre de las brechas que afectan a las mujeres, desde su competencia misional.

⁴⁵ Entre los objetivos estratégicos del Departamento para la Prosperidad Social, se tiene: Fortalecer la comunicación estratégica y la participación ciudadana y coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios. La misión del Ministerio de Justicia y del Derecho, consiste en: Formular, gestionar e implementar las políticas, planes, programas y proyectos de orden nacional, en materia de justicia y amparo efectivo de los derechos, con el fin de contribuir al fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho. Y el objetivo primordial del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio es formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Consultados en su orden el 12 de julio de 2017, en: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/SitePages/Misi%C3%B3n,%20visi%C3%B3n%20y%20objetivos.aspx> y <http://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/NuestraEntidad/Misi%C3%B3n.aspx> y <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/objetivos-y-funciones>

Además, existen evidencias fácticas del estrecho vínculo entre las funciones/misiones de estas entidades y el avance en términos de justicia tributaria, mayores oportunidades educativas y de investigación para las mujeres y participación para la planeación del desarrollo. En relación con Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la actualidad existe un movimiento global a favor de incorporar el enfoque de género en la estructura tributaria de los países. Recientemente en el país, a instancias del debate en el Congreso de la reforma tributaria se difundió masivamente por los medios y redes sociales la campaña “Menstruación libre de impuestos” que pretendía exonerar del gravamen a los productos de cuidado íntimo, como medida tributaria de equidad a favor de las mujeres (Justicia Tributaria en Colombia, 2017).

Ahora bien, como se afirma en el CONPES 161, las brechas que afectan a las mujeres en términos de quienes lideran los grupos de investigación (1.441 liderados por mujeres vs. 2.280 por un hombre) y en acceso a becas para doctorados (841 becas para hombres vs. 659 para mujeres) son reveladoras. Este ejemplo de inequidad en el acceso a oportunidades para las mujeres se entiende corresponde a la esfera de competencia del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el que una de sus funciones es “propiciar las condiciones necesarias para que los desarrollos científicos, tecnológicos e innovadores, se articulen con los sectores social y productivo, y favorezcan la productividad, la competitividad, el emprendimiento, el empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos” (COLCIENCIAS, s.f.)

En cuanto al Departamento Nacional de Planeación, se destaca que constituyó un espacio con organizaciones de mujeres, lideresas y representantes de la academia para el diseño de la presente evaluación, práctica que ha sido reconocida como positiva por el movimiento de mujeres. Acciones misionales de esta entidad, como la evaluación de las políticas públicas y el diseño de los CONPES, Planes de Desarrollo, entre otras, parecieran indicar la conveniencia de que se establezcan mecanismos de participación sistemáticos y permanentes.

3. Casos exitosos y debilidades de los espacios de participación

Las organizaciones de mujeres, organismos de cooperación internacional y expertas académicas ofrecieron sus impresiones sobre los mecanismos de participación que están funcionando derivados de los objetivos del CONPES 161, como también sobre las debilidades más apremiantes de esos procesos.

a. Mecanismos de participación exitosos

Las iniciativas de Consejos Consultivos, en particular en relación con la Ley 1257, sobre No violencias contra las mujeres son reconocidas por las organizaciones de mujeres y expertas académicas como instancias propicias de participación para el ejercicio de seguimiento y veedurías y por la confluencia de actores/as que redundan en el fortalecimiento de la institucionalidad y en el empoderamiento de las organizaciones de mujeres.

Las mesas de concertación territoriales en las que confluyen diferentes actores estatales son espacios reconocidos que promueven la participación de las organizaciones con mayor grado de efectividad, en la medida en que garantizan la permanencia y la posibilidad de incidencia condiciones que, con cierta frecuencia, están ausentes en otros espacios de diálogo como se advirtió en el balance de la sección precedente.

En relación con mecanismos territoriales de concertación, también se destaca la experiencia de construcción de la Mesa Intersectorial de Buenaventura como resultado del trabajo de incidencia liderado por la Red Solidaria Contra las Violencias en las Mujeres: Mariposas de Alas Nuevas Construyendo Futuro, en la que confluyen organizaciones sociales, Secretarías municipales, organismos de control, entidades territoriales y ONGs, con el objetivo de implementar el eje de transversalidad de género en la gestión pública municipal.

Casos puntuales de instancias de participación en cabeza del Ministerio de Agricultura, la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá y la Oficina de Género de Cartagena fueron destacadas por la posibilidad de incidencia y seguimiento que tienen sobre la política de mujer rural y por los avances exitosos en acciones de territorialización de la Política Pública de Equidad de Género, mediante la articulación entre la institucionalidad y las organizaciones de mujeres, en los otros dos casos.

b. Debilidades en los mecanismos de participación

Las debilidades en la promoción de espacios de diálogo con las organizaciones de mujeres, además de señalar lo que no está funcionando bien, permiten identificar oportunidades de mejora para hacerlos más efectivos, consistentes y ajustados a las dinámicas de las organizaciones y a los avances en la consolidación de los procesos de democracia participativa.

Una de las expertas consultadas y una representante de una organización de mujeres mencionó la necesidad de que la institucionalidad reconozca a las organizaciones de mujeres como una fuerza política legítima que aporta al desarrollo y a las transformaciones del país.

Digamos que mantienen un diálogo con las organizaciones de las mujeres, las invitan, van a eventos, (...) pero no hay un mecanismo formal de diálogos sobre la gestión del Estado en relación con la agenda política pública y eso sí es un asunto estructural (Entrevista con Representante de Cooperación Internacional)

Varias debilidades fueron identificadas por representantes de las organizaciones y la cooperación internacional en lo relativo al funcionamiento de los espacios de participación y los procesos de convocatoria para las organizaciones de mujeres. Estas se caracterizan por ser instancias limitadas, que no convocan a la diversidad del movimiento social de mujeres y no cuentan con suficientes recursos económicos para garantizar su funcionamiento y condiciones descritas.

Por su parte, una representante de una organización de mujeres precisó la ausencia de poder de incidencia como una constante en las diferentes instancias de participación en el país. Esto significa una participación en la que la voz de las mujeres no es tomada en cuenta, una participación para cumplir con mandatos pero que no promueve la posibilidad real de incidir en las decisiones de política:

Una experta identificó, al referirse a la evaluación de la Política Pública Nacional de Género, una participación débil de las organizaciones de mujeres en el control político y la veeduría como prácticas que deberían ejercer de manera orgánica, lo que se traduce en un ejercicio limitado de la ciudadanía, como uno de los problemas estructurales.

La falta de voluntad política para cumplir lo pactado se evidencia en la máxima instancia de planeación del desarrollo, como lo afirmó una representante de la cooperación internacional:

Uno de los compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo de este gobierno, era la creación de un mecanismo de diálogo permanente (...) y nunca se creó esa instancia. Para crear esa instancia se hicieron como dos reuniones y al final nunca paso nada (...). Hablaba de la creación de este espacio permanente, eso dice el Plan en uno de los artículos, no en la exposición de motivos, no en documento anexo, sino en un artículo del Plan de Desarrollo y nunca se creó esa instancia (Entrevista con Representante de Cooperación Internacional).

Como los procesos de creación de mecanismos de género y de la participación de las mujeres en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas dependen en buena medida de la voluntad política del o de la gobernante de turno, se requiere incorporarlos en una política de Estado como estrategia para garantizar su institucionalidad y sostenibilidad política, como lo sugirió una representante de la cooperación internacional aludiendo al cambio de gobierno en la ciudad de Bogotá.

Finalmente, una representante del movimiento de mujeres refiriéndose a los entes territoriales y nacionales señaló el grado de desarticulación predominante que limita las posibilidades de consolidar espacios de diálogo permanentes:

(...) no hay un mecanismo real estructurado de diálogo para el seguimiento de la política. Hay diálogos sueltos que a veces son útiles, que pueden traer cosas interesantes, pero que son marginales, de una mirada súper puntual de un evento, pero no un ejercicio realmente articulado (Entrevista con Representante de Movimiento de Mujeres)

Es importante resaltar que en el espacio de la Comisión Intersectorial las organizaciones de mujeres que han participado como invitadas⁴⁶ han resaltado la importancia de crear espacios formales de diálogo con el movimiento de mujeres. De hecho, durante la VI sesión realizada en diciembre de 2015 se presentó una propuesta de construcción de un mecanismo formal transitorio de diálogo con la sociedad civil, articulado al Sistema de Gestión Integral de Participación Ciudadana. No obstante, posterior a la sesión no se evidencia en las actas que el tema se haya retomado.

1.3.2.6. Presupuesto

1. Entidades del orden nacional con rubros etiquetados para la Política de Equidad de Género

Solo 5 de las entidades 34 entidades definieron dentro de los rubros de inversión del Presupuesto General de la Nación un presupuesto específico orientado hacia los resultados de la Política de Equidad de Género durante por lo menos uno de los años comprendidos entre el periodo 2013-2017. Estas son: Presidencia y Ministerio de Trabajo (todos los años), Ministerio de Agricultura (2 años) y Ministerio del Interior y Unidad de Víctimas (un año). Adicional a las 34 entidades con responsabilidades en la política, se destaca el caso de la Defensoría del Pueblo que presenta un rubro específico para dos años.

⁴⁶ La representante de las organizaciones de mujeres ante el Consejo Nacional de Planeación durante las sesiones II, III y IV de la Comisión Intersectorial de la Política Pública de Equidad de Género expresó la solicitud de las organizaciones de mujeres de integrar la Comisión.

Cuadro 24. Rubros de inversión del Presupuesto General de la Nación
(\$ millones de pesos)

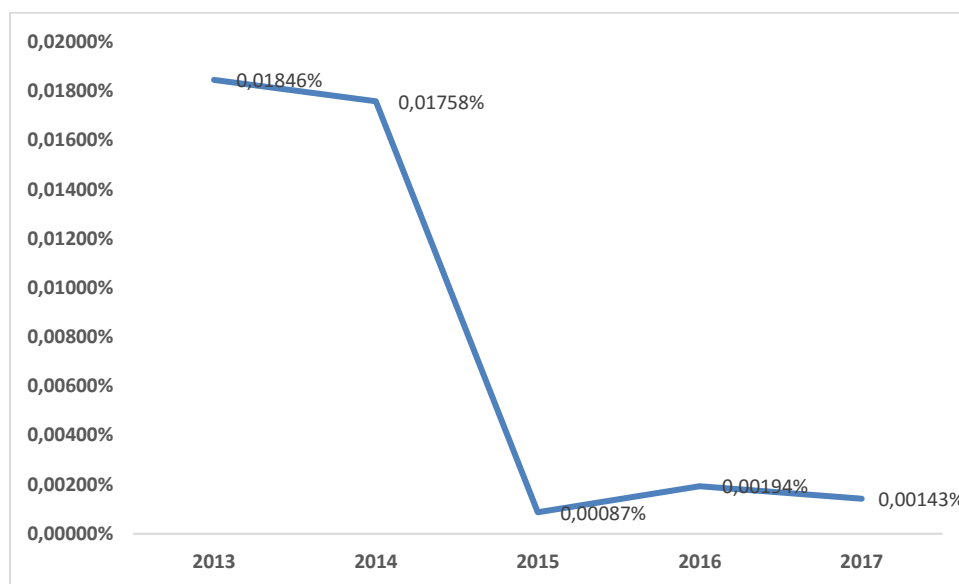
Entidad	Rubros de inversión para mujeres	2013	2014	2015	2016	2017
Presidencia	Fortalecimiento capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género entidades nacionales y territoriales (1)	1.000	925	742	800	374
Ministerio del Interior	Fortalecimiento gestión territorial de seguridad, convivencia ciudadana y paz con enfoque de género para mujeres a nivel nacional					1.828
Ministerio del Trabajo	Implementación enfoque de género en el ámbito laboral a nivel nacional (2)	3.000	1.000	637	900	800
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Implementación del enfoque diferencial y de género en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional				1.808	
Defensoría del Pueblo	Fortalecimiento para la promoción y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las mujeres a nivel nacional			400	400	
Ministerio de Agricultura	Apoyo a los emprendimientos productivos y de desarrollo de las mujeres rurales nacional	7.000	8.589			
	Asistencia de desarrollo de capacidades emprendedoras rurales nacional	20.600	23.100			
Total presupuesto etiquetado para mujeres		31.600	33.614	1.779	3.908	3.002
Total Presupuesto General de la Nación		171.179.917	191.161.883	203.314.360	201.810.265	209.999.049
Porcentaje del presupuesto general etiquetado para mujeres		0,01846%	0,01758%	0,00087%	0,00194%	0,00143%

(1) En 2014, 2015 y 2016 se denomina: Implementación de estrategias de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional en asuntos de género a nivel nacional y en 2013 Asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación y desarrollo de la política de equidad y participación de las mujeres

(2) En 2013, 2014 y 2015 se denomina: Asistencia empoderamiento e inclusión social con equidad en el ámbito laboral a nivel nacional Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Anexos de los decretos por los cuales se liquida el Presupuesto General de la Nación para las vigencias fiscales de 2013-2017

En este sentido, como porcentaje del Presupuesto General de la Nación el presupuesto etiquetado para mujeres no supera el 0,018% dato correspondiente al 2013, porcentaje que baja de manera drástica en 2015 como efecto directo de la desaparición de los rubros de inversión del Ministerio de Agricultura.

Gráfico 2. Porcentaje del presupuesto general etiquetado para mujeres (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro anterior.

2. Suficiencia de los recursos

Con el fin de analizar la suficiencia de los recursos asignados para la implementación del Plan de Acción Indicativo 2013-2016, se utilizó la información de la matriz del SisCONPES, Plan de Acción y Seguimiento PAS del CONPES 161.

Para cada entidad se compararon los costos estimados para el cumplimiento de las acciones y los recursos asignados efectivamente para su ejecución, con los siguientes resultados:

- Catorce entidades asignaron recursos suficientes o incluso superaron lo requerido para la implementación de las acciones (DANE, Ministerio de Comercio, Ministerio de Vivienda, Instituto de Medicina Legal, DNP, Instituto de Desarrollo Rural, CPDH, ICBF, Min Interior, Coldeportes, CNMH, Min Agricultura, MinMinas y SENA)

- Cuatro entidades a pesar de que no habían estimado costos les fueron asignados recursos (Colciencias, DAFP, DPS y Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Quince entidades **no obtuvieron los recursos suficientes** respecto a lo que requerían. De estas se destacan 6 entidades con asignaciones visiblemente más bajas respecto a lo requerido: **Agencia Nacional de Tierras** a la que no le fue asignado presupuesto, el **Ministerio de Educación Nacional** (1%), la **ESAP** (15%), la **Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer** a la que solo le fue asignado el 28% de lo requerido, **Ministerio de Ambiente** el 29% y **Ministerio de Trabajo** el 37%.

Cuadro 25. Costos estimados de las acciones incluidas en el CONPES 161 y recursos asignados por entidad

Entidades	Total costo 2013-2016 (millones de pesos)	Total recursos asignados 2013-2016 (millones de pesos)	Recursos asignados/Costo estimados (%)
Agencia Nacional de Tierras	2.000	-	0%
Ministerio de Educación Nacional	5.927	45	1%
Escuela Superior de la Administración Pública	1.079	159	15%
CPEM	10.823	3.065	28%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	2.766	808	29%
Ministerio de Trabajo	11.848	4.376	37%
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	22.016	9.296	42%
Ministerio de Defensa	2.000	937	47%
Fiscalía General de la Nación	14.654	9.440	64%
Ministerio de Transporte	3	2	70%
Ministerio de Justicia y del Derecho	1.832	1.391	76%
Policía Nacional	8.626	7.034	82%
Instituto Nacional de Salud	280	241	86%
Ministerio de Salud y Protección Social	214.349	202.785	95%
Ministerio de Cultura	1.486	1.478	99%
DANE	8.410	8.410	100%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	280	280	100%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	830.026	830.026	100%
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	600	603	100%
Instituto de Medicina Legal	2.794	2.953	106%
ICBF	1.897.449	2.057.028	108%
Ministerio del Interior	6.449	7.064	110%
DNP	227	300	132%
Coldeportes	1.866	4.978	267%
Centro de Memoria Histórica	260	1.352	520%
Ministerio de Agricultura	197.853	1.090.152	551%
Ministerio de Minas y Energía	618	4.029	652%
INCODER	35.910	338.437	942%
SENA	620	71.161	11478%
ACR	-	-	
Colciencias	-	2	
DAFP		106	
DPS	-	679.796	
Ministerio de Relaciones Exteriores	-	20	

Entidades	Total costo 2013-2016 (millones de pesos)	Total recursos asignados 2013-2016 (millones de pesos)	Recursos asignados/Costo estimados (%)
Total general	3.283.051	5.337.774	163%

Fuente: Elaboración propia con base en la matriz PAS / SISCONPES 161.

En el caso de la Agencia Colombiana para la Reintegración, la entidad manifiesta que una acción fue financiada con recursos de funcionamiento (personal) y que otras acciones fueron financiadas con recursos de Cooperación internacional. Entidades como los Ministerios de Defensa y Ambiente y el Instituto de Medicina Legal también han financiado parte de sus acciones con recursos de cooperación internacional. Si bien esto constituye un aliciente que posibilita una mayor cobertura, genera incertidumbre respecto a la continuidad y sostenibilidad de las acciones que puedan quedar sujetas a la disponibilidad de esos recursos.

En el caso de la CPEM, de acuerdo con la entrevista realizada, se resaltó que la asignación presupuestal constituye un limitante para el desarrollo de las acciones. Si bien se cumplen las metas, la entidad resalta la necesidad de contar con recursos adicionales para “impulsar la transversalización, generar y consolidar espacios de coordinación” a nivel nacional y territorial (Entrevista CPEM, 2017).

Los funcionarios y las funcionarias enfatizan que la insuficiencia de los recursos constituye una fuerte limitante para desarrollar las acciones. De hecho, fue identificada por 26 de las entidades como una de las principales dificultades para el desarrollo de las acciones. Para el período de análisis, las entidades refieren situaciones como la permanente reducción de recursos de vigencia a otra y la presencia de recortes en el presupuesto de inversión. Al respecto Stromquist señala al respecto que “La postura de austeridad en las políticas públicas lleva a tomar las decisiones más visiblemente urgentes. Eso ha resultado en la disminución de cuestiones de género, algo que en realidad no necesita mucha ayuda porque los Estados patriarcales tienden a moverse muy lentamente en la reconfiguración del género en sus sociedades respectivas” (Stromquist 2004: 213).

1.3.2.7. Avances y desafíos de la sostenibilidad e implementación de la política

Los avances y esfuerzos de transversalización del enfoque de género dentro de los que se cuentan la consolidación de grupos de género, la instauración de planes de capacitación y formación al interior de las entidades, entre otros, que se mencionaron en secciones anteriores constituyen piezas claves para la sostenibilidad de la política. Así mismo se

destacan las capacidades instaladas dentro de las entidades o con otros actores de la política.

La **capacidad instalada en las entidades** tiene relación con la elaboración, difusión e internalización de lineamientos, orientaciones conceptuales, protocolos y manuales con enfoque de género. Este tipo de procesos tiene la ventaja de que al ser internalizados como el "deber ser" y el "cómo hacer" de la entidad, progresivamente van dejando de depender de la voluntad del/la funcionario/a de turno, de su sensibilidad al género o de la capacitación que haya recibido. En este sentido, apuntan acciones del sector de inclusión social, el Instituto de Medicina Legal, la CPEM y el Ministerio de Justicia, que se describen a continuación:

- El **Departamento para la Prosperidad Social**, lideró durante el 2015 la elaboración del documento "Lineamientos de género para el sector de la inclusión social". Este documento fue resultado del trabajo conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y la Unidad para la Consolidación Territorial y responde a la "necesidad de superar la vulneración de derechos y reducir las brechas de género que se han venido identificando desde los programas liderados por las diferentes entidades" (Prosperidad Social, s.f.).
- El **Instituto Nacional de Medicina Legal** ha elaborado manuales y guías que actualiza de manera permanente.
- La **Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer** elaboró los lineamientos u orientaciones para la incorporación del enfoque de género en los Planes de Desarrollo de los entes territoriales, lo que permitió incidir en los 32 departamentos y en 33 Planes de Desarrollo de las ciudades capitales incentivando la inclusión de apuestas específicas en materia de mujer y género.
- El **Ministerio de Justicia**, elaboró la "Guía Pedagógica para Comisarías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género".

Otro tipo de acciones con aportes para sostenibilidad son aquellas que dejan **capacidad instalada en las comunidades y actores externos** como por ejemplo los procesos de capacitación, formación y sensibilización dirigidos a la ciudadanía y en particular a las

mujeres de organizaciones o lideresas en diferentes ámbitos (político, participación, económico, salud sexual y reproductiva, en prevención y atención de violencias). Frente a otros actores, se menciona el caso del Ministerio de Educación mediante la elaboración del documento “Orientaciones para las instituciones de educación superior sobre el enfoque de género”.

En contraste otros factores ponen en riesgo la sostenibilidad y el avance de la política, dentro de los que se distinguen factores **internos** propios de la institucionalidad, organización y cultura institucional de las entidades y otros **extra-institucionales** que están al margen del control de las entidades.

Cuadro 26. Factores que ponen en riesgo la sostenibilidad y el avance de la Política de Equidad de Género

Tipo	Descripción	
Dificultades Intra – Institucionales	Relacionadas con el marco político	Voluntad política
		Posicionamiento de las instancias de género
	Relacionadas con los recursos humanos	Recursos humanos insuficientes
		Alta rotación e ineficientes procesos de empalme
	Cultura institucional	Ceguera de género
		Estigmatización
	Relacionados con la capacidad de gestión y articulación	Desarticulación interinstitucional
	Desarticulación interna	
	Débil acercamiento a las comunidades	
Dificultades Extra – Institucionales	Estigmatización, ideas y creencias culturales	
	Voluntad política de actores externos	
	Baja capacidad técnica y alta rotación de personal	

Fuente. Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas a entidades del orden nacional

Algunos de estos factores ya fueron reseñados en las anteriores secciones. A continuación, se profundiza en aquellas que no han sido abordadas:

La **voluntad política**, prioridades y apuestas (agenda) de los gobiernos o directores/as de turno pueden operar como impulsores u obstaculizadores de la política. Por lo menos 6 entidades las mencionan como impulsores y otras 3 como un factor que ha generado la suspensión de procesos o en la reducción de recursos para el desarrollo de las acciones.

En relación con los **recursos humanos** se encuentran como factores que obstaculizan la sostenibilidad y avance de la política, la cultura institucional patriarcal, la estigmatización y la insuficiencia de recursos humanos.

El primero tiene que ver con la **ceguera de género**, fenómeno destacado en 6 entidades donde existen áreas y grupos de funcionarios/as que desconocen y no reconocen que a los hombres/niños y a las mujeres/niñas se les han adjudicado históricamente roles y responsabilidades específicas y que sus necesidades son diferentes (ONU Mujeres, s.f.). Esto coincide con el documento de CPEM que menciona las “resistencias” del personal como una de las dificultades más comunes para la incorporación del enfoque de género en el accionar de las entidades (Barrig, 2014).

Otra dificultad se relaciona con la **estigmatización** hacia las personas que referencian o promueven el tema de género al interior de la entidad debido al desconocimiento o la existencia de pautas culturales patriarcales que permean la cultura institucional. Esto puede derivar en el estrangulamiento de la temática o su reduccionismo.

La **insuficiencia del personal** afecta el cumplimiento y avance de la política en 23 entidades. La Fiscalía, por ejemplo, resalta que solo se cuenta con un fiscal destacado para todas las poblaciones especiales. En el caso del ICBF se resalta que los equipos de talento humano en los Centros Zonales para hacer transferencia de instrumentos, procesos y recursos en materia de equidad de género a los programas y servicios del ICBF en los territorios son insuficientes. Otra situación asociada con la insuficiencia de personal es cuando la vinculación de la persona responsable o quien lidera las acciones de la política se hace bajo modalidades de contratación que no garantizan la continuidad de sus funciones. Se trata por ejemplo de personas vinculadas en calidad de contratistas que, por la dinámica de ese tipo de contrataciones, pueden dar lugar a lapsos considerables en los que no se cuente con el/la referente de los programas o las acciones de la política.

Como dificultad extra-institucionales se destaca la **resistencia, oposición o bloqueo por parte de ciertos sectores de la opinión pública**, prácticas culturales e ideas arraigadas que se oponen o subestiman los principios y objetivos de la política pública. En particular se resalta el debate suscitado durante el 2016 alrededor de la llamada “ideología de género” que ha generado resistencias en algunos sectores de la población frente a todos aquellos discursos, programas, y políticas a favor de la equidad de género y la no discriminación de las mujeres.

1.3.2.8. Ranking institucional

Para la evaluación del componente institucional de la Política de Equidad de Género se definió la construcción de un indicador de desempeño que derivará en un ranking de las entidades de nivel nacional con obligaciones específicas en el CONPES 161.

La información primaria para tal fin, fue tomada de la aplicación de entrevistas presenciales a los delegados y las delegadas y enlaces en cada entidad pública de nivel nacional y complementada con fuentes secundarias, tales como el SisConpes.

A partir de la primera entrevista realizada con cada una de las entidades del orden nacional se realizó un proceso de revisión de la completitud, coherencia y consistencia de la información recolectada, con énfasis en la que serviría como insumo para la construcción del ranking de las entidades. Seguido a ello, se remitió por correo electrónico a cada entidad el resultado del ejercicio para que pudieran validar la información que daba cuenta de su gestión frente a los compromisos del CONPES, algunas respondieron por correo electrónico complementando o avalando la información, con otras se acordó una segunda entrevista para la revisión y aval de la información y otras no respondieron la solicitud de revisión. En el caso de nueve entidades no se recibió respuesta: Agencia Colombiana para la Reintegración, Centro Nacional de Memoria Histórica, Colciencias, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Escuela Superior de la Administración Pública, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Vivienda y Ministerio del Interior.

El presente capítulo contiene tres secciones, en la primera se describe como está compuesto el índice, en la segunda sección se describe la metodología aplicada para el cálculo del índice y en la tercera, finalmente se presentan los resultados.

1. Descripción del índice

El índice lo constituyen ocho indicadores de análisis: 1. Conformación de grupo de género; 2. Incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación; 3. Creación de mecanismos y espacios de diálogo con las organizaciones de mujeres y ciudadanía; 4. Sistemas de información de la entidad con desagregación por sexo; 5. Existencia de estudios o evaluaciones para medir los efectos esperados de la implementación de las acciones del CONPES 161; 6. Existencia de diagnósticos para identificar las brechas, desigualdades y discriminaciones en contra de las mujeres en el

sector; 7. Espacios de articulación con los entes territoriales y 8. Avance en las acciones definidas por el CONPES. A continuación, se detalla un poco más cada uno de estos insumos:

Conformación de grupos de género. Este indicador es multivariado y está conformado por las siguientes variables:

- Existencia de un mecanismo, grupo, dirección o instancia que se encarga de los asuntos relacionados con equidad de género en la entidad.
- El mecanismo, grupo, dirección o instancia se encuentra formalizado (resolución, decreto, circular, otro).
- El mecanismo, grupo, dirección o instancia se encuentra activo y operando.

Incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación. Este indicador es multivariado y está conformado por las siguientes variables:

- Incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación.
- Porcentaje de proyectos de inversión que ha incorporado el enfoque de género.

Creación de mecanismos y/o espacios de diálogo con las organizaciones de mujeres y ciudadanía. Este indicador es multivariado y está conformado por las siguientes variables:

- Existencia de mecanismos y/o espacios de diálogo, consultivos, con organizaciones de mujeres en relación con la implementación de la Política de Equidad de Género para las mujeres creados o en los que participa activamente la entidad.
- Mecanismos y/o espacios de diálogo que se desarrollan con alguna periodicidad.
- Mecanismos y/o espacios que se encuentran institucionalizados, con reglas claras para la participación.
- Mecanismos y/o espacios de diálogo que tienen incidencia en la planeación, diseño e implementación de las acciones de la entidad relacionadas con la Política de Equidad de Género.

Sistemas de información de la entidad que cuentan con desagregación por sexo. Este indicador es univariado y está conformado por la siguiente variable:

- Los sistemas de información de la entidad en los que se reportan datos de población cuentan con desagregación por sexo: todos, algunos o ninguno.

Existencia de estudios o evaluaciones para medir los efectos esperados de la implementación de las acciones del CONPES 161. Este indicador es univariado y está conformado por la siguiente variable:

- Evaluaciones de resultados y/o impacto adelantadas por las entidades para las acciones del CONPES y adicionales.

Existencia de diagnósticos para identificar las brechas, desigualdades y discriminaciones en contra de las mujeres en el sector o tema que maneja. Este indicador es univariado y está conformado por la siguiente variable:

- Diagnósticos realizados para identificar las desigualdades y discriminaciones en contra de las mujeres en el sector o tema que maneja.

Espacios de articulación con los entes territoriales funcionando. Este indicador es univariado y está conformado por la siguiente variable:

- Existencia de espacios de articulación con entidades de orden territorial para la implementación de la política de equidad de género.

Porcentaje de avance en sus acciones. Este indicador es univariado y corresponde al porcentaje de avance promedio por entidad, de las acciones establecidas en el Plan de Acción Indicativo del CONPES 161.

Para efectos del cálculo del ranking se excluyeron dos entidades, el INCODER teniendo en cuenta que es una entidad ya liquidada, y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, teniendo en cuenta que constituye el mecanismo de género del país y cuya misionalidad responde en su totalidad al diseño de políticas gubernamentales destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres y a impulsar la incorporación de la perspectiva de género en las entidades nacionales y territoriales.

2. Construcción del índice

Para efectos analíticos y con el ánimo de obtener evidencia sobre la robustez del índice, se definieron dos criterios para la ponderación del resultado de los indicadores y las variables: pesos equivalentes y criterio de expertos/as. Los ponderadores resultantes en cada criterio se presentan en el siguiente cuadro.

Primer Criterio

Se realiza una ponderación al interior y entre los indicadores con pesos equivalentes, es decir proporcional al número de indicadores y variables. Las entidades tienen en algún indicador un “No aplica” se responderán las dimensiones distribuyendo el peso del “No aplica” entre los demás indicadores. En este caso simplemente cambia la base de la media aritmética.

Segundo Criterio

La construcción del ranking se basa en la creación de una ponderación bajo el criterio de expertos/as, es decir bajo criterios definidos por las investigadoras, basados en la experiencia sobre el tema y la importancia de algunos indicadores y sus variables. Con este criterio dentro de la dimensión uno la variable tres tiene por ejemplo una ponderación de 1/2 y las otras dos variables, individualmente, tienen ponderación de ¼.

Cuadro 27. Ponderación según criterio

Dimensión	Característica	Puntaje	Pesos equivalentes		Expertos/as		
			Ponderación	Ponderación	Ponderación	Ponderación	
1. Conformación de grupos de género	a. Existencia de un mecanismo, grupo, dirección o instancia que se encarga de los asuntos relacionados con equidad de género	Si	1	0.33	0.125	0.25	$1/p + 1/2(p-1)$
		No	0				
	b. ¿El mecanismo, grupo, dirección, instancia se encuentra formalizado (Resolución, Decreto, Circular, otro)?	Si	1	0.33		0.25	
		No	0				
	c. ¿El mecanismo, grupo, dirección, instancia se encuentra activo, opera?	Si	1	0.33		0.50	
		No	0				
2. La incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación	a. ¿La entidad incorpora el enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación?	Si	1	0.5	0.125	0.50	$1/p + 1/2(p-1)$
		No	0				
		No aplica	NA*				
	b. ¿Qué porcentaje de los proyectos de inversión ha incorporado el enfoque de género?	1. Ninguno	0.2	0.5		0.50	
		2. Menos del 25%	0.4				
		3. Entre 26 y 50%	0.6				

Dimensión	Característica	Puntaje	Pesos equivalentes		Expertos/as		
			Ponderación	Ponderación	Ponderación	Ponderación	
		4. Entre 51 y 75%	0.8				
		5. Más de 75%	1				
3. Creación de mecanismos y espacios de diálogo con las organizaciones de mujeres y ciudadanía	a. ¿Esta entidad ha creado mecanismos y espacios de diálogo, consultivos, con organizaciones de mujeres en relación con la implementación de la política de equidad de género para las mujeres?	Si	1	0.25	0.125	0.25	1/p + 1/2(p-1)
		No	0				
		No aplica	NA*				
	b. ¿Estos espacios se desarrollan con una periodicidad establecida?	Si	1	0.25		0.25	
		No	0				
	c. ¿Estos espacios se encuentran institucionalizados, con reglas claras para la participación?	Si	1	0.25		0.25	
		No	0				
	d. ¿Estos mecanismos y espacios de diálogo tienen incidencia en la planeación, diseño e implementación de las acciones de la entidad relacionadas con la política de equidad de género?	Si	1	0.25		0.25	
No		0					
4. Los sistemas de información de la entidad cuentan con desagregación por sexo	¿Los sistemas de información de la entidad en los que se reporta datos de población, cuentan con desagregación por sexo?	Si todos	1	1	0.125	1	1/p + 1/2(p-1)
		Si Algunos	0.5				
		Ninguno	0				
		No aplica	NA*				
5. Estudios para medir efectos de acciones del CONPES	b. ¿La entidad ha adelantado evaluaciones de resultados y/o impacto para las acciones del CONPES y adicionales?	Si	1	1	0.125	1.00	1/p + 1/2(p-1)
		No	0				
6. Existencia de diagnósticos para identificar las brechas en contra de las mujeres	c. ¿La entidad ha realizado diagnósticos para identificar las desigualdades y discriminaciones en contra de las mujeres en el sector o tema que maneja?	Si	1	1	0.125	1.00	1/p + 1/2(p-1)
		No	0				
7. Espacios de articulación con los entes territoriales funcionando	a. ¿La entidad ha creado espacios de articulación con entidades de orden territorial para la implementación de la política de equidad de género?	Si	1	1	0.125	1.00	1/p + 1/2(p-1)
		No	0				
8. Porcentaje de avance en sus acciones.	Promedio en el porcentaje de avance de las entidades en sus acciones	%	0 < % < 1	1	0.125	1	1/p + 1/2(p-1)

3. Resultados

Para la presentación de resultados y comparación de las entidades de acuerdo con el indicador construido se hizo una clasificación de las mismas en cuatro grupos (cuartiles) a partir del número de acciones establecidas en el CONPES 161 para cada entidad.

Cuadro 28. Cuartiles del número de acciones para agrupar instituciones

Entidades	Número de acciones	Cuartiles acciones
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1	Primer cuartil
Agencia Colombiana Para la Reintegración	1	Primer cuartil
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	1	Primer cuartil
Departamento Nacional de Planeación	1	Primer cuartil
Escuela Superior de Administración Pública	1	Primer cuartil
Ministerio de Defensa	1	Primer cuartil
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	1	Primer cuartil
Departamento Administrativo de la Función Pública	2	Primer cuartil
Ministerio de Ambiente y Desarrollo	2	Primer cuartil
Centro Nacional de Memoria Histórica	3	Segundo cuartil
DANE	3	Segundo cuartil
Ministerio de Transporte	3	Segundo cuartil
Coldeportes	4	Segundo cuartil
Departamento para la Prosperidad Social	4	Segundo cuartil
Instituto Nacional de Salud	4	Segundo cuartil
Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones	4	Segundo cuartil
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	5	Tercer cuartil
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	5	Tercer cuartil
Ministerio de Cultura	5	Tercer cuartil
Ministerio de Relaciones Exteriores	5	Tercer cuartil
Ministerio del Trabajo	5	Tercer cuartil
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	7	Tercer cuartil
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	7	Tercer cuartil
Ministerio de Minas y Energía	7	Tercer cuartil
SENA	7	Tercer cuartil
Policía Nacional	9	Cuarto cuartil
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	11	Cuarto cuartil
Ministerio de Justicia y del Derecho	11	Cuarto cuartil
Ministerio de Educación	12	Cuarto cuartil
Ministerio de Salud y Protección Social	13	Cuarto cuartil
Fiscalía General de la Nación	14	Cuarto cuartil
Ministerio del Interior	14	Cuarto cuartil

Fuente. Elaboración propia

En los siguientes cuadros se presentan los resultados con los dos criterios utilizados. El índice toma valores entre 0 y 1. Los valores cercanos a 0 indican que la entidad no ha desarrollado por completo los diferentes ámbitos definidos en esta metodología para el logro de los objetivos de la Política de Equidad de Género para las Mujeres. Los valores cercanos a 1 indican que la entidad ha desarrollado en mayor medida los diferentes ámbitos definidos para el logro de los objetivos de la Política.

Cuadro 29. Ranking con criterio 1 (Ponderación iguales)

Entidades	Cuartil número de acciones	Puntaje
Agencia Colombiana Para la Reintegración ACR	Primer cuartil	0,96
Departamento Nacional de Planeación	Primer cuartil	0,74
Ministerio de Defensa	Primer cuartil	0,62
Departamento Administrativo de la Función Pública	Primer cuartil	0,53
Ministerio de Ambiente y Desarrollo	Primer cuartil	0,45
Escuela Superior de Administración Pública	Primer cuartil	0,40
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	Primer cuartil	0,31
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	Primer cuartil	0,26
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Primer cuartil	0,04
Centro Nacional de Memoria Histórica	Segundo cuartil	0,75
DANE	Segundo cuartil	0,71
Coldeportes	Segundo cuartil	0,66
Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones	Segundo cuartil	0,46
Departamento para la Prosperidad Social	Segundo cuartil	0,46
Instituto Nacional de Salud	Segundo cuartil	0,34
Ministerio de Transporte	Segundo cuartil	0,21
Ministerio del Trabajo	Tercer cuartil	0,77
Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencia Forense	Tercer cuartil	0,76
DDHH	Tercer cuartil	0,69
Ministerio de Cultura	Tercer cuartil	0,53
SENA	Tercer cuartil	0,50
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Tercer cuartil	0,48
Ministerio de relaciones Exteriores	Tercer cuartil	0,46
Ministerio de Minas y Energías	Tercer cuartil	0,45
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Tercer cuartil	0,45
Ministerio de Salud	Cuarto cuartil	0,92
Ministerio de Justicia y del derecho.	Cuarto cuartil	0,80
Policía Nacional	Cuarto cuartil	0,72
Ministerio del Interior	Cuarto cuartil	0,71
Fiscalía General de la Nación	Cuarto cuartil	0,65
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Cuarto cuartil	0,64
Ministerio de Educación	Cuarto cuartil	0,51

Fuente. Elaboración propia

Cuadro 30. Ranking con criterio 2 (expertos/as)

Entidades	Cuartil número de acciones	Puntaje
Agencia Colombiana Para la Reintegración ACR	Primer cuartil	0,94
Departamento Nacional de Planeación	Primer cuartil	0,75
Ministerio de Defensa	Primer cuartil	0,62
Departamento Administrativo de la Función Pública	Primer cuartil	0,53
Ministerio de Ambiente y Desarrollo	Primer cuartil	0,46
Escuela Superior de Administración Pública	Primer cuartil	0,40
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	Primer cuartil	0,31
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	Primer cuartil	0,25
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Primer cuartil	0,01
Centro Nacional de Memoria Histórica	Segundo cuartil	0,72
DANE	Segundo cuartil	0,69
Coldeportes	Segundo cuartil	0,64
Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones	Segundo cuartil	0,46
Departamento para la Prosperidad Social	Segundo cuartil	0,39
Instituto Nacional de Salud	Segundo cuartil	0,33
Ministerio de Transporte	Segundo cuartil	0,20
Ministerio del Trabajo	Tercer cuartil	0,75
Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencia Forense	Tercer cuartil	0,74
DDHH	Tercer cuartil	0,71
SENA	Tercer cuartil	0,51
Ministerio de Cultura	Tercer cuartil	0,50
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Tercer cuartil	0,49
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Tercer cuartil	0,45
Ministerio de Relaciones Exteriores	Tercer cuartil	0,44
Ministerio de Minas y Energías	Tercer cuartil	0,43
Ministerio de Salud	Cuarto cuartil	0,92
Ministerio de Justicia y del derecho.	Cuarto cuartil	0,75
Policía Nacional	Cuarto cuartil	0,71
Ministerio del Interior	Cuarto cuartil	0,69
Fiscalía General de la Nación	Cuarto cuartil	0,65
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Cuarto cuartil	0,61
Ministerio de Educación	Cuarto cuartil	0,51

Fuente. Elaboración propia

Los resultados en términos del ordenamiento en el ranking presentan escasas variaciones entre los dos criterios. En el cuartil 1, el ordenamiento se mantiene. Y en los restantes cuartiles las variaciones son mínimas. Para el caso de criterios de expertos/as el índice oscila entre 0,94 y 0,51. Las cuatro entidades que lideran los cuatro grupos, bajo los dos criterios,

son: Agencia Colombiana para la Reintegración, Centro Nacional de Memoria Histórica, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo.

A partir de estos insumos se construyó también un **tablero de control** que se obtiene de calcular el avance porcentual de cada entidad frente a cada una de las dimensiones⁴⁷. Los valores cercanos a 100% indican que la entidad ha desarrollado por completo las diferentes acciones definidas para el logro de los objetivos de la Política de Equidad de Género para las Mujeres. Los colores del tablero de control se asignan de la siguiente manera:

Rojo: Entre 0% y 25% de avance
Naranja: Entre 26% y 50% de avance
Amarillo: Entre 51% y 75% de avance
Verde: Avance igual o superior a 76%.

El cuadro 31 se presenta el Tablero de Control para cada entidad.

Cuadro 31. Tablero de control

Cuartil	Entidades	Dimensiones							
		1. Conformación grupos de género	2. Incorporación enfoque de género en los procesos	3. Diálogo con organizaciones de mujeres	4. Desagregación por sexo de los sistemas de información	5. Evaluación sobre las acciones del CONPES 161	6. Diagnósticos para identificar brechas que afectan a las mujeres	7. Articulación con los entes territoriales	8. Avance acciones en el CONPES 161
1er Cuartil	Agencia Colombiana para la Reintegración	67%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Departamento Nacional de Planeación	100%	0%	0%	NA	100%	100%	100%	100%
	Ministerio de Defensa	0%	0%	75%	100%	0%	100%	100%	0%
	Departamento Administrativo de la Función Pública	0%	0%	0%	100%	0%	100%	100%	100%
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo	67%	0%	75%	50%	0%	0%	100%	50%
	Escuela Superior de Administración Pública	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%
	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	0%	0%	0%	100%	0%	0%	NA	100%
	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	91%
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0%	0%	0%	NA	NA	0%	NA	0%

⁴⁷ Los puntajes para construir el tablero de control son iguales a los presentados en el cuadro 27 exceptuando el puntaje para el porcentaje de proyectos de inversión que ha incorporado el enfoque de género. Para el tablero de control se definieron los siguientes puntajes: 0 cuando el porcentaje de proyectos de inversión es de 0 al 25%, 0.33 cuando el porcentaje de proyectos de inversión está entre 26% y 50%, 0.67 cuando el porcentaje está entre 51% y 75% y 1 cuando el porcentaje es más de 75%.

Cuartil	Entidades	Dimensiones							
		1. Conformación grupos de género	2. Incorporación enfoque de género en los procesos	3. Diálogo con organizaciones de mujeres	4. Desagregación por sexo de los sistemas de información	5. Evaluación sobre las acciones del CONPES 161	6. Diagnósticos para identificar brechas que afectan a las mujeres	7. Articulación con los entes territoriales	8. Avances acciones en el CONPES 161
2do Cuartil	Centro Nacional de Memoria Histórica	67%	100%	50%	100%	0%	100%	100%	29%
	DANE	100%	50%	100%	100%	0%	100%	0%	100%
	Coldeportes	67%	50%	0%	100%	0%	100%	100%	13%
	Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones	0%	0%	50%	100%	0%	0%	100%	49%
	Departamento para la Prosperidad Social	33%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	21%
	Instituto Nacional de Salud	0%	0%	0%	50%	0%	100%	0%	100%
	Ministerio de Transporte	0%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	100%
3er Cuartil	Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencia Forense	100%	50%	50%	100%	0%	100%	100%	67%
	Ministerio del Trabajo	100%	50%	50%	100%	0%	100%	100%	95%
	DDHH	67%	0%	50%	100%	0%	100%	100%	45%
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	100%	0%	75%	50%	0%	0%	100%	14%
	SENA	67%	0%	50%	100%	0%	0%	100%	36%
	Ministerio de Cultura	0%	50%	50%	100%	0%	0%	100%	100%
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	67%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	100%
	Ministerio de Relaciones Exteriores	67%	67%	25%	100%	0%	0%	0%	100%
	Ministerio de Minas y Energías	67%	0%	25%	50%	0%	0%	100%	86%
4to Cuartil	Ministerio de Salud	67%	50%	100%	100%	100%	100%	100%	99%
	Ministerio de Justicia y del derecho.	67%	67%	0%	100%	100%	100%	100%	82%
	Policía Nacional	67%	50%	100%	50%	0%	100%	100%	96%
	Fiscalía General de la Nación	100%	0%	100%	50%	0%	100%	100%	41%
	Ministerio del Interior	0%	50%	100%	100%	0%	100%	100%	89%
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	0%	50%	50%	100%	0%	100%	100%	70%
	Ministerio de Educación	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	71%

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el siguiente cuadro permite observar los resultados por entidad para cada uno de los criterios incluidos.

Cuadro 32. Resultados detallados por entidad para construcción de ranking y tablero de control

Entidades	1. Conformación de grupos de género			2. La incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuesto	3. Existencia de mecanismos y/o espacios de diálogo, consultivos, con organizaciones de mujeres en relación con la implementación de la Política	4. Sistemas de información de la entidad en los que se reportan datos de población cuentan con desagregación por sexo	5. Existencia de estudios o evaluaciones para medir los efectos esperados de la implementación de las acciones del CONPES 161	6. Existencia de diagnósticos para identificar las brechas, desigualdades y discriminaciones en contra de las mujeres en el sector o tema que maneja	7. Espacios de articulación con los entes territoriales funcionando
	Existencia de un mecanismo, grupo, dirección o instancia que se encarga de los asuntos relacionados con equidad de género en la entidad.	El mecanismo, grupo, dirección o instancia se encuentra formalizado (resolución, decreto, circular, otro	El mecanismo, grupo, dirección o instancia se encuentra activo y operando						
Primer cuartil									
ACR	X		X	X	X	X	X	X	X
DNP	X	X	X		NA	NA	X	X	X
Min Defensa					X	X		X	X
DAFP					NA	X		X	X
Min Ambiente	X		X		X				X
ESAP						X			X
Colciencias					NA	X			NA
Min Vivienda						X			
Min Hacienda					NA	NA	NA		NA
Segundo cuartil									
Centro de Memoria	X		X	X	X	X		X	X
DANE	X	X	X	X	X	X		X	
Coldeportes	X		X	X		X		X	X
DPS			X			X		X	
Instituto Nacional de Salud								X	
Ministerio Tecnologías					X	X			X
Min Transporte									

Entidades	1. Conformación de grupos de género			2. La incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuesto	3. Existencia de mecanismos y/o espacios de diálogo, consultivos, con organizaciones de mujeres	4. Sistemas de información de la entidad en los que se reportan datos de población cuentan con desagregación por sexo	5. Existencia de estudios o evaluaciones para medir los efectos esperados de la implementación de las acciones del CONPES 161	6. Existencia de diagnósticos para identificar las brechas, desigualdades y discriminaciones en contra de las mujeres en el sector o tema que maneja	7. Espacios de articulación con los entes territoriales funcionando
	Existencia de un mecanismo, grupo, dirección o instancia que se encarga de los asuntos de género	El mecanismo, grupo, dirección o instancia se encuentra formalizado	El mecanismo, grupo, dirección o instancia se encuentra activo y operando						
Tercer cuartil									
Min Trabajo	X	X	X	X	X	X		X	X
Medicina Legal	X	X	X	X	X	X		X	X
Consejería de Derechos Humanos	X		X	NA	X	X		X	X
Min Cultura				X	X	X			X
Min relaciones Exteriores	X		X	X	X	X			
Min Agricultura	X	X	X		X				X
SENA	X		X		X	X			X
Min Comercio	X		X			X			X
Min Minas	X	X			X				X
Cuarto cuartil									
Min Salud	X		X	X	X	X	X	X	X
Min Justicia	X	X		X		X	X	X	X
Policía Nacional	X		X	X	X			X	X
Min Interior				X	X	X		X	X
ICBF				X	X	X		X	X
Fiscalía	X	X	X		X			X	X
Min Educación	X	X	X			X			X

1.4. Territorialización de la Política

Esta sección presenta los resultados de la sistematización de experiencias territoriales, parte integral de la evaluación institucional de la Política de Equidad de Género para las mujeres, con el objetivo de **identificar buenas prácticas en el proceso de implementación del CONPES 161 en los territorios y en el proceso de articulación con las entidades del orden nacional.**

Para esto, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer seleccionó doce entidades territoriales, correspondientes a seis departamentos y seis municipios. Nueve de las experiencias corresponden a procesos de diseño e implementación de políticas públicas de equidad de género y la creación de una institucionalidad para las mujeres (Nariño, Cauca, Meta, Valle del Cauca, Antioquia, Pasto, Cartagena, Arauca y Bogotá); otras dos sistematizan experiencias de transversalización del enfoque de género: una en la planeación y la presupuestación (Villavicencio) y otra a través de acciones afirmativas con un programa para el empoderamiento y autonomía económica de la mujer (Atlántico). La última, referencia el proceso de incidencia de organizaciones de mujeres en la implementación de la política de equidad de género (Buenaventura).

Para realizar la sistematización, se adelantaron veintiuna entrevistas con secretarías y exsecretarías de equidad de género, funcionarias y exfuncionarias de las secretarías, directoras y exdirectoras de oficinas de género, coordinadoras de programa y representantes de organizaciones de mujeres. También se consultaron documentos sobre lineamientos de Política Pública para la Equidad de Género, Planes de Desarrollo de Gobernaciones y Alcaldías, decretos y ordenanzas, así como evaluaciones de impacto y otros documentos de apoyo a la documentación, que fueron suministrados por las diferentes fuentes consultadas.

Si bien, la información obtenida permite adelantar un ejercicio interpretativo acerca de los procesos de territorialización de la Política de Equidad de Género para las mujeres, con el objetivo de hacer un balance de factores de éxito internos y externos, debilidades/obstáculos y retos, se debe resaltar que la duración de los procesos, el número de actores involucrados y la riqueza de los mismos, pone de relieve la pertinencia de efectuar procesos de evaluación que permitan documentar con mayor detalle, tanto el paso a paso, como los resultados obtenidos, aspectos que apenas se revisan en el presente ejercicio.

En las siguientes secciones se aborda cada uno de los tipos de experiencias sistematizadas y se cierra con la sección 1.4.5 que recoge las reflexiones de las mujeres sobre la territorialización de la política emanadas a partir del Mecanismo de Participación. Además de

este análisis, se han elaborado sendos documentos que contienen de manera esquemática la información básica de las 12 experiencias, los cuales se han incluido en el anexo 1 de este informe.

1.4.1. Experiencias de creación de Políticas Públicas de Equidad de Género e Institucionalidad para las Mujeres

De los nueve casos sistematizados, seis corresponden a Secretarías de la mujer y/o género, lo que significa mecanismos de género de primer nivel y tres, a mecanismos de género de segundo nivel⁴⁸, representados en dos oficinas y un programa a cargo del tema de mujer y equidad de género.

La creación de los mecanismos de género implica procesos complejos de mediano y largo plazo relacionados con construcción de consensos o acuerdos políticos, actividades de incidencia, reestructuraciones administrativas, superación de resistencias internas y externas, entre otros. Es decir, entraña avanzar en la superación de un modelo de sociedad y el posicionamiento de un enfoque nuevo hacia el reconocimiento del ejercicio pleno de derechos y la erradicación de las brechas que afectan a las mujeres.

El reconocimiento de avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa con las mujeres, de cumplir con los mandatos constitucionales y con los acuerdos internacionales suscritos por el Estado colombiano, así como con las demandas y compromisos adquiridos con el movimiento social de mujeres, son algunas de las motivaciones cuya confluencia derivó en la creación de una institucionalidad de género y de políticas públicas en el conjunto de los casos sistematizados.

Como resultado del análisis se identificaron los factores de éxito asociados a estas experiencias, los cuales se clasificaron en factores de orden interno o externo. Los primeros corresponden a aquellos en los que tienen injerencia o están bajo el control de la entidad responsable, en este caso de las entidades territoriales, a estos se les suele llamar también buenas prácticas. Los externos corresponden a situaciones del contexto externo, en las que los y las responsables no cuentan o cuentan con escaso poder de intervención.

1.4.1.1. Factores de éxito

⁴⁸ Esta clasificación fue tomada de: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, (2016). Guía para la Transversalidad del enfoque de género y derechos humanos de las mujeres en los Planes de Desarrollo a nivel territorial, Bogotá D.C.

a. Factores de éxito internos o buenas prácticas

Articulación de las administraciones con el movimiento de mujeres y promoción de una participación efectiva. En ocho de los nueve casos indagados, con algunas diferencias de grado, se identificó esta práctica como determinante para la legitimidad y sostenibilidad de la política y la institucionalidad. En seis de estos casos, puede afirmarse que se trata de procesos con una tendencia de construcción de “abajo hacia arriba”, esto quiere decir que el grado de cohesión, la capacidad de incidencia, la iniciativa y persistencia de las organizaciones de mujeres para posicionar su agenda política, fue un factor decisivo para lograrlo. Esta participación fue destacada en más de la mitad de los casos como importante, desde la etapa de la elaboración de diagnósticos como en la formulación de lineamientos y construcción de los planes de acción.

Estrategia de formación para el empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de sus organizaciones. En estrecha relación con la práctica anterior, la estrategia de potenciar las capacidades de las mujeres y sus organizaciones a través de procesos de formación sobre derechos, normatividad nacional e internacional, incidencia, participación política, formalización de organizaciones, entre otras, es una práctica común en las experiencias analizadas que coadyuvó a la creación de la política y la institucionalidad. En varios casos, estos procesos de formación impulsaron actividades de veeduría y seguimiento, ya sea mediante mesas de trabajo, comités, consejos consultivos o redes, conformados por el movimiento de mujeres de manera independiente o con el concurso de las administraciones municipales y departamentales.

Cualificación de equipos de trabajo. La capacitación permanente de funcionarias y funcionarios de los mecanismos de género, así como del conjunto de equipos de trabajo de las administraciones, fue identificada como buena práctica, con mayor énfasis en siete de las nueve experiencias sistematizadas. Un elemento común es el reconocimiento de que asumir el enfoque de género implica una transformación de la mentalidad y por ende de la cultura, que debe producirse progresivamente para desarrollar las actividades, apoyar a las mujeres y avanzar en el objetivo de reducir las inequidades que enfrentan, de manera sistemática, integral y comprometida.

Este factor corresponde a uno de los elementos más relevantes de lo que se conoce como cultura organizacional. Como se trata de consolidar experiencias, reflexionar sobre actitudes, creencias y valores constituye un componente importante que debe caracterizar el recurso humano para avanzar en el eje temático de transformación cultural que contiene la Política

Pública Nacional de Equidad de Género y que debe comenzar por los responsables de implementarla.

Conocimiento de las condiciones de inequidad y discriminación que enfrentan las mujeres y su respectiva contextualización territorial. Entre los casos considerados, se destacan tres experiencias con acciones puntuales dirigidas a elaborar diagnósticos sobre las condiciones que enfrentan las mujeres, construir líneas de base, producir estadísticas e indicadores con enfoque diferencial y territorial, con la participación de mujeres y sus organizaciones. Constituye una práctica favorable en términos de legitimidad, sostenibilidad, empoderamiento de las mujeres y autogestión en el diseño y formulación de la Política Pública de Equidad de Género adaptada a las condiciones del territorio.

Construcción de redes de aliados. En seis de las experiencias, la consecución de aliados fue vital para fortalecer los procesos, generar confianzas, facilitar la convocatoria de las organizaciones de mujeres, apoyar y asesorar el diseño y formulación de lineamientos de política, construir sinergias, promover articulaciones y gestionar recursos. Los principales aliados han sido la academia, fundaciones, empresa privada, ONGs y organismos de cooperación internacional.

Articulación en redes municipales. La estrategia de conformar redes municipales lideradas por las Gobernaciones ha sido exitosa en cuatro de los seis departamentos estudiados (Antioquia, Nariño, Valle y Cauca). Se trata de nodos municipales, mesas municipales, enlaces de género municipales y consejos municipales, algunos de ellos liderados por el movimiento de mujeres, que en la mayoría de los casos tienen un énfasis en la definición de rutas de prevención y atención a las mujeres víctimas de todo tipo de violencias. La experiencia en Nariño y Antioquia ha derivado en instancias de mayor cohesión y coordinación con la conformación de mesas departamentales que propician un abordaje más integral de los diferentes ejes temáticos de las políticas públicas municipales y departamentales. Es un ejercicio de articulación pertinente para la implementación del enfoque de género al interior de las entidades municipales y de los entes departamentales con sus municipios.

Gestión del conocimiento. La práctica de documentar y sistematizar las experiencias desarrolladas, así como de socializar y difundir la información y el conocimiento adquirido, viene siendo implementada de manera sistemática en dos de los casos analizados con resultados importantes en procesos de capacitación y como herramienta de réplica con núcleos familiares y comunitarios.

b. Factores externos

Voluntad política de autoridades del ejecutivo y legislativo. Aunque con algunas variaciones en el grado de compromiso político de estos/as actores y actoras con la necesidad de construir políticas públicas con enfoque de género y crear una institucionalidad para las mujeres, todos los casos coincidieron en considerar la voluntad política como un factor de éxito, sin el que hubiese sido imposible posicionar las demandas de las mujeres en favor de una institucionalidad.

A pesar de que la voluntad política aparece como un factor determinante, llaman la atención dos casos en donde la desaparición de este factor logra ser neutralizada por el movimiento de mujeres. Se trata de entes territoriales que debido a la llegada de nuevos/as gobernantes enfrentan el cambio de prioridades políticas, lo que bloquea los avances en la implementación de la política pública o la creación o mejoramiento del mecanismo de género. En ambos casos, la presión ejercida por las organizaciones de mujeres logró contener esas resistencias y evitar retrocesos en la implementación de la política.

Incidencia política de las organizaciones de mujeres. La capacidad de las organizaciones de mujeres para incidir a través de mecanismos como movilizaciones, plantones, mítines, comunicaciones, reuniones, foros y otros, es considerada en todos los casos como un factor determinante para la toma de decisiones de los responsables del diseño de políticas y la creación de mecanismos de género. Como en el caso anterior, se identificaron diferentes niveles en el poder de incidencia en razón del grado de cohesión del movimiento de mujeres, la capacidad de generar consensos, identificar prioridades, construir relaciones de confianza y superar resistencias internas y externas.

Acompañamiento de organismos de cooperación internacional. En todas las experiencias sistematizadas, las organizaciones de cooperación internacional, en particular de ONU Mujeres, fueron un actor determinante en los procesos del diseño de la política y creación de la institucionalidad. Su participación estuvo centrada en asesorías técnicas, capacitaciones, promoción de liderazgos, apoyo con recursos económicos, construcción de relaciones de confianza, entre otras, con las organizaciones de mujeres y administraciones territoriales.

Articulación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Con excepción del caso de Bogotá, en las demás experiencias analizadas, se identificó la articulación con la Consejería como un actor clave en el apoyo técnico, fortalecimiento de capacidades y acompañamiento para la formulación e implementación de la política de equidad de género.

No obstante, este reconocimiento, en cinco casos, se hizo una recomendación explícita sobre la necesidad de fortalecer la entidad en términos del recurso humano, económico y de coordinación con otros entes del orden nacional, para responder de manera más integral y sistemática a las necesidades de las instituciones locales.

1.4.1.2 .Debilidades y obstáculos

El balance de las nueve experiencias territoriales en términos de debilidades y obstáculos arroja importantes resultados en la medida en que pueden ser asumidos como oportunidades de mejora para el fortalecimiento de los procesos en los territorios. La enumeración de las debilidades y obstáculos citados por las fuentes consultadas implicaría una lista medianamente extensa; sin embargo, esta descripción se concentra en las más reiteradas. De acuerdo con su frecuencia, el orden de importancia es el siguiente: i) recurso humano (ocho casos); ii) machismo/androcentrismo/cultura patriarcal/ceguera de género (ocho casos); iii) presupuesto (siete casos); iv) voluntad política (cinco casos); v) articulación entidades nacionales (cinco casos) y vi) participación (dos casos).

El tema de las debilidades en cuanto al **recurso humano** tiene varias aristas. En primer lugar, con excepción de Bogotá, los demás casos fueron explícitos en manifestar la insuficiencia de personal para abordar de manera responsable y sistemática la implementación de la política pública y garantizar el funcionamiento normal del mecanismo de género. De otro lado, si bien el número es insuficiente, el tipo de contratación también es fuente de serios cuestionamientos. Una parte importante de funcionarias y funcionarios son contratados por prestación de servicios lo que ofrece pocas garantías de estabilidad laboral, compromete el cumplimiento y seguimiento a las actividades y afecta el grado de compromiso de miembros del equipo de trabajo. Además, puede comprometer la memoria institucional y generar rupturas en los procesos en ejecución. Por último, la necesidad de promover y fortalecer las capacidades técnicas de los equipos de trabajo fue otro elemento citado en relación con las debilidades del recurso humano.

Otro obstáculo relevante y de alta incidencia frente al propósito de crear una institucionalidad de género y avanzar en su consolidación tiene que ver con las resistencias internas en las administraciones y externas a las mismas, producto de las tradiciones culturales afincadas en concepciones y prácticas **de machismo/androcentrismo/cultura patriarcal/ceguera de género**. Esta es una condición que permea por completo al conjunto de la sociedad colombiana y que en buena medida contribuye a entender las debilidades en la implementación, transversalización y territorialización del enfoque de género, tanto en el

nivel nacional como en el territorial. Las principales manifestaciones de esta problemática se expresan en términos de las voluntades políticas de administraciones e instancias legislativas y actitudes personales de funcionarias y funcionarios reacios a comprometerse con el enfoque de género de manera integral y reconocer el tema como vital para avanzar en equidad.

Ahora bien, la **insuficiencia de recursos presupuestales** es un factor que genera gran inestabilidad en la implementación de la política, en el cumplimiento de las metas trazadas y por supuesto, con efectos importantes en las expectativas de las mujeres y sus organizaciones. Esto deriva en desconfianzas e incredulidad frente a las intervenciones de los gobiernos.

Por otra parte, la implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género tiene un eslabón crítico en la **articulación con las entidades nacionales**, componente estratégico para la transversalización y territorialización de la política. De acuerdo con las fuentes consultadas, se identificaron debilidades en los procesos de capacitación, asesorías y acompañamiento técnico, en temáticas relativas a la territorialización, transversalidad, enfoque diferencial, fortalecimiento institucional, elaboración de diagnósticos, líneas de base, entre otros, con mayor incidencia en los casos municipales.

La **disponibilidad de recursos físicos** fue un factor identificado en tres de los casos como insuficiente, incluyendo la falta de dotación, la necesidad de mejoras de infraestructura o la carencia como tal de infraestructura física apta para el desarrollo de acciones como capacitaciones, talleres, foros y otros, así como para proteger y atender a las mujeres víctimas de violencias o en estado de amenaza y Casas de la Mujer.

En dos de los casos, se menciona como amenaza para estos procesos, la **situación de pobreza y las condiciones de inseguridad** (especialmente amenazas por parte de actores armados) que afectan de manera directa la participación del movimiento de mujeres pues limitan las posibilidades de una participación efectiva y real.

1.4.1.3. Retos

Los principales aspectos mencionados como retos recogen los vacíos, debilidades y obstáculos, así como las expectativas de avanzar en las soluciones. A continuación se presentan los retos con mayor número de menciones: fortalecimiento de los **mecanismos de género** existentes o creación de una instancia superior; promoción de la **participación** y creación de nuevos espacios, aprovechando la coyuntura política para la construcción de paz, mediante apoyos a las organizaciones y empoderamiento de las mujeres; **fortalecimiento**

institucional y cultura organizacional, en los que confluyen la capacitación sistemática e integral del recurso humano, aumento de personal y de los equipos de trabajo, mayores recursos presupuestales, mejoras en la infraestructura, dotación de Casas para la atención de la mujer, entre otros; profundización de la estrategia de **transversalización** mediante una mejor articulación con entidades del orden nacional y al interior de las administraciones locales y regionales y transformar esta estrategia hacia una política de Estado y no programas de gobierno para avanzar en la institucionalización de los procesos y su sostenibilidad; gestión para la conformación de **redes de aliados** que favorezcan el apoyo técnico, seguimiento y obtención de recursos económicos, con énfasis en la cooperación internacional y la empresa privada; y finalmente, el reto de garantizar el **compromiso político** de las autoridades para la sostenibilidad de los procesos adelantados con las mujeres.

1.4.2. Programa para el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres en el departamento del Atlántico

1.4.2.1. *Presentación del programa y resultados*

El programa *Transfórmate Tú Mujer* tuvo como objetivo responder de manera integral a la problemática multicausal que afecta a las mujeres del departamento y desarrollar los lineamientos de la política pública, con énfasis en el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres.

Fue un programa de generación de ingresos apuntalado en cinco estrategias cuya articulación se reconoce como innovadora: i) proceso de formación para el reconocimiento de la dignidad y derechos de las mujeres; estilos de vida saludables; ejercicio de derechos sexuales y reproductivos; formación de liderazgos y mecanismos para enfrentar las violencias que contribuyera a la valoración como personas claves en la transformación individual y de sus comunidades; ii) capacitación para la autonomía económica afianzando conocimientos del saber hacer, mejoras en la productividad y sostenibilidad de los micro negocios y desarrollo de estrategias para el trabajo asociativo (sororidad) que permitiera construir una oferta temática productiva de acuerdo con las tradiciones locales; iii) transformación de la actividad productiva mediante la entrega de maquinaria, equipos y capital semilla para el fortalecimiento de micro negocios a cada una de las mujeres graduada de los procesos formativos precedentes; iv) elaboración de una plataforma de seguimiento y sostenibilidad, conformada por un equipo interdisciplinario de la Secretaría de la Mujer y la Equidad de Género, que brindó atención y orientación integral para mejorar la calidad de vida de las mujeres; evaluar el grado de asociatividad y cohesión social; apoyar la apropiación de nueva

tecnología y las estrategias de comercialización; y v) conformación de alianza entre actores públicos, privados y académicos que financiaron el programa, generaron confianza, sostenibilidad y potenciaron las capacidades de las mujeres beneficiarias.

Algunos de los resultados cuantitativos más importantes son: 11.425 mujeres consolidaron su idea de negocio durante los cuatro años de implementación del programa (2012-2015); 1.200 unidades de micro negocios consolidadas en los 22 municipios del departamento; las mujeres rurales alcanzaron una participación del 25% en la segunda cohorte y el 24% de los cupos fueron asignados a mujeres provenientes de los municipios afectados por la ola invernal de 2010 y 2011.

En términos cualitativos se evidenciaron mejoras en los niveles de desarrollo del proyecto personal; en la autoestima; en el reconocimiento de la necesidad del autocuidado, la prevención de enfermedades de transmisión sexual, hábitos alimenticios y promoción de una vida saludable; en la valoración sobre la protección integral contra todo tipo de violencias, relacionadas con ser el reconocimiento de las mismas y su disposición a denunciarlas. Finalmente, en relación con los niveles de empoderamiento se observaron avances en su capacidad de opinar y exigir ser escuchadas y en el propósito de lograr la redistribución de tareas al interior de sus hogares.

1.4.2.2. Factores de éxito

a. Factores de éxito internos o buenas prácticas

Inicialmente, se destaca el **enfoque del programa ajustado a las necesidades de las mujeres según los contextos territoriales**, que permitiera superar las tradicionales intervenciones basadas en modelos asistencialistas hacia un modelo de generación de ingresos y capacidades asociativas para lograr mejoras sostenibles en la calidad de vida de las mujeres y sus hogares.

Por otra parte, la **constitución de un comité de organizaciones de la sociedad civil** con participación de organizaciones de mujeres, que retroalimentaron el proceso e identificaron problemáticas a resolver, fue una buena práctica de promoción a la participación. Por último, la estrategia de organizar actividades de control social y veeduría como un compromiso con las mujeres y del comité de la sociedad civil constituyó un buen ejemplo de **rendición de cuentas**.

La **construcción de redes de aliados**, mediante la triada sector público-sector privado-academia como socios y operadores del proceso; la **gestión del conocimiento**, a través de la documentación y sistematización de los avances, con la elaboración de las cartillas pedagógicas y la publicación de libros y memorias que recogieron las etapas del programa y la **capacidad de gestionar recursos** con actores públicos y privados a nivel nacional, con base en un diseño de programa innovador y sostenible, también se constituyeron como factores claves para el éxito del programa.

Igualmente sucede con los **procesos de desarrollo de capacidades** de los diferentes actores (gestoras sociales, facilitadoras y facilitadores, beneficiarias) y de los responsables del diseño y planeación del programa.

Así también fue de vital importancia la **cultura organizacional** evidenciada en la capacidad de coordinación y articulación de los diferentes actores para la implementación del programa, por parte de la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género.

b. Factores externos

El **compromiso político de la Gobernación** para la creación de la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género, el diseño e implementación del programa y la consecución de recursos económicos. Así como la **articulación interinstitucional** con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y con el Departamento Nacional de Planeación, garantizando acompañamiento técnico permanente y labores de seguimiento durante la ejecución del programa.

1.4.2.3. Debilidades y obstáculos

Dificultades en la **disponibilidad de infraestructura física y capacidades logísticas** en los municipios para el desarrollo de los procesos de formación. En relación con la **disponibilidad de recursos económicos** se enfrentaron dos situaciones: la precariedad de ingresos de las familias para garantizar la asistencia de las mujeres al proceso formativo y las barreras de acceso al sistema financiero para las mujeres beneficiarias por cuenta de las calificadoras de riesgos, lo que hizo inviable la solicitud de créditos. Esto se superó con la entrega de capital semilla. La **escasa credibilidad de las mujeres y la comunidad en general frente a las instituciones públicas** por la tradición de intervenciones inconclusas, sin acompañamiento y asistencialistas, que generaron resistencias al inicio y fueron superadas durante el proceso. Por último, se resalta la estructura **cultural machista predominante en la región**, donde

algunos hombres (parejas de las beneficiarias) se opusieron a su asistencia a los cursos de formación, amenazando su continuidad.

1.4.2.4. Retos

Los dos retos identificados tienen que ver con la **voluntad política** de los gobernantes para que esta experiencia se convierta en política pública y segundo, la garantía de los **recursos económicos** que permitan la réplica de la experiencia a largo plazo en diferentes contextos territoriales.

1.4.3. Proceso de incidencia de organizaciones de mujeres en la implementación de la Política de Equidad de Género en el municipio de Buenaventura

1.4.3.1. La red de organizaciones de mujeres, el proceso de incidencia y resultados

La Red Solidaria contra las Violencias en las Mujeres, Mariposas de Alas Nuevas Construyendo Futuro, está constituida por ocho organizaciones comunitarias populares y 650 mujeres urbanas y rurales. Nace en 2010 ante la necesidad de recuperar la solidaridad vecinal y los liderazgos afectivos como estrategia de resistencia y recuperación de tradiciones ancestrales (el comadreo). Su propósito es visibilizar y denunciar los efectos que causa en las mujeres, su cuerpo y su entorno de vida, las distintas formas de violencias que suceden en el territorio.

Se organizan en círculos de coordinadoras, integrados por 18 mujeres cada uno y trabajan con la comunidad en la estrategia de comadreo, que consiste en recuperar la tradición de crear espacios de acompañamiento, apoyo y confianza para que las mujeres puedan contar lo que les está pasando, la violencia que padecen. Cuentan con una escuela de formación permanente, con tres niveles: el primero de auto reconocimiento y autoprotección; el segundo se trata de un diplomado de seis módulos (autoprotección, derechos de mujeres, espiritualidad feminista, feminismos negro-populares y comunitarios, cimarronaje (recuperación de prácticas tradicionales) y masculinidades alternativas; y el tercer nivel es el voluntariado en el que ejercen el efecto mariposa que es trabajar con la comunidad para devolver lo que han recibido y seguir replicándolo.

Algunos de los objetivos que motivaron el proceso de incidencia frente a los responsables de implementar la política pública, se centraron en: i) visibilizar las violencias que afectan la vida de las mujeres y construir una estrategia de acompañamiento y orientación; ii) crear una ruta de atención y estrategia de protección efectiva sensibilizando a funcionarias y funcionarios en la Ley 1257 (sobre NO violencias contra las mujeres), e iii) incidir en las instituciones

responsables de la atención integral en los casos de violencias contra las mujeres para lograr construir un espacio de articulación y sensibilización.

Las actividades de incidencia consistieron en un foro con la institucionalidad para presentar la problemática de violencias, exigir el cumplimiento de derechos y denunciar la poca efectividad de la política de protección y atención a las víctimas. También realizaron acciones de presión con el movimiento social de mujeres para denunciar los casos de violaciones contra las mujeres; plantones, marchas y acciones de sensibilización con funcionarios y funcionarias de la administración municipal y; reuniones con actores gubernamentales con la propuesta de conformar una mesa intersectorial encargada de construir la ruta de protección y atención para las mujeres e implementar la política pública de equidad de género.

Como resultado de las acciones de incidencia de la Red y del movimiento social de mujeres se logró la creación de la Oficina de Mujer y Género y de la Mesa Intersectorial, encargada de aplicar el eje de transversalidad de género, realizar análisis sobre las inequidades que enfrentan las mujeres y velar por el cumplimiento de los compromisos y acciones acordados. Además, crearon la Consultiva Distrital, como instancia de participación externa a la administración de Buenaventura conformada por diferentes organizaciones de mujeres, urbanas y rurales, encargada del seguimiento y veeduría a la política pública de género.

1.4.3.2. Factores de éxito internos o buenas prácticas

La Red logra **potenciar las capacidades de las mujeres** que ingresan a las organizaciones, como resultado de las estrategias de capacitación y rescate de prácticas ancestrales como el comadreo, dirigidas a reconstruir lazos familiares y vecinales.

Por otra parte, la construcción de la Mesa Intersectorial, que cuenta entre sus miembros con representaciones de las Secretarías municipales, es un trabajo de **articulación interinstitucional** a favor de los derechos de las mujeres, que puede ser asumido como una buena práctica de transversalización y territorialización de la política de equidad de género para las mujeres.

La **capacidad de incidencia de la Red**, lograda a partir de la experiencia acumulada, la unidad y persistencia y su poder de convocatoria, que conduce a liderar la creación de la institucionalidad de género en el municipio y participar en la construcción de relaciones

interinstitucionales a favor de la atención de las mujeres y la visibilización de las violencias que las afecta.

Finalmente, los **procesos de capacitación y sensibilización en equidad de género** con funcionarias y funcionarios de la administración que participan en la Mesa Interinstitucional.

1.4.3.3. Debilidades y obstáculos

La principal debilidad de orden interno de la Red consiste en la dificultad de lograr la **sostenibilidad económica**, por lo que en buena medida dependen de recursos de cooperación internacional. En relación con obstáculos del contexto regional, la **presencia de grupos armados** que ejercen violencia y reclutan a las mujeres, tiene una incidencia importante.

Ahora bien, en materia de debilidades se destacan: la **falta de compromiso y capacitación** sobre enfoque de género por parte de algunos funcionarios y funcionarias que integran la Mesa Intersectorial; la alta **rotación de personal** en la administración produce discontinuidad en las dinámicas de trabajo y en el desarrollo de procesos; y la **escasez de recursos presupuestales** lo que compromete el cumplimiento de metas de la política pública.

Además, si bien existen sectores comprometidos con la implementación de la política pública, **no es clara la voluntad política** de la Alcaldía en la implementación de la política y la creación de la Secretaría de la Mujer. Finalmente, se evidencian actitudes de desinterés o apatía acerca de los temas relacionados con la equidad de género, como expresión de la **cultura machista** en algunos responsables de las decisiones de política.

1.4.3.4. Retos

Los retos que se enfrentan actualmente son: el **fortalecimiento institucional** para mejorar la implementación de la política pública, la **voluntad política** y el **recurso humano**. El primero de ellos alude a la necesidad de construir una ruta de atención y protección al colectivo LGBTI, crear casas de acogida para los casos de mujeres víctimas de violencia y fortalecer el seguimiento de los casos de violencia y vulneración de los derechos de las mujeres.

El segundo, consiste en el compromiso de la Alcaldía de crear la Secretaría de la Mujer que cuenta con el proyecto de Acuerdo. Por último, garantizar la formación y sensibilización permanente en temas de género por parte de la Mesa Intersectorial y capacitar a funcionarios

y funcionarias de la Fiscalía en el manejo de protocolos de atención a mujeres víctimas de violencias, son factores decisivos para continuar con el éxito de esta iniciativa.

1.4.4. Transversalización del enfoque de género en la planeación y la presupuestación en Villavicencio

1.4.4.1. Surgimiento de la iniciativa

Como parte de la implementación del Plan de Desarrollo 2016-2019, la Alcaldía de Villavicencio inicia en 2016 un proceso pionero en Colombia sobre transversalización del enfoque de género en la planeación y presupuestación. Para eso, buscó asistencia técnica de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y apoyo de ONU Mujeres, con lo cual dio inicio a la primera experiencia de presupuestos sensibles al género en Colombia.

A la fecha se ha desarrollado el diseño e implementación de un piloto con cinco 5 secretarías: Gestión Social y Participación; Salud Pública y Seguridad Social; Educación; Competitividad y Desarrollo Local y; Gobierno y Seguridad. Todo esto con el soporte de la Secretaría de Planeación, las oficinas de Dirección de Presupuesto, Contratación y de la Mujer.

El diseño incluyó la elaboración de diagnósticos sobre las condiciones de las Secretarías incluidas en el piloto a partir de las cuales se definieron líneas de trabajo y necesidades de apoyo en cada una de ellas; elaboración de instrumentos técnicos para la preparación del presupuesto, criterios para la escogencia de los proyectos con enfoque de género y su respectiva selección; clasificación de los proyectos y definición de marcadores para identificar los formulados con enfoque de género en el anexo presupuestario y la socialización de las decisiones. Por último, se adelantaron actividades de acercamiento con las organizaciones de mujeres, sensibilización con el Concejo Municipal, entre otros.

1.4.4.2. La implementación y los resultados

Las líneas de trabajo para la implementación de la ruta de transversalización de género en el proceso de planeación y presupuestación fueron:

- Aprendizaje conceptual y procedimental sobre cómo incorporar el enfoque de derechos de las mujeres y de género en los proyectos de inversión priorizados por las Secretarías.

- Compendio de actividades de formulación, monitoreo, gestión e implementación de instrumentos administrativos y técnicos para la institucionalización del proceso.
- Actividades de sensibilización del proceso con agentes de control interno y externo a la administración y de control político y la sociedad civil, para avanzar en su sostenibilidad.

Los principales resultados han sido: De los 78 rubros de inversión de las Secretarías incluidas en el piloto, 45 fueron priorizados para introducirle enfoque de género, 10 de estos proyectos fueron clasificados como etiquetados y 35 como transversalizados⁴⁹.

Del total del presupuesto municipal de 2017, \$ 6.752 millones, equivalente a cerca del 2%, corresponden a proyectos con enfoque de género. El año anterior la destinación presupuestal con ese enfoque ascendía a \$ 50 millones.

1.4.4.3. Factores de éxito

a. Factores de éxito internos o buenas prácticas

La **generación de capacidades** de funcionarias y funcionarios para adaptar los lineamientos de la política nacional de equidad de género a las condiciones locales, mediante la incorporación de presupuestos sensibles al género, como una práctica de territorialización de la política pública.

La **cultura organizacional**, en la que se destaca la exploración de alternativas para la institucionalización del Anexo Presupuestario para Mujeres y Equidad de Género que podría convertirse en modelo para ser replicado en el nivel nacional. Igualmente, se destaca la creación del Comité del proceso, integrado por el asesor del despacho del alcalde, el director presupuesto y la jefa de la Oficina de la Mujer.

En relación con el **recurso humano** se destaca el aumento del equipo de trabajo de la Oficina de Género. Por último, se relevan los **procesos de rendición de cuentas** realizados para la visibilización y seguimiento de los proyectos con enfoque de género como parte de la estrategia de transversalización.

⁴⁹ Por etiquetados se entiende aquellos proyectos dirigidos a mujeres o grupos de ellas, o a hombres para la superación de inequidades de género, en particular la violencia contra las mujeres. Transversalizados se refieren a los proyectos que incorporan el enfoque de género en productos o actividades, con el objetivo de hacer más eficiente, efectiva y pertinente la inversión pública municipal. Tomado de Patricia Osorio Borrero, (2017), *Sistematización de la experiencia de incorporación del enfoque de género en el proceso de planeación y presupuesto en el municipio de Villavicencio*, ONU Mujeres, Documento por publicar.

b. Factores externos

La voluntad política de la Alcaldía con la transversalización del enfoque de género mediante la estrategia de la planeación y la presupuestación.

El apoyo de ONU Mujeres por medio del acompañamiento permanente a través de asesorías técnicas y realización de campañas y capacitaciones.

Por último, se destaca el **acompañamiento de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer** por medio de actividades de capacitación y apoyo técnico para el montaje de la iniciativa.

1.4.4.4. Debilidades

Las debilidades identificadas fueron cuatro: en el componente **de cultura organizacional**, la baja producción y socialización de información diagnóstica sobre brechas de género; **la lentitud en la respuesta de las entidades** y el estrecho margen de **transversalización de género** por el carácter técnico centralizado del proceso presupuestario en términos de inversión.

En materia de **participación**, se reconoce la lenta incorporación de las organizaciones de mujeres al proceso y, en cuanto al **recurso humano**, la débil capacidad técnica del mecanismo de género y su respectiva apropiación del proceso.

1.4.4.5. Retos

En la **estrategia de transversalización** es prioridad: i) incluir los enfoques de derechos de las mujeres e igualdad de género en los proyectos de inversión de Seguridad Alimentaria, Trabajo Decente y Cooperación al Desarrollo, entre otros; ii) desarrollar otras herramientas para la visibilización del enfoque de género; y iii) articularse con el proceso de Presupuestos Participativos.

Por último, promover la **participación de las organizaciones de mujeres** en el proceso de incorporación del enfoque de género en la planeación y presupuestación y, en materia de **fortalecimiento institucional**, transformar el mecanismo de género de Oficina a Secretaría y

formular la política pública municipal de mujeres y equidad de género, como estrategias para generalizar la práctica de presupuestos sensibles al género.

1.4.5. Territorialización de la política desde la voz de las mujeres

Las lideresas participantes en el Mecanismo de Participación⁵⁰ reconocieron la existencia de políticas para la mujer formalizadas en su mayoría por Ordenanzas de las Asambleas o Acuerdos del Concejo, pero muchas de ellas sin presupuesto para su implementación. Manifiestan que, en gran parte de los territorios, la política de mujer se desarrolla por instancias de desarrollo social encargadas de los programas para infancia, la familia y la tercera edad, lo que resta especificidad. Preocupa además que la dirección de algunas instancias territoriales para la mujer esté en cabeza de funcionarias no siempre idóneas o con creencias religiosas que pueden interferir de alguna manera con los derechos de las mujeres o en cabeza de las esposas de los alcaldes.

La carencia de recursos mencionada, sumada a la carencia y/o alta rotación de personal, conduce a una débil planificación a mediano plazo y a la discontinuidad de los procesos. Observan poca articulación y coordinación territorial, de manera que cada organismo hace su programa de manera aislada, lo que influye en la falta de conocimiento y claridad de la oferta institucional.

A pesar de estas falencias, se destaca la existencia de algunos/as alcalde/as o funcionarios/as comprometidos/as con la equidad de género que desarrollan iniciativas interesantes, aunque muy focalizadas.

En cuanto a los planes de desarrollo se afirma un nivel bajo de inserción de la temática de equidad de género para las mujeres. Aunque ha habido esfuerzos para que las demandas de las mujeres estén presentes en las agendas municipales y departamentales, las organizaciones hacen propuestas, pero no son incluidas o apenas han logrado una expresión nominal que no se ha traducido en recursos y acciones efectivas.

Las conclusiones de la Evaluación Institucional se encuentran en el Capítulo 4, sección 4.1.

⁵⁰ Un desarrollo más detallado de los resultados del Mecanismo de Participación se encuentra en el capítulo III de este documento.

2. Evaluación de Resultados de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres

2.1. Programa EQUIPARES

2.1.1. Panorama Laboral de las Mujeres en Colombia

A partir de la década de los 90, como tendencia general en toda América Latina, las tasas de participación en la fuerza de trabajo de las mujeres han aumentado en mayor proporción que las de los hombres. Sin embargo, en la región, ellas siguen padeciendo niveles más altos de desempleo, no se han movido de su estructura ocupacional y están excesivamente representadas en la economía informal (Chant & Pedwell, 2008).

Así mismo, la OIT indica que las mujeres son más propensas a trabajar a domicilio que los hombres, lo que equivale a menores posibilidades para que se liberen de sus responsabilidades tradicionales en materia de tareas domésticas y prestación de cuidados no remunerados. Las mujeres pobres, y especialmente las trabajadoras a domicilio, las del servicio doméstico, las del sector agrícola, las migrantes, las trabajadoras del sexo y quienes ocupan puestos al destajo, se cuentan entre «los grupos de trabajadores más vulnerables y desprotegidos en América Latina.

En Colombia, al igual que en la región, la brecha de género en el mercado laboral manifiesta en indicadores de ocupación, participación, salarios y tasas de desempleo entre otros, sigue siendo sustancial y preocupante a pesar del aumento sostenido de la participación laboral femenina frente al relativo estancamiento de la participación masculina en los últimos años (Arango, Castellani, & Lora, 2016). El desempleo de las mujeres es sustancialmente mayor al masculino, a marzo de 2017, del total nacional que presentó una tasa de desempleo de 10,6%, el 14,1% fue para las mujeres y para los hombres el 8,0% (DANE, 2017).

Según diversos estudios esta brecha se acentúa en relación con los indicadores de edad, estado civil, tenencia de hijos menores y ciertos niveles de educación. A pesar de esto, han encontrado que “las brechas de género en el desempleo no se deben a diferencias en las características individuales o familiares entre mujeres y hombres, sino a que las familias y las empresas toman decisiones en forma diferente cuando se trata del empleo de las mujeres (en relación con hombres de características y condiciones semejantes)” (Arango, Castellani, & Lora, 2016).

En este contexto, las mujeres en el mercado laboral colombiano padecen los siguientes hechos propios de la brecha de género:

1. Mayor desempleo: Para el trimestre móvil de febrero a abril de 2017, la tasa de desempleo, en el total nacional, para las mujeres fue de 12,8 % y de 7,3% para los hombres (DANE, 2017) lo que representa una de las brechas más ilustrativas entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Las mujeres asalariadas en edad reproductiva tienen probabilidades más altas de pasar al desempleo, incluso si no tienen hijos, así no tengan pareja y vivan solas. Arango, Castellani & Lora, 2016 precisan que

Los hombres jefes de hogar con pareja y con hijos tienen buenas probabilidades de conseguir empleo asalariado, especialmente cuando son jóvenes. Igualmente, las mujeres desempleadas con el mismo nivel de educación que un hombre, mientras estén en edad reproductiva tienen al menos veinte puntos porcentuales de menor probabilidad de encontrar empleo asalariado.

2. Mayor incidencia y duración del desempleo: Estudios en el tema indican que las mujeres son sujetas a quedar (incidencia) y a permanecer (duración) por más tiempo desempleadas que los hombres y los procesos de búsqueda de empleo para las mujeres son más prolongados y difíciles que para los hombres (Arango, Castellani & Lora, 2016; Chant & Pedwell, 2008). En este sentido, en Colombia las mujeres tardan cinco (5) meses en obtener un empleo (un mes más que los hombres). Al examinarse por nivel educativo, las mujeres requieren más tiempo para encontrar empleo, exceptuando las mujeres con formación universitaria y posgrado que requieren 2,4 semanas menos frente a los hombres con la misma educación.

Las mujeres con hijos enfrentan más dificultades para emplearse. Si la mujer tiene cónyuge, hijos menores de 2 años y está en edad reproductiva, su probabilidad de estar desempleada es mayor, pero esa probabilidad se reduce si la mujer es jefa del hogar (Arango, Castellani, & Lora, 2016)

Cuando el cónyuge tiene ingresos, la duración del desempleo es mayor, esto puede ser consistente con la hipótesis de que los ingresos de sus cónyuges reducen los incentivos a la búsqueda o da mayores posibilidades para que la mujer pueda buscar un empleo mejor que se ajuste a sus labores de cuidado doméstico. Así “las mujeres jefes de hogar, las casadas, y aquellas con niños hasta de 10 años de edad tienen mayor probabilidad de desempleo que los hombres en idénticas condiciones” (Arango, Castellani, & Lora, 2016).

Cuando las mujeres que son madres disponen de centros de cuidado infantil en los vecindarios, en general, se facilita la vinculación laboral y se reduce la incidencia del desempleo. “Donde no hay centros de cuidado infantil solo tres de cada diez madres pueden trabajar, mientras que allí donde hay una guardería a menos de quinientos metros seis de cada diez madres pueden participar laboralmente” (Arango, Castellani, & Lora, 2016).

- 3. Menos participación en el mercado laboral.** El Boletín Técnico del DANE del Mercado Laboral indica que a marzo de 2017 “la tasa global de participación para el total nacional fue 63,8%, para los hombres 74,5% y para las mujeres 53,6%” (DANE, 2017). De estas, según los datos del Ministerio del Trabajo “las mujeres entre los 29 y 44 años (76,4%), así como las mujeres que han accedido a niveles de educación superior (85,4%) son los grupos que tienen las mayores participaciones en el mercado laboral” (DANE, 2017). Las mujeres mayores de 45 años (49,1%) y con niveles de educación primaria (45,4%) son las que menos participan en el mercado laboral.

- 4. Menor ocupación en el mercado laboral.** De acuerdo con el DANE, en marzo de 2017, “la tasa de ocupación de los hombres fue 68,5% y la de las mujeres fue 46,0%” (DANE, 2017). Cinco de cada diez se encuentran ocupadas. De los hombres siete de cada diez se encuentran ocupados. Las mujeres jóvenes presentan la menor tasa de ocupación (40%). Las mujeres con niveles de educación superior y en especial con posgrado presentan las mayores tasas de ocupación (85%).

Los problemas laborales más graves se concentran en las mujeres sin educación superior y con mayor gravedad, en las que solo tienen educación primaria, siendo las mujeres jóvenes con bajo nivel educativo las más expuestas al riesgo de desempleo. En este sentido, “la probabilidad de que una mujer que ha decidido trabajar se encuentre desempleada es menor entre mayor sea su educación y su edad (hasta la de 46 años aproximadamente)” (Arango, Castellani, & Lora, 2016). Así, a mayor educación y edad (hasta los 46 años) las mujeres tienen menor probabilidad de desempleo.

Así mismo, Tenjo, Álvarez y Jiménez citadas en el compendio de Arango, Castellani & Lora, 2016, muestran que “salen más rápido del desempleo las mujeres que cuentan con educación técnica”.

- 5. Mayor precariedad laboral.** Aunque el informe del DANE a 2017 indica que la informalidad afecta indistintamente a hombres y a mujeres en el país, varios estudios, en especial de la OIT, demuestran que las mujeres enfrentan una vinculación más precaria al mercado

laboral. De acuerdo con la OIT, las mujeres siguen concentradas en áreas de la economía informal «invisibles», “como el trabajo en el servicio doméstico, el trabajo a destajo a domicilio y la asistencia en pequeñas empresas familiares, ocupaciones que ofrecen un empleo precario, de baja calidad, irregular o sin remuneración, escaso o nulo acceso a la seguridad social o a la protección social” (Chant & Pedwell, 2008).

En parte esta situación se explica porque el trabajo informal se ajusta a las labores de reproducción, puesto que culturalmente prevalece la idea que las labores de cuidado de los hijos e hijas son en mayor medida de las mujeres, creencia que además afecta la inclusión efectiva de las mujeres embarazadas al mercado laboral.

Además, la vinculación en situación de informalidad en el mercado laboral va en detrimento del derecho laboral a la protección social, no sólo por su inseguridad en el empleo y de ingresos, sino también porque aumenta las probabilidades de estar expuesto a mayores riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo (Chant & Pedwell, 2008).

También debe resaltarse que recientes cambios sociales y demográficos “reflejados, por ejemplo, en la migración, el divorcio, las mujeres cabeza de familia y las pautas de envejecimiento y mortalidad” (Chant & Pedwell, 2008) suponen para las mujeres cada vez más cargas y menos medios para cuidar de ellas mismas y de sus familias, acentuando las brechas que ya las afectan.

Otra fuente reciente de información sobre la discriminación de las mujeres en el mercado laboral es la Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 efectuada por DNP en el primer semestre de 2017, que indagó, en el módulo de equidad de género, sobre el acuerdo o desacuerdo de las personas entrevistadas entorno a tres situaciones de discriminación contra las mujeres:

- a) Existen dificultades para el acceso de las mujeres al trabajo
- b) En los lugares de trabajo hay trato discriminatorio hacia las mujeres
- c) Los hombres ganan más que las mujeres haciendo lo mismo en el trabajo

El porcentaje de personas que manifiesta estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con estos enunciados es de 54,0% para el caso de “dificultades para el acceso de las mujeres al trabajo”; 46,6% para “en los lugares de trabajo hay trato discriminatorio hacia las mujeres”; y 45,2% para “los hombres ganan más que las mujeres haciendo lo mismo en el trabajo”.

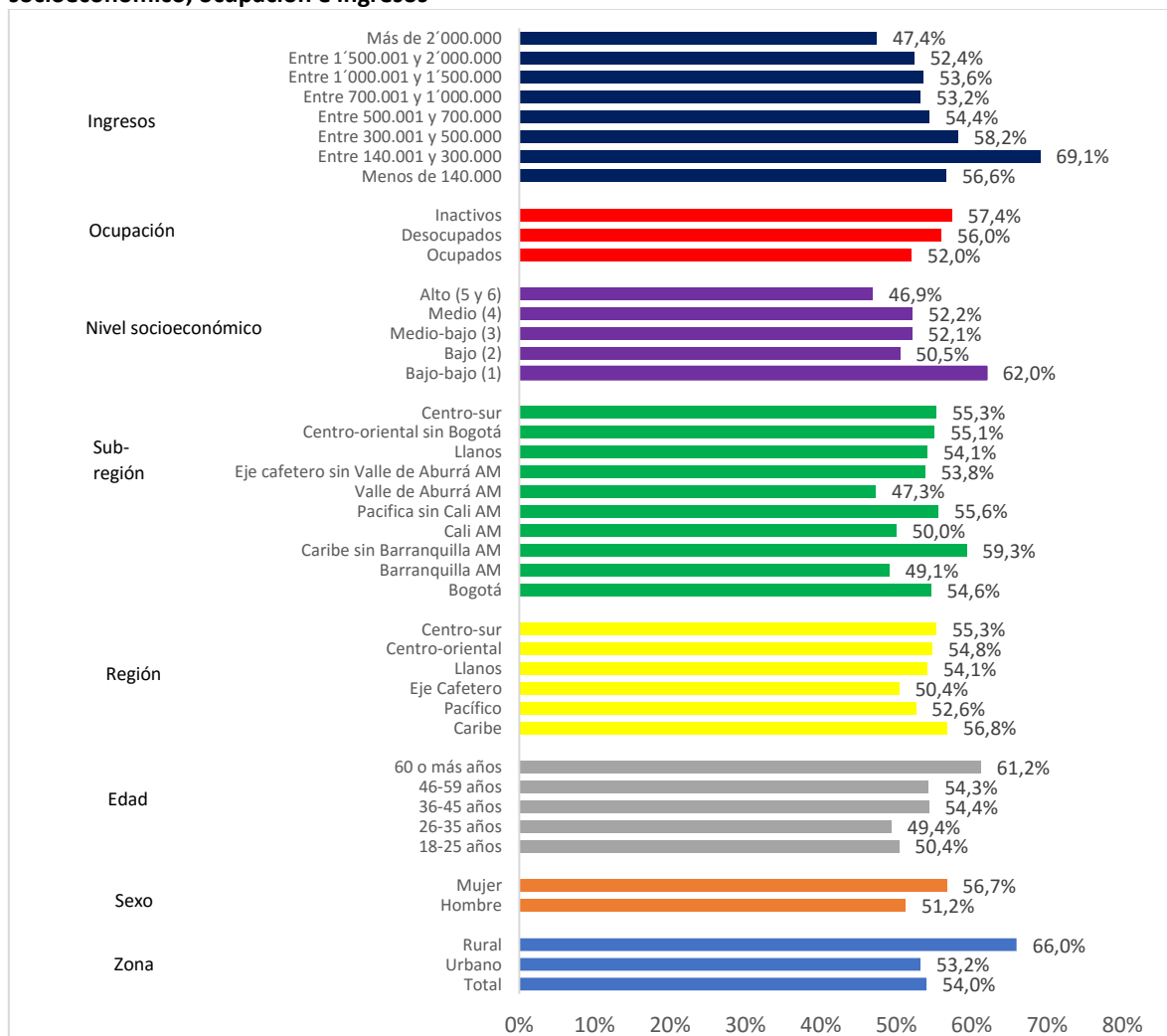
En todos los aspectos indagados es mayor la percepción de discriminación y dificultades de las mujeres en el área rural (frente al área urbana), entre las mujeres (frente los hombres), y entre

los inactivos y desempleados (frente a los ocupados). También se observa que la percepción de discriminación crece a medida que aumenta la edad.

Por regiones y subregiones, se destaca la región eje cafetero por presentar bajos niveles de percepción de discriminación y con altos valores se destaca Bogotá.

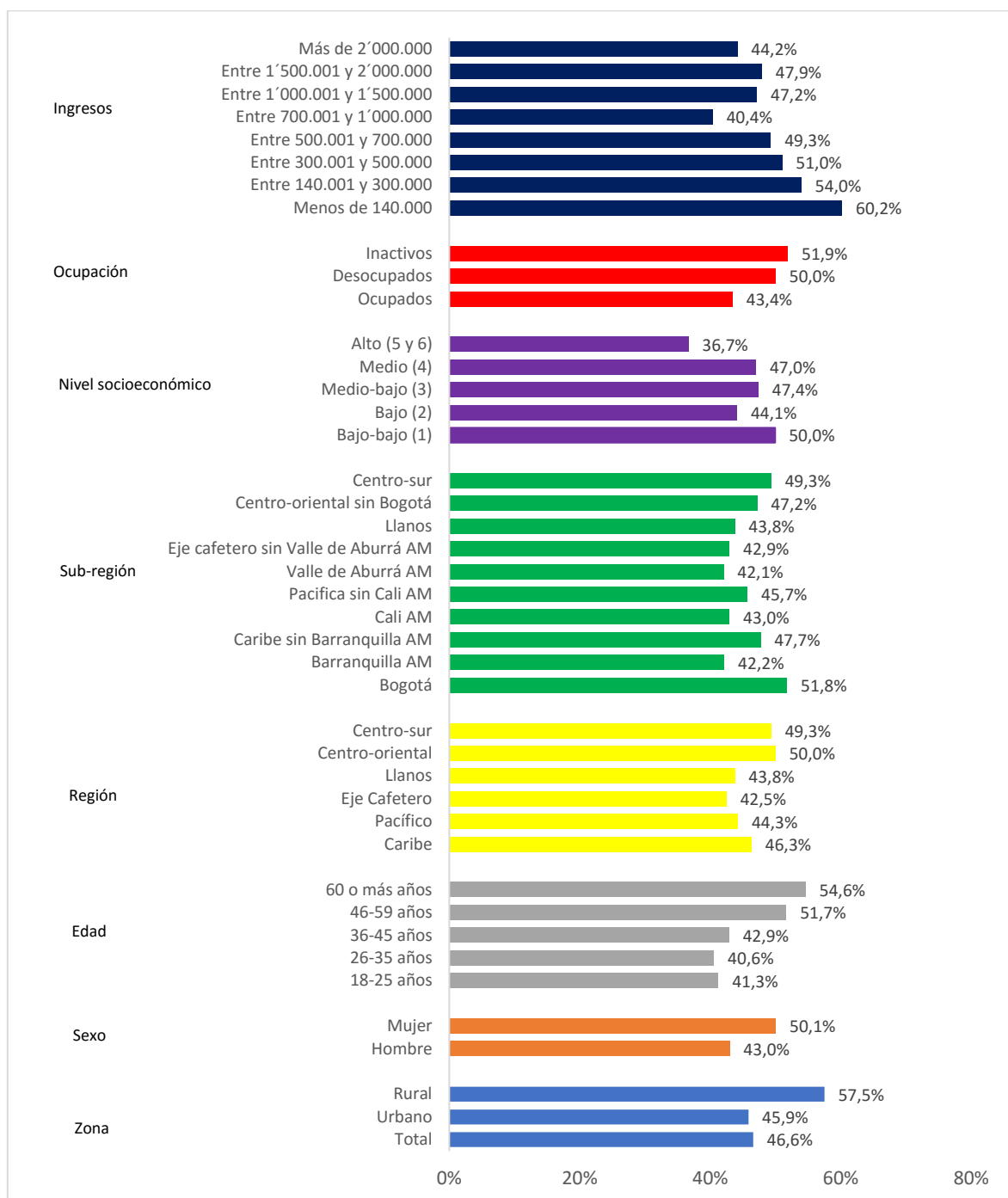
En términos del nivel socioeconómico, la percepción de discriminación sobre acceso al trabajo y el trato en el lugar de trabajo muestran una tendencia inversa, es decir que decrece a medida que el nivel socioeconómico aumenta. Situación contraria ocurre con la percepción de discriminación en la remuneración, a medida que aumenta el nivel socioeconómico la percepción sobre que los hombres ganan más que las mujeres haciendo lo mismo en el trabajo, aumenta.

Gráfico 3. Porcentaje de personas que están de acuerdo o totalmente de acuerdo con el enunciado “existen dificultades para el acceso de las mujeres al trabajo” según zona, sexo, edad, regiones, subregiones, nivel socioeconómico, ocupación e ingresos



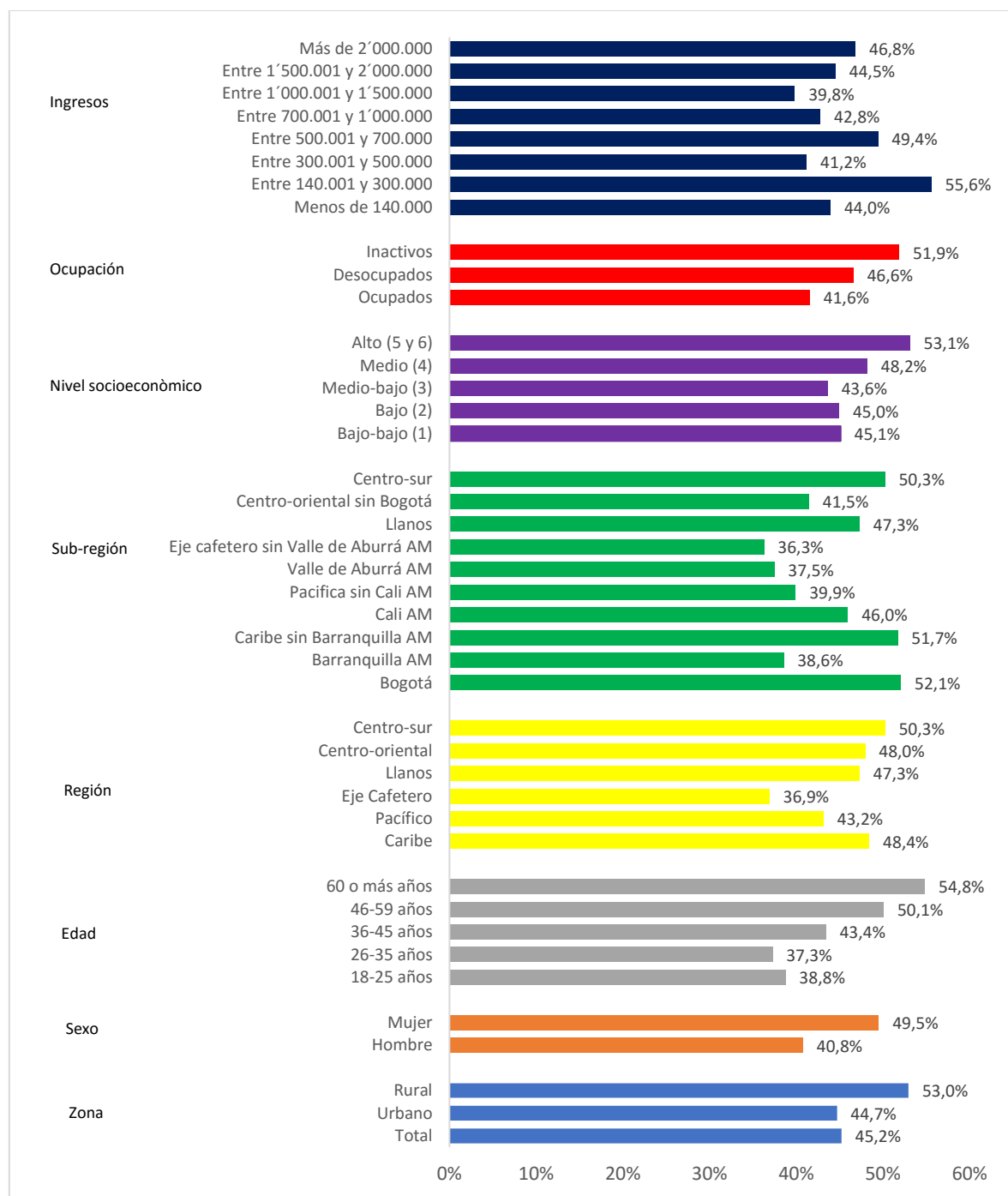
Fuente: DNP. Encuesta de Percepción Ciudadana, mar 2017.

Gráfico 4. Porcentaje de personas que están de acuerdo o totalmente de acuerdo con el enunciado: “en los lugares de trabajo hay trato discriminatorio hacia las mujeres” según zona, sexo, edad, regiones, subregiones, nivel socioeconómico, ocupación e ingresos



Fuente: DNP. Encuesta de Percepción Ciudadana, mar 2017.

Gráfico 5. Porcentaje de personas que están de acuerdo o totalmente de acuerdo con el enunciado: “los hombres ganan más que las mujeres haciendo lo mismo en el trabajo” según zona, sexo, edad, regiones, subregiones, nivel socioeconómico, ocupación e ingresos



Fuente: DNP. Encuesta de Percepción Ciudadana, mar 2017.

2.1.2. El Programa

2.1.2.1. *Antecedentes*

Inspirado en el modelo internacional de sellos de equidad género y en el marco de los propósitos de la Ley 1257 de 2008 “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República, 2008), el Ministerio del Trabajo con el apoyo técnico del PNUD y la asistencia de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, desde el año 2013 viene implementando el Programa de Certificación del Sistema de Gestión de Igualdad de Género – Equipares (SGIG – EQUIPARES) que consiste en un conjunto de procedimientos y prácticas de gestión organizacional, cuyo fin es transformar el manejo de los recursos humanos y los procesos organizacionales con enfoque de género. Su objetivo central es reducir o eliminar las brechas entre trabajadoras y trabajadores, a partir de medidas adoptadas por la empresa u organización.

En orden cronológico, con el Decreto 4463 de 2011 “Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008”, que tiene como objeto “definir las acciones necesarias para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y desarrollar campañas de erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral” (Congreso de la República, 2008), artículo 3, literal 3, se crea el Sello de Compromiso Social con las Mujeres en Colombia, para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres e impulsar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y a la equidad de género. En el año 2012 el Ministerio del Trabajo contacta al PNUD para que le brinde apoyo técnico y en 2013 se implementa por primera vez el Programa Equipares en nuestro país.

Actualmente este programa existe en 11 países de América Latina (Chile, México, Costa Rica, Argentina, Brasil, Uruguay, Honduras, Panamá, República Dominicana, Cuba y Nicaragua) y hace parte del Eje Estratégico: Autonomía Económica y Acceso a Activos del CONPES 161 de 2013, en el cual se incorporan aspectos relacionados con la necesidad de una adecuada inserción de las mujeres al mercado laboral y a las actividades productivas.

En el marco de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, el Programa Equipares es una de las 35 acciones concretas definidas en eje estratégico 2: Autonomía Económica y

Acceso a Activos del CONPES 161. Puntualmente obedece a las acciones indicativas de ampliar y cualificar la participación de las mujeres en el mercado laboral con igualdad de oportunidades, incorporando el enfoque de género y adoptar medidas tendientes a alcanzar la conciliación de la vida familiar y la vida laboral.

En términos de las problemáticas a las que le apunta, se pueden mencionar: la segregación vertical y horizontal en el mercado laboral que limita las posibilidades las mujeres, la mayor incidencia de desempleo en las mujeres y la discriminación salarial en contra de las mujeres.

2.1.2.2. *Objetivos y dimensiones*

El SGIG tiene como objetivos: i) visibilizar las brechas de género que puedan presentarse al interior de una organización, las cuales usualmente son invisibles o subvaloradas, ii) posibilitar la aplicación de medidas de equidad, articuladas estratégicamente con acciones afirmativas, que corrijan las desigualdades existentes y promuevan un ambiente de trabajo satisfactorio y de motivación entre el personal y iii) buscar la eficacia de los procedimientos en las empresas para erradicar las desigualdades de género que hacen perder el talento humano, generar mayor rotación del personal e impactan negativamente en la productividad de la empresa

Como meta final, el programa EQUIPARES se propone motivar transformaciones culturales para el logro de la equidad de género en las empresas. Su implementación se contempla en 8 dimensiones descritas en el siguiente cuadro

Cuadro 33. Dimensión del SGIG-Equipares

Dimensiones SIGG-Equipares	Componentes
Reclutamiento y selección	Perfiles de cargos y puestos Convocatoria Selección
Promoción y desarrollo profesional	Desarrollo de carrera Representación en puestos de decisión
Capacitación	Evaluación de desempeño Formación
Remuneración y salario	Salario Complementos salariales
Conciliación de la vida familiar, personal y laboral con y de la coparentalidad	Licencias y permisos Jornadas y horarios Servicios y apoyos
Acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo	Acoso y hostigamiento sexual Acoso laboral y discriminación
Ambiente laboral y salud	Salud Seguridad ocupacional

Comunicación no sexista y lenguaje incluyente	Comunicación interna y externa
---	--------------------------------

Fuente. Ministerio de Trabajo, s.f.

2.1.2.3. Actores y roles

Los actores que intervienen en el Programa son el Ministerio del Trabajo, la CPEM, el PNUD (esta triada se denomina mecanismo de igualdad), las empresas y el ente certificador. El **Ministerio del Trabajo** como entidad rectora de la política, da la dirección general del programa, coordina la operación al interior de las empresas y otorga el sello en compañía de la **CPEM**. Entre sus funciones está asignar los asesores llamados agentes de equidad, garantizar imparcialidad, brindar información, mantener la confidencialidad y otorgar la certificación. El **PNUD** es el aliado fundamental en el ámbito de lo técnico. Presta acompañamiento, asistencia técnica y metodológica especializada para que las empresas obtengan el sello, vincula laboralmente a los coordinadores técnicos y a los agentes de equidad.

Las **Empresas** deciden voluntariamente participar en el programa con la adopción del sistema en su gestión interna y destinan recursos humanos y físicos para lograr la certificación. Para esto crean un comité de igualdad de género, realizan un diagnóstico, construyen una política interna de equidad de género e implementan el plan de acción para la obtención del sello Equipares.

El **ente certificador** de manera neutral, objetiva e independiente a partir de una auditoria externa y evaluación de cumplimiento del plan de acción informa al mecanismo de igualdad para la obtención de la certificación

Otros actores claves en el ámbito del mercado laboral, como los sindicatos y los gremios, evidencian un bajo conocimiento del programa. Los gremios cuentan con algunas referencias positivas sobre lo que es Equipares, pero igual manifiestan, que no lo conocen a profundidad y los sindicatos no se sienten incluidos en la implementación del programa.

Se hizo un primer abordaje del programa de Equipares y (...) realmente, un mínimo porcentaje de empresarios conoce (...) el programa y lo que busca. La sensación que tienen mis empresarios consultados, es que tiene que ver con algo en relación con la igualdad de género femenino, o sea no tienen la certeza, la claridad de que se trata de equiparar los derechos (Entrevista con Gremio, ACOPI, Bogotá).

La estructura misma del programa no tiene ninguna de sus plataformas y sus estructuras tienen como siete componentes y en ninguno (...) de ellos aparece el movimiento sindical (Entrevista con Sindicato, CTC, Bogotá).

2.1.2.4. Operación

El Sello Equipares es una estructura multinivel sustentada en tres niveles de certificación, que facilita la adecuación organizacional y el cierre de brechas de género de manera gradual en las empresas que lo adoptan. Las empresas participantes, de manera progresiva, pueden adquirir las diferentes certificaciones de acuerdo con nivel de cumplimiento. Estas son: Reconocimiento, asociado con el compromiso por la igualdad de género y la Certificación relacionada con la implementación de acciones de igualdad y el cierre de brechas o recertificación. Este último se encuentra actualmente en ajustes para su implementación.

El programa inicia con la invitación por parte del Ministerio del Trabajo a grandes empresas a participar del proceso y la firma de un acuerdo de voluntades. En esta etapa la CPEM apoya con la divulgación y sensibilización en el sector privado para la vinculación de nuevas empresas. El acuerdo de voluntades involucra a los directivos de alto nivel de las empresas y constituye el respaldo para que estas inicien la implementación de acciones concretas.

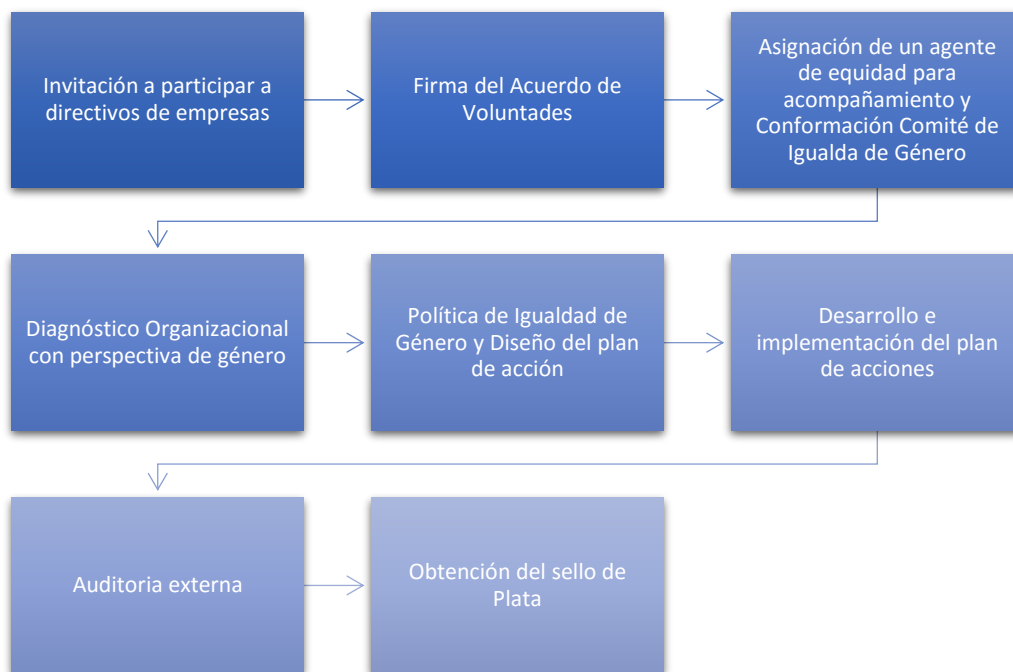
Firmado el acuerdo de voluntades, se constituye el Comité de Equidad Laboral que se encarga del impulso y la supervisión de las acciones y la consecución de las metas planeadas y se procede a realizar un diagnóstico organizacional con perspectiva de género a fin de establecer cuáles son las fortalezas y debilidades de la empresa y cuáles son los aspectos con mayores brechas entre hombres y mujeres. Establecido este panorama, se elabora un plan de acción, el cual es supervisado y acompañado por los agentes de equidad y por el Ministerio del Trabajo.

El plan de acción puede abarcar todas o algunas de las 8 dimensiones de acuerdo con los resultados dados por el diagnóstico y con este se busca “mejorar las condiciones de igualdad y cerrar las brechas existentes en la organización para hombres y mujeres” (Ministerio del Trabajo, s.f.). Posteriormente se lleva a cabo la implementación de las medidas lo cual implica cambios organizacionales y la materialización de beneficios para la equidad y la inclusión.

Posteriormente se adelanta una evaluación que busca identificar el impacto de las acciones implementadas y retroalimentar el ciclo de implementación. El proceso finaliza con la contratación de una auditoría externa encargada de determinar los avances del programa y

del logro de sus objetivos que se informa al mecanismo de igualdad, para otorgar la certificación, que se denomina Sello de Plata.

Ilustración 1. Operación del Programa Equipares



Fuente. Elaboración propia

Los recursos del programa provienen del Ministerio del Trabajo vía presupuesto nacional, la contrapartida de PNUD que está representada en asistencia técnica y el pago de los agentes de equidad y de los recursos económicos, humanos y técnicos de las empresas.

En cuanto a la cobertura del programa, actualmente más de 45 empresas han firmado acuerdo de voluntades y de estas, 2222 han sido certificadas con Sello de Plata y 33 se encuentran en el nivel I de reconocimiento. Las primeras se ubican en las ciudades de Bogotá, Cartagena, Tunja, Neiva, Cali y Medellín. El equipo coordinador de Equipares estima una cobertura de 9191 mil trabajadores/as beneficiados.

Finalmente, el enfoque diferencial en el programa Equipares es uno de los referentes axiológicos y metodológicos que orienta su diseño e implementación. En los principios, este se hace manifiesto con los valores de igualdad y no discriminación. En el diagnóstico organizacional se indaga por prácticas discriminatorias debido a las condiciones de sexo, etnia o discapacidad y en el momento de los cambios organizacionales con la implementación de

las medidas de acción afirmativa, se orienta la puesta en marcha de procedimientos para la inclusión de personas con discapacidad o de minorías étnicas.

2.1.3. Metodología de evaluación

La evaluación de resultados del programa Equipares responde a las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿Qué cambios organizacionales se han generado al interior de las empresas en proceso de certificación?
2. ¿Cuál es la percepción de las mujeres del nivel directivo y otros niveles y de los/as jefes/as de Talento Humano sobre los beneficios obtenidos a partir de los cambios organizacionales en las 8 dimensiones que cubre el programa?
3. ¿Cuáles serían los incentivos para motivar a otras empresas a participar?
4. ¿Qué factores de éxito o debilidades se identifican y cómo se podrían subsanar para incentivar a las empresas a certificarse con el SEL?

Para abordar los diferentes tópicos que están involucrados en las preguntas se construyó un marco de análisis estructurado en seis categorías de análisis: i) Igualdad de oportunidades en gestión del talento humano, con cuatro subcategorías: reclutamiento y selección; promoción y desarrollo profesional; capacitación y remuneración y salarios; ii) Igualdad de oportunidades en la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; iii) igualdad de oportunidades en el entorno laboral, con dos subcategorías: ambiente laboral, salud y calidad de vida y acoso laboral y sexual, iv) Igualdad en la imagen y comunicación, v) Incentivos para ampliar la cobertura del programa y v) Efectos diferenciados.

La estrategia metodológica de la evaluación de resultados incluyó la recolección de información primaria de orden cualitativo y cuantitativo. La **información cualitativa** se recolectó a través de entrevistas semiestructuradas y sesiones de grupo y para la información de orden cuantitativo se aplicaron encuestas. Las técnicas y unidades de observación, así como la identificación de las entidades/organizaciones/empresas, se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 34. Técnicas, unidades de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de Resultados de Equipares

Instrumento aplicado (número)	Unidad de observación	Nombre Organización/entidad/empresa	Municipio
Entrevista semiestructurada (19)	Personas de cargos directivos de empresas Equipares	Argos	Medellín
		Belleza Express	Cali
		Cámara de Comercio Hispano Colombiana	Bogotá
		Emgesa S.A. ESP	Bogotá
		Manpower de Colombia	Medellín
		Proactiva Aguas de Tunja	Tunja
		Servicios Nutresa	Medellín
	Telefónica	Bogotá	
	Representantes de gremios	COTELCO	Bogotá
		ACOPI	Bogotá
	Representantes de sindicatos	CTC - Confederación de Trabajadores de Colombia	Bogotá
		CGT - Confederación General del Trabajo	Bogotá
		CUT - Central Unitaria de Trabajadores	Bogotá
	Organismos de cooperación	ONU MUJERES	Bogotá
		OIT	Bogotá
		PNUD	Bogotá
	Agentes de igualdad	Agente de Igualdad / Mujer	Bogotá
		Agente de Igualdad / Mujer	Bogotá
		Agente de Igualdad / Hombre	Bogotá
Sesiones de grupo (11)	Trabajadores y trabajadoras de empresas Equipares	Cámara de Comercio Hispano Colombiana	Bogotá
		Emgesa S.A. ESP	Neiva
		Argos	Medellín
		Belleza Express	Cali
		Manpower de Colombia	Medellín
		Telefónica	Bogotá
		Proactiva Aguas de Tunja	Tunja
	Proactiva Aguas de Tunja	Tunja	
	Equipo coordinador de Equipares	Personal del Ministerio de Trabajo	Bogotá
	Expertos/as	Expertos y expertas de la academia	Bogotá
	Organizaciones de mujeres	Lideresas de organizaciones de mujeres	Bogotá
Encuestas (629)	Trabajadores y trabajadoras vinculados/as a empresas Equipares	Cámara de Comercio Hispano Colombiana	Bogotá
		Emgesa S.A. ESP	Neiva
		Belleza Express	Cali y Buga
		Manpower de Colombia	Medellín
		Telefónica	Varios municipios
		Proactiva Aguas de Tunja	Tunja

Fuente. Elaboración propia

Para obtener la **información cuantitativa** se aplicó la Encuesta Nacional para la Evaluación de Resultados del Programa Equipares, cuyo universo de estudio estuvo conformado por las trabajadoras y los trabajadores de las empresas vinculadas al programa. El marco muestral fue suministrado por el Ministerio de Trabajo correspondiente a las empresas participantes,

ubicación geográfica de las sedes, número de empleadas y empleados en el nivel directivo y número de empleadas y empleados en otros niveles no directivos.

El diseño muestral fue probabilístico, en tres etapas: estratificado, de conglomerados y aleatorio. Los estratos corresponden a la combinación de cargos y sexo de las empleadas y los empleados, es decir, mujeres directivas, hombres directivos, mujeres en cargos no directivos y hombres en cargos no directivos. Los conglomerados se refieren a los municipios y las empresas participantes en el programa.

Las etapas del diseño muestral fueron: i) Selección de municipios mediante un diseño PPT: Proporcional al número de empleadas y empleados beneficiarios de las medidas del programa; ii) Selección de empresas: A nivel de cada conglomerado seleccionado (UPM), se escogen las empresas mediante un diseño MAS; y iii) Selección de personas: Por cada empresa participante seleccionada (USM) se escogen las empleadas y los empleados mediante un diseño MAS, según el cargo.

Las encuestas fueron realizadas entre el 16 de marzo y el 5 de mayo de 2017 con aplicación mixta de encuestas presenciales y vía web en las empresas: Telefónica, Belleza Express, EMGESA, Proactiva Aguas de Tunja, Cámara de Comercio Hispana Colombiana y Manpower. En total se encuestaron 629 trabajadores y trabajadoras, de los cuales 12 son mujeres directivas, 25 hombres directivos, 293 mujeres con cargo distintos a los directivos y 299 hombres con cargos no directivos.

A partir del tamaño de muestra el error de muestreo a nivel nacional es inferior al 1% por lo cual la encuesta es confiable para la inferencia de resultados a nivel nacional.

2.1.4. Resultados

1. Beneficios generales para la empresa

Además de los beneficios específicos que en materia de diversificación y cierre de brechas aporta a las empresas el programa Equipares, en general, estas manifiestan que con este sistema se ha cualificado su gestión interna y han aumentado su reconocimiento en el mercado laboral nacional y en otros mercados. Los y las directivas expresan que el programa ha posibilitado que: i) La empresa se acredite con otras empresas y en diferentes mercados por el sello, ii) Ha potenciado la diversidad en el equipo humano, iii) La experiencia del seguimiento por parte de un externo ha generado al interior de las empresas dinámicas

tendientes al cambio y a la exigencia interna, iv) El sello ha dado legitimidad a iniciativas de promoción de las mujeres que algunas empresas por cuenta propia ya venían adelantando; y en algunas empresas vi) El proceso ha generado importantes transformaciones en la cultura laboral.

La diversidad enfocada no sólo en género sino en otros aspectos (...), porque entendemos que equipos más diversos traen mayores capacidades de innovación, en particular, equipos donde se trabaja en equidad de género impactan también la productividad en términos de mayor orientación al servicio. Un liderazgo distinto que también impacta en productividad y tiene (...) un sinfín de beneficios y se trata de que el mejor talento no necesariamente está en un solo género o en una sola parte de la sociedad, sino el talento está independientemente (...) del género (Entrevista con Directivo, Empresa, EMGESA, Bogotá).

Tanto directivos/as como trabajadores/as, describen el programa Equipares como un proceso de gestión laboral con enfoque de género que les permite transversalizar en sus procedimientos internos medidas específicas para identificar y cerrar brechas, promover la equidad de género e impulsar la incursión de la mujer en el mundo del trabajo. En algunos casos se destacó que con esta experiencia se ha transformado la cultura y/o paradigmas tradicionales de corte machista en sus prácticas laborales.

También se destaca la visión amplia que algunas empresas tiene sobre el programa y sus efectos, en el sentido en que permite la mirada integral del talento humano en la empresa y el impulso de nuevas prácticas laborales tendientes a la igualdad, sin sesgos de género, religión u otros, en general para toda persona.

2. Cambios organizacionales y beneficios obtenidos por dimensión

Los cambios organizacionales son las medidas adoptadas por las empresas en cada una de las 8 dimensiones que aborda el programa. Estas medidas pueden ser del tipo igualdad de oportunidades, de acción afirmativa o de transversalización del tema de género. A continuación, se analizan las medidas desarrolladas en cada dimensión y los beneficios que estas han reportado tanto a la empresa como a las y los trabajadores.

2.1.4.1. Dimensión Reclutamiento y Selección

Esta dimensión aborda los procedimientos relacionados con la perfilación de cargos e inclusión del personal a las empresas en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

En esta, los cambios organizacionales que orienta el programa son fundamentales para el cierre de brechas en materia de acceso a la oferta laboral.

1. Medidas

De acuerdo con el Manual del SGIG, las medidas orientadoras en esta dimensión de Reclutamiento y selección son:

Cuadro 35. Medidas orientadoras para la dimensión Reclutamiento y selección según tipos de medidas

Medidas de igualdad de oportunidades (A1)	Medidas de acción afirmativa (A2)	Medidas para transversalizar el tema de género (A3)
<ul style="list-style-type: none"> • Contar con un procedimiento formalmente establecido. • Garantizar que los y las candidatas sean evaluadas de la misma forma. • Eliminar la solicitud de exámenes discriminatorios. • Disponer de un esquema de ponderación, puntuación o calificación, que sustente el resultado de la contratación. • Contar con información clara de los perfiles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de cuotas para mujeres. • Perfiles con competencias en un sentido amplio. • Acciones concretas con perspectiva de género para la inclusión de discapacidad y/o minorías étnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de los puestos incluyentes, sin sesgos. • Capacitación a los y las encargadas del reclutamiento en enfoque de género y diversidad

Fuente. Elaboración propia

A partir del trabajo de campo se evidencia que esta dimensión es una de las que reporta mayores cambios organizacionales, relacionados principalmente con una nueva perfilación de los cargos basada en criterios incluyentes, no sexistas.

En este sentido, la mayoría de las medidas son del tipo A1, las cuales tienen efectos en la participación de la mujer en el mercado laboral, pues al superar sesgos sexistas en el reclutamiento y selección, amplían la oferta laboral para las mujeres.

Si, (...) el programa nos ha permitido focalizar mucho más la gestión en diversos aspectos (...), tener la mirada más atenta a cosas que no advertíamos por los estereotipos que manejábamos o por las formas de pensar que podíamos manejar (Entrevista con Directiva, Empresa, Argos, Medellín).

Algunos de los y las entrevistadas manifiestan un rezago en la selección y vinculación de mujeres a cargos directivos. Este elemento evidencia la existencia de barreras de acceso a

cargos superiores como el conocido “techo de cristal”⁵¹ y es consistente con la escasa presencia de medidas del tipo A2, como por ejemplo las cuotas de género en las posiciones de alta jerarquía.

Las medidas más destacadas en la dimensión de reclutamiento y selección son:

- a) Creación de procedimientos de gestión humana con criterios basados en competencias y no en estereotipos tradicionales discriminatorios como sexo, edad, estado civil, apariencia y/o estatura.
- b) Publicación de los cargos vacantes y ofertas laborales con lenguaje incluyente que destacan las competencias, habilidades y experiencias del perfil vacante.
- c) Inclusión de mujeres en áreas de trabajo donde solo había hombres o donde los ambientes eran fuertemente masculinizados y viceversa.
- d) Participación de al menos una mujer como candidata en las ternas de todas las posiciones pre directivas y directivas.
- e) Acciones de sensibilización en universidades y otras instituciones de formación para promover la vinculación de mujeres a ciertas áreas y dar a conocer las convocatorias de oferta laboral.

Entonces, por ejemplo, nosotros nos empezamos a dar cuenta que decíamos (...) no hay personas en la parte técnica formadas, ingenieros eléctricos mujeres hay muy pocas. Entonces empezamos, no solo esperar a que nos llegarán las cosas sino a mirar nosotros también como hacíamos que las cosas pasaran de manera diferente y buscar y pensar cómo contar esta situación a universidades y al SENA (Entrevista con Directivo, Empresa, Emgesa, Bogotá).

2. Beneficios en Reclutamiento y selección

Uno de los beneficios más destacados, a propósito de la implementación de las medidas en esta dimensión, es la mayor vinculación de mujeres, por el cambio en los esquemas de perfilamiento sin sesgos de género y los nuevos criterios y metodologías de ponderación en el reclutamiento.

En el trabajo de campo se reporta que estos nuevos criterios de perfilamiento, reclutamiento y selección también producen cambios en las percepciones, ideas y creencias.

⁵¹ El término "techo de cristal" se refiere a barreras invisibles ("de cristal") a través de las cuales las mujeres pueden ver las posiciones de élite, por ejemplo, en el gobierno o el sector privado, pero no las pueden alcanzar (se lo impide el "techo" invisible). Esas barreras impiden que grandes cantidades de mujeres y minorías étnicas consigan y se aseguren los empleos más poderosos, prestigiosos y mejor pagados del mercado laboral.

Cambia un poquito nuestra mentalidad (...). Quitarse los clichés y los paradigmas de que una mujer no puede hacer esto y un hombre es para tal cosa. El otro día lo hablamos, si hay una vacante para mantenimiento, ¿por qué no puede ser una mujer la que trabaje en el mantenimiento del edificio? (Entrevista con Trabajadores, Cámara de Comercio Colombo Hispanoamericana, Bogotá).

Se está llegando al ADN de las empresas para transformar sus prejuicios, frente a los tabús que existen o los mitos (...) frente al trabajo femenino, se ha logrado cambiar la mentalidad de empresarios, de su recurso humano y de su capital humano en general (Entrevista con Coordinación PNUD para Equipares, Bogotá).

El punto más importante fue que las empresas empezaran a tener esa visión de género, empezaron a ver que todos sus procesos podían y debían incluir la visión de equidad de género (Equipo Coordinador Equipares, Ministerio del Trabajo, Bogotá).

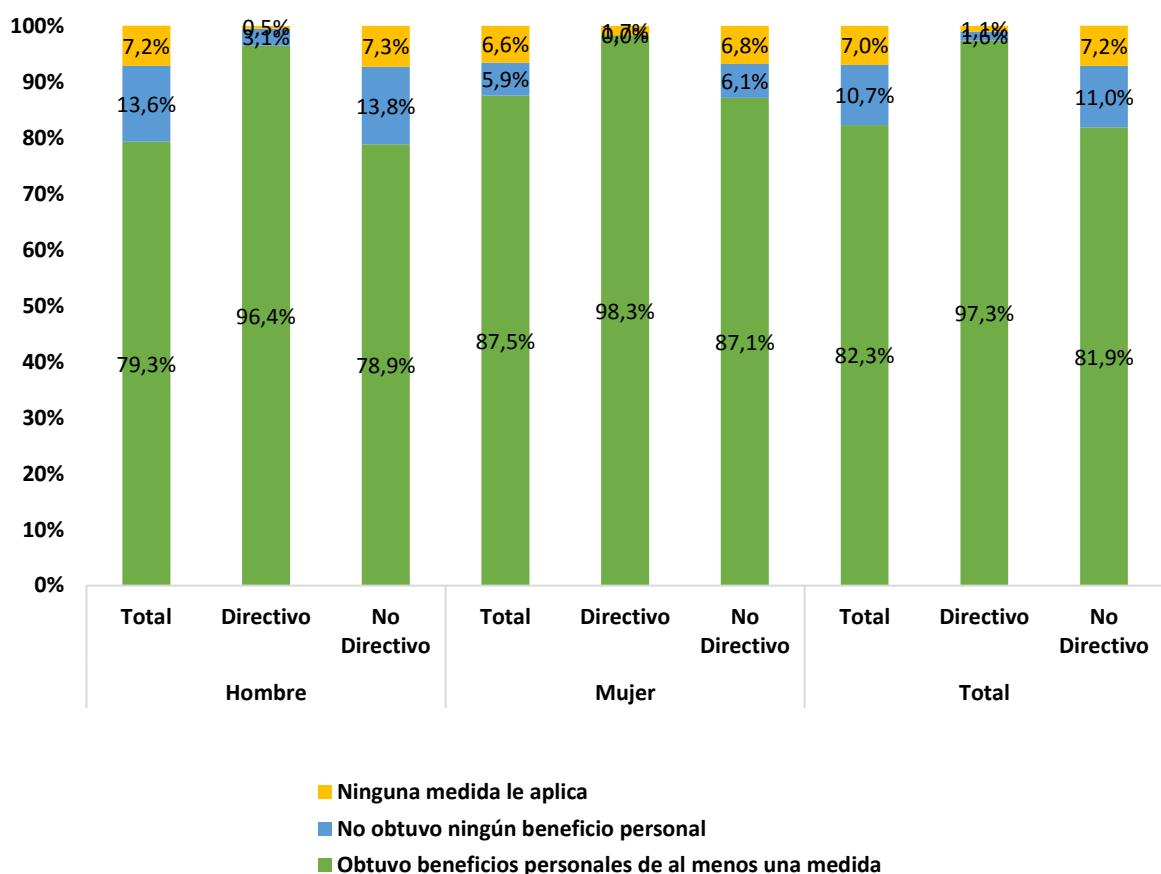
Los hombres también han sido beneficiados por esta medida. Se destacan casos en los que estos han ocupado cargos históricamente ejercido por mujeres (secretarios, recepción, asistencia administrativa). También se reporta mayor sensibilidad con la idea de participación equitativa de hombres y mujeres en el mercado laboral y mayor acceso a la información por parte de los y las trabajadoras sobre los procesos de selección.

Estos beneficios se confirman con los resultados de la Encuesta Nacional para la Evaluación de Resultados del programa Equipares, según la cual el 82,3% de las personas trabajadoras percibió beneficios en el ámbito personal a partir de dichas medidas, al 10,7% no les reportó ningún beneficio y al 7,0% no les aplicaba ninguna de ellas⁵².

El porcentaje de beneficio personal es casi 10 puntos porcentuales superior para las mujeres (87,5% vs 79,3% de los hombres) y en todos los casos (total trabajadores/as, hombres y mujeres) el porcentaje de beneficio personal es mayor para las personas que están en el nivel directivo.

⁵² Este caso se presenta cuando las personas no cumplen las condiciones, requisitos o características para ser beneficiarios de las medidas. Por ejemplo, la presentan los hombres, cuando las medidas benefician sólo a las mujeres, las personas sin hijos, cuando las medidas están enfocadas en labor de paternidad/maternidad, o cuando tratándose de una medida de reclutamiento, esta empezó a operar recientemente y la persona ingresó a la empresa antes de la implementación de dicha medida.

Gráfico 6. Porcentaje de trabajadores/as de las empresas vinculadas a Equipares según beneficio personas de las medidas de Reclutamiento y selección



Fuente: Encuesta Equipares, 2017

En cuanto a los beneficios para la empresa, se destaca que el mejoramiento en la perfilación, la incorporación de nuevas metodologías de ponderación y mecanismos de difusión de la oferta laboral con lenguaje incluyente, repercuten de manera positiva en el clima laboral de las empresas. Con estas medidas los y las trabajadores se sienten en un ambiente más transparente y democrático, generándose sentimientos de membresía, identidad y mayor compromiso laboral.

Por ejemplo, haber metido mujeres a algunas áreas fue todo un éxito porque todos eran (...) hombres (...) y llegan (...) mujeres a dejarle un toque distinto al área entonces, ahí hay ganancias. También se requiere un ajuste porque pasa que algunos dicen "ay no que pereza las mujeres" pero no, eso hay que cambiarlo (...) también las mujeres pueden llegar a ganarse ese espacio, pero creo que la mayor ganancia es haber roto paradigmas (Entrevista con Directiva, Empresa, Nutresa, Medellín).

2.1.4.2. Promoción y desarrollo profesional

La dimensión de Promoción y desarrollo profesional considera todos los procedimientos internos para la mejora del talento humano, la implementación de incentivos, profesionalización – especialización y políticas de ascenso basadas en la evaluación del desempeño. En esta la orientación del programa apunta al cierre de brechas y a la superación de la segregación horizontal y vertical en la estructura de cargos, buscando romper techos de cristal que se encuentran en la empresa, promoviendo la participación efectiva de las mujeres en los puestos de decisión.

1. Medidas

Las medidas en materia de Promoción y desarrollo profesional que sugiere el manual de Equipares son:

Cuadro 36. Medidas orientadoras para la dimensión Promoción y desarrollo profesional, según tipos de medidas

Medidas de igualdad de oportunidades (A1)	Medidas de acción afirmativa (A2)	Medidas para transversalizar el tema de género (A3)
<ul style="list-style-type: none">• Procedimientos libres de discriminación para ascensos.• Disposición de mecanismos de acceso a información para hombres y mujeres.• Conocimiento de la contratación por parte del personal.• Evaluación de desempeño no discriminatoria.• Evaluación de desempeño para la promoción y ascenso.	<ul style="list-style-type: none">• Ocupación de cargos por hombres y mujeres en cargos que tradicionalmente han tenido contenido sexista.• Promociones horizontales.• Capacitación a mujeres para cargos directivos.	<ul style="list-style-type: none">• Evaluación de movilidad en función de competencias.

Fuente. Elaboración propia

En el marco de la evaluación se identifica que las acciones más reiteradas en esta dimensión son la formación enfocada en facilitar o promover el ascenso del personal y las de tipo comunicativo. Las de formación corresponden principalmente a medidas de igualdad de oportunidad (A1) como cursos internos y sistemas de becas, ,que, y en el caso de una empresa, a acciones de tipo afirmativo (A2) referida a la capacitación a mujeres en competencias para cargos gerenciales.

En las medidas de tipo comunicativo se relacionan con el fortalecimiento e implementación de nuevas formas de divulgación y nuevos canales de información sobre los cargos vacantes y la incorporación de lenguaje incluyente.

Otras medidas menos recurrentes son las de mecanismos provisionales de ascenso, como la figura del encargo laboral, la de pasantías e intercambios laborales en otras áreas, ciudades y países y una enfocada en el cierre de brechas: la de promoción de mujeres en cargos diferentes a los que siempre han ejercido, los cuales mayoritariamente corresponden a áreas técnicas y de servicios. Se encuentra pocas medidas enfocadas en la promoción de mujeres en cargos directivos, reiterándose la tendencia identificada en la dimensión de Reclutamiento y selección.

Las medidas destacadas son:

- a) Formación a hombres y mujeres con alto desempeño para facilitar promociones.
- b) Becas a hombres y mujeres en formación superior para propiciar ascensos (plan carrera).
- c) Implementación de estrategias comunicativas con lenguaje incluyente para el ascenso y suplencia de cargos vacantes.
- d) Sistema de pasantías e intercambio en otras áreas, ciudades o países.
- e) Implementación de la figura “Encargo laboral”, con la cual promueven a hombres y mujeres por sus capacidades y conocimientos de desempeño en el cargo postulado y no por su género.
- f) Promoción de las mujeres en cargos que normalmente son ejercidos por hombres.
- g) Formación para las mujeres en capacidades de liderazgo empresarial y fortalecimiento de competencias en cargos de mayor envergadura.
- h) Realización de ascensos incluyentes basados en las capacidades y habilidades.
- i) Realización de rotación horizontal de directivos para dar oportunidades de ascenso.

2. Beneficios en Promoción y desarrollo profesional

Los beneficios tanto para hombres como para mujeres se relacionan con mayor acceso a procesos de formación para el desarrollo profesional o de carrera y más transparencia y meritocracia en la suplencia de vacantes. El aumento de capacidades de los y las trabajadoras aporta de manera sustancial a su movilización social, tanto al interior de las empresas, como en el mercado laboral en general, que contribuye al cierre de brechas. Se destaca que tanto hombres como mujeres han sido beneficiados/as de estas medidas y que los mayores beneficios son el ascenso de mujeres a cargos históricamente masculinizados y viceversa, tal

como ocurre en el caso de la dimensión de Reclutamiento y selección para los nuevos/as trabajadores/as.

Cuando ingresas personal donde el cargo es masculinizado hay más sentido del crecimiento. Aquí, por ejemplo, tenemos (...) auxiliares de contabilidad que antes eran más niñas que muchachos (...). Mi Yeyita que es una inspectora, o Diana que es la de calibración de medidores, o Liliana que está ahorita como (...) notificadora (...) manifiestan que es una gran oportunidad, es un campo que nunca habían contemplado y ellas muchas veces se consideran líderes (...) y llega (..) el voz a voz, entonces en las convocatorias (...) le dicen a la amiga, preséntese y eso abre muchas oportunidades (Entrevista con Directivo, Proactiva, Tunja).

La participación de mujeres en cargos masculinizados ha aportado al mejoramiento del ambiente laboral.

Cuando tú le das la oportunidad a la mujer (...) simplemente estás abriendo la oportunidad y esa restricción del mercado la acabas. Vuelves también mucho más respetuosos los centros de trabajo. Es distinto un centro de trabajo donde solo hay hombres a un centro de trabajo donde hay hombres y mujeres, mejora el clima laboral (Entrevista con Directivo, Empresa, Argos, Medellín).

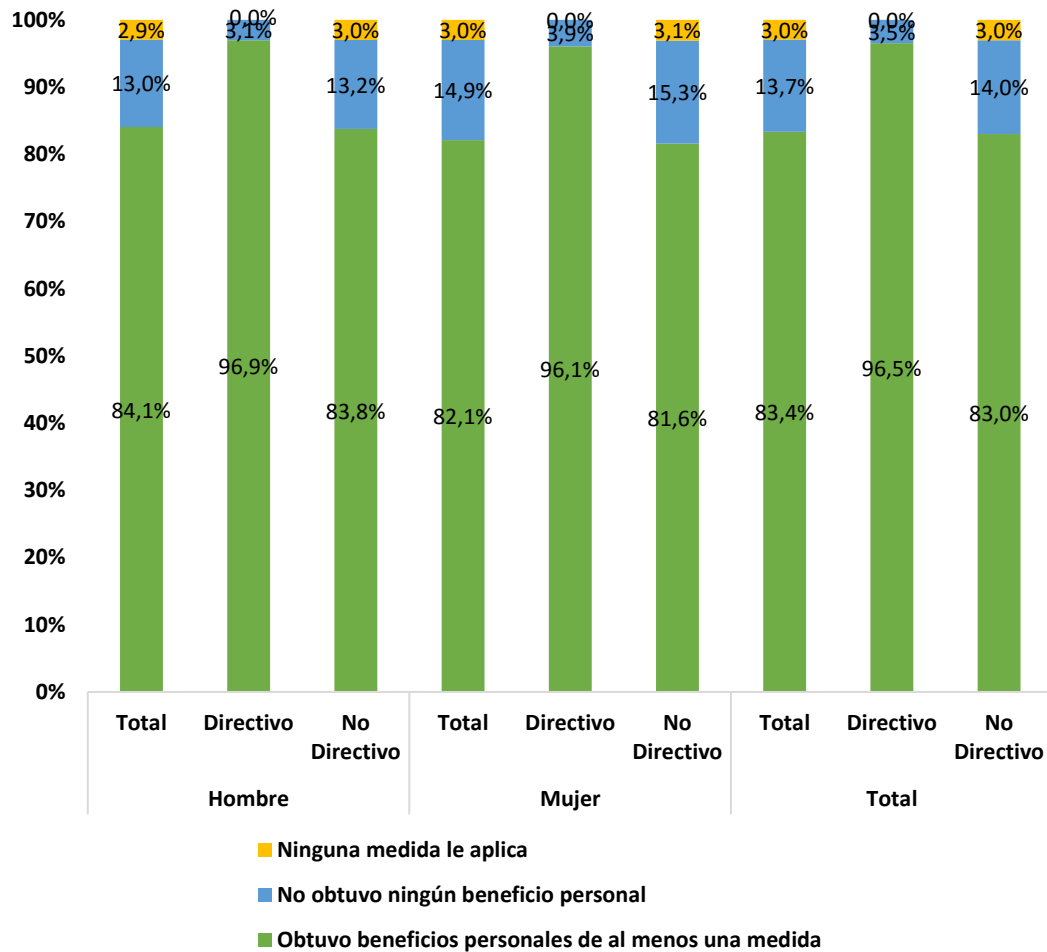
A propósito de esta referencia se deben mencionar las reflexiones de algunas autoras/es y académicas/os en cuanto a que este tipo de afirmaciones refleja nuevamente estereotipos de carga sexista, al indicar que las mujeres son suaves, más dadas al diálogo y los hombres son más tendientes a los conflictos interpersonales, lo que, en cierta medida, les da licencia para dichos comportamientos que con alta frecuencia se traducen en agresiones o violencias en contra de las mujeres.

De otra parte, los cambios organizacionales relacionados con la comunicación de vacantes aportan a un clima laboral más abierto y consecuente con el mérito y las capacidades como criterios fundamentales de la promoción y el desarrollo profesional.

La Encuesta Nacional para la Evaluación de Resultados del programa Equipares, en esta dimensión indica que, el 83,4% de las personas trabajadoras percibió beneficios en el ámbito personal. El 13,7% no reportó ningún beneficio y al 3,0% no le aplica ninguna de estas medidas en este ámbito.

El porcentaje de beneficio personal es casi 2 puntos porcentuales superior para los hombres (84,1% vs 82,1% de las mujeres) y en todos los casos (total trabajadores/as, hombres y mujeres) el porcentaje de beneficio personal es mayor para las personas que están en el nivel directivo.

Gráfico 7. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos por las medidas relacionadas con la dimensión de Promoción y desarrollo profesional



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

En cuanto a los beneficios para la empresa, se destaca que las medidas adoptadas en materia de Promoción y desarrollo profesional aportan de manera sustancial a la mejora del clima laboral y la productividad, vía el bienestar de los y las trabajadoras.

2.1.4.3. Capacitación

La dimensión de Capacitación en el programa Equipares se refiere al conjunto de acciones formativas con enfoque de género, que aportan a las competencias laborales de trabajadores/as de acuerdo con las necesidades detectadas. Los contenidos que las empresas abordan en este ámbito tienen que ver con su misionalidad y con la sensibilización, profundización y apropiación de contenidos asociados con la equidad de género, conciliación, prevención, violencias a las mujeres y acoso sexual y laboral entre otros.

1. Medidas

Las medidas orientadoras en esta dimensión de Capacitación, son:

Cuadro 37. Medidas orientadoras para la dimensión Capacitación, según tipos de medidas

Medidas de igualdad de oportunidades (A1)	Medidas de acción afirmativa (A2)	Medidas para transversalizar el tema de género (A3)
<ul style="list-style-type: none">• Incorporar un método de detección periódica de necesidades de capacitación.• Disponer de un programa de capacitación abierta para hombres y mujeres para cubrir necesidades detectadas.• Implementar metodologías claras para la selección de participantes en capacitación y que no interfiera con las labores extra trabajo.	<ul style="list-style-type: none">• Brindar apoyos a las trabajadoras para que reciban la capacitación.• Incentivos para que las trabajadoras se integren en los procesos de capacitación.• Metodología de méritos para el acceso de hombres y mujeres a las capacitaciones.	<ul style="list-style-type: none">• Incorporar en las capacitaciones de empresa temas de género, diversidad, prevención de violencias y acoso.

Fuente. Elaboración propia

En esta dimensión, el programa viene fomentado en las empresas un espacio de reflexión y aprendizaje sobre los temas de equidad de género. Se encuentra en el trabajo en campo, que las medidas abordadas en este ámbito han sensibilizado sobre la existencia de brechas entre hombres y mujeres, estereotipos y tradiciones sobre los roles de género en la vida laboral, y en general, han suscitado una motivación especial sobre la igualdad, la diversidad y la inclusión.

Las acciones más destacadas son:

- a) Formación a hombres y mujeres en género, violencia intrafamiliar, derechos humanos y de las mujeres, acoso sexual y laboral, lenguaje incluyente y diversidad.

- b) Implementación de líneas de capacitación en empoderamiento y liderazgo de las mujeres.

2. Beneficios de la capacitación

Los procesos de capacitación interna en las empresas generan beneficios en materia de aumento de capacidades y habilidades. En los temas propios del programa Equipares, estos aportan de manera sustancial a la configuración de nuevos imaginarios sobre los roles de los hombres y mujeres en la vida laboral, así como mayor sensibilidad sobre la igualdad en derechos y opciones de desempeño.

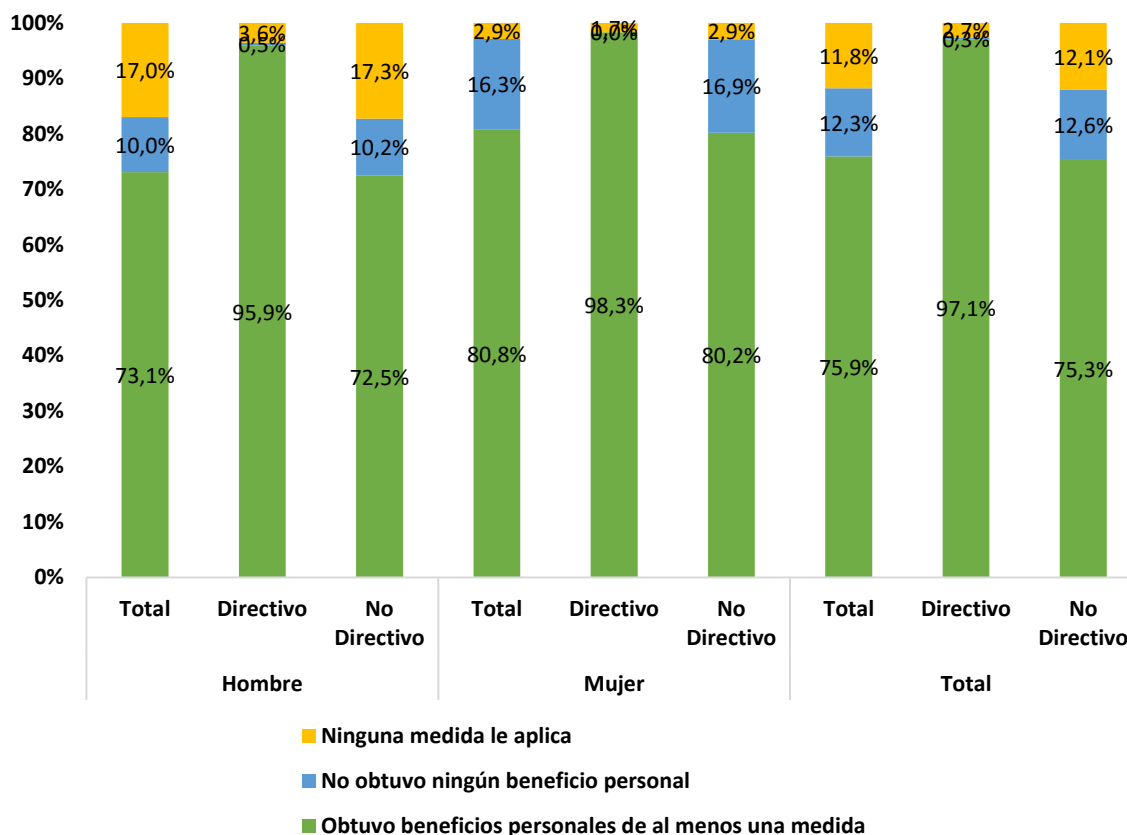
Los beneficios que se refieren con mayor frecuencia son:

- a) Mayor flujo de información relacionada con la oferta de capacitación para hombres y mujeres.
- b) Mejora del ambiente laboral por los incentivos positivos que genera la capacitación y el aumento de competencias laborales.
- c) La sensibilización en los temas de equidad de género aporta de manera importante a la configuración de nuevos imaginarios, referentes culturales en el ámbito laboral y familiar, así como a concientizar sobre la igualdad de género.

La Encuesta Nacional para la Evaluación de Resultados del programa Equipares en esta dimensión indica que el 75,9% de las personas trabajadoras percibió beneficios en el ámbito personal. El 12,3% no reportó ningún beneficio y al 11,8% no le aplica ninguna de estas medidas en este ámbito.

El porcentaje de beneficio personal es casi 7 puntos porcentuales superior para las mujeres (80,8% vs 73,1% de los hombres) y en todos los casos (total trabajadores/as, hombres y mujeres) el porcentaje de beneficio personal es mayor para las personas que están en el nivel directivo.

Gráfico 8. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión Capacitación



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

En cuanto a los beneficios para la empresa se reportan el aumento de la capacidad competitiva de la empresa y la permanencia del equipo humano, lo que alude al círculo virtuoso de mejora de capacidades del equipo humano-aumento de la motivación en el desempeño laboral-aumento de la productividad.

Otro de los beneficios para la empresa que fue reportado, es que la capacitación genera de manera gradual, cambios de mentalidad en relación con los roles de género, aporta a la transformación de la cultura laboral en una perspectiva de igualdad y diversidad y mejora el ambiente de trabajo.

2.1.4.4. Remuneración y salario

La dimensión de Remuneración y salario es una de las que puede tener mayores impactos en el cierre de brechas en el mercado laboral. En este sentido, uno los principios del programa

Equipares es el de *Igual salario por trabajo de igual valor*. Con este se hace referencia a la no discriminación salarial directa, basada en el sexo del trabajador/a y se invita a las empresas a contar con estándares mínimos de tasación y regulación de remuneración y salarios para hombres y mujeres en condiciones de igualdad, así como a implementar medidas tendientes a asegurar la equiparación sustancial en caso de que se presenten brechas de género en este ámbito.

1. Medidas

En esta dimensión el manual del programa Equipares sugiere medidas de igualdad de oportunidades y de acción afirmativa así:

Cuadro 38. Medidas orientadoras para la dimensión Remuneración y salario, según tipos de medidas

Medidas de igualdad de oportunidades (A1)	Medidas de acción afirmativa (A2)	Medidas para transversalizar el tema de género (A3)
<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que el esquema de asignación salarial respete que, en condiciones de trabajo de igual valor o mismas funciones de los puestos de trabajo, mujeres y hombres reciban un pago igual y que las únicas diferencias legítimas en una estructura de compensación estén justificadas en factores objetivos, contemplados en las políticas de sueldos y salarios, bajo criterios no discriminatorios. • Contar con un método de cálculo definido y transparente para las deducciones, beneficios y prestaciones adicionales al salario o sueldo, de forma igualitaria. • Crear mecanismos para dialogar sobre el tema salarial 	<ul style="list-style-type: none"> • En caso de que existan o se cuente con primas o bonos de productividad o desempeño para las/los directivos/as, que se asigne un porcentaje dentro de las primas o bonos para cada una de las áreas de acuerdo con los resultados de la encuesta de equidad laboral Equipares. 	<ul style="list-style-type: none"> • N/A

Fuente. Elaboración propia

El trabajo en campo identificó que esta es una de las dimensiones con menos medidas implementadas, pues en varias empresas el diagnóstico efectuado en el marco de Equipares no encontró la existencia de brechas salariales significativas en razón al género, lo cual se explica por el carácter formal del tipo de empresas vinculadas al programa.

Las medidas reportadas se relacionan con acciones encaminadas a dar o aumentar la transparencia en el proceso de asignación salarial, al margen de la existencia de brechas entre hombres y mujeres, tales como:

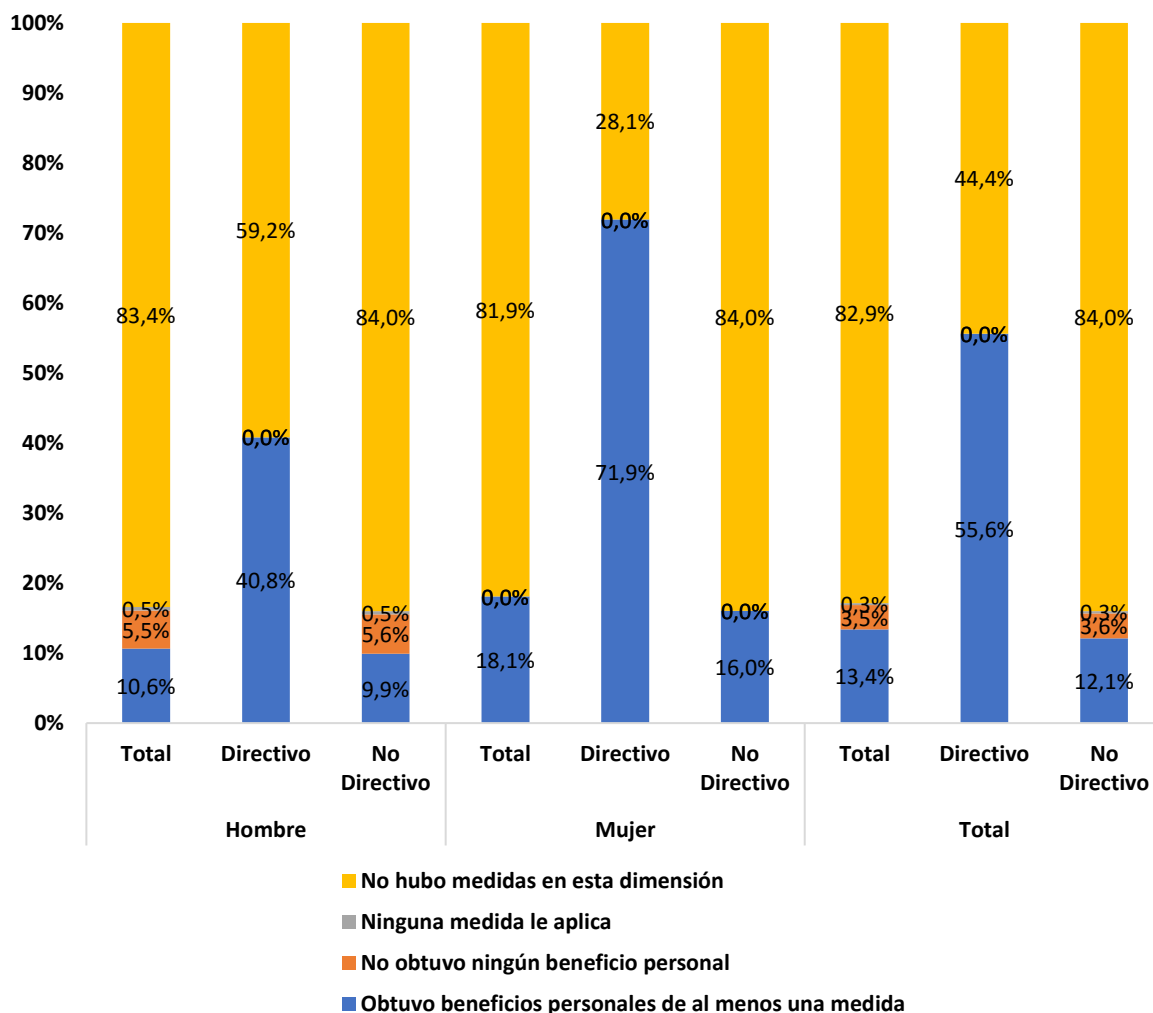
- a) Estructuración salarial por cargos independientemente de si lo ejerce un hombre o una mujer.
- b) Política de banda salarial que no discrimine al personal por su sexo sino por sus habilidades y competencias.
- c) Socialización de esta información entre el personal

Otras empresas expresaron que a futuro se realizarán estudios más detallados sobre escalas salariales.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional para la Evaluación de Resultados del Programa Equipares en esta dimensión el 82,9% de los trabajadores/as se encuentra vinculado/a a empresas que no desarrollaron ninguna medida en esta dimensión, el 13,4% percibió beneficios en el ámbito, otro 3,5% a pesar de estar vinculado/a a una empresa que tomó alguna(s) medida(s), reporta que esa(s) medida(s) no le reportó ningún beneficio y otro 0,3% no le aplica ninguna de las medidas adoptadas en este ámbito.

El porcentaje de beneficio personal es casi 8 puntos porcentuales superior para las mujeres (18,1% vs 10,6% de los hombres) y en todos los casos (total trabajadores/as, hombres y mujeres) el porcentaje de beneficio personal es mucho mayor para las personas que están en el nivel directivo.

Gráfico 9. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión de Remuneración y salario



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

2. Beneficios de las medidas

A pesar del bajo número de empresas que han avanzado con la materialización de medidas en esta dimensión, las que tienen desarrollos reportan beneficios que son de alto impacto en la calidad laboral de los/as trabajadores/as como:

- a) Diseño de procedimientos para hacer nivelación salarial.
- b) Nuevas tablas de tasación de remuneración y salarios que incluyen criterios de igualdad por competencias e idoneidad de los cargos.

Con la política (...) se crearon las bandas salariales, porque realmente aquí nunca había una diferencia de salario por cuestión de género, la misma responsabilidad el mismo salario, siempre había sido así. (Entrevista con Directivo, Empresa, EMGESA, Bogotá).

Lo que permite a los/as trabajadores/as conocer en que banda salarial están ubicadas/os, que tanto pueden aspirar a incrementar su salario y bajo qué criterios y las personas nuevas entran con claridad de la banda salarial a la que pertenecen, la cual está fijada sin criterios sexistas.

2.1.4.5. Conciliación de la vida familiar, personal y laboral con y de la coparentalidad

Esta dimensión al igual que la anterior de Remuneración y salario es muy eficaz en materia de cierre de brechas de inequidades de género, pues apunta tanto al ámbito laboral como al familiar. Las medidas más destacadas que el programa Equipares orienta son aquellas que se relacionan con la promoción de la participación del hombre en labores de crianza, flexibilización de horarios y acciones afirmativas para mujeres embarazadas o lactantes e impulsar procesos de sensibilización para la armonización de la vida laboral con la familiar.

1. Medidas

En la dimensión de Conciliación de la vida familiar, personal y laboral el programa Equipares orienta las siguientes medidas.

Cuadro 39. Medidas orientadas para la dimensión Conciliación de la vida familiar, personal y laboral con y de la coparentalidad, según tipos de medidas

Medidas de igualdad de oportunidades (A1)	Medidas de acción afirmativa (A2)	Medidas para transversalizar el tema de género (A3)
<ul style="list-style-type: none"> • Implementar mecanismos para expresar necesidades particulares en tareas de cuidado y familia. • Eliminar barreras para el ascenso o desempeño por cuestiones de maternidad o paternidad. • Crear mecanismos de permisos para hombres y mujeres por temas domésticos, licencias y crianza, con énfasis en los hombres. • Incentivar manejo del tiempo laboral compartido con el hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover horarios flexibles para hombres y mujeres. • Apoyo con servicios de cuidado (guarderías etc.). • Extender licencias de paternidad. • Crear estímulos para que los trabajadores hombres adopten mecanismos de participación en la vida familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización frente a la valoración del trabajo no remunerado. • Conocimiento por parte del personal sobre las políticas de permisos, licencias y horarios en empresas.

Fuente. Elaboración propia

El trabajo en campo indica que esta dimensión es la que tiene mayor nivel de materialización con el programa Equipares. Un antecedente importante en este sentido es que muchas de las empresas que ahora participan en el programa, estaban previamente vinculadas al proceso de certificación: Empresa Familiar o Socialmente Responsable-ESR/EFR.

En general, esta dimensión permite la armonización de la vida laboral con la familiar, impulsa el papel de los hombres en las labores asociadas al cuidado, aumenta el bienestar de los y las trabajadoras y equilibra el rol de la mujer en las dimensiones laboral y familiar.

Las medidas identificadas en esta dimensión son:

- a) Horarios flexibles y teletrabajo.
- b) Esquemas de permisos para atender temas personales para hombres y mujeres.
- c) Espacios y horas de lactancia para madres, permitiendo que el padre participe.
- d) Parquederos para mujeres lactantes.
- e) Regreso gradual de la licencia de maternidad, adicional a lo establecido por la Ley.
- f) Generación de espacios de integración familiar y días disponibles para actividades del interés personal (cumpleaños, primer día de clase del hijo/a, navidad, año nuevo, etc.).
- g) Participación de ambos padres en las actividades organizadas para los/las hijos/as.
- h) Creación del beneficio “Medios días para ti” para cargos administrativos, tanto para hombres y mujeres.
- i) Acompañamiento y asesoría psicológica, legal y servicios de diligencias gratuitas, entre otras, que aportan al balance entre la vida laboral y la personal.
- j) Implementación de espacios de diálogo sobre la importancia de la conciliación de la vida familiar y laboral.
- k) Campañas de comunicación que promuevan una mejor administración del tiempo laboral como medio para incentivar la corresponsabilidad.
- l) Acciones de capacitación dirigidas a hombres en temas de familia. “Taller para padres. Una nueva oportunidad de disfrutar un momento con la familia.”
- m) Creación de salas de lactancia.
- n) Disminución del rango de antigüedad para obtener el beneficio de un día de descanso y las pólizas de vida y de salud. El requisito pasó de un rango de antigüedad de cinco años a tres años.
- o) Ampliación de licencia de maternidad y paternidad (dos días adicionales a lo otorgado por ley).
- p) Bono en efectivo adicional al salario para realizar actividades sociales o familiares.

- q) Creación del comité de seguridad en el trabajo para el personal en el cual se evalúan casos atípicos en el comportamiento de los trabajadores y las trabajadoras (por ejemplo, salidas extra-horarios, cambios de ánimo inusuales, inasistencias no justificadas) y se crean medidas para mitigar las dificultades familiares.

En esta dimensión se han desarrollado medidas de igualdad de oportunidad como aquellas que vinculan a hombres y mujeres tanto en temas de sensibilización y en esquemas de beneficios; de acción afirmativa como aquellas especiales para mujeres y otras para hombres que facilitan, permiten o impulsan su vinculación a las labores de cuidado y familia en armonía con su desempeño profesional; y de transversalización, como aquellas que vinculan a todo el personal para la apropiación de este enfoque de coparentalidad y participación en la vida familiar.

2. Beneficios

Las medidas en esta dimensión generan bienestar y aportan a la mejora de la calidad de vida de los trabajadores/as y su vida personal. Las medidas adoptadas en este ámbito favorecen la solución de los conflictos entre el desempeño laboral y la vida familiar/personal, en especial, a las mujeres que han llevado históricamente y de manera desproporcional esta carga.

Estas medidas también aportan a la transformación de referentes culturales tradicionales de los roles de género, tanto en la vida laboral, como en la personal y familiar. Los imaginarios ampliamente difundidos por el modelo laboral de la revolución industrial, en el que la empresa cuenta con una mano de obra predominantemente masculina y la mujer asume las labores de crianza, cuidado de enfermos y apoyo a las redes sociales cercanas y de la familia extensa, se resignifican. En este sentido, las medidas aportan a la armonización de las dinámicas laborales con las realidades actuales de hombres y mujeres, en que unos y otras ostentan responsabilidades en las esferas de provisión, manutención y cuidado personal y familiar.

Yo creo que el tema de equilibrio vida y trabajo que mencionábamos ahora le apunta a que las personas realmente sean más productivas, a (...) que las personas se sienten tranquilas, no llegan a trabajar con el problema de que mi hijo está enfermo, me tocó dejarlo solo porque tengo un jefe inflexible. (...) Las personas no solamente buscan el trabajo por un ingreso, sino también hace parte del desarrollo de las personas, que puedan estar tranquilas en las organizaciones. Entonces este tema de calidad de vida es algo que influye mucho y que marca la diferencia, como compañía tenemos muchas medidas que nos permiten tener un equilibrio vida de trabajo real (Entrevista con Trabajadora, Empresa, Argos, Medellín).

Este aspecto ha hecho que hombres y mujeres puedan contar con tiempos disponibles para su familia y actividades de interés personal, sin que esto afecte su desempeño en el trabajo. Por su parte, los hombres se han hecho partícipes de las responsabilidades del cuidado de sus

hijos/as por iniciativa e impulso de sus jefes/as y las personas de recursos humanos de las empresas. En esta dimensión cobra particular importancia el tema de las nuevas masculinidades y las transformaciones de los roles tradicionales de cuidado al interior de los hogares y las familias. Las modificaciones en los modos de pensar y de actuar de los hombres han favorecido a las mujeres.

Estas medidas traen beneficios en lo individual y en lo colectivo desde todo punto de vista (...). Nosotros hemos empoderado a cada uno de los géneros en sentir que tenemos ciertos derechos que de pronto hacia la sociedad no son tan dados. Se trata de cambiar no solo del rol de un proveedor que tiene que quedarse acá trabajando (...) 12 horas, sino el rol de que también es papá y es esposo y que se está perdiendo el no poder hacer tareas con sus hijos. ¿Quién dijo que la responsabilidad es de la mamá?, ¿por qué se está perdiendo de que su hijo entienda que no solo cuenta con su mamá cuando está enfermo, sino que su papá también pueda estar ahí? (Entrevista con Directivo, EMGESA, Bogotá).

Los horarios flexibles siempre se indican como un beneficio por parte de los trabajadores/as, estos facilitan sus responsabilidades personales y de familia. Sin embargo, en las entrevistas sostenidas con personas expertas de la academia y del movimiento social, se hicieron reflexiones sobre las limitaciones que enfrentan medidas de este tipo debido a que no atienden los problemas estructurales que limitan a las mujeres, pues no implican la renegociación ni redistribución de cargas de cuidado.

Las expertas también advierten sobre el bajo impacto de estas medidas en cuanto a los enormes costos que cargan las mujeres por mantenerse y ascender en el mundo laboral, llevando simultáneamente las cargas y las decisiones asociadas al cuidado de los hijos.

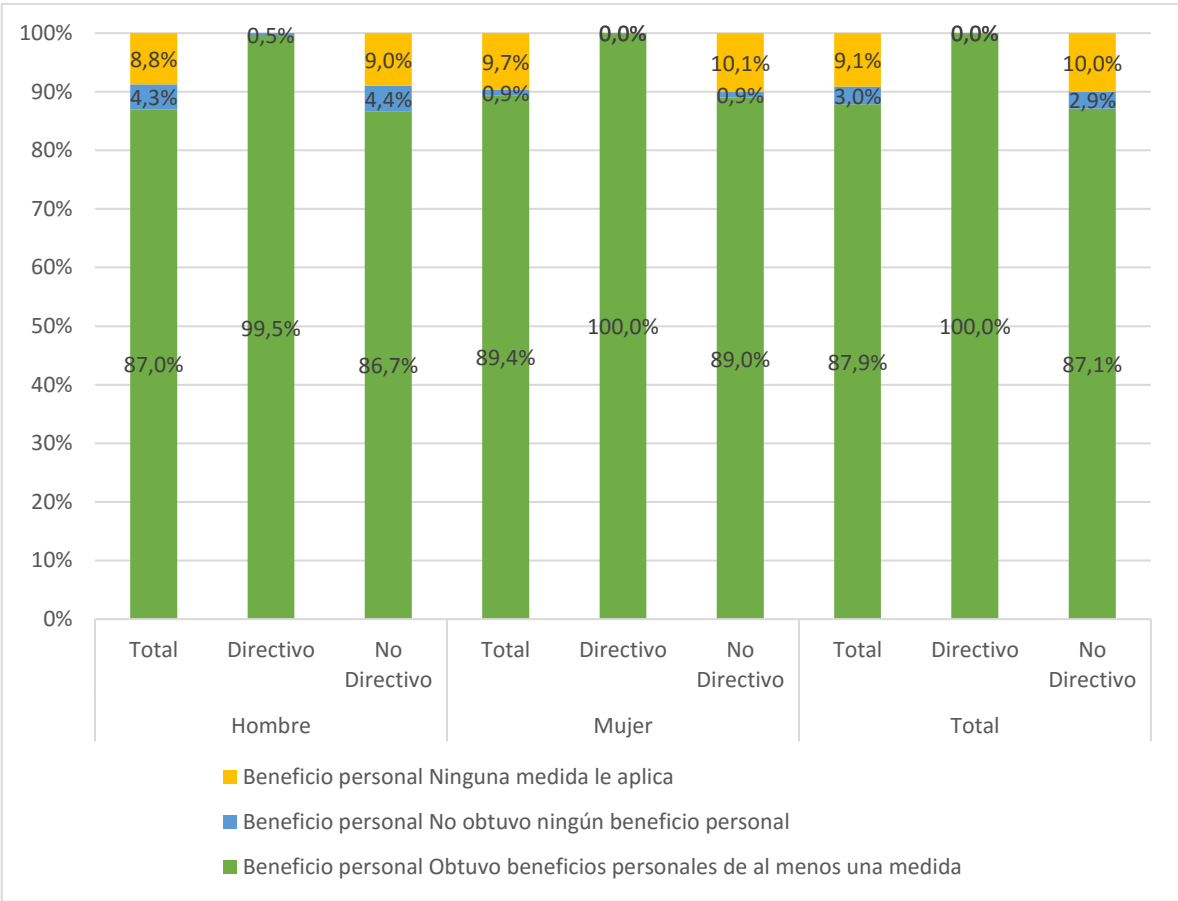
Este tipo de situaciones no fue evidenciada ni indagada a profundidad en el trabajo de campo, y al respecto, el equipo coordinador del programa, advierte que han verificado los efectos positivos de las medidas de conciliación y, en particular, a partir de un enfoque de nuevas masculinidades, que estas no generen sobrecarga a la mujer en tareas no remuneradas, sino que se emprendan acciones para la redistribución del cuidado.

Los beneficios personales en esta dimensión, de acuerdo con la encuesta, indican que el 87,99% de las personas trabajadoras los percibió. El 3,00% no reportó ningún beneficio y al 9,11% no le aplica ninguna de las medidas implementadas en este ámbito.

El porcentaje de beneficio personal es de casi 2 puntos porcentuales superior para las mujeres (89,4% vs 87,0% de los hombres) y en todos los casos (total trabajadores/as, hombres y

mujeres) el porcentaje de beneficio personal es mayor para las personas que están en el nivel directivo.

Gráfico 10. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y de la coparentalidad



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

En cuanto a los beneficios en las empresas en esta dimensión son amplios. Se encontró que estas medidas han aportado al rendimiento, sentido de membresía de las personas trabajadoras, al aumento de compromiso con el cumplimiento de metas y a un mayor reconocimiento en el mercado laboral.

2.1.4.6. Acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo

En desarrollo del principio del programa de igualdad de estatus, reconocimiento y respeto, esta dimensión aborda temas de violencias contra las mujeres, así como la erradicación de

prácticas indirectas o directas que permitan entornos de acoso, discriminación y/o afectación a la dignidad de los y las trabajadoras.

1. Medidas

En la dimensión de Acoso laboral y sexual el manual del programa Equipares no sugiere medidas para las de tipo de acción afirmativa. En el caso de las de igualdad de oportunidades y las de transversalización de género, se mencionan:

Cuadro 40. Medidas orientadoras para la dimensión de Acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo, según tipos de medidas

Medidas de igualdad de oportunidades (A1)	Medidas de acción afirmativa (A2)	Medidas para transversalizar el tema de género (A3)
<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de un Protocolo de prevención y detección de casos de acoso laboral y/o sexual. • Trato de Peticiones, Quejas y Reclamos de manera imparcial y eficaz. • Realización de campañas informativas y de mecanismos de seguimiento a casos. 	N/A	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de acciones con el fin de generar empoderamiento y sensibilización del personal en este tema. • Incluir este tema en los códigos internos y reglamentos.

Fuente. Elaboración propia

En la mayoría de las empresas, esta dimensión reporta un avance importante en cuanto a materialización de medidas, tanto del tipo de igualdad de oportunidades, como de transversalización.

Las más destacadas son:

- a) Fortalecimiento del comité de convivencia laboral encargado de llevar los temas de acoso laboral o sexual.
- b) Diseño y uso de protocolos para realizar quejas y/o solicitudes en materia de acoso laboral y sexual, dirigidas a hombres y mujeres.
- c) Divulgación de mecanismos para denunciar situaciones de acoso laboral, sexual y/o violencia (específicamente línea telefónica especial en la empresa y buzón).
- d) Talleres de empoderamiento femenino y de prevención de violencias contra las mujeres.
- e) Inclusión del tema de acoso sexual y laboral en el reglamento interno de la empresa.
- f) Elaboración de procedimientos y resoluciones internas para el buen trato y respeto entre los/las trabajadores/as.

2. Beneficios

Los beneficios identificados con la implementación de las medidas de esta dimensión son significativos en materia de dignificación de las condiciones laborales del equipo humano de las empresas, puesto que se relacionan con la visibilización de problemáticas de vulneración de derechos y el trámite institucional de las mismas.

Los y las trabajadoras expresan que los beneficios de esta dimensión en las empresas son:

- a) Mayor conciencia sobre el acoso sexual-laboral y su afectación en la dignidad y desempeño laboral de las personas.
- b) El fortalecimiento de mecanismos de comunicación para prevenir y resolver casos de acoso laboral y/o sexual.

Otras empresas, con el proceso Equipares fortalecieron sus rutas de identificación, tratamiento y seguimiento de los casos de violencia contra la mujer. Como efecto de esto, se aprecian cambios en el modo de actuar de los hombres y de los jefes.

Lo que nosotros logramos finalmente es detectar tempranamente casos de violencia contra la mujer dentro de la compañía o en su entorno familiar (Entrevista con Directivo, Belleza Express, Medellín).

Los expertos y expertas indican que este aspecto apunta a deshacer y contrarrestar prácticas que se consideran naturales y de ahí su gran valor, tanto al interior de la empresa como en los ámbitos cultural y social.

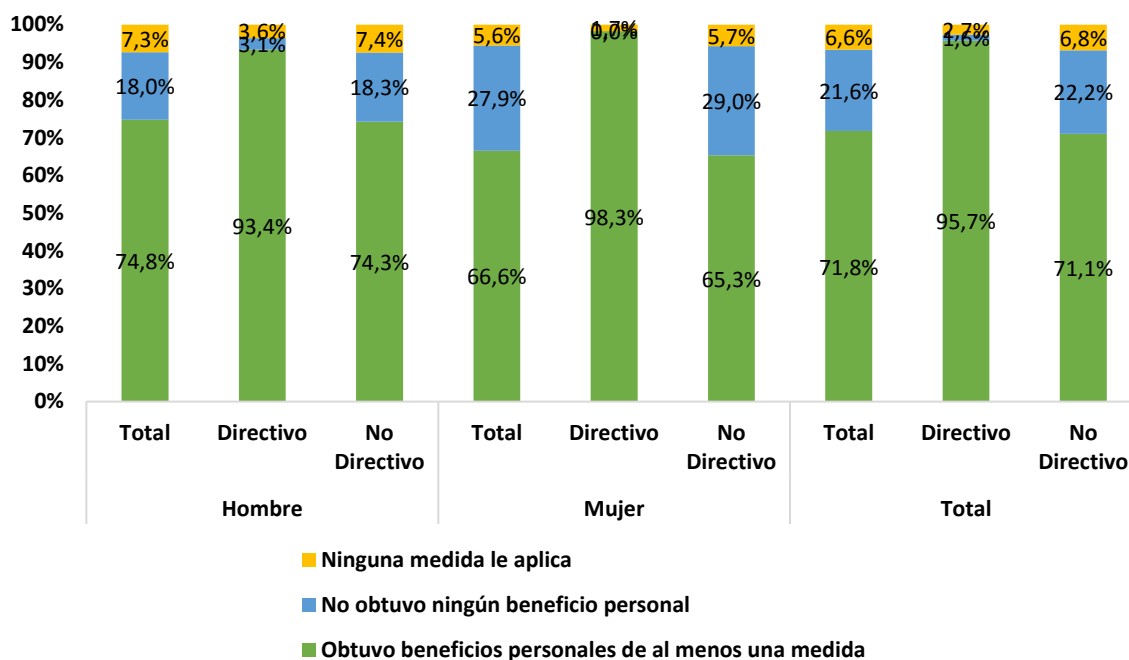
Tiene que ver con estereotipos, tiene que ver con prácticas naturalizadas, con una cantidad de elementos. (...) Estas experiencias me parecen chéveres, pero (...) el objetivo nuestro en el fondo, es transformar esas condiciones de discriminación de las mujeres (Entrevista con Expertos y expertas, espacio de interlocución, Bogotá).

En esta dimensión, la Encuesta Nacional para la Evaluación de Resultados del programa Equipares indica que el 71,8% de las personas trabajadoras percibió beneficios en el ámbito personal. El 21,6% no reportó ningún beneficio y al 6,6% no le aplica ninguna de las medidas implementadas en este ámbito.

Llama la atención en esta dimensión que el porcentaje de beneficio personal es de casi 8 puntos porcentuales superior para los hombres (74,8% vs 66,6% de las mujeres) lo que podría estar asociado a los procesos de sensibilización y la conciencia que sobre esa problemática

han adquirido. En todos los casos (total trabajadores/as, hombres y mujeres) el porcentaje de beneficio personal es mayor para las personas que están en el nivel directivo.

Gráfico 11. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión de Acoso laboral y sexual en el trabajo



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

A manera de beneficios para la empresa, en esta dimensión se encuentra que la apertura y trabajo colectivo sobre el fenómeno del acoso tanto laboral como sexual ha aportado a la mejora de la comunicación organizacional, al mejor trámite de estas situaciones y a la prevención de violencias o abusos laborales.

2.1.4.7. Ambiente laboral y salud

Con esta dimensión el programa Equipares promueve aquellas medidas de seguridad industrial y salud que garantizan y mejoran las condiciones ambientales y físicas de todos/as los trabajadores/as para su buen desempeño, sin ninguna afectación a su salud. También promueve las acciones de prevención de enfermedades en una perspectiva integral (psicológica, emocional, espiritual y ambiental).

En cuanto a la perspectiva de género, en esta se hace un énfasis en la importancia de identificar y manejar las especificidades propias de salud y condiciones laborales para mujeres y hombres con criterios diferenciales.

1. Medidas

En esta dimensión el programa Equipares orienta un conjunto de medidas que se resume en el cuadro siguiente.

Cuadro 41. Medidas orientadoras para la dimensión de Ambiente laboral y salud en el lugar de trabajo, según tipo de medidas

Medidas de igualdad de oportunidades (A1)	Medidas de acción afirmativa (A2)	Medidas para transversalizar el tema de género (A3)
<ul style="list-style-type: none"> • Difundir información para la prevención y manejo de enfermedades, incluyendo tipos de enfermedad por sexo (cáncer de mama, de útero, de próstata etc.) • Establecer programas de información sobre enfermedades de alto riesgo como VIH y otras. • Implementar campañas preventivas de uso de alcohol y sustancias psicoactivas. • Establecer e implementar acciones concretas que faciliten la lactancia de las madres trabajadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear salas de lactancia. • Ajustar las instalaciones físicas y los elementos de trabajo de la empresa, para que tanto hombres como mujeres puedan ejercer cualquier labor de manera adecuada (baños de mujeres en plantas de trabajo, elementos de trabajo de tamaños propios para hombres o mujeres, etc.). • Realizar análisis de factibilidad de forma interna o con apoyo de organizaciones de gobierno o de la sociedad civil, para hacer un comparativo entre las instalaciones actuales de la empresa y de los perfiles de puestos, con el fin de que se eliminen discriminaciones. • Considerar la inclusión de trabajadores/as con algún tipo de discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurarse de que todo el personal cuente de forma equitativa con el espacio y las instalaciones necesarias para hacer su trabajo eficientemente y que se tomen consideraciones sobre las condiciones ambientales y físicas del lugar de trabajo en cuanto a: iluminación, condiciones climáticas, ruido, espacio, ventilación, etc., de tal manera que no puedan afectar la salud del personal.

Fuente. Elaboración propia

Con el trabajo de campo se identificó que las medidas que se adelantan en esta dimensión son acciones que habitualmente desarrollan las empresas y que forman parte de los programas y proyectos de salud ocupacional y seguridad industrial. Sin embargo, es de destacar que esta dimensión es fortalecida e incluso, en algunos casos, resignificada con el enfoque del programa Equipares al ampliarse la noción de salud a los ámbitos de lo psicológico, espiritual y ambiental y al identificarse sesgos de carácter sexista en su manejo.

Entre las acciones identificadas se encuentran las del tipo de igualdad de oportunidades, que son básicamente los procesos de prevención y promoción de la salud y seguridad industrial con énfasis en las demandas de mujeres (básicamente enfermedades femeninas y necesidades de madre gestante y lactante) y hombres y, las de acción afirmativa, con las que se ha avanzado en la creación de salas de lactancia en algunas empresas o la implementación de gimnasios. No se reportan medidas puntuales de transversalización.

En este orden de ideas, se destacan las siguientes acciones:

- a) Realización de campañas de prevención y detección temprana de enfermedades por sexo (cáncer de mama, próstata, cuello uterino) incluyendo acciones de salud sexual y reproductiva y riesgos conexos al consumo del tabaco y alcohol.
- b) Acciones para explorar el bienestar físico y emocional de cada una de las personas que conforman la empresa.
- c) Creación de salas de lactancia o espacios adecuados para madres lactantes.
- d) Realización de conferencias al personal sobre el respeto hacia el otro y la valoración de la mujer.
- e) Instalación de gimnasios para el uso de los trabajadores y trabajadoras, clases de yoga, rumba terapia, con el fin de generar espacios saludables y ambientes laborales emocionalmente sanos.
- f) Realización de jornadas de vacunación.
- g) Realización del pago de la medicina prepagada de los miembros de la familia del empleado sin importar el género o la orientación sexual, obteniendo beneficio de médico a su hogar.

2. Beneficios

Las medidas en esta dimensión son reconocidas por las y los entrevistados como un ámbito de la gestión del talento humano con desarrollos anteriores a la implementación del programa Equipares.

Equipares no aporta nada novedoso en esa dimensión, o sea que finalmente, de lo que se trata es de garantizar un básico en las compañías que lo trabajan. Así es que, en algunas de las dimensiones, como que tratan de garantizar un piso básico en el cuál algunos de los temas de nosotros ya están un poco por encima (Entrevista con Directivo, Telefónica, Bogotá).

En esa dimensión realmente no tuvimos una necesidad de (...) hacer mucho, ni cambiarlo mucho, porque la compañía ya hace más de 12 años está certificada en seguridad y salud por el Consejo Colombiano de Seguridad, entonces los procesos están (...) ya muy consistentes, muy maduros (Entrevista con Directivo, Empresa, Manpower, Medellín).

En cuanto a los beneficios puntuales con el programa Equipares, estos se dan en dos niveles. Por una parte, se contribuye al fortalecimiento de las acciones y estrategias ya implementadas en los aspectos de salud ocupacional y seguridad industrial, con lo que se intensifica el número de medidas y se materializan acciones puntuales para mujeres, en especial en los temas de salud. En un segundo nivel, se identifica que con esta dimensión se contribuye a generar mayor compromiso con las metas institucionales de la empresa y un mejor ambiente laboral.

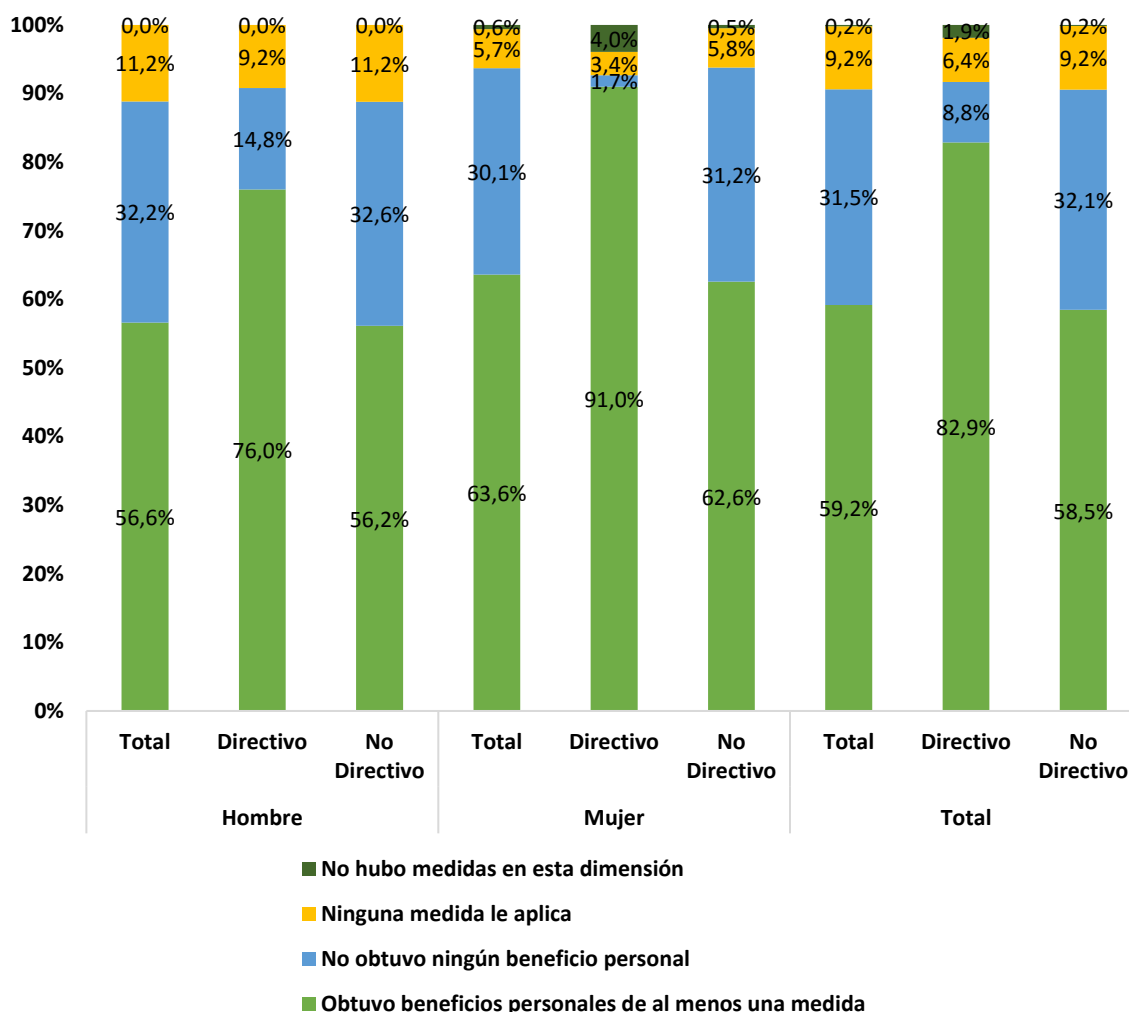
En relación con el aporte específico a las condiciones de trabajo de las mujeres, se destaca que medidas como la de salas de lactancia aportan de manera sustancial al desempeño laboral de las mujeres y al bienestar del/la recién nacido/a.

La sala de lactancia materna en la compañía va amarrada con salud preventiva o con la salud de la colaboradora y su familia. Ha sido muy importante porque las mamitas que tenemos aquí están más tranquilas. Las mamitas se extraen la leche, la guardan en una nevera y cuando salen para su casa se llevan la nevera con la leche materna. Las mamitas nos contaban que antes les tocaba irse para uno de los baños delante de todo el mundo a extraerse la leche, sin todas las medidas higiénicas. Hoy les tenemos una sala amplia, tenemos tres sillas muy cómodas, con música, decoradas, con nevera, con una serie de herramientas, con desinfectante. La mamita llega, reposa, se extrae la leche la guarda y se va otra vez a trabajar. La compañía tiene unas políticas de lactancia materna para cuidar a esa mamita que está en gestación y (...) para la mamá lactante (Entrevista con Directiva, Empresa, Belleza Express, Cali).

Para esta dimensión, la encuesta indica que el 59,2% de las personas trabajadoras percibieron beneficios en el ámbito personal, mientras que el 31,5% no reportó ningún beneficio, al 9,2% ninguna de las medidas implementadas en este ámbito le aplica y el 0,2% reporta que no hubo medidas en esta dimensión.

El porcentaje de beneficio personal es de casi 7 puntos porcentuales superior para las mujeres (63,6% vs 56,6% de los hombres) y en todos los casos (total trabajadores/as, hombres y mujeres) el porcentaje de beneficio personal es mayor para las personas que están en el nivel directivo.

Gráfico 12. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión Ambiente laboral y salud



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

En cuanto a beneficios para la empresa, esta dimensión reporta el aumento de incentivos para la permanencia de los y las trabajadoras, la reducción de ausentismo, el aumento de la desmotivación en el desempeño laboral y aumento en la productividad.

2.1.4.8. *Comunicación no sexista y lenguaje incluyente*

Una de las expresiones de la discriminación de género es el lenguaje sexista, naturalizado e interiorizado en la cotidianidad de las personas, tanto en su vida familiar, como laboral. En este sentido, el programa Equipares contempla como otra de sus dimensiones de intervención la de *Comunicación no sexista y el lenguaje incluyente*. Con esta se promueven campañas y

acciones varias de sensibilización y redefinición de códigos de comunicación y de la implementación del lenguaje incluyente en el relacionamiento cotidiano de la empresa.

1. Medidas

El manual del programa Equipares para esta dimensión solo contempla las medidas de igualdad de oportunidades A1, las de transversalización y acciones afirmativas no tienen orientación específica y han sido acogidas a lo largo de las otras dimensiones.

Cuadro 42. Medidas orientadoras para la Comunicación no sexista y lenguaje incluyente en el lugar de trabajo, según tipos de medidas

Medidas de igualdad de oportunidades (A1)
<ul style="list-style-type: none">• Realizar una revisión o análisis de los contenidos de sus campañas, mecanismos de promoción y comercialización de productos y servicios, cuidando que estos no atenten contra la dignidad e integridad humana, o multipliquen roles estereotipados de hombres y mujeres.• Promover la puesta en marcha de estrategias de comunicación para difundir entre las empresas proveedoras e integrantes de su cadena de valor, conceptos sobre igualdad de oportunidades definidos en su política de equidad de género.• Promover la equidad de género como un mecanismo de desarrollo económico empresarial y de mercado.• Difundir de manera interna y externa que se cuenta con una certificación en EQUIPARES, haciendo uso del logo en su papelería institucional, medios impresos, productos, empaques, embalajes, sitios web, etc.• Verificar y promover el uso de imágenes y lenguaje incluyente y no sexista en los documentos del Sistema (manuales, procedimientos, formatos, instructivos y guías), así como en todo tipo de comunicaciones.

Fuente. Elaboración propia

Al igual que las dimensiones de reclutamiento y selección y la de conciliación de la vida familiar, personal y laboral y de la coparentalidad en esta reporta un nivel de materialización significativo e importantes efectos en la dinámica laboral de las empresas.

En este orden de ideas, los cambios dados en el lenguaje son fundamentales en los procesos de mediana y larga duración de transformación de referentes, códigos y significaciones culturales, uno de los propósitos de este programa.

Las medidas que se destacan en esta dimensión son:

- a) Implementación del lenguaje incluyente como una política interna de la empresa.

- b) Realización de campañas publicitarias que eviten los roles y las imágenes tradicionales de las mujeres, sustituyendo estos referentes por personajes con igualdad de roles.
- c) Participación de los directivos en campañas y eventos internacionales en donde se promueve la igualdad de género.
- d) Cambio en los colores (ahora más neutros) de las imágenes de la empresa los cuales se establecen sin estar ligados o dirigidos para las mujeres (rosados) o a hombres (azules).
- e) Creación de mecanismos para el seguimiento, como el comité de control del lenguaje no sexista, en los documentos de la empresa.

2. Beneficios

Los beneficios de estas medidas son directos, cotidianos y generan reflexiones en los hombres y mujeres vinculados/as a la empresa. En efecto, las modificaciones en el uso del lenguaje generan cambios actitudinales tanto en hombres, como en mujeres y aportan a una comprensión diferente sobre su papel como individuos y sujetos sociales en la vida cotidiana, en oposición a los referentes dados por la cultura patriarcal.

Los beneficios reportados son: la mejora del clima organizacional interno, la inclusión de lo femenino sin estereotipos tradicionales en el lenguaje empresarial y la mejora del desempeño del equipo humano en términos de igualdad y respeto. Todos estos beneficios a su vez contribuyen a las transformaciones de mediano y largo plazo de los referentes cognitivos y culturales de los roles de género.

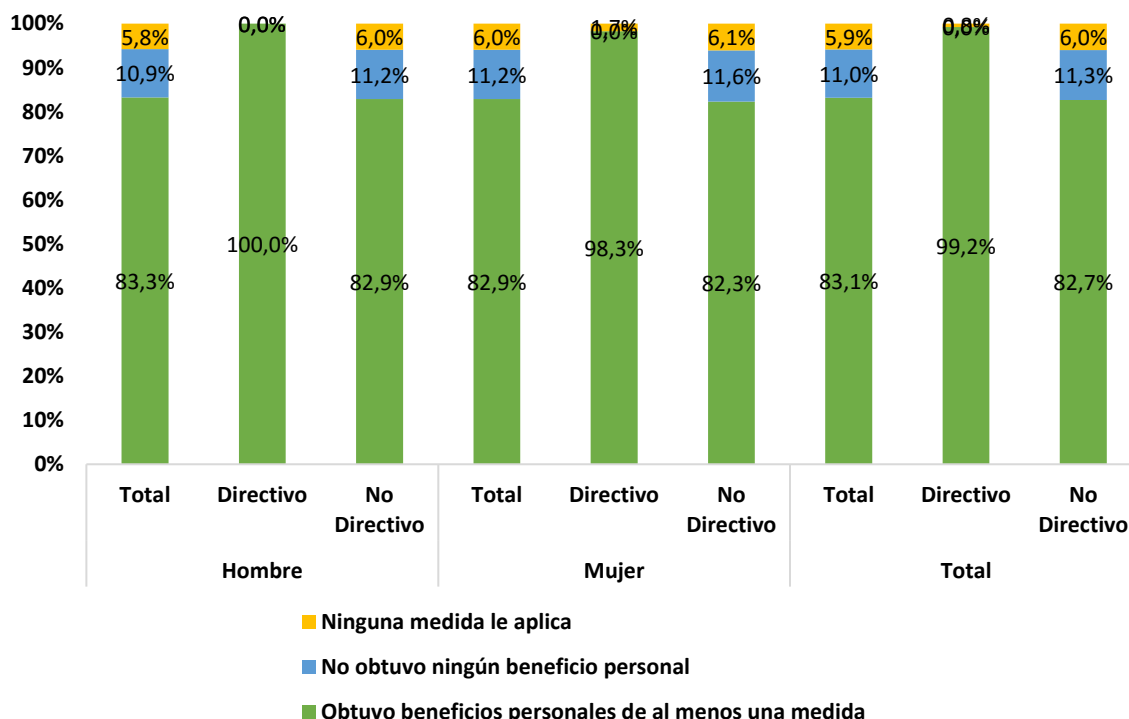
Primero contar con documentos y comunicación interna con lenguaje incluyente, segundo tener una publicidad donde los roles no estén marcados, esto es para hombres y esto es para mujeres, no, esto lo pueden hacer hombres o mujeres, creo que esa ha sido la gran ganancia (Entrevista con Directivo, Belleza Express, Cali).

En esta dimensión la encuesta indica que el 83,1% de las personas trabajadoras percibió beneficios en el ámbito personal. El 11,0% no reportó ningún beneficio y al 5,9% no le aplica ninguna de las medidas implementadas en este ámbito.

El porcentaje de beneficio personal es similar para hombres y mujeres (83,3% para hombres vs 82,9% para mujeres) lo que revela que la incorporación del lenguaje incluyente y en general todas las medidas de esta dimensión, reportan beneficios a nivel personal de manera amplia, para hombres y para mujeres.

Como en las dimensiones anteriores, en todos los casos (total trabajadores/as, hombres y mujeres) el porcentaje de beneficio personal es mayor para las personas que están en el nivel directivo.

Gráfico 13. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según beneficios personales obtenidos de las medidas relacionadas con la dimensión de Comunicación no sexista y lenguaje incluyente



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

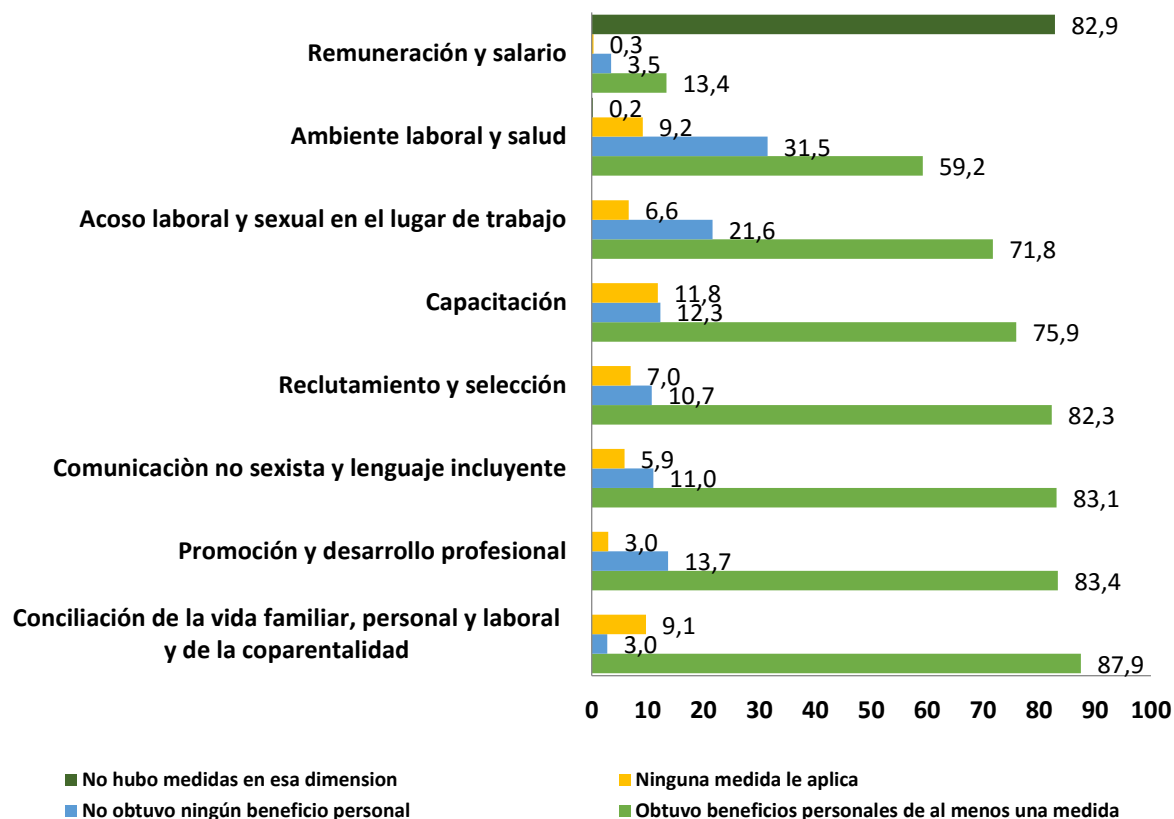
Finalmente, en cuanto a los beneficios a la empresa, se indica que esta dimensión contribuye al posicionamiento de la empresa y al aumento de su credibilidad y confianza en el mercado laboral.

Reputación, sí, porque a nosotros, por ejemplo, (...) nos buscan y nos dicen, “venga, ustedes cómo lo hicieron, cómo es, qué hay que hacer, cómo hay que iniciar, cuáles pueden ser los contactos”. Aquí la gente nos llama y nos dice, “venga, nosotros sabemos que ustedes tienen Equidad de Género, cómo inician, cómo les ha impactado, cómo hablamos.” Esto es de destacar (Entrevista con Directivo, Proactiva, Tunja).

A manera de cierre, tras haber presentado el análisis de cada una de las dimensiones, resulta de interés comparar la percepción de beneficios que arroja cada una de ellas. Tal análisis arroja en los extremos a la Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y de la

coparentalidad con 87,9% y la dimensión de Remuneración y salarios con el 13,4%. Se destaca, que, a excepción de esta última, las demás se ubican en niveles superiores al 50%.

Gráfico 14. Porcentaje de trabajadores/as de las empresas Equipares según beneficio personal por dimensión

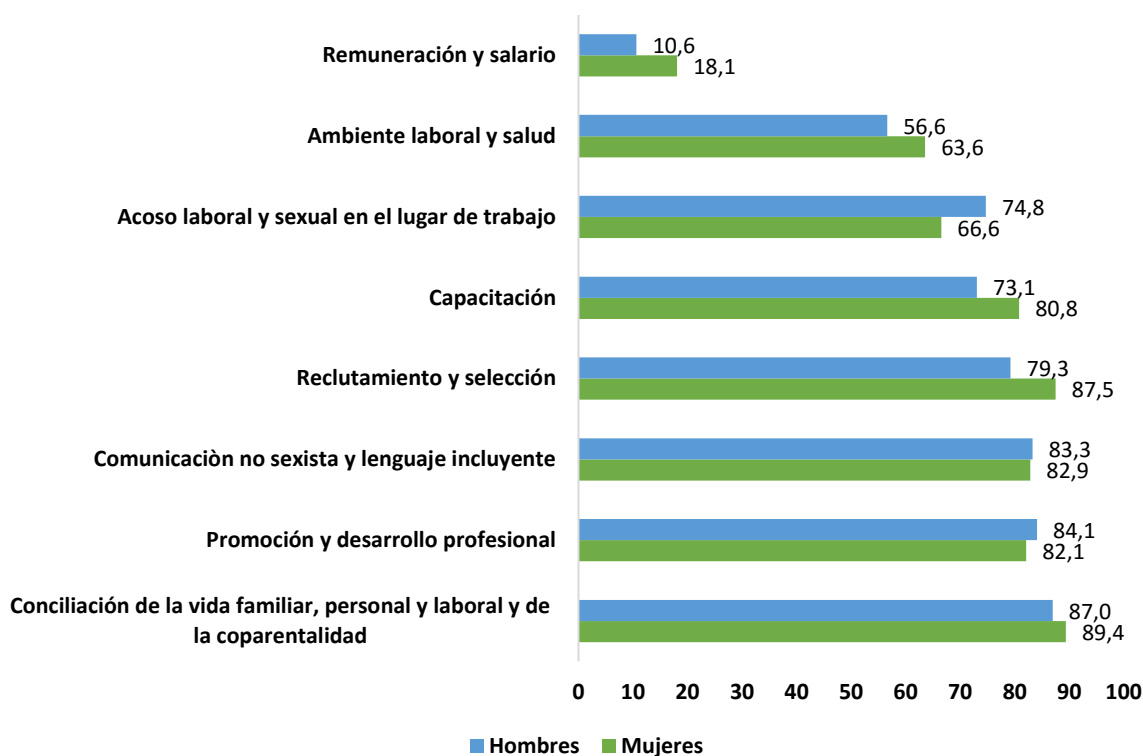


Fuente. Encuesta Equipares, 2017

Se observan ciertas diferencias entre hombres y mujeres. Ambos sexos reportan el mayor porcentaje en la dimensión de conciliación. En segundo lugar de importancia para las mujeres, se encuentra la dimensión de reclutamiento y selección, sobre la cual el 87,5% reporta un beneficio personal, mientras que para los hombres el segundo lugar lo ocupa la dimensión de acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo⁵³.

⁵³ La percepción de mayores beneficios personales por parte de los hombres en la dimensión de acoso laboral y sexual podría estar relacionado con dos asuntos: i) altos niveles de sensibilización a partir de las acciones emprendidas en el marco del programa y ii) la expresión de un discurso “políticamente correcto”.

Gráfico 15. Porcentaje de trabajadores/as de las empresas vinculadas a Equipares que manifiestan beneficio personal por dimensión y sexo



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

Para profundizar sobre los beneficios, el equipo evaluador clasificó las medidas entre medidas duras y medidas blandas con base en su alcance y capacidad para lograr cambios concretos en la vida de las mujeres trabajadoras.

Para cada dimensión se definieron criterios específicos, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 43. Criterios para clasificar las medidas adoptadas por las empresas incluidas en la evaluación entre medidas blandas y medidas duras

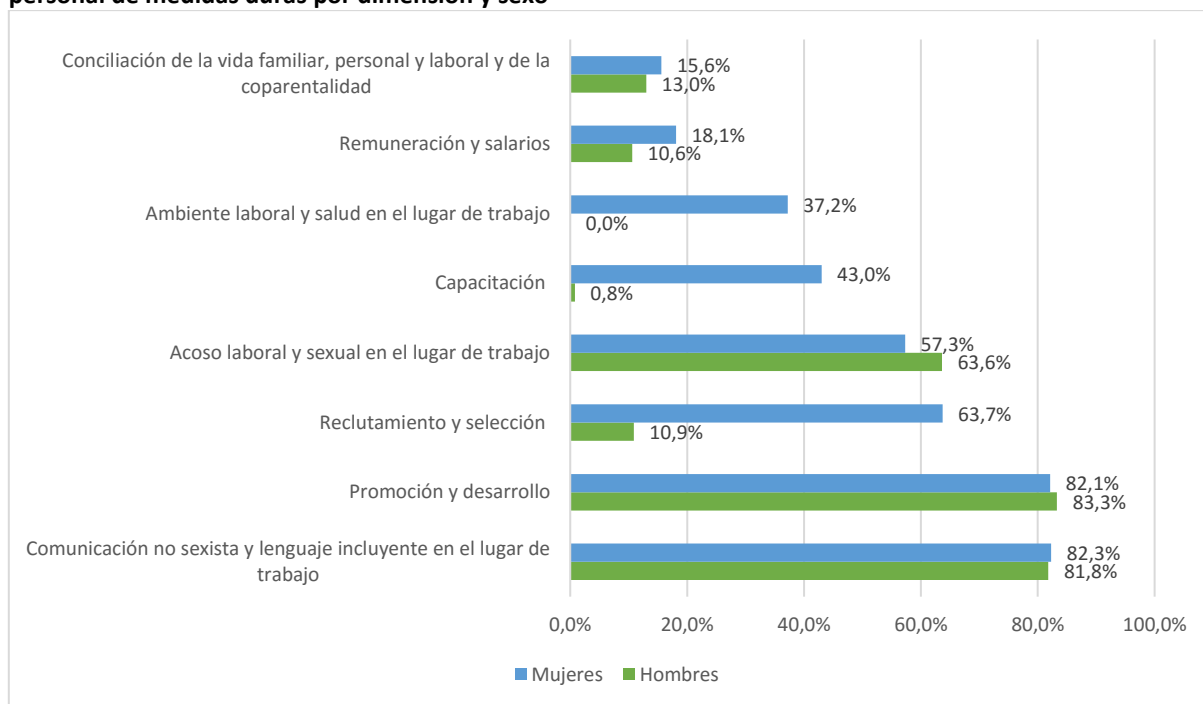
Dimensión	Medidas blandas	Medidas duras
Reclutamiento y selección	Medidas relacionadas con divulgación, cambio de formatos e inclusión de lenguaje incluyente en convocatorias. Medidas enfocadas en los <i>medios</i> .	Medidas activas que directamente amplían la participación de las mujeres en los procesos de reclutamiento y selección. Medidas enfocadas en el <i>resultado</i> .

Dimensión	Medidas blandas	Medidas duras
Promoción y desarrollo	Medidas relacionadas con divulgación. Medidas enfocadas en los <i>medios</i> .	Medidas que promueven explícitamente el ascenso de mujeres. Medidas enfocadas en los <i>resultados</i> .
Capacitación	Medidas relacionadas con capacitaciones generales, que brindan igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.	Medidas de capacitación específicas para promover el liderazgo y empoderamiento de las mujeres, diseñadas para las mujeres.
Remuneración y salarios	Otras medidas distintas a las enunciadas como medidas duras.	Medidas que garantizan estructuras salariales sin sesgo de género, es decir aseguran principio de equidad de pago.
Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y de la coparentalidad	Medidas que impulsan acciones o actividades coyunturales en relación con las responsabilidades de la vida familiar y personal.	Medidas que permiten a los y las trabajadoras ajustar su jornada y presencialidad en las empresas considerando su vida familiar y personal (horarios flexibles, teletrabajo, etc.). Son medidas de carácter estructural, de mediano y largo plazo.
Acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo	Medidas que informan y sensibilizan sobre estas temáticas.	Medidas enfocadas en la materialización del trámite adecuado, eficaz, seguro y confiable de este tipo de situaciones: creación de una instancia específica, creación de una línea de denuncia. Es decir, la empresa dispone medios y mecanismos que aumentan la probabilidad de se tramiten apropiadamente estas situaciones.
Ambiente laboral y salud en el lugar de trabajo	Medidas que promocionan, promueven y sensibilizan sobre temáticas asociadas con el ambiente laboral y salud en el lugar de trabajo.	Medidas que materializan la garantía de mejores condiciones en el ambiente laboral y salud en el lugar de trabajo para las mujeres (por ejemplo: creación de una sala de lactancia).
Comunicación no sexista y lenguaje incluyente en el lugar de trabajo	Medidas que promueven e impulsan el lenguaje incluyente y no sexista.	Medidas que materializan la garantía de uso de lenguaje incluyente y no sexista.

Fuente: Elaboración propia

A diferencia del análisis conjunto de medidas (blandas y duras) donde las diferencias de beneficios entre hombres y mujeres eran reducidas (no superaban en ninguna dimensión los 8 puntos porcentuales), el análisis específico de las medidas duras muestra diferencias importantes entre hombres y mujeres para tres dimensiones: reclutamiento y selección; capacitación; y ambiente laboral, lo que indica que en estas dimensiones se están produciendo mayores cambios concretos a favor de las mujeres, aportando a mejoras en la equidad en el entorno laboral.

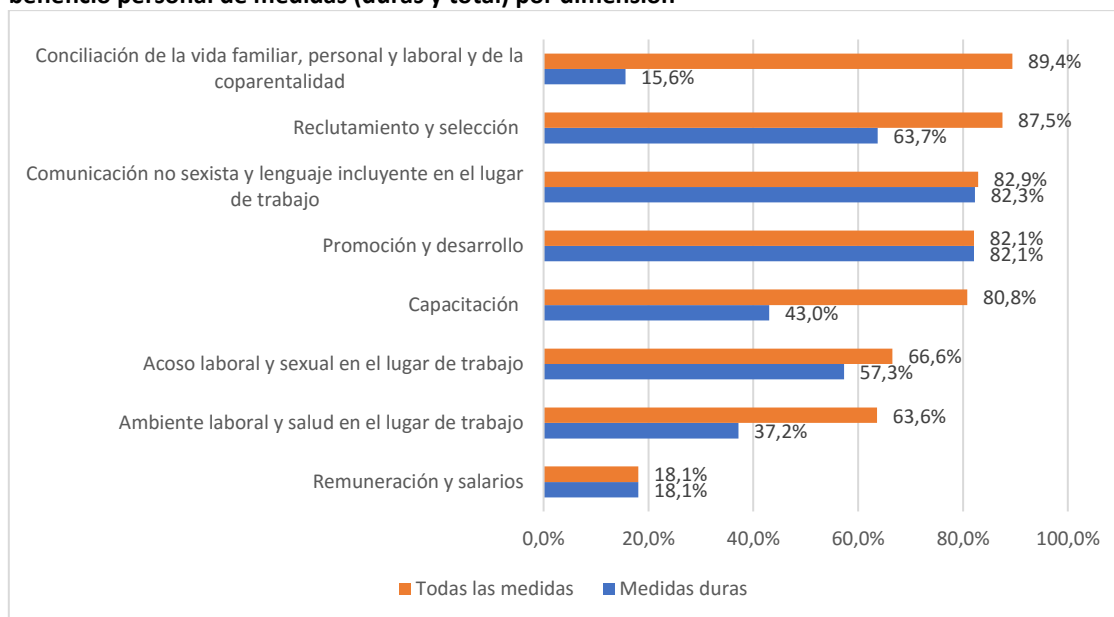
Gráfico 16. Porcentaje de trabajadores/as de las empresas vinculadas a Equipares que manifiestan beneficio personal de medidas duras por dimensión y sexo



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

Para el caso de cinco dimensiones: conciliación de la vida familiar, laboral y personal; reclutamiento y selección; capacitación; acoso laboral y sexual; y ambiente laboral y salud en el lugar de trabajo, se observan reducciones importantes en el porcentaje de mujeres que reciben beneficios, pues en dichas dimensiones existe alta presencia de medidas de carácter coyuntural, de difusión y sensibilización, es decir medidas blandas.

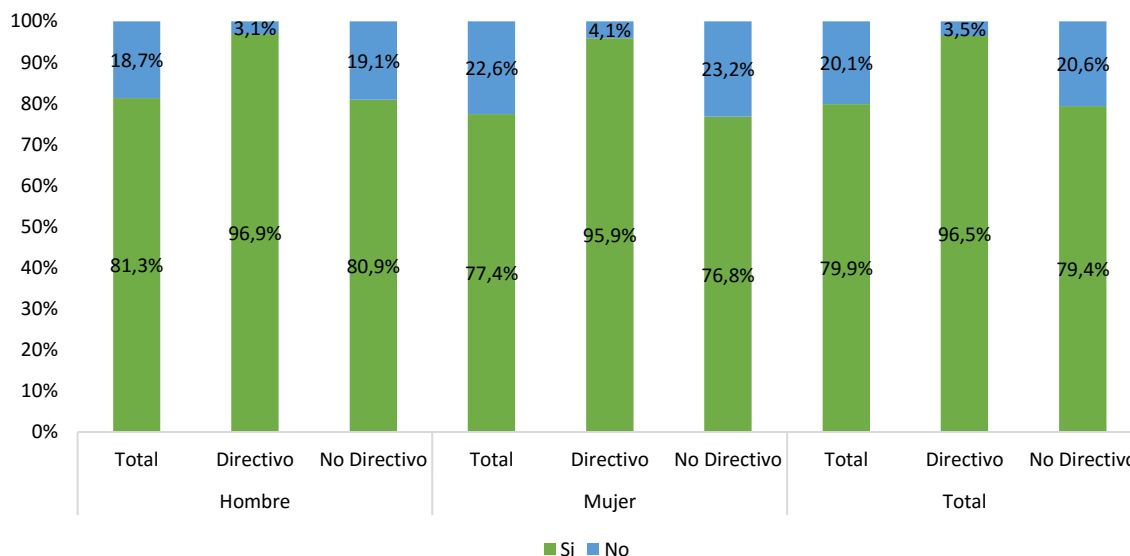
Gráfico 17. Porcentaje de mujeres trabajadoras de las empresas vinculadas a Equipares que manifiestan beneficio personal de medidas (duras y total) por dimensión



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

Sobre beneficios para la empresa a nivel general (mirando en conjunto todas las dimensiones) el 81,33% de los trabajadores/as consideran que el involucramiento de la empresa en el programa Equipares reportó beneficios para la empresa. En general, los directivos/as y los hombres tiene una percepción mayor de este tipo de beneficios.

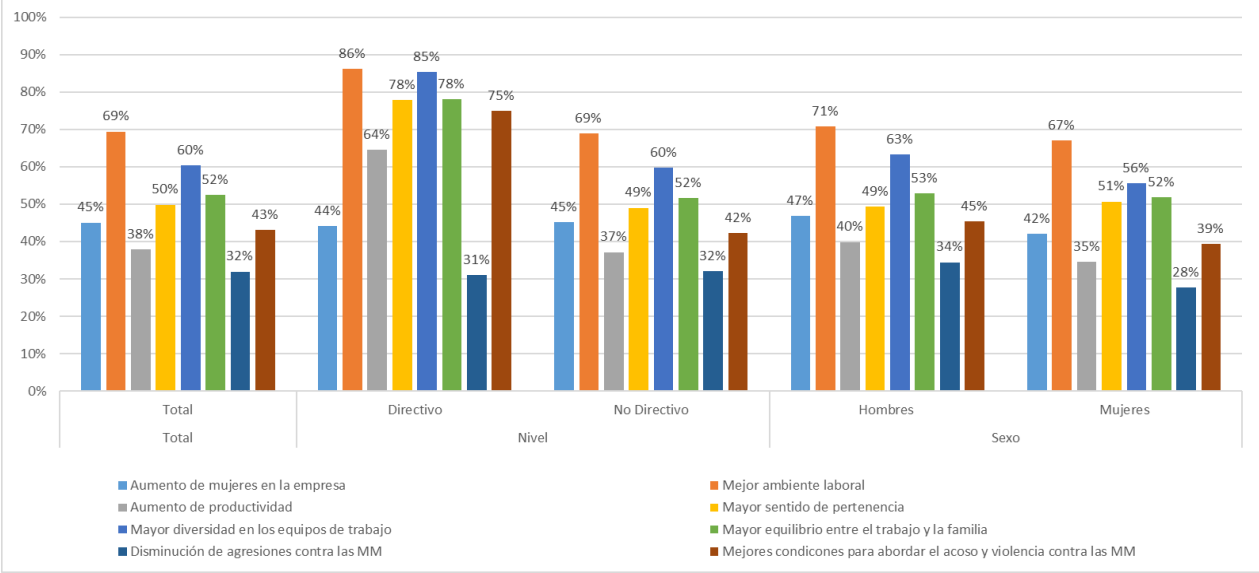
Gráfico 18. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según percepción de Beneficios Organizacionales obtenidos a partir de las medidas implementadas con ocasión del Programa Equipares



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

El tipo de beneficios para la empresa abarca las dimensiones productivas, de ambiente laboral y de calidad de vida, de capacidades para hacer frente a situaciones de violencias en contra de las mujeres, reducción de agresiones a las mujeres, la mayor diversidad en los equipos, el mayor equilibrio entre la vida familiar, personal y el trabajo. El mayor beneficio, percibido por el 69% de los trabajadores/as es un mejor ambiente laboral; el segundo se refiere a la mayor diversidad de los equipos de trabajo (60%) y en tercer lugar el equilibrio entre la vida familiar, personal y laboral (52%). En estos casos, y para prácticamente todos los beneficios, permanece la tendencia de que los y las directivos perciben mayores beneficios que las personas de otros niveles, así como los hombres frente a las mujeres.

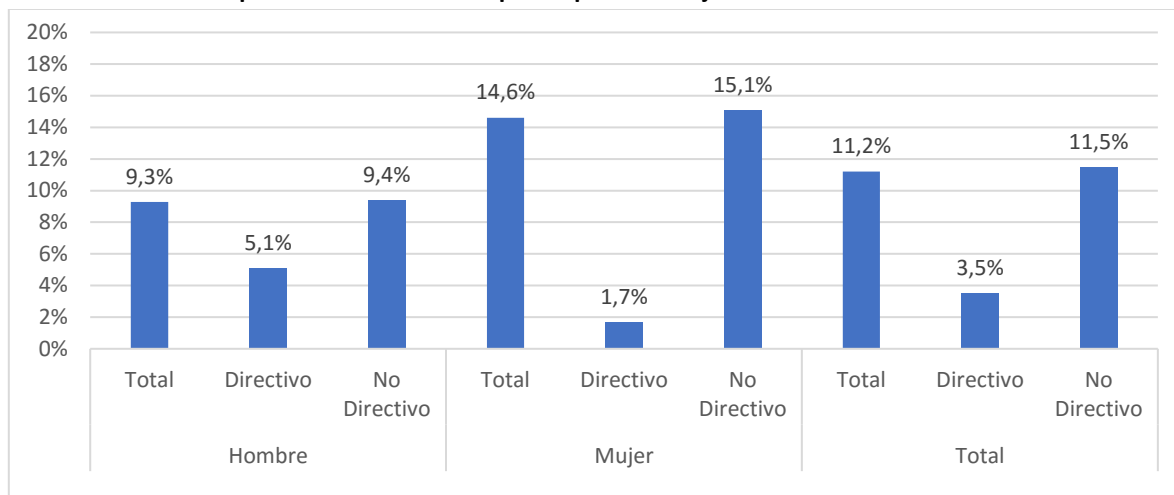
Gráfico 19. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel según beneficios organizacionales percibidos a partir de Equipares



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

El 11,2% de los y las trabajadoras consideran que la empresa pudo adoptar medidas adicionales para avanzar hacia la equidad para las mujeres. Para las mujeres no directivas este porcentaje llega al 15,1%. Las personas del nivel directivo, tanto a nivel global como hombres directivos y mujeres directivos, manifiestan en proporciones mucho menores esta opinión.

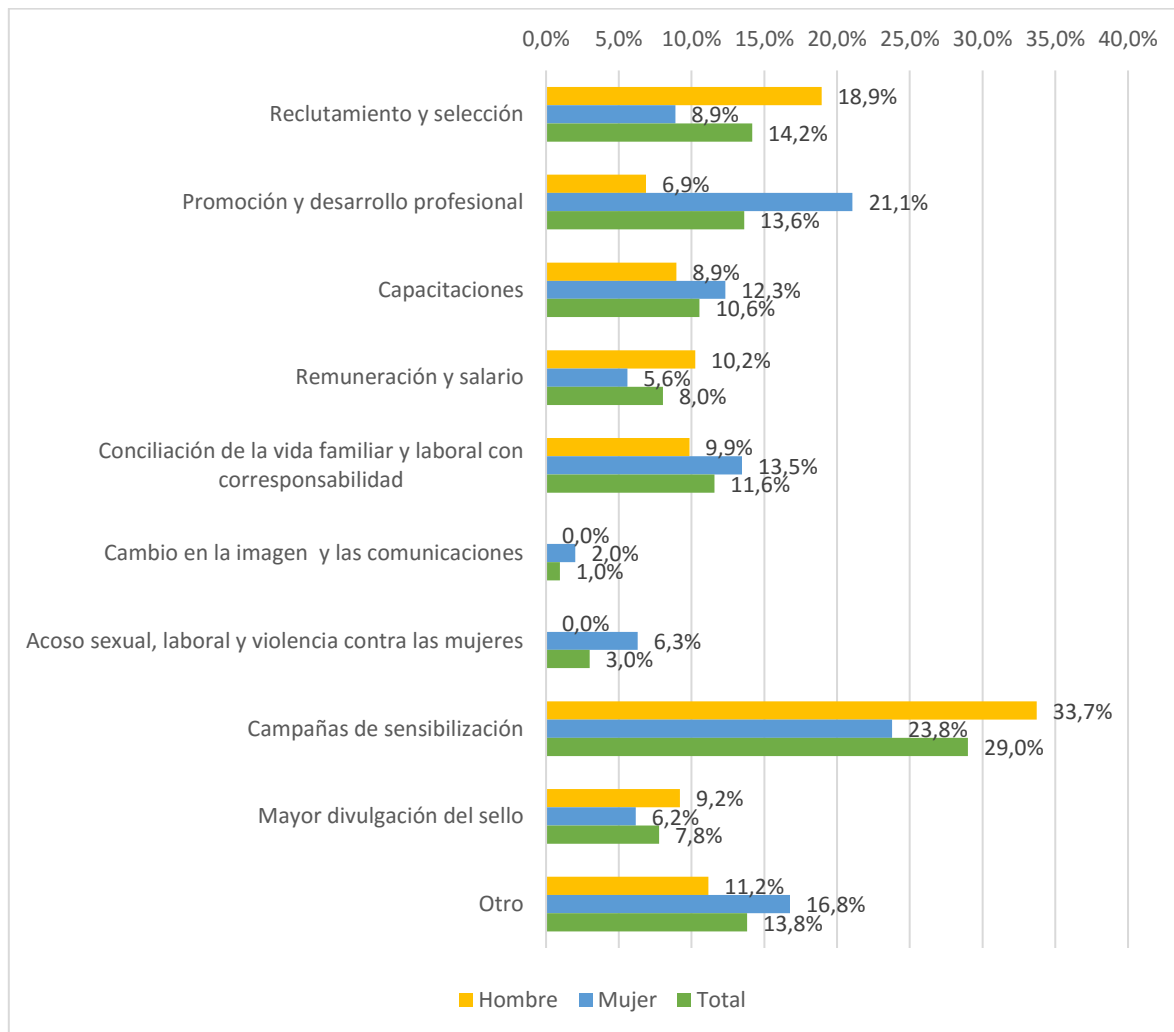
Gráfico 20. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel que considera que la empresa pudo haber adoptado medidas adicionales para avanzar hacia la equidad para las mujeres



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

Las personas que consideraron que debieron implementarse medidas adicionales, también manifestaron qué tipo de medidas debieron incluirse, las cuales se presentan en el siguiente gráfico. Existen diferencias importantes entre mujeres y hombres. Los porcentajes más altos para ellas se relacionan con campañas de sensibilización (23,8%) y medidas de promoción y desarrollo profesional (21,1%). Para ellos, campañas de sensibilización (33,7%) y medidas en la dimensión de reclutamiento y selección (18,9%).

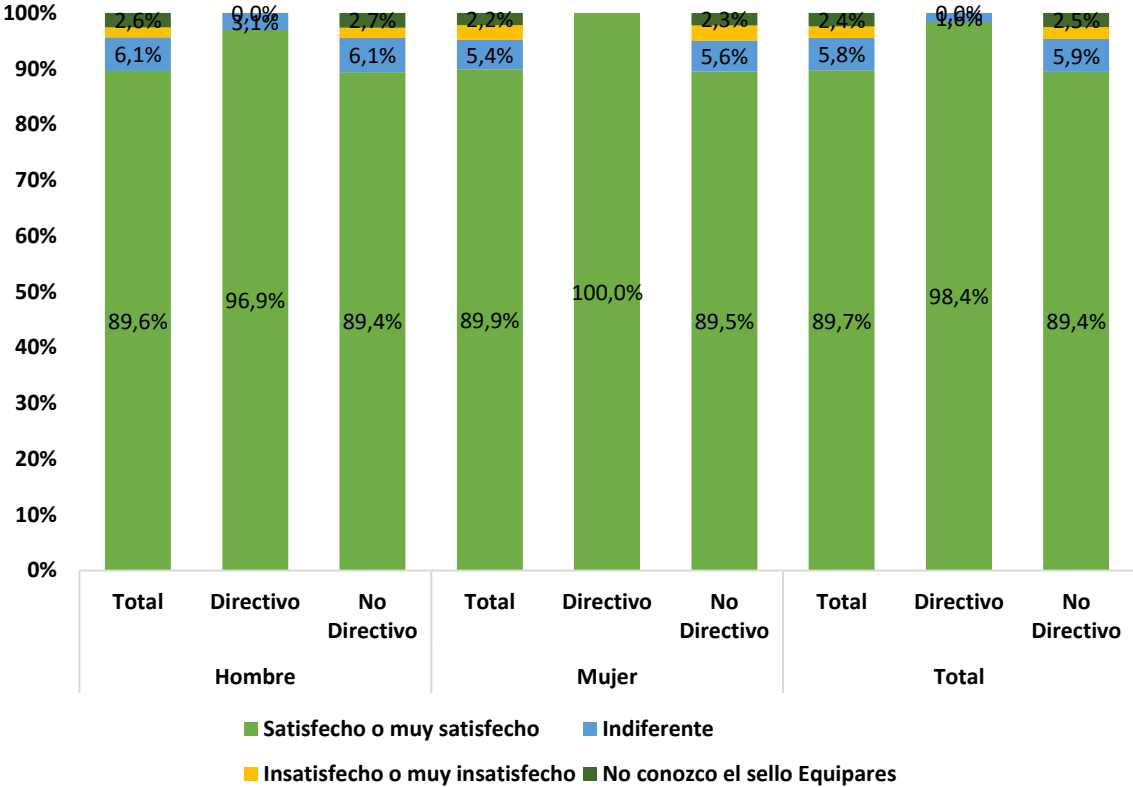
Gráfico 21. Dimensiones o aspectos sugeridos por los/as trabajadores/as que opinan que se pudo haber hecho algo más en el marco del Programa Equipares



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

En términos de la satisfacción, el 89,7% de los y las trabajadoras manifestaron encontrarse satisfechos. En el caso del personal directivo, las mujeres expresaron un 100% de satisfacción con Equipares.

Gráfico 22. Porcentaje de trabajadores/as por sexo y nivel en la empresa según sentimiento de satisfacción frente a la certificación de la empresa con el Sello Equipares



Fuente. Encuesta Equipares, 2017

2.1.5. Factores asociados a los beneficios del Programa Sello laboral EQUIPARES

A partir de los resultados de la Encuesta y con el fin de complementar el análisis de los resultados del programa, se creó un modelo econométrico logístico multinomial cuyo objetivo es comprender si existen variables que determinan la posibilidad de que un/a trabajador/a sea directamente beneficiado, con una o más medidas (beneficios), en cada una de las ocho dimensiones que ha establecido el programa⁵⁴.

Se realizaron modelos individuales por cada dimensión y un modelo general de modo que se logren identificar las diferencias particulares de cada eje temático y de las apuestas del programa (dimensiones).

⁵⁴ Considerando que las medidas adoptadas son disímiles y heterogéneas en cada empresa para dar respuesta en las ocho dimensiones del programa, se construye una variable por dimensión que permita contabilizar el total de medidas que de manera directa benefició a la trabajadora o a el trabajador.

Para la construcción del modelo se crea como variable dependiente, siguiendo el análisis presentado en las secciones previas, una variable que contabiliza el total de beneficios recibidos por dimensión (total de medidas de equidad de las que se beneficia una trabajadora o trabajador). De esta manera se busca explicar los factores que inciden en la probabilidad de obtener beneficios y específicamente, del tránsito entre no tenerlos y tener uno o tener dos o más beneficios. De esta manera, la variable respuesta toma tres valores: 1. Ningún beneficio (ninguna medida); 2. Un beneficio percibido (una sola medida) y 3. Dos o más beneficios (medidas).

En los modelos, uno por dimensión, la categoría que se toma como referencia para las estimaciones en el modelo multinomial es la relacionada con obtener un solo beneficio en la dimensión respectiva. De este modo, los coeficientes estimados se interpretan como la relación de las probabilidades entre obtener dos o más beneficios y obtener un solo y la relación entre no obtener beneficios y obtener uno solo. En el modelo agregado se utilizaron 4 categorías: 1. 0 a 7 beneficios; 2. 8 a 11 beneficios; 3. 12 a 14 beneficios y 4. 15 a 21 beneficios. Las categorías fueron construidas a partir de los cuartiles de la distribución total de beneficios. Para este modelo se toma como categoría referente la relacionada con 0 a 7 beneficios.

A continuación, se presenta la formulación del modelo y los parámetros técnicos utilizados en la especificación de los mismos.

En el modelo logístico multinomial se tienen k categorías sobre las cuales se realizan $k-1$ regresiones logísticas binarias independientes, donde se toma una de las categorías como pivote y las restantes $k-1$ categorías son comparadas contra el pivote. Suponiendo que se selecciona la categoría k -ésima de las k categorías como el pivote se tiene:

$$\frac{P(y_i = 1)}{P(y_i = k)} = \beta_1 X_i$$

$$\ln \frac{P(y_i = 2)}{P(y_i = k)} = \beta_2 X_i$$

$$\vdots$$

$$\ln \frac{P(y_i = k - 1)}{P(y_i = k)} = \beta_{k-1} X_i$$

Usando el hecho de que todas las k probabilidades deben sumar 1, se obtiene el siguiente resultado:

$$P(y_i = K) = \frac{1}{1 + \sum_{k=1}^{K-1} e^{\beta_k \cdot X_i}}$$

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{logit}(y = \text{m\u00e1s de un beneficio}) = \text{Log} \left[\frac{P(Y = \text{m\u00e1s de un beneficio})}{1 - (p = \text{m\u00e1s de un beneficio})} \right] \\ \quad = \beta_0 + \beta_1 * x_{i1} + \beta_2 * x_{i2} + \dots + \beta_p * x_{in} \text{ para } i = 1 \dots n \\ \\ \text{logit}(y = \text{ning\u00fan beneficio}) = \text{Log} \left[\frac{P(Y = \text{ning\u00fan beneficio})}{1 - (p = \text{ning\u00fan beneficio})} \right] \\ \quad = \beta_0 + \beta_1 * x_{i1} + \beta_2 * x_{i2} + \dots + \beta_p * x_{in} \text{ para } i = 1 \dots n \end{array} \right.$$

En el modelo implementado, la categor\u00eda de referencia es *tener un beneficio* y se contrasta con las categor\u00edas de *dos o m\u00e1s beneficios* y *ning\u00fan beneficio*, donde X_i es una fila de vectores que contienen el conjunto de variables explicativas asociadas con la observaci\u00f3n i y β_i es el conjunto de los coeficientes de regresi\u00f3n asociados con la categor\u00eda k .

Las variables utilizadas para explicar la contabilidad de beneficios correspondieron a factores individuales del trabajador o trabajadora y otros de contexto, como se presentan a continuaci\u00f3n:

1. Pertenencia a grupos \u00e9tnicos (pertenece a grupos \u00e9tnicos o no pertenece a grupos \u00e9tnicos).
2. Sexo (hombre o mujer).
3. Cargo (Directivo o No directivo).
4. Perfil del trabajador o trabajadora (Hombre otros niveles, Hombre directivo, Mujer otros niveles o Mujer directivo).
5. Estado civil (Divorciado/a, separado/a, viudo/a, soltero/a, casado/a o en uni\u00f3n libre).
6. Ascenso en el cargo (fue ascendido en la empresa o no fue ascendido). Esta variable es involucrada como variable respuesta en la dimensi\u00f3n B "Promoci\u00f3n y desarrollo profesional", en el resto de dimensiones es tomada como variable explicativa.
7. Edad (Menor de 30 a\u00f1os, de 30 a 40 a\u00f1os, de 40 a 50 a\u00f1os o Mayor a 50).
8. Tenencia de hijos (tiene hijos y/o hijas o no tiene hijos e hijas) o en algunos modelos se implementa el total de hijos e hijas.
9. Antig\u00fcedad en la empresa (Con menos de 5 a\u00f1os, entre 5 y 10 a\u00f1os o M\u00e1s de 10 a\u00f1os).
10. Actualmente estudia (estudiante o no es estudiante). Esta variable es involucrada como variable respuesta en la dimensi\u00f3n C "Capacitaciones", en el resto de dimensiones es tomada como variable explicativa.
11. Nivel educativo (T\u00e9cnica o tecnol\u00f3gica, universitaria o posgrado)

12. Región geográfica de ubicación de la sede de la empresa y residencia del trabajador o trabajadora

Los resultados de los modelos se encuentran en dos cuadros consolidados que se presentan al final de la sección y los cuales incluyen los parámetros estadísticos que dan cuenta de la bondad de ajuste de los modelos y los resultados específicos en términos de las tasas de efecto relativo (odds ratio) y el nivel de significancia asociado a cada variable de interés y descrita anteriormente. Asimismo, se presenta un cuadro con los resultados del modelo en el cual se agregan los beneficios y a partir del mismo se derivan los hallazgos resumidos de la evaluación en materia de los factores asociados a los beneficios otorgados por el programa Sello laboral EQUIPARES.

2.1.5.1. Principales resultados por dimensión de equidad laboral

1. Dimensión A. Reclutamiento y selección

En términos generales, los parámetros del modelo muestran un ajuste apropiado del mismo, los coeficientes de explicación del modelo pseudo- R^2 aducen a un porcentaje de explicación superior al 38% a partir del coeficiente de Nagelkerke. En este modelo se aprecia que el 65% de las observaciones se clasificaron bien.

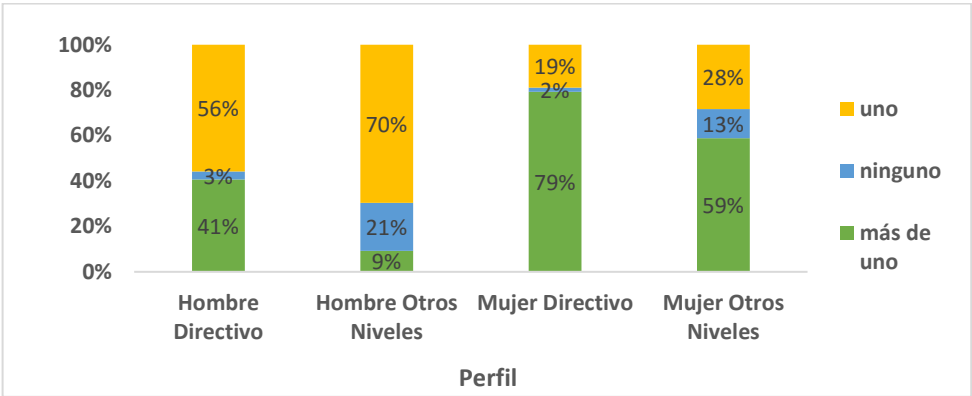
Las variables que explican el acceso e incremento en los beneficios relacionados con el reclutamiento y selección de personal con enfoque de género se refieren principalmente, al perfil dentro de la empresa (combinación entre el cargo y el sexo del trabajador o trabajadora) y la pertenencia a grupos étnicos.

En general, los hombres tienen menor posibilidad de acceder a las medidas desarrolladas en esta dimensión en comparación con las mujeres. Se trata de medidas incluyentes, donde pueden acceder hombres y mujeres, pero hay un efecto notorio en la direccionalidad hacia las mujeres que apunta a reducir las brechas en acceso a la demanda laboral y los estereotipos relacionados con los trabajos tradicionalmente desarrollados por mujeres. Los efectos marginales indican que por cada 100 hombres directivos que tienen solo un beneficio, existen 3 que tienen más de 1 beneficio.

En el caso de ser hombre en otros niveles dentro de las empresas, es menos probable tener más de un beneficio que exclusivamente solo un beneficio, es decir que por cada 100 hombres en otros niveles que reciben solo un beneficio, 3 tienen más de un beneficio.

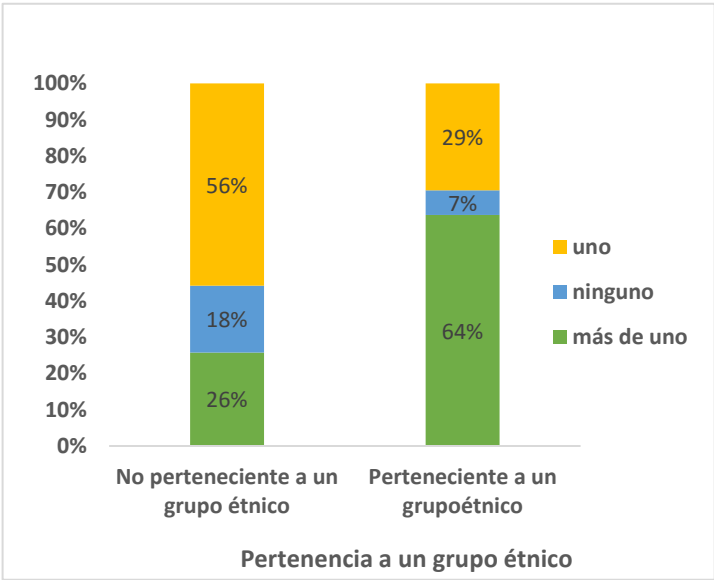
Resulta importante resaltar que para los hombres directivos se incrementa la probabilidad de tener un beneficio con respecto a no recibir ninguno, es decir de cada 100 hombres que reciben algún beneficio, 15 no reciben ninguno y en el caso de los hombres en otros niveles, se tiene que la oportunidad de recibir un beneficio en vez de ninguno, es mayor, lo que significa que de cada 100 hombres en otros niveles dentro de la empresa que reciben un solo beneficio, 50 no reciben ningún beneficio.

Gráfico 23. Beneficios recibidos por perfil



Fuente. Elaboración propia

Gráfico 24. Beneficios recibidos por grupo étnico



Fuente. Elaboración propia

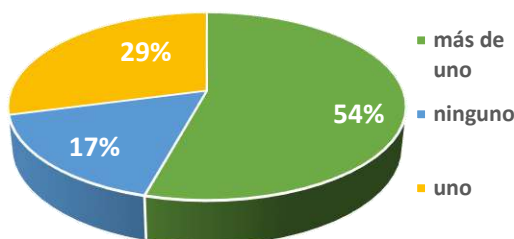
Otro resultado relevante en esta dimensión corresponde a los efectos positivos del programa para los grupos étnicos. Las trabajadoras y los trabajadores que no pertenecen a un grupo étnico tienen menor probabilidad de beneficiarse de 2 o más medidas en comparación con una sola medida. Lo que se traduce en que de cada 100 trabajadores o trabajadoras que no pertenecen a un grupo étnico y que se benefician de una medida, solo 10 se benefician de 2 o más medidas.

2. Dimensión B. Promoción y desarrollo profesional

Los parámetros del modelo muestran un ajuste mínimo pero significativo del mismo, los coeficientes de explicación del modelo pseudo- R^2 aducen a un porcentaje de explicación del 8,5% a partir del coeficiente de Nagelkerke.

Las variables que explican el acceso e incremento en los beneficios relacionados con la promoción y desarrollo profesional del personal con enfoque de género se refieren principalmente al hecho de ser un hombre directivo, tener formación técnica o tecnológica y el grupo étnico con una confianza del 95%.

Gráfico 25. Porcentaje de beneficiarios en la dimensión B según número de beneficios



Fuente. Elaboración propia

Los hombres que pertenecen a un cargo directivo tienen 4 veces la probabilidad de recibir más de beneficio que un solo beneficio, y si el trabajador o trabajadora cuentan con formación técnica o tecnológica la probabilidad de recibir más de un beneficio es menor que la probabilidad de recibir sólo un beneficio. Por otra parte, las personas que no pertenecen a un grupo étnico tienen 4 veces la probabilidad de no recibir ningún beneficio que sólo un beneficio.

3. Dimensión C. Capacitaciones

En la dimensión de las capacitaciones, los parámetros del modelo muestran un ajuste mínimo pero significativo del mismo, los coeficientes de explicación del modelo pseudo- R^2 aducen a un porcentaje de explicación del 10,55% a partir del coeficiente de Nagelkerke.

Las variables que explican el acceso e incremento en los beneficios relacionados con las capacitaciones de personal con enfoque de género se refieren principalmente al grupo étnico, edad o haber recibido un ascenso. Los efectos marginales indican que los trabajadores y trabajadoras que no pertenecen a un grupo étnico tienen menor probabilidad de obtener más de un beneficio en comparación a la probabilidad de obtener un solo beneficio, es decir que de cada 100 trabajadoras o trabajadores que no pertenecen a un grupo étnico y que reciben un solo beneficio, 22 reciben más de 1 beneficio.

Las trabajadoras y los trabajadores jóvenes (menores a 30 años) tienen mayor probabilidad de beneficiarse de las medidas dispuestas para capacitación y formación establecidos por las empresas, asimismo, la posibilidad de acceder a los cursos o programas de capacitación se reducen a medida que incrementa la edad de las trabajadoras y los trabajadores. Las personas que pertenecen al grupo etario de 30 a 40 tienen menor probabilidad de obtener más de un beneficio que un solo beneficio, es decir que por cada 100 trabajadores en esta edad que reciben un solo beneficio, existen 49 que reciben más de un beneficio. Y para los trabajadores del grupo etario de 40 a 50, la probabilidad de recibir un beneficio en vez de ninguno es mayor, lo que significa que por cada 100 trabajadores en este grupo etario que reciben un solo beneficio, se cuenta con 32 que no reciben ningún beneficio en esta dimensión.

También, si el trabajador o trabajadora no recibió ningún ascenso, la posibilidad de recibir más de un beneficio es menor que la de recibir solo uno, que es equivalente a que de cada 100 trabajadores o trabajadoras que reciben un beneficio en esta dimensión, 50 reciben más de un beneficio.

4. Dimensión D. Remuneración y salario

Los parámetros del modelo muestran un ajuste apropiado del mismo, los coeficientes de explicación del modelo pseudo- R^2 aducen a un porcentaje de explicación del 26,9% a partir del coeficiente de Nagelkerke y del 22% con el de McFaden.

Las variables que explican el acceso e incremento en los beneficios relacionados con la remuneración y salario del personal con enfoque de género se refieren principalmente al grupo étnico, nivel educativo y antigüedad. De este resultado también se deriva que no se evidencian diferencias en los salarios entre trabajadores y trabajadoras, resultado que también se validó haciendo un modelo particular utilizando como variable respuesta el salario mensual medido en rangos de salarios mínimos y en el cual no se halló diferencias

significativas según el sexo controlando por la antigüedad y cargo del trabajador o trabajadora.

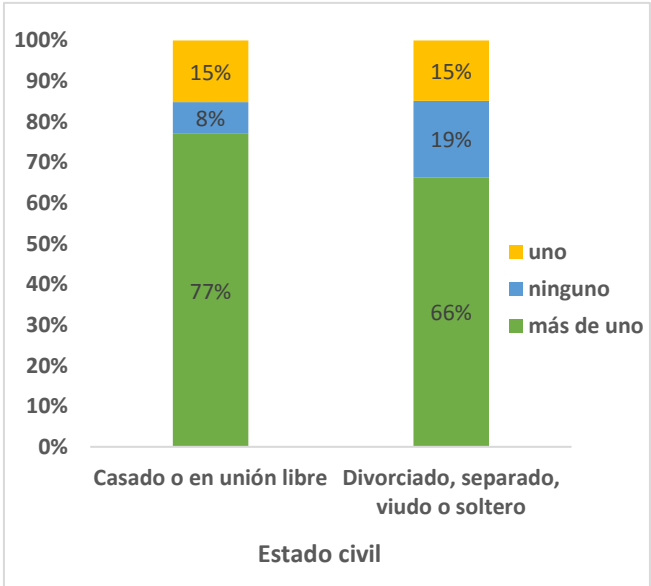
Los efectos marginales indican que los trabajadores y las trabajadoras que no pertenecen a un grupo étnico tienen 7 veces más probabilidad de no recibir ningún beneficio que la de recibir un solo beneficio en esta dimensión. Además, los trabajadores y trabajadoras que tienen nivel educativo ya sea, preescolar, primaria o secundaria tienen menor probabilidad de recibir ningún en comparación de recibir un solo beneficio. En otras palabras, significa que de cada 100 trabajadores o trabajadoras que no tienen nivel educativo, preescolar, primaria o secundaria y que reciben solo un beneficio, 11 no reciben ningún beneficio.

5. Dimensión E. Conciliación de la vida familiar y laboral con la coparentalidad

En esta dimensión los parámetros del modelo muestran un ajuste mínimo pero significativo del mismo, los coeficientes de explicación del modelo pseudo- R^2 aducen a un porcentaje de explicación del 8% a partir del coeficiente de Nagelkerke.

Las variables que explican el acceso e incremento en los beneficios relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral con la coparentalidad del personal con enfoque de género se refieren principalmente al estado civil y el hecho de ascender de cargo.

Gráfico 26. Porcentaje de beneficios según estado civil



Los efectos marginales indican que los trabajadores y trabajadoras que están casados o en unión civil, tienen menos probabilidad de tener ningún beneficio que la de tener un único beneficio, y si el trabajador o trabajadora no recibió un ascenso, tiene el doble de posibilidades de obtener un solo beneficio en comparación a tener ningún beneficio.

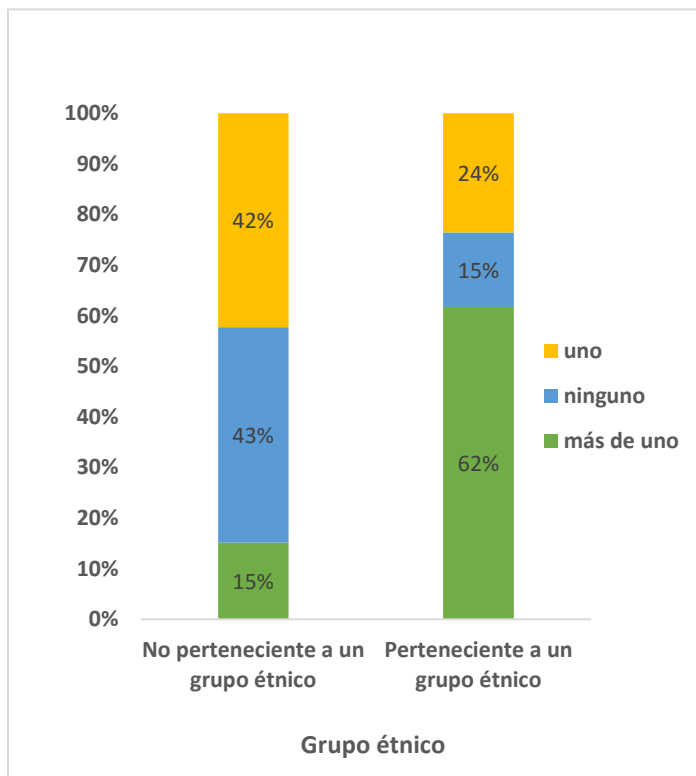
Fuente. Elaboración propia

6. Dimensión F. Ambiente laboral y salud y calidad de vida personal

Los parámetros del modelo muestran un ajuste apropiado del mismo, los coeficientes de explicación del modelo pseudo- R^2 aducen a un porcentaje de explicación del 21,8% a partir del coeficiente de Nagelkerke y 10% con el de McFaden.

Las variables que explican el acceso e incremento en los beneficios relacionados con el ambiente laboral y salud y calidad de vida personal de los trabajadores y trabajadoras con enfoque de género se refieren principalmente al grupo étnico, tener hijos, ser ascendido y al perfil profesional en la empresa.

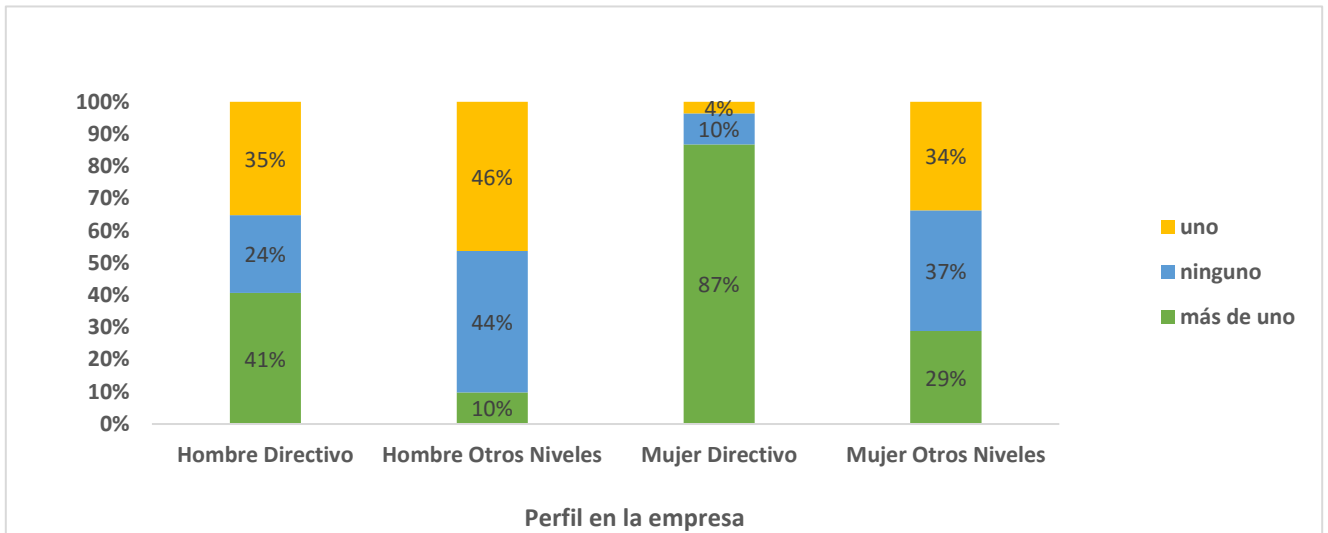
Gráfico 27. Porcentaje de beneficiados/as por grupo étnico



Los efectos marginales indican que los trabajadores o trabajadoras que no pertenecen a un grupo étnico tienen mayor probabilidad de recibir solo un beneficio que más de un beneficio. Es decir, que de 100 trabajadores o trabajadoras que reciben un beneficio que no pertenecen a un grupo étnico, 17 reciben 2 o más beneficios. Además, los hombres directivos tienen menor probabilidad de beneficiarse de más de una medida en esta dimensión, por cada 100 hombres directivos que reciben un beneficio, 10 reciben más de un beneficio: así mismo, de Fuente. Elaboración propia

cada 100 hombres en otros niveles con un solo beneficio, 18 tienen más de un beneficio.

Gráfico 28. Porcentaje de beneficiados/as según perfil en la empresa

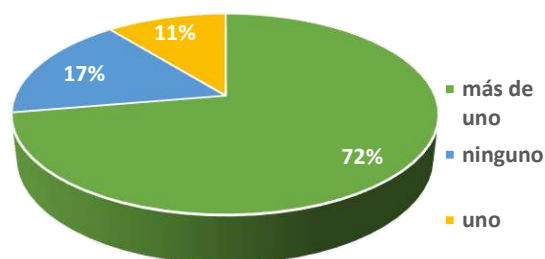


Fuente. Elaboración propia

7. Dimensión G. Cambio en la imagen y las comunicaciones de la empresa

En términos generales, el logaritmo de la verosimilitud presenta que la inclusión de los parámetros no es significativa, es decir, las variables de interés no inciden en los beneficios diseñados por la empresa y derivados del cambio en la imagen y las comunicaciones con un lenguaje y propuesta con enfoque de género.

Gráfico 29. Porcentaje de beneficiarios en la dimensión G según número de beneficios



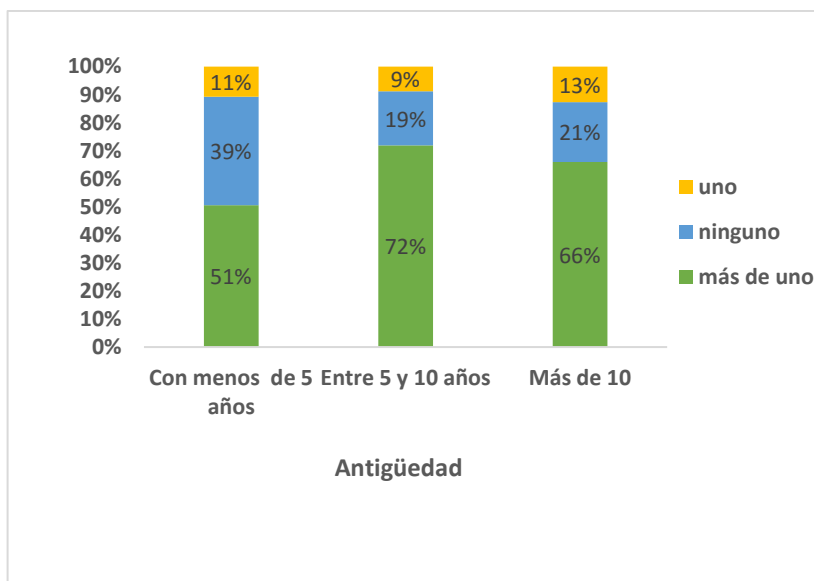
Fuente. Elaboración propia

8. Dimensión H. Acoso sexual, laboral y violencia contra las mujeres

Los coeficientes de explicación del modelo pseudo- R^2 aducen a un porcentaje de explicación del 10,3% a partir del coeficiente de Nagelkerke, lo cual es un ajuste mínimo pero significativo en términos estadísticos.

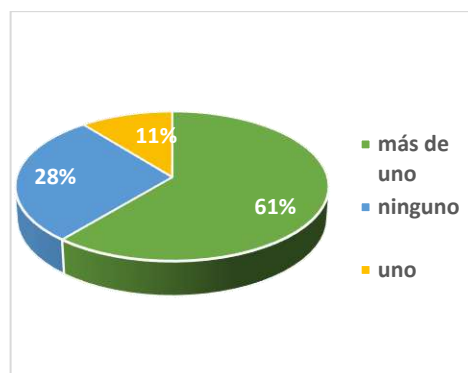
Las variables que explican el acceso e incremento en los beneficios relacionados con el acoso sexual, laboral y violencia contra las mujeres se refieren principalmente al grupo étnico, la antigüedad y al perfil en la empresa. Los efectos marginales indican que las personas con antigüedad menor a 5 años tienen mayor probabilidad de no obtener beneficios en vez de un solo beneficio, es decir que por cada 100 personas que reciben un solo beneficio, 210 no reciben ningún beneficio. Sin importar las características sociodemográficas de los trabajadores y trabajadoras existe una alta probabilidad de recibir más de 1 beneficio en vez de uno solo, a partir del intercepto del modelo.

Gráfico 30. Beneficios según antigüedad



Fuente. Elaboración propia

Gráfico 31. Porcentaje de personas beneficiadas en cantidad para la dimensión H



Fuente. Elaboración propia

2.1.5.2. Modelo agregado de beneficios

En términos generales, los parámetros del modelo muestran un ajuste apropiado del mismo, los coeficientes de explicación del modelo pseudo- R^2 aducen a un porcentaje de explicación del 33,44% a partir del coeficiente de Nagelkerke.

Las variables que explican el acceso e incremento en cualquiera de los 21 beneficios relacionados con el Programa Equipares son principalmente la pertenencia a grupos étnicos, tenencia de hijos e hijas, la región geográfica, el sexo del trabajador o trabajadora y el cargo en la empresa. De acuerdo con el exponencial del parámetro estimado de este último modelo, se concluye que de cada 100 trabajadores y trabajadoras, que no tienen hijos y reciben beneficios, tienen mayor probabilidad de recibir entre 0 a 7 beneficios que la de recibir de 12 a 14 beneficios o 15 a 21 beneficios, es decir por cada 100 trabajadores o trabajadoras sin hijos que reciben entre 0 a 7 beneficios, 533 reciben de 12 a 14 beneficios e independientemente, por cada 100 trabajadores y trabajadoras que reciben de 0 a 7 beneficios, 488 reciben de 12 a 14 beneficios.

En términos generales, las trabajadoras tienen mayor probabilidad de acceder a las medidas desarrolladas por el Sello EQUIPARES. Las trabajadoras cuentan con una probabilidad mayor de tener de 15 a 21 beneficios en vez de 0 a 7 beneficios, es decir por cada 100 mujeres con 0 a 7 beneficios, 1140 cuentan con 15 a 21 beneficios. Ahora bien, en el caso de los hombres, la probabilidad de recibir de 15 a 21 beneficios en vez de 0 a 7 es menor y significa que de cada 100 hombres con 0 a 7 beneficios, 12 cuentan con 15 a 21 beneficios.

Las personas que no pertenecen a un grupo étnico tienen menos probabilidad de recibir de 15 a 21 beneficios en vez de 0 a 7 beneficios. Según el exponencial del parámetro estimado, de cada 100 trabajadores o trabajadoras que reciben entre 0 a 7 beneficios, 211 reciben entre 15 a 21 beneficios.

Por regiones, se obtiene que en Antioquia de cada 100 trabajadores o trabajadoras que perciben entre 0 y 7 beneficios, uno recibe uno de 15 a 21 beneficios, es decir la probabilidad es menor. En la región Atlántica, por cada 100 trabajadores o trabajadoras que reciben entre 0 y 7 beneficios, 77 reciben entre 15 y 21 beneficios, es decir la probabilidad es menor. En Bogotá, por cada 100 trabajadores y trabajadoras que reciben entre 0 a 7 beneficios, 122 reciben entre 15 a 21 beneficios, lo que muestra una probabilidad menor. En la región central, por cada 100 trabajadoras o trabajadores con 0 a 7 beneficios, 2 reciben entre 15 a 21 beneficios, con el segundo caso de menor probabilidad. Finalmente, en la región oriental, de cada 100 trabajadores o trabajadoras que cuentan con 0 a 7 beneficios, 88 tienen de 15 a 21 beneficios, donde, como en las demás regiones anteriormente mencionadas, la probabilidad de recibir tantos beneficios es menor.

Finalmente, los directivos tienen una probabilidad muy alta de recibir de 12 a 14 y de 15 a 21 beneficios en comparación con recibir de 0 a 7 beneficios, es decir, la probabilidad de recibir de 12 a 14 beneficios y de 15 a 21 beneficios es superior a 6 veces la probabilidad de recibir 0 a 7 beneficios.

Cuadro 44. Parámetros de bondad de ajuste de los modelos

Modelo en la Dimensión	Significancia	Cox y Snell	Nagelkerke	McFadden	% buena clasificación
A	0	.329	.381	.200	65,0%
B	0,024	0.072	0.085	0.0396	61,0%
C	0	0,9	0,105	0,049	57,6%
D	0	.122	.269	.220	94,1%
E	0	.068	.086	.045	72,3%
F	0	.190	.218	.103	51,4%
G	0,25	.023	.030	.016	73,1%
H	0	.086	.103	.049	59,6%
Agregado	0	.334	.356	.147	43,6%

Fuente. Elaboración propia

Cuadro 45. Resultados de los modelos por dimensión según tasas de efecto relativo (odds ratio) y nivel de significancia de las variables

Numero de beneficios	Parámetro del modelo	Modelo en la Dimensión								
		A	B	C	D	E	F	G	H	
Más de Uno	Intersección	Odds ratio								
		Sig.	.000	0,960	.000	NA	.003	.000	.000	.003
	Número de hijos	Odds ratio	NA	0,904	1	NA	NA	NA	NA	NA
		Sig.		0,519	0					
	Perfil=Hombre Directivo	Odds ratio	.031	4,238	NA	NA	NA	.100	NA	2.955
		Sig.	.000	0,028				.006		.167
	Perfil=Hombre Otros Niveles	Odds ratio	.037	1,292	NA	NA	NA	.181	NA	1.454
		Sig.	.000	0,207				.000		.163
	Perfil=Mujer Directivo	Odds ratio	1.210	2,301	NA	NA	NA	2.810	NA	.613
		Sig.	.781	0,307				.232		.471
	Edad=30 a 40	Odds ratio	.609	2,009	,489	NA	1.256	NA	NA	.358
		Sig.	.327	0,107	,026		.602			.192
	Edad=30<	Odds ratio	.925	2,179	1	NA	.891	NA	NA	.576
		Sig.	.892	0,122	,265		.805			.526
	Edad=40 a 50	Odds ratio	.780	1,321	,436	NA	1.898	NA	NA	.274
		Sig.	.628	0,504	,042		.184			.096
	Grupo étnico=No perteneciente a un grupo étnico	Odds ratio	.104	1,775	,212	NA	.325	.152	.726	NA
		Sig.	.000	0,135	,038		.131	.000	.615	
	Estado civil=Casado o en unión libre	Odds ratio	.917	1,051	,837	NA	1.052	NA	NA	NA
		Sig.	.706	0,824	,467		.833			
	Hijos=No	Odds ratio	NA	0,741	,871	NA	NA	.239	1.150	1.388
		Sig.		0,377	,718			.000	.641	.285
	Estudiante=No	Odds ratio	1.164	1,087	NA	NA	.975	NA	NA	NA
		Sig.	.576	0,721			.924			
	Nivel educativo=Ninguno, preescolar, primaria o secundaria	Odds ratio	NA	0,698	1,90	NA	NA	NA	.419	1.697
		Sig.		0,317	,175				.032	.303
	Nivel educativo=Técnica o tecnológica	Odds ratio	NA	0,496	1,32	NA	NA	NA	.619	1.542
		Sig.		0,005	,348				.146	.255
Antigüedad=Con menos de 5 años	Odds ratio	1.760	1,018	,880	NA	NA	1.012	.748	.653	
	Sig.	.092	0,952	,721			.975	.400	.249	
Antigüedad=Entre 5 y 10 años	Odds ratio	1.879	0,696	,884	NA	NA	1.342	1.028	1.207	

Numero de beneficios	Parámetro del modelo	Modelo en la Dimensión								
		A	B	C	D	E	F	G	H	
		Sig.	.048	0,198	,693			.363	.941	.602
	Ascendido=No	Odds ratio	NA	NA	,506	NA	.661	.647	NA	NA
		Sig.			,006		.077	.134	NA	NA
Ninguno	Intersección	Odds ratio								
		Sig.	.416	0,34	,149	.150	.541	.106	.556	.082
	Número de hijos	Odds ratio	NA	0,983	1,27	.848	NA	NA	NA	NA
		Sig.		0,93	,266	.545				
	Perfil=Hombre Directivo	Odds ratio	.146	0,647	NA	.959	NA	1.005	NA	.744
		Sig.	.014	0,715		.961		.991	NA	.756
	Perfil=Hombre Otros Niveles	Odds ratio	.509	1,09	NA	1.097	NA	.867	NA	.822
		Sig.	.006	0,752		.796		.436	NA	.499
	Perfil=Mujer Directivo	Odds ratio	.433	0,866	NA	.276	NA	2.454	NA	.143
		Sig.	.467	0,909		.177		.314	NA	.094
	Edad=30 a 40	Odds ratio	.489	1,058	,442	1.942	1.750	NA	NA	.301
		Sig.	.147	0,92	,024	.296	.400			.155
	Edad=30<	Odds ratio	.462	1,241	0,77	.606	1.513	NA	NA	.400
		Sig.	.177	0,742	,705	.530	.552			.323
	Edad=40 a 50	Odds ratio	.907	0,975	,323	1.463	2.017	NA	NA	.349
		Sig.	.836	0,962	,019	.525	.329			.206
	Grupo étnico=No perteneciente a un grupo étnico	Odds ratio	.979	4,314	,451	7.524	.725	1.824	1.153	NA
		Sig.	.975	0,06	,354	.000	.753	.247	.858	
	Estado civil=Casado o en unión libre	Odds ratio	1.394	1,187	,856	1.159	.508	NA	NA	NA
		Sig.	.190	0,579	,594	.705	.033			
	Hijos=No	Odds ratio	NA	0,51	,992	.784	NA	1.314	.927	1.134
		Sig.		0,134	,986	.695		.153	.833	.703
	Estudiante=No	Odds ratio	1.027	1,197	NA	.557	1.271	NA	NA	NA
		Sig.	.924	0,578		.189	.515			
	Nivel educativo=Ninguno, preescolar, primaria o secundaria	Odds ratio	NA	1,006	2,4930	.118	NA	NA	.438	1.181
		Sig.		0,99	,0747	.000			.115	.767
	Nivel educativo=Técnica o tecnológica	Odds ratio	NA	0,833	1,362	.165	NA	NA	.869	1.961
		Sig.		0,576	,360	.000			.717	.088
Antigüedad=Con menos de 5 años	Odds ratio	1.648	1,472	,882	2.657	NA	1.395	1.059	2.125	
	Sig.	.150	0,351	,767	.129		.177	.888	.066	

Numero de beneficios	Parámetro del modelo	Modelo en la Dimensión								
		A	B	C	D	E	F	G	H	
	Antigüedad=Entre 5 y 10 años	Odds ratio	1.377	1,483	,462	.469	NA	.827	.838	1.455
		Sig.	.352	0,298	,052	.087	NA	.450	.701	.363
	Ascendido=No	Odds ratio	NA	NA	1,09	1.960	2.164	1.327	NA	NA
		Sig.			,768	.078	.028	.160		

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 46. Resultados del modelo agregado de beneficios según tasas de efecto relativo (odds ratio) y nivel de significancia de las variables

Modelo agregado											
Número de beneficios	Parámetros	significancia	Odds ratio	Número de beneficios	Parámetros	significancia	Odds ratio	Número de beneficios	Parámetros	significancia	Odds ratio
12 a 14	Intersección	,603		15 a 21	Intersección	,000		8 a 11	Intersección	,232	
	[GRUPO_ETNICO=No pertenece a un grupo étnico]	,931	,946		[GRUPO_ETNICO=No perteneciente a un grupo étnico]	,011	,210		[GRUPO_ETNICO=No pertenece a un grupo étnico]	,315	2,168
	[B1_HIJOS_AS=NO]	,019	,533		[B1_HIJOS_AS=NO]	,022	,483		[B1_HIJOS_AS=NO]	,799	1,068
	[REGION=ANTIOQUIA]	,230	,403		[REGION=ANTIOQUIA]	,000	,014		[REGION=ANTIOQUIA]	,345	,529
	[REGION=ATLANTICA]	,358	1,956		[REGION=ATLANTICA]	,001	,068		[REGION=ATLANTICA]	,892	,899
	[REGION=BOGOTA D.C.]	,120	2,097		[REGION=BOGOTA D.C.]	,000	,128		[REGION=BOGOTA D.C.]	,486	1,370
	[REGION=CENTRAL]	,058	,310		[REGION=CENTRAL]	,000	,023		[REGION=CENTRAL]	,118	,420
	[REGION=ORIENTAL]	,745	,817		[REGION=ORIENTAL]	,000	,077		[REGION=ORIENTAL]	,584	1,360
	[NIVEL=DIRECTIVO]	,024	6,121		[NIVEL=DIRECTIVO]	,009	9,354		[NIVEL=DIRECTIVO]	,020	6,398
	[G_SEXO=HOMBRE]	,011	1,859		[G_SEXO=HOMBRE]	,000	,088		[G_SEXO=HOMBRE]	,298	1,279
	[EDAD=Entre 30 y 40]	,775	1,093		[EDAD=Entre 30 y 40]	,651	,848		[EDAD=Entre 30 y 40]	,854	1,057
	[EDAD=Entre 30 y 50]	,143	,558		[EDAD=Entre 30 y 50]	,300	,631		[EDAD=Entre 30 y 50]	,919	,962
[EDAD=Mayor de 50]	,549	1,378	[EDAD=Mayor de 50]	,862	,892	[EDAD=Mayor de 50]	,653	1,274			

2.1.5.3. Hallazgos relevantes y consolidados

En promedio un/a trabajador/a vinculado a empresas con el Sello laboral EQUIPARES ha obtenido beneficios directos de 11 medidas y se beneficia en promedio en 5 de los 8 ámbitos (dimensiones) que cubre el programa. Estos datos sugieren que el programa impacta en diversos ámbitos el cierre de brechas laborales. De las ocho medidas solo hay dos que se identificaron con menor intensidad en términos de la oferta y frecuencia entre las empresas objeto de evaluación correspondientes a las dimensiones de remuneración y

salario y ambiente laboral, salud y calidad de vida personal⁵⁵. En ellas se tuvieron argumentos relacionados con que la brecha salarial o el ambiente laboral eran equitativos entre los sexos antes del programa derivados de las políticas institucionales que tiene estas empresas.

En términos generales y para la mayoría de dimensiones se evidencia que las mujeres y particularmente las que tiene cargos directivos perciben mayores beneficios del programa Sello laboral EQUIPARES en comparación con los hombres. Esto naturalmente refleja la focalización del programa en las mujeres para el cierre de brechas de género. Es fundamental destacar que las políticas de equipares no se han manejado exclusivamente para mujeres y ello hace que sean políticas incluyentes y equilibradas. En esa medida, por ejemplo, los hombres con hijos e hijas también acceden a espacios y horarios flexibles para atender las demandas escolares o de asistencia médica de los menores.

Las trabajadoras y trabajadores que han ascendido de cargo en las empresas objeto de evaluación han evidenciado acceso a otros beneficios además del relacionado con la promoción y desarrollo profesional. Se trata de una secuencia de cambios favorables para la trabajadora y el trabajador que inicia con un ascenso y continúa con beneficios como el tiempo dedicado a su vida familiar o el proceso formativo continuado. Lo anterior da cuenta de un programa con intervención integral y progresividad en el acceso a las medidas que garanticen la equidad laboral.

Al analizar la significancia de los diferentes modelos en cada dimensión y en el agregado, se concluye que las trabajadoras y los trabajadores que pertenecen a grupos étnicos tienen mayor posibilidad de acceder a las medidas que establece el programa, lo cual está en concordancia con una política incluyente en favor de las comunidades étnicas.

Las trabajadoras y los trabajadores con hijas e hijos acceden a más medidas de equidad que el resto de empleados. Lo anterior permite que la reducción de la brecha laboral también tenga efecto en la vida familiar de los empleados en la medida que considera el tiempo que deben dedicar padres y madres al cuidado de sus hijas e hijos.

En términos de factores de contexto, Bogotá a diferencia de las otras regiones tiene mayor oferta de beneficios y mayores oportunidades de acceso a los beneficios del programa de equidad laboral para las trabajadoras y los trabajadores.

⁵⁵ Lo reportado por las empresas en estas dimensiones se encuentra relacionado en las secciones 2.1.4.4 y 2.1.4.7 de este capítulo.

Particularmente en la dimensión de remuneración y salario las variables que determinan el acceso a este beneficio se asocian con el nivel educativo y la antigüedad en la empresa. De este modo y como ocurre naturalmente en las empresas privadas y formales el cierre de brechas salariales es reducido y los salarios son determinados a partir de la formación y los años de experiencia laboral de la trabajadora y el trabajador.

2.1.6. Factores de éxito y debilidades del programa

En esta sección se identifican los factores de éxito definidos como las decisiones, elementos de contexto y/o buenas prácticas que facilitan o aportan a la materialización y puesta en marcha efectiva del programa Equipares y las debilidades que enfrenta el Programa, con el objetivo de responder a la pregunta orientadora 4: ¿Qué factores de éxito o debilidades se identifican y como se podrían subsanar para incentivar a las empresas a certificarse con el SEL

En términos de factores de éxito se diferencian aquellos externos e internos.

1. Factores de éxito externos

Los factores de éxito externos se refieren a los elementos de contexto, que no están bajo el control de las personas responsables del programa, pero que han contribuido a su materialización efectiva. Entre estos, en el trabajo en campo se identificaron:

- a) **La formalización del Sello Equipares.** Un factor fundamental para la legitimidad y sostenibilidad del programa Equipares es la formalización a través del Decreto 4463 de 2011, lo que expresa voluntad política para la materialización de la Ley 1257 de 2008 en el ámbito económico. Vincula actores como el Ministerio del Trabajo, la cooperación internacional, la CPEM y las empresas en un mismo propósito y genera condiciones para la apropiación de recursos públicos con el objeto de avanzar en la equidad para las mujeres en el ámbito laboral.
- b) **La articulación entre el sector público y el privado del programa.** La alianza entre el sector público y el privado para la implementación del programa Equipares, se constituye en un factor de éxito que genera el entorno propicio

para el desarrollo y el buen término de esta iniciativa. En este sentido, las empresas refieren que el acompañamiento del Ministerio del Trabajo les ha inspirado confianza y por su parte los funcionarios entrevistados de dicha entidad manifiestan que este programa ha acercado el Ministerio al sector privado en términos distintos a los tradicionales de vigilancia y control.

Poder articular el sector público con el sector privado y lograr que el sector privado nos abriera las puertas al Ministerio del Trabajo, no como en ese rol de inspección, vigilancia y control, sino como esta vez con una cara distinta de apoyarlos a ellos en pro del desarrollo (Entrevista con Equipo Coordinador Programa Equipares, Ministerio del Trabajo, Bogotá).

- c) **El acompañamiento técnico de la cooperación internacional en la implementación del programa.** La participación de la cooperación internacional como actor técnico le ha dado al programa credibilidad y confianza, ha actuado como un tercero garantizando que el desarrollo técnico prevalezca sobre los intereses propios de uno cada de los sectores involucrados en la implementación y aporta a la transparencia e imparcialidad en el otorgamiento del Sello.

2. Factores de éxito internos

Los factores de éxito internos se refieren a los elementos y buenas prácticas bajo el control y responsabilidad de las partes directamente involucradas en el programa que posibilitan el desempeño efectivo del mismo. Estos son:

- a) **La vinculación del nivel directivo de las empresas en la implementación del programa Equipares.** El compromiso del nivel directivo en la comprensión y adaptación de este sistema en la vida organizacional de las empresas se constituye como uno de los factores de éxito más importantes para el desarrollo efectivo del programa Equipares a nivel de las empresas.
- b) **Una metodología consistente, solida e integral** que aporta claridad sobre el paso a paso, incluye herramientas sólidas que combinan el abordaje de carácter cuantitativo y cualitativo para el diagnóstico en las empresas, así como herramientas para el seguimiento de las medidas.

- c) **La capacidad de adaptación del programa a los otros procedimientos internos de las empresas.** La capacidad de adaptación del programa Equipares a los procedimientos propios de la empresa es una fortaleza del programa que deriva en la unificación de criterios, metodologías e indicadores de gestión de la empresa, pero ahora permeados por el modelo Equipares, lo que permite una transversalización del enfoque de género. Esta característica del programa fue referenciada como fundamental para su apropiación en la vida organizacional pues logra desarrollarse en armonía con las dinámicas de gestión propias.

3. Debilidades del Programa Equipares

Dentro de las debilidades y dificultades que enfrenta el Programa y cuya superación puede dar lugar a ampliar el alcance del Programa, se encuentran:

- a) **Diferencias en los tiempos de implementación entre empresas (sector privado) y entidades (sector público).** Los tiempos de las empresas en su *core de negocio* y en sus prioridades, no coinciden con las vigencias fiscales de las entidades públicas y de cooperación internacional. Esta disparidad en los tiempos trae dificultades en la implementación de acciones y genera limitantes administrativas y operativas. Varios de los y las entrevistadas manifiestan que esta tensión genera en las empresas sensaciones de incertidumbre y desorganización.

Hay dificultades en temas de tiempos en las empresas y nosotros y el gobierno nacional tienen una vigencia presupuestal y desafortunadamente las dinámicas empresariales no se mueven en una vigencia de enero a diciembre. Por lo tanto, poder hacer todo el círculo de certificación pues dura más de la vigencia fiscal del monto presupuestal asignado por el ministerio o por el gobierno (...). Las empresas también dependen de su magnitud, grado, tamaño o nivel en el que se encuentren en temas de género, puede que la certificación no se dé ni en un año, ni en año y medio sino en dos (Entrevista con Coordinación PNUD para Equipares, Bogotá).

Los procesos dentro del sector público son más lentos que en el privado que es donde nosotros nos movemos. Nosotros tenemos tiempos para los procesos y cuando aquí le definen a uno, "tienes que sacar adelante esto", le dan una fecha y un tiempo. Dentro de la gente y la dinámica del Ministerio y del PNUD no había mucha disponibilidad (Entrevista con Directiva, Empresa Proactiva, Tunja).

- b) Dificultades para llenar vacantes de agentes de equidad.** Esta limitación tiene dos causas. Por una parte, la dificultad de encontrar candidatos/as que cumplan los requerimientos para este rol, que incluyen conocimientos y experiencia de enfoque de género, de temas empresariales, de sistemas de gestión y de mercado laboral. Por otra parte, los procedimientos de contratación laboral atados a vigencias anuales implican períodos de cese al inicio de dichas vigencias, lo que desincentiva la permanencia de los agentes y aumenta la rotación laboral.
- c) Incertidumbre sobre la sostenibilidad del programa por los cambios de gobierno.** Tanto la cooperación internacional como los equipos directivos de las empresas expresan incertidumbre por los cambios de prioridades ante cambios de actores claves en las entidades del sector público.

Los cambios políticos afectan mucho a la estabilidad de una política pública porque toca empezar desde casi un cero a contarle a cada uno de los Ministros que llega cómo es, porqué es, cómo es la lógica, para qué sirve y si de repente el Ministro de turno no es tan sensible a los temas de género, pues no le da la importancia que debe y no le asigna el presupuesto que debe tener (Entrevista con Coordinación PNUD para Equipares, Bogotá).

La tarea es mucho más grande, hay que ayudar a que Equipares siga, haga su tarea, tenga una estrategia de sostenibilidad (...). Una estrategia de sostenibilidad implica establecer un mecanismo que, independientemente de cada funcionario que rote a nivel de ministerios, de viceministros, de director de un área, no importa de qué rango sea, simplemente mantenga la línea de trabajo. Creería que, básicamente, no está lo suficientemente arraigado para dar acompañamiento a los empresarios que se animan con la estrategia, es un tema que ha quedado en el aire (Entrevista con ONU Mujeres, Bogotá).

No hay una estrategia sostenibilidad. Pasó que llegó una nueva dirección al Ministerio, no le pareció lo más importante ni estratégico, entonces simplemente, dejó a los empresarios votados por un tiempo, digamos así, pues formalmente seguía habiendo alguien, no cerraron el programa, pero la inactividad es una forma de cierre, de los programas también (Entrevista ONU Mujeres, Bogotá).

- d) Ideas negativas sobre el enfoque de género y rechazo al discurso al feminista.** Especialmente los agentes de equidad manifestaron que para dar inicio al programa en las empresas una de las barreras más importantes fue resignificar las ideas sobre el enfoque de género y la reflexión feminista en los mismos trabajadores/as y cargos directivos. Esto posiblemente, debido a los ambientes fuertemente masculinizados, a

la cultura patriarcal y machista dominante y a la falta de identificación y de comprensión de las luchas feministas en el país.

Si yo entro a la compañía con una camiseta de feminista radical, me sacan, y segundo, se va a generar un muy mal clima, porque la compañía también tiene que entender que esto es para hombres y mujeres, en igualdad de condiciones. No desde un discurso de radicalismo, ni donde se victimiza a la mujer, eso es súper importante. Si no se maneja de esa manera, sí puede tener un efecto negativo de rechazo (Agente de equidad, PNUD, Bogotá).

e) Inexistencia de indicadores de resultados (o impacto) y dificultades operativas en el seguimiento. En el trabajo de campo se identificó la carencia de indicadores de impacto que permitan ofrecer resultados visibles y comparables entre las empresas.

Hay que demostrar (...) ¿cuánto le costó a la empresa?, ¿en qué benefició a los trabajadores?, (...) como empresario, ¿qué gané en reputación y cuánto gané en reputación?, ¿gané porque disminuí el ausentismo o gané porque mejoré el clima laboral? Y, generalmente, todo cuantificado, yo haría una cosa cuantitativa y cualitativa (...) (Entrevista con Coordinación, OIT, Bogotá).

Adicional a este aspecto, se reportan por parte de los/las agentes de equidad dificultades en el seguimiento y las formas de operar e implementar los recursos tecnológicos de soporte. Aunque este es un aspecto que fue mejorando y de orden operativo, creó inconvenientes en la puesta en marcha del programa.

Hay un tema de errores en la plataforma. A nivel de PNUD ha habido muchos cambios de personal y pues cuando eso sucede es como arrancar de cero. Entonces la persona que estaba primero frente a soporte técnico cometió una serie de errores, digamos como en la programación y en el tema de la recolección de los resultados y en el test de percepción, entonces, tuvimos problemas, en encuestas de acoso tuvimos problemas, o sea, eso fue súper complejo para nosotros porque teníamos información sesgada y tuvimos que repetir el trabajo varias veces, como unas 4 veces (Entrevista con Agente de equidad, PNUD, Bogotá).

f) Intermitencia en el acompañamiento a las empresas. Otra de las debilidades identificadas y además recurrente, es la que tiene que ver con la discontinuidad en el acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio del Trabajo y de los gestores del programa Equipares. Específicamente se manifestó que el acompañamiento ha sido inconstante y que, en algunos casos, pasaba un tiempo considerable entre las asesorías.

No, las únicas fallas que nosotros hemos advertido en este proceso, es la falta de constancia y de coordinación del programa en el Ministerio (...) y en las personas que han estado en el Ministerio (Entrevista con Directivo, Empresa Argos, Medellín).

- g) Baja participación de los y las trabajadoras en la planeación y diseño de la política y plan de trabajo del programa Equipares en las empresas.** Las y los trabajadores en el trabajo de campo refieren que participaron en el diagnóstico realizado como parte de la implementación del programa, pero no formaron parte del diseño que estuvo en manos de los directivos/as de recursos y gestión humana. Este hecho se constituye en una debilidad, puesto que el personal trabajador se siente como un depositario, no como un actor activo en la toma de decisiones.

Pues digamos que la propuesta salió del equipo gestor, igual para poder implementarlas se requería, también, de muchas personas, de todos los líderes (Entrevista con Trabajadores, Belleza Express, Cali).

En el diseño como tal, no participamos (Entrevista con Trabajadores, Cámara Comercio Hispanoamericana, Bogotá).

A través de talleres, se dieron a conocer las medidas (Entrevista con Trabajadores, PROACTIVA, Tunja).

- h) Baja difusión del programa.** En el trabajo de campo se identificó que las empresas y en general el equipo de asistencia técnica de PNUD y del Ministerio del Trabajo, identifican baja divulgación del programa y en especial, de sus resultados y aportes al cierre de brechas.

No existe un tema de publicidad, de marketing, de mostrar los beneficios, de estudios paralelos que muestren si ha habido una incidencia real en el cerramiento de las brechas, si cerrar las brechas incide en la productividad y en el crecimiento económico de un país o en la consolidación económica para una empresa (Entrevista con Coordinación PNUD para Equipares, Bogotá).

Por último, a manera de amenaza, como presencia de elementos externos que impactan de manera negativa el programa, se encuentran:

- i) Incompatibilidad entre medidas de Equipares y funcionamiento de subsistemas del mercado laboral.** Una de las empresas identifica como una amenaza, la distancia entre la actual operación del sistema de riesgos profesionales y los cambios organizacionales que el programa. Con esta afirmación se expresa que la flexibilización y el cambio de

criterios de desempeño de algunos cargos ejercidos tradicionalmente por hombres, puede ocasionar negación por parte de los Administradores de Riesgos Laborales para reconocer accidentes, cuando se involucra a mujeres en su ejecución.

La misma ley me estaba poniendo un límite, (...) no es tan sencillo (...) las ARL van a seguir objetando accidentes o negando accidentes porque no se cumplen requerimientos técnicos y eso no va a cambiar porque las compañías tengan un sello de certificación Equipares (Entrevista con Directivo, Empresa Manpower, Medellín).

2.1.7. Incentivos

Esta sección responde a la pregunta orientadora 3: *¿Cuáles serían los incentivos para motivar a otras empresas a participar?*, para lo cual se clasifican los incentivos en dos niveles. Por una parte, los que podrían motivar a grandes y medianas empresas como las que hasta ahora se han vinculado y de otra, acciones para llegar a las pequeñas y microempresas o como las de naturaleza pública o mixta.

1. Incentivos para grandes y medianas empresas

Se identifican incentivos de índole económico e incentivos asociados con el buen nombre y reputación de las empresas.

Incentivos de carácter económico

Varios de los y las entrevistadas, a propósito de incentivos para ampliar la cobertura del programa, manifiestan la creación de incentivos de tipo económico. Entre estos se mencionan:

- a) Exención de impuestos.
- b) Mayor asignación presupuestal por parte del gobierno nacional para el pago de los costos ocultos que conlleva el programa en su implementación (profesionales de apoyo, pago de campañas pedagógicas y pagos de programas de bienestar).
- c) Beneficios en proceso de licitación pública.

Los costos ocultos, hacen referencia a tiempo de dedicación de profesionales y técnicos de los equipos humanos de las empresas que se requieren para concretar la implementación del programa y que, de acuerdo con las empresas, representan un costo importante. En

este sentido algunas empresas llaman la atención sobre la posibilidad de que sea cubierto por el programa, el cual consideran además fundamental para garantizar la sostenibilidad del proceso.

Los costos ocultos, o sea el equipo que lo tiene que implementar, tiene que doblarse para sacar, (...) todo lo que hay detrás de eso, no solo lo que cuesta sino, en los tiempos del personal que se dedica a eso (Entrevista con Directivo, Empresa, Manpower, Medellín).

Los empresarios dicen: nosotros hemos dejado de producir nuestro trabajo, o sea de hacer productos, para hacer documentos, informes, papeles, esa es una de las resistencias mayores a los sistemas de calidad (Entrevista con Gremio de comerciantes, Bogotá).

Sobre los otros incentivos de tipo económico:

No sé si a nivel de impuestos se pueda hacer algún tipo de concesión, que es un tema que golpea tanto a las compañías (Entrevista con Directiva Manpower, Medellín).

Que por ejemplo algunos entrenamientos sean gratuitos, porque a nosotros en este momento nos toca pagar por todo si queremos traer un entrenamiento en comunicación o lenguaje incluyente lo tenemos que pagar, entonces por ejemplo que tuviéramos beneficios en los programas de entrenamiento (Entrevista con Directivo Empresa, La Belleza Express, Cali).

Por ejemplo, las empresas donde son empresas pequeñas y pueden estar sujetas a presentarse a licitaciones se les dé un punto en las licitaciones si usted tiene algo de equidad de género (Entrevista con Directiva de Proactiva, Tunja).

O me van a tener en cuenta para todas las licitaciones del Estado, me van a bajar impuestos (Entrevista con Directiva, COTELCO, Bogotá).

En esta misma línea otro grupo de los y las entrevistados/as consideró que no deben existir incentivos económicos para la vinculación de las empresas al programa:

Yo creo que el sello es muy importante, pero no meterle a esto incentivos económicos, ni mucho menos, sino un tema de promoción y lograr esta convicción a través de esta difusión y de estos programas (Entrevista con Directivo Empresa Cemento Argos, Medellín).

En este mismo sentido, se expresan las expertas, las organizaciones de mujeres, los sindicatos y la cooperación internacional, e incluso enfatizan en la importancia de que las empresas sean más protagónicas en su implementación y que el Estado traslade el actual

esfuerzo en este programa a otros grupos de mujeres que enfrentan mayores inequidades en el ámbito de empleo y generación de ingresos, entre estas se nombran a las mujeres campesinas y a las que se encuentran en el sector informal.

Nuestra mirada es que esto es absolutamente insuficiente respecto al mandato que tiene el Estado en derechos económicos de las mujeres. No puede ser el esfuerzo central del Estado colombiano al empoderamiento económico de las mujeres (...). Entonces, pensemos en una estrategia de sostenibilidad en donde el Estado sigue siendo un acompañamiento (...), entregándoles el diseño del mecanismo de la certificación, pero no dedica todos sus recursos (a eso) (...). Los recursos del Estado no pueden seguir yendo al sector privado. Las empresas tienen y de hecho así lo están haciendo ahora, (...) ponen unos recursos para todo el proceso de certificación, pero nuestro punto central es que pensemos en una estrategia de sostenibilidad y de cómo se conecta ese programa con el reto más amplio y real de derechos económicos de las mujeres en el país, con incorporación de mujeres en el mercado laboral, con incremento de la participación de las mujeres de sectores no tradicionales, con el acompañamiento de las mujeres en sectores informales, con (...) el cierre de las brechas salariales (Entrevista con ONU Mujeres, Bogotá).

Esta precisamente ha sido la forma en que ha operado Equipares, en una fase inicial (piloto desarrollado entre 2014 y 2015) se cofinanciaron los costos asociados entre las empresas y el Programa. Una vez ajustadas todas las herramientas y afinada la metodología, es decir a partir de 2016, el pago de todos los costos asociados a la implementación del programa en las empresas corre a cargo de ellas.

Incentivos para el aumento de la reputación, mejor valoración y fortalecimiento del buen nombre de las empresas

Otro grupo de incentivos reiterados por los y las entrevistadas son aquellos que tienen que ver el buen nombre, posicionamiento de marca a nivel nacional e internacional y la reputación de la empresa con la adquisición del sello. Con estos se busca visibilizar los resultados concretos, mostrando beneficios tanto nacional como internacionalmente y acreditar a las empresas certificadas.

Yo pienso, en cuanto a la divulgación, que debería ser como para las empresas el estar certificadas en un Sistema de Gestión de Calidad, que tenga reconocimiento. Esto quiere decir que es una empresa que tiene una solidez, que se preocupa por sus procesos, por dar un buen servicio, por todo. Así mismo, se le debería dar el valor. De pronto listo, beneficios tributarios que es importante, pero también que se le dé valor y reconocimiento al Sello. Ya que, hombre usted está certificado, así como está certificado en industria, está certificado en Equipares, es porque es una buena empresa, es porque es un buen lugar y porque allá todo el mundo quiere ir a

trabajar. Es como a nivel mundial el "Best Place to Work" más o menos. Es algo así, o sea, que la gente ve ese sello y dice: "yo quiero trabajar allá", algo así (Entrevista con Trabajadores, Cámara de Comercio Hispanoamericana, Bogotá).

Uno aparte de que trabaja por unos incentivos económicos, también por un reconocimiento, que lo vean como nosotros decimos, nosotros somos pioneros para llevar esta información a las demás empresas afiliadas, pero si no hay nada donde también salga, ellos dicen ¿pero para qué me va a servir? (Entrevista con Directivo Cámara de Comercio Hispanoamericana, Bogotá).

Entre los incentivos identificados que aportan a la mejora de la reputación y el buen nombre se encuentran:

- a) Galardones de honor públicos
- b) Divulgación masiva de las empresas Equipares y sus resultados, así como de buenas prácticas en materia de inclusión laboral de las mujeres y cierre de brechas de género con apoyo del gobierno nacional.

A los empresarios hay que hacerles ver: voy a tener esto, si reduzco el costo un no sé cuánto, porque esto, entonces, voy a entrar en la campaña promocional de no sé qué, que es gratis y que eso cuesta tanto, promocionarla en sí (Entrevista con Directiva, COTELCO, Bogotá).

Por último, de manera menos recurrente, se identifica la posibilidad de que la reducción de los procesos de auditorías de evaluación puede motivar participación de las empresas.

2. Incentivos para pequeñas empresas y de otra naturaleza pública o mixta

Ampliar el universo de Equipares a las PYMES

Las metodologías desarrolladas, la experiencia adquirida y el reconocimiento del programa Equipares, podría servir de base para la constitución de un nuevo programa enfocado en las PYMES, donde se concentra una parte importante de las mujeres trabajadoras.

El universo de empresas que generan mayor empleo en este país son las PYMES, entonces si realmente queremos una revolución social de conciencia y de práctica que empodere a la mujer que, se respete a la mujer, que haya equilibrio entre mujeres y hombres, pues yo no lo enfocaría en las grandes. Así mismo, las empresas grandes son la puerta de entrada, pero la solución es otra (...). Nosotros intentamos hacer un convenio con el Ministerio de Trabajo para eso, pero no funcionó (Entrevista con Coordinación OIT, Bogotá).

Para pequeñas y medianas empresas hay que ir por fases. Una primera fase que vaya como en ese proceso, conozca los beneficios que tiene al trabajar con temas de equidad de género, conozca que va a pasar cuando usted equipare las cargas de género en su entidad, cuando usted empieza a vincular y a desmitificar el hecho de que los hombres son para una cosa y las mujeres para la otra y empiezas a ver la transformación, no solamente en la empresa, si no mental, (...) que es lo más difícil de cambiar. Entonces yo ya avancé un paso, (...) ahora si voy a dar el otro. Y viene una segunda fase de profundización o de acompañamiento o de implementación y vamos llevándolo por un camino, a mí me encantan las metas volantes por eso, porque en cada meta volante se puede evaluar, a ti no te evalúan hasta el final y te dicen devuélvase hasta el número 1, sino paso a paso tú vas dando un avance acertando; evaluó, verifico que se está cumpliendo, que no se está cumpliendo, me devuelvo, corrijo, vuelvo y evaluó, correcto, avanzo. Y eso podría ser mucho más llamativo para los empresarios y no solamente para los MIPYMES, sino incluso para los grandes, que vaya por fases, sería una buena iniciativa (Entrevista con ACOPI, Bogotá).

Ampliar el universo de Equipares al sector público. Se trata de crear el sello para el sector público, iniciativa que viene concretando el Ministerio de Trabajo.

Pues lo que hemos planteado es a seguir vinculando empresas, este año tenemos que cumplir unas metas del Plan Nacional de Desarrollo, entonces tenemos que seguir vinculando organizaciones a qué implementen el Sistema de Gestión, y queremos llegar al sector rural (...) igual para el sector público tenemos lo mismo, aterrizar el programa para el sector público (Entrevista con Equipo Coordinador del Programa, Bogotá).

Vinculación de entidades nacionales y entes territoriales para la descentralización del Programa. La cobertura del programa también puede potenciarse a partir de la vinculación de entidades territoriales, lo que implica su descentralización.

Vinculación de otras entidades públicas del orden nacional. La cobertura, calidad y pertinencia del programa también puede potenciarse a partir de la vinculación de entidades del orden nacional cuya experticia y ámbito de trabajo pueden potenciar y profundizar las medidas a adoptar por parte de las empresas. Entidades como el Sena, las universidades públicas, la Función Pública, la Procuraduría, la Fiscalía, podrían aportar de manera significativa. El Ministerio de Trabajo ya avanza en esta iniciativa.

Lo que si estamos seguros es que tenemos que involucrar más actores porque en el sector público hay muchas particularidades. Tenemos que involucrar al Departamento Administrativo de la Función Pública para los temas de reclutamiento y selección. A la Procuraduría General de la Nación para los temas de acoso laboral, acoso sexual. La Fiscalía para los temas de acoso sexual. Tenemos que involucrar al Ministerio del Trabajo. Entonces son más actores que van a ser parte de Equipares, creemos que va a ser más grande y más robusto, pero ya tenemos el instrumento que elaboró la Consultora el año pasado. Hay que empezar a moverlo con el resto de entidades

para poderlas atraer y mostrarles por qué esto es importante (Entrevista con Equipo Coordinador Programa Equipares, Ministerio del Trabajo, Bogotá).

Otras iniciativas del Ministerio de Trabajo como la vinculación en un rol de liderazgo de la operación por parte de las Cajas de Compensación Familiar también apuntarían a ampliar el alcance tanto en número, tipo de empresas y presencia geográfica.

Desde el año pasado, venimos trabajando con PNUD en la construcción de nuevas alternativas para la estructura de Equipares de tal forma que no recaiga todo sobre el Ministerio (...). Por ejemplo: buscar que las cajas de compensación familiar empiecen a ejecutar parte del Sello. (Entrevista con Equipo Coordinador Programa Equipares, Ministerio del Trabajo, Bogotá).

2.1.8. Contribución de Equipares al CONPES 161

Los resultados de la evaluación permiten confirmar que el programa Equipares contribuye al eje de Autonomía Económica y Acceso a Activos de la política y específicamente a las acciones indicativas de: i) ampliar y cualificar la participación de las mujeres en el mercado laboral con igualdad de oportunidades y ii) adoptar medidas tendientes a alcanzar la conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Así lo demuestran los beneficios personales recibidos por las mujeres en las dimensiones de reclutamiento y selección; promoción y desarrollo profesional y conciliación de la vida familiar, personal, laboral y de la coparentalidad.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el programa apunta a problemáticas identificadas en el CONPES como son: la segregación vertical y horizontal en el mercado laboral, la mayor incidencia de desempleo en las mujeres y la discriminación salarial en contra de las mujeres, sobre las cuales la presente evaluación también ha ofrecido evidencias, tales como los efectos y beneficios que producen, en especial, las medidas implementadas en el marco de las dimensiones de reclutamiento y selección; promoción y desarrollo profesional y remuneración y salario.

Sin embargo, frente a la dimensión y focalización del programa se observan dos situaciones. Por una parte, una bajísima cobertura frente al universo de mujeres trabajadoras y, por otra parte, la focalización en el grupo de mujeres que precisamente enfrenta menores vulnerabilidades. El número de mujeres trabajadoras en las empresas Equipares es

aproximadamente de 33.300⁵⁶, cifra que corresponde al 1,2% de las mujeres trabajadoras en el sector formal de las 23 ciudades principales y sus áreas metropolitanas, el 0,6% de las mujeres ocupadas en esas mismas ciudades y el 0,36% de las mujeres ocupadas en el total nacional. Por la naturaleza del programa, las beneficiarias son mujeres asalariadas del sector formal en su mayoría ubicadas en las áreas urbanas, por lo que mujeres trabajadoras del área rural, del área urbana que están en el sector informal, sin cobertura de seguridad social, sin contratos escritos de trabajo, quienes enfrentan condiciones laborales altamente precarizadas, están excluidas del programa.

Las conclusiones de la Evaluación de resultados del Programa Equipares se encuentran en el Capítulo 4, sección 4.2.1.

2.2. Más Mujeres. Más democracia

2.2.1. Notas sobre la participación de las mujeres en política en Colombia

En Colombia, como en casi todos los países del mundo, la participación de las mujeres en la política electoral⁵⁷ ha estado marcada por la subrepresentación, la presencia de obstáculos para su ingreso y mantenimiento en los cargos de elección y la persistencia de barreras culturales para la aceptación de su presencia y sus agendas en la vida pública. Factores como el tardío reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres, la persistencia de brechas en el mundo laboral y la sobrecarga del trabajo reproductivo están presentes como elementos que ayudan a explicar esta situación y que, en últimas, reflejan la discriminación histórica por razones sociales y culturales que viven las mujeres.

2.2.1.1. Cambios normativos favorables

Luego de la Constitución Política de 1991, la presión del movimiento de mujeres y de la cooperación internacional, además del reconocimiento de las obligaciones estatales en términos del derecho a la igualdad y a la no discriminación, han impulsado la realización de cambios constitucionales y legislativos que dan un marco de impulso a la participación de las mujeres, tanto en cargos de designación como de elección. Fundamentalmente

⁵⁶ De los 91 trabajadores y trabajadoras, se asume que la distribución entre hombres y mujeres se mantiene con respecto al marco base muestral del programa recibida en diciembre de 2016, donde las mujeres corresponden al 36.6% y los hombres al 63.4%.

⁵⁷ La participación política de las mujeres no se reduce solamente a su participación electoral. Sin embargo, la intención de este apartado es caracterizar de manera breve la presencia de las mujeres en la arena electoral en Colombia.

mediante el uso de acciones afirmativas, en este caso cuotas de participación, para garantizar el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el escenario político.

Es así como la 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, estableció las siguientes reglas que deben aplicar las autoridades nominadoras: mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio y de los cargos de otros niveles decisorios serán desempeñados por mujeres, “en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial” (Congreso de la República, 2000).

Por su parte, las reformas políticas de 2003 y 2009, modificatorias de la Constitución, establecieron, en el artículo 107, la equidad de género como uno de los principios que rigen el funcionamiento y la organización de los partidos y movimientos políticos (SISMA Mujer, 2016)

La Ley 1475 de 2011, por medio de la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales estableció (después de 10 intentos), las cuotas de género electorales. Se define como uno de los principios de organización y funcionamiento, la equidad e igualdad de género en virtud de la cual, “los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política” (Congreso de la República, 2011).

Según la Corporación SISMA MUJER se plantean 4 normas para promover la ampliación de la participación de la mujer en escenarios políticos y electorales: 1) Los estatutos de los partidos deben explicitar la manera de realizar la “Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género” (art. 4); 2) Implementa un “sistema de cuotas legal para listas electorales” estableciendo que “las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”⁵⁸ (art. 28); 3) Se establece un incentivo en razón a la distribución de un 5% de la financiación estatal “por partes iguales entre todos los partidos o movimientos

⁵⁸El porcentaje del 30% tiene que ver con la teoría de la *masa crítica* de Drude Dahlerup quien plantea que “es una minoría capaz de crear recursos institucionalizados que de ahí en adelante mejorarán el estatus de los grupos minoritarios” (ONU Mujeres, 2016). “El 30 por ciento es visto como una ‘masa crítica’ necesaria para que las mujeres puedan realizar un aporte significativo en un dominio que de lo contrario es masculino” (IDEA, 2007)

políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas”; y 4) En relación con la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal a los partidos, se deberá destinar al menos un 15% de los aportes estatales “para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político” (SISMA Mujer, 2016).

Por otra parte, en 2015 la Reforma al equilibrio de poderes, modificó el artículo 262 de la Constitución y estableció que “en la conformación de las listas se deben aplicar los principios de paridad -que indica que el 50% de integrantes en todos los espacios de participación ciudadana deben ser mujeres-, universalidad -que ordena la aplicación de la cuota de género en todas las corporaciones colegiadas sin tener en cuenta el número de curules-, y alternancia o lista cremallera -según el cual las listas de los partidos y movimientos políticos deben organizarse siguiendo el orden: hombre/mujer/hombre/mujer, etc. o viceversa” (SISMA Mujer, 2016). Sin embargo, estos principios se deben reglamentar mediante una Ley Estatutaria que aún no ha sido aprobada en dos periodos legislativos.

2.2.1.2. Cifras sobre logros en la elegibilidad de mujeres

Pese a todas estas medidas y a la existencia de iniciativas como *Más mujeres, Más democracia*, actualmente la representación de mujeres en el Congreso de la República es de un 18,7% en la Cámara de Representantes (31 de 166) correspondiente a las elecciones de 2014 y 21,6% para el Senado (22 de 102)⁵⁹. En el caso de la Cámara de Representantes la elección de mujeres ha fluctuado entre el 13% en 2002, 10% en 2006 y 12% en 2010 . En el caso del Senado, se observa una tendencia positiva, 11% en 2002, 12% en 2006 y 17% en 2010. El número de candidatas a estas corporaciones pasó del 21% en Cámara en 2010 a 33% en 2014. En el caso del Senado, pasó de un 19,2% en 2010 a 33,8% en 2014 (Batlle, 2016).

Por su parte, los resultados de las últimas elecciones regionales (2015) siguen evidenciando un panorama de subrepresentación de las mujeres en todos los niveles y corporaciones, tanto en los cargos uninominales, como en los colegiados.

⁵⁹ Según la Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres, para 2017, Colombia ocupa el puesto 106 (de 190) en el ranking de Mujeres en política, según la medición del porcentaje de mujeres en la cámara alta (Inter-Parliamentary Union, 2017).

En el caso de las **Gobernaciones**, hubo un incremento en el número de mujeres electas pasando de una gobernadora en los periodos 2004-2007 y 2008-2011 (representando un 3,12%), a tres en el periodo 2012- 2015 (9,38%) y a cinco gobernadoras electas para el periodo 2016-2019. Sin embargo, en el mejor de los casos, es decir en las últimas elecciones, el porcentaje fue de 15,6% de las Gobernaciones ocupadas por mujeres. Por otra parte, del total de 155 candidatos, 25, es decir el 16,1%, fueron mujeres. Esta cifra evidencia un aumento con respecto al 2011 de 4,6% y de 8,1% con respecto de las candidaturas de 2007. También es importante resaltar que en el 34% del territorio nacional no hubo ni una sola mujer candidata a la Gobernación (SISMA Mujer, 2016).

En relación con las **Alcaldías municipales y distritales** también se ha presentado una tendencia al aumento, aunque leve. Desde 2004 cuando el 8,42% de las alcaldías fueron ganadas por mujeres, en 2008 el porcentaje subió a 9,02% (100 alcaldesas) y en 2011 a 9,81% (108 alcaldesas). En las elecciones de 2015 el incremento fue más significativo pasando al 12,20% (134) de alcaldías del país ocupadas por mujeres. Por departamentos, Vaupés, Córdoba, Cesar y Chocó tienen porcentajes superiores al 20% y entre ellos, sobresale Vaupés con el 33%⁶⁰. Amazonas, Guainía, Guaviare, Putumayo, Risaralda, San Andrés y Vichada no eligieron a ninguna mujer como alcaldesa de sus municipios. Con relación al número de personas como candidatas para las últimas elecciones, de las 4.636 personas postuladas, 649 (14%) fueron mujeres. Hay un ligero aumento en el porcentaje de mujeres candidatas de 0,86% con respecto a las elecciones de 2011 (SISMA Mujer, 2016).

Respecto a los cargos colegiados, en las **Asambleas Departamentales** un 17% de las curules, es decir 70, son ocupadas por mujeres, 4 menos que las elegidas en 2011 cuando representaron un 17,94%. Estos resultados rompen con una tendencia a un leve ascenso que se venía presentando entre 2004 y 2011. En 2004 se eligieron un 16,38% de mujeres y en 2007 el porcentaje fue de 17,22%. El porcentaje de mujeres candidatas fue del 36,6% equivalente a 1.262 mujeres que integraron las listas de los diferentes partidos y movimientos. La pretensión de la Ley 1475 es lograr el nivel de masa crítica de presencia de las mujeres en los cargos colegiados de elección. En ese sentido, el departamento que logró una mayor representación femenina fue Putumayo con el 54,5%, el cual supera incluso la mitad de la representación. Los departamentos de Meta (45,4%), Valle del Cauca (43%), Sucre (43,3%) y Atlántico (36%) también tienen una significativa representación de mujeres en las Asambleas Departamentales. Cabe resaltar que en los casos de Putumayo, Meta y Valle del Cauca se eligieron también a mujeres como Gobernadoras. En el sentido contrario están los departamentos de Arauca, Caldas, Cesar, Chocó, Guaviare, Nariño y Norte de

⁶⁰ Vaupés tiene 3 municipios y uno de ellos tiene una alcaldesa, lo cual equivale al 33%.

Santander que no tuvieron ninguna mujer entre las elegidas como diputadas y 7 departamentos más tuvieron menos del 10% de mujeres elegidas. Por otra parte, Vaupés, Quindío, La Guajira y Caquetá tuvieron porcentajes de alrededor del 27% de mujeres elegidas, lo que revela importantes diferencias a nivel regional (SISMA Mujer, 2016).

Con relación a los **Concejos municipales y distritales**, los datos muestran que la cuota de candidatas se cumple, de acuerdo con lo que se espera con la Ley 1475, pues el 36,7% de las candidaturas fueron de mujeres. Sin embargo, en la proporción de personas electas, solo el 17,9% (2.117) corresponde a mujeres. La tendencia ha estado en aumento desde 2004 cuando se eligió al 13,34% de mujeres, en 2007 pasó al 14,50% y en 2011 a 16,90% (SISMA Mujer, 2016)

2.2.1.3. Obstáculos para la participación política de las mujeres

La Ley 1475 ha posibilitado la nominación de un porcentaje superior al 30% de mujeres en cuerpos colegiados, pero el número de mujeres elegidas sigue estando muy por debajo del porcentaje considerado como masa crítica. Esto evidencia la persistencia de obstáculos de diferente tipo para la participación de mujeres en el sistema electoral. La Corporación Sisma Mujer, menciona obstáculos legales, institucionales y culturales. Bernal (2006) habla de obstáculos de partida⁶¹, de entrada⁶² y de permanencia⁶³ en las trayectorias políticas de las mujeres. En otro análisis (Bernal, 2011), profundiza en factores que inciden en el nivel de inclusión de las mujeres en cargos de elección como aquellos que se derivan del sistema electoral colombiano y de otros relacionados con las dinámicas de los partidos políticos (por ejemplo, las estrategias para incorporar asuntos de género en su interior o aquellas para impulsar las candidaturas de mujeres).

1. Aspectos desfavorables del funcionamiento del sistema electoral

Para efectos de este documento, es importante mencionar que algunas de las características del sistema electoral colombiano siguen representando obstáculos para el aumento en el número de mujeres electas, tales como el sistema de voto preferente dada la coexistencia de listas abiertas y cerradas y la ausencia de un “mandato de posición o de

⁶¹Definidos por Bernal como “la carencia de una serie de destrezas, conocimientos y oportunidades para entrar en el juego político en igualdad de condiciones con los hombres” (Bernal, 2006)

⁶²Entendidos como aquellos “impuestos por la cultura en términos de los estereotipos sobre las esferas de acción y los papeles que deben cumplir las mujeres y que las aleja del mundo de lo público” (Bernal, 2006)

⁶³ Se refiere a aquellos que operan cuando las mujeres han entrado en la política y son “las características y dinámicas mismas del quehacer político en nuestro país, con las que estas mujeres no se sintieron identificadas y se constituyen en la razón principal por lo que la mayoría decide retirarse a la esfera privada o al trabajo comunitario” (Bernal, 2006).

colocación”, es decir, la obligación de definir una posición en la lista para las candidatas, que les permita ser elegibles. Esto con el fin de terminar con prácticas partidistas que surgieron con la Ley 1475 y que reflejan la poca importancia que se le da a la participación de las mujeres, como las candidaturas de “relleno”⁶⁴ (SISMA Mujer, 2016). Esta situación fue identificada por varias entrevistadas de diferentes partidos:

Uno ve que las listas las rellenan, o sea no verdaderamente buscan gente capaz y no dejan participar a los que verdaderamente tienen la fuerza. Porque a ellos les interesa es rellena la lista y nosotros nos convertimos en un relleno para ellos y no buscan personas líderes que de verdad tengan capacidad y que vayan a llegar porque ellos ya tienen el comodín, y uno mira al nivel de los partidos y ya tienen el comodín. Ellos lo que necesitan es completar la cuota del coeficiente no más, entonces no se ve que verdaderamente le estén dando la importancia y la trascendencia a la mujer. (Entrevista con mujer no participante electa. Concejo Fusagasugá-Cundinamarca).

Otra característica del sistema electoral colombiano que no favorece la elegibilidad de las mujeres es que el incentivo de género no es rentable para los partidos, pues representa tan solo un 5% para repartir entre todos los partidos con mujeres electas, comparado con el 65% de la reposición según el número de curules que obtenga el partido sin importar el género de las personas elegidas. Otro tema que tiene que ver con los recursos, es el de la destinación de un 15% en procesos de formación a jóvenes, mujeres y grupos étnicos. Aquí se identifica como un obstáculo la generalidad de la inversión que hace difícil el seguimiento a los recursos que efectivamente se invierten para las mujeres en capacitaciones, centros de pensamiento, procesos de formación política y electoral (SISMA Mujer, 2016).

En las entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación se ilustran algunos obstáculos de diverso orden para la participación de las mujeres: culturales, políticos y de financiación, entre otros.

2. Primacía de una cultura patriarcal

Los obstáculos culturales se relacionan precisamente con la **primacía de una cultura patriarcal** que ha establecido las reglas de juego en el mundo de la política, imponiendo lógicas masculinas en las dinámicas de relación y de permanencia en ese terreno.

Creo que el obstáculo principal o la dificultad principal que tienen las mujeres para participar en política es un problema cultural, o sea la cultura política, (...) en general es una cultura patriarcal, (...) una cultura discriminatoria, que (...) ha caracterizado la relación hombre-mujer. Es decir, no

⁶⁴ Este fenómeno de las candidaturas de relleno merece ser analizado como uno de los efectos no esperados de la Ley 1475.

hemos logrado transformar los estereotipos de ser mujer y ser hombre todavía, aunque se han hecho avances importantes, pero persisten digamos los temas en la cultura. Mientras no se transformen esas raíces culturales, (...) va [a] ser muy difícil que las mujeres tengan una participación equitativa en los distintos escenarios de decisión política y de representación (Entrevista grupal con organizaciones de mujeres, Bogotá).

Estas lógicas que enfrentan las mujeres cuando ejercen cargos políticos en los territorios; tienen que ver con la sobrevaloración de aquellos atributos considerados masculinos, que son los que priman en el contexto del ejercicio político, por ejemplo, el uso de un tono de voz fuerte para los ejercicios de deliberación, la mayor facilidad para la exposición a medios de comunicación, son algunas de las situaciones que se expresaron en los testimonios recogidos.

3. Desconocimiento de la capacidad y legitimidad política de las mujeres

También se evidencia en la valoración que la sociedad en general hace de las mujeres y de lo femenino. La percepción de que las mujeres “no son capaces de hacer política o no saben del tema” incide tanto en las posibles candidatas, pues no tienen la confianza suficiente en ellas mismas, como en los electores, quienes prefieren votar por candidatos masculinos, siendo esta una dificultad estructural que se expresa en varios escenarios.

Con relación a los obstáculos políticos se identificaron algunas **prácticas partidistas** que influyen en la calidad de la participación de las mujeres, en el sentido de que no se **garantiza la cualificación** de las mismas.

A mí me ha parecido que eso hay que transformarlo, exigiéndole a los partidos como una apuesta ética. La ética aquí creo que es fundamental, hay que exigir formación dentro de los partidos para entender por qué debe haber mujeres y qué tipo de mujeres deben estar ahí y por qué deben formar a las mujeres dentro del partido y no es rellenar con mujeres que llegan sino con qué tipo de mujeres empiezan. Y pues a las mujeres de los partidos para que ellas se formen, como lo están haciendo a través de la capacitación para que tengan digamos, capacidad política, para darse al debate con otros, es decir no es un problema simplemente de poner mujeres (Entrevista grupal con organizaciones de mujeres, Bogotá).

También se presentan disputas al interior de los partidos para que las mujeres puedan ser candidatas, es decir **desconocimiento de la legitimidad política**, en los casos en los cuales ellas no juegan a la dinámica del “relleno” que se ha señalado atrás y tienen una trayectoria política propia.

Cuando tu llegas a conformar la lista: “no pero aquí el gamonal soy yo, cómo usted va ser la cabeza de lista, si yo llevo cincuenta años haciendo política, usted es una aparecida” y empieza ahí el berenjenal, y pues eso que te digo, casi que a nosotras [nos toca] reafirmar: “mire yo sí soy capaz, ésta es mi hoja de vida, éste es mi proceso”; casi que te toca adjuntar pruebas para ratificar tu liderazgo. Entonces esas han sido las dificultades que por más que seamos colectividades purificadas, eso sí tenemos una mirada distinta de la política, viene haciéndose de muchas formas (Entrevista con Directiva Partido Alianza Verde, Bogotá).

En el escenario de los partidos, también se identifica el desgaste que significa para las mujeres luchar internamente por ser aceptadas por sus copartidarios y sentir que la discriminación de género está implícitamente aceptada.

4. Prácticas inequitativas en acceso a los recursos de campañas

En esta dinámica de los partidos, muy en relación con los estereotipos patriarcales que no consideran a las mujeres como actrices válidas en el mundo de la política, una entrevistada se refirió a la presencia de **prácticas inequitativas en la financiación** de las campañas de las mujeres.

Pero ahí viene el tema cultural, también patriarcal. Vamos a poner un ejemplo: un empresario X le da al partido, dice le voy a dar al partido 100 millones de pesos al tema de las campañas ok, pero el 98% va para los candidatos y son hombres y el pedacito de acá, ahí como para las viejas, como para darles un contentillo. Es muy difícil y cómo ellos te ven y tan querida sí, pero siempre está la duda: ¿será que sale?, como que le apuestan más a algo que ellos consideran seguro y efectivo (Entrevista con Directiva Partido Conservador, Bogotá).

Dadas también las dificultades estructurales frente a los **recursos** que tienen las mujeres, no es fácil para el común de ellas sufragar una campaña política, teniendo además como un factor de contexto importante el costo de dichas campañas en las diferentes regiones.

Mira, no tendríamos espacio para meter mujeres, porque ese es el problema de todas, ese es el temor grande: “es que no tengo plata, yo no me voy a gastar lo que tengo, voy a pedir, no me dan, como también el tema de mi casa, el tema de mi familia” aunque eso se supera, porque cuando uno quiere hacerle le hace, es el lema (...) yo creería que también el mismo factor influyó, (...) porque es que no nos digamos mentiras, las campañas últimamente, los costos de una campaña son increíblemente altos dependiendo también de las regiones donde la inversión de una campaña es, supera pues todo lo imaginable. Regiones donde, en la Costa, por ejemplo, una campaña política sale sumamente costosa y eso lo sabe todo el país, eso lo sabe el planeta. Al interior (...) pues digamos que los costos bajan, pero no se deja de necesitar obligatoriamente recursos. De hecho, hablábamos en estos días con algunas amigas que han considerado la

posibilidad de ser candidatas y ellas decían lo mismo “hombre la plata”, la plata, más ahora (Entrevista con Directiva Partido Conservador, Bogotá).

5. Las múltiples cargas: trabajo del cuidado o trabajo reproductivo

El tema mencionado en esta entrevista de manera tangencial como el “tema de la familia”, o **trabajo del cuidado** es también significativo en el momento de preguntarse por qué tan pocas mujeres quieren ser candidatas. Tiene que ver con la presión que ejerce la vida familiar sobre el tiempo y las expectativas de las mujeres que están en la vida pública, una situación que (Maffia, 2003) y otras feministas han llamado el “dilema Wollstonecraft”, el cual se expresa en estos términos: “para alcanzar la ciudadanía plena, las mujeres deben a la vez, homologar a los varones y reivindicar la maternidad”⁶⁵. Es decir, que las mujeres deben participar en la vida pública en las mismas condiciones que los hombres y a la vez asumir y responder “adecuadamente” por su papel de madres en el marco de una familia patriarcal. A eso se suma, actualmente y en ciertos contextos, la presión por la preparación académica y por un eficiente desempeño laboral, como exigencias adicionales para las mujeres que están en la política.

Si, digamos siempre están mirando, bueno cuál es tu proceso y cómo es tu hogar. Entonces lo académico, laboral y pues obviamente esta cruz -cruz en el buen sentido de la palabra- que es el cuidado de tu familia. Eso, una mujer que hace política es mal vista. Te lo digo, lo hemos generado desde todas las instancias; una mujer que hace política, lo primero que le dicen sus contradictores políticos: “y usted debería estar cuidando a sus hijos”, “¿y es que usted no tiene nada que hacer?”, “y su casa y ¿por qué la abandonó?”, siempre está como el señalamiento moral de que usted por qué más bien no está allá, “pobrecitos”, “cómo será su hogar”, allá usted para arriba y para abajo, o sea y eso te lo digo en términos decentes. Aquí la gente (...) maltrata mucho a las mujeres (Entrevista con Directiva Partido Alianza Verde, Bogotá).

La persistencia de prácticas en la dinámica política electoral que se realizan con el interés explícito de excluir a las mujeres o de ponerlas en una situación límite en relación con su rol como madres, en circunstancias que reflejan una doble presión patriarcal, en la casa y en el espacio político.

Yo tuve hace 4 años reunión con todas las mujeres electas de Colombia, concejalas y Diputadas cuando era directora del Ministerio del Interior y muchas se quejaban [con] uno de cosas que pasan todavía. Hacían los acuerdos políticos en el bar del pueblo o en el burdel del pueblo simplemente para que las mujeres no fueran. [A] algunas les ponen sesiones a las 6 de la tarde,

⁶⁵ Mary Wollstonecraft (1759- 1797) escribió en 1792 uno de los primeros textos de teoría política feminista, desde el discurso de la ilustración, es decir, desde la evidencia de las contradicciones del discurso ilustrado para excluir a las mujeres de la ciudadanía.

las sesiones casi nunca empiezan en punto; entonces la presión de los esposos – esto pasó ahorita hace 4 años - los esposos diciendo: “¿ya vas a venir? (a la media hora) ¿es que los niños no se duermen si tú no estás!” ... y a la otra media hora vuelve y la llama. Es una presión, es una doble carga para las mujeres. O las mujeres que también decían: “cuando esta[ba]mos haciendo campaña política, llegábamos a la casa, llegábamos con los zapatos en la mano para no hacer ruido”, para no despertar y para que su marido no se fuera a poner bravo. Cuando es al revés, la mujer cuando llega el hombre, a la hora que llegue, pregunta: ¿comiste?, ¿cómo te fue?, ¿qué necesitas?, ¿qué quieres?, entonces es un tema complejo para las mujeres. No digo que sea imposible, pero si tenemos circunstancias mucho más difíciles que es el ejercer liderazgo dentro de estos escenarios también (Entrevista con Concejala electa no participante en el programa, Bogotá).

En síntesis, una cultura patriarcal, que funciona con lógicas masculinas, haciendo que para las mujeres sea más difícil tanto la entrada como su mantenimiento en el mundo de la política por presiones sociales, culturales y económicas que están presentes en el ejercicio que realizan o que quieren realizar.

Estamos en desventaja, digamos que nuestra cultura patriarcal que siempre ha determinado, lo privado de las mujeres y lo público del hombre, hace que las mujeres no puedan participar en igualdad de condiciones, por eso tenemos un rezago político de representatividad de las mujeres en nuestro escenario. Y adicional pues las labores, [a] un hombre le financian fácil la campaña, [a] una mujer no. Un hombre puede salir a hacer campaña y se va tranquilo porque tiene a su mujer cuidando a sus hijos en su casa. Una mujer para hacer política, pues primero empieza “¿y con quién dejas los niños, y cómo hago para salir y de dónde saco los recursos pa’ invitar una reunión?”. Entonces las desigualdades se ven y la voz de la mujer se toma no desde el liderazgo sino siempre pasa que la mujer cuando quiere decidir hacer política, la primera pregunta [es] “¿y ¿usted sí sabe? y ¿usted qué estudió? y ¿cuál es su proceso?”, o sea casi que nos toca reafirmar porqué podemos ejercer esos liderazgos. Mientras que con los hombres no pasa eso: “no bienvenido, no claro que sí”, o sea realmente las diferencias son muy muy marcadas, en financiación, en oportunidad, no más lo vemos en la conformación de las listas, (...) las del relleno, ¡qué tristeza que así sea, pero así pasa! (Entrevista dirigente con Partido Alianza Verde, Bogotá).

6. Creencia: la agenda de género es asunto de mujeres

Ya en el ejercicio del debate político se evidencian sesgos en relación con las temáticas que deberían discutir las mujeres y las temáticas que se asumen de interés de “toda la comunidad” y que terminan siendo temas que están bajo la tutela masculina. Así mismo, la inequidad de género se asume como un tema exclusivamente de las mujeres.

El proceso participativo sigue siendo formal y, es más, sigue siendo instrumental al modelo de exclusión de las mujeres de la representación política y cuando está centrado también solamente

en el tema de género y no las mujeres hablando de la coyuntura política en general. Entonces en esas dinámicas que se dan en el orden nacional y en todas partes, “ah bueno, allá las mujeres, lo de género allá”. Entonces a las mujeres las excluyen de las opiniones sobre el tema de la minería, sobre el tema de las regalías, sobre el tema del control político, de lo social. Entonces ustedes piensen en lo de ustedes, porque ese problema es de las mujeres, la desigualdad de las mujeres es de ellas, es responsabilidad de ellas (Entrevista con expertas en espacio de interlocución, Bogotá).

7. Acoso y violencia contra las mujeres en el ámbito político

Un elemento adicional en este panorama tiene que ver con uno de los obstáculos que se ha visibilizado con mayor claridad en los últimos años: el **acoso y la violencia contra las mujeres en los contextos de ejercicio político**. Es un fenómeno que se presenta como producto de la resistencia patriarcal a la presencia de las mujeres en los escenarios políticos⁶⁶ (donde se toman decisiones) y se manifiesta de formas diversas como burlas, descalificaciones, desaires, hostigamientos, amenazas o actos de violencia física o sexual contra mujeres candidatas o aquellas que ejercen un cargo de elección. Tienen un carácter claramente discriminatorio por el hecho de realizarse en contra de mujeres que actúan en espacios considerados masculinos.

El estado plurinacional de Bolivia fue el primero en las Américas en crear una Ley contra el acoso y la violencia política contra las mujeres, en la cual se definen y además se crean como tipos penales. Adicionalmente, el Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belem do Pará (MESEVI) ha emitido la *Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres*, “la cual apunta a prevenir y sancionar conductas que buscan menoscabar y restringir el derecho de las mujeres a participar en los asuntos políticos y públicos en igualdad de condiciones a los hombres”⁶⁷ (Organización de los Estados Americanos, 2015); y la Red de mujeres parlamentarias de las Américas-ParlAméricas acordó un “plan para Prevenir el acoso y la violencia contra la mujer en la política y estrategias para contribuir a la identificación y sensibilización social sobre un tema que afecta la calidad de la democracia” (Gherardi, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y vislumbrar, 2016).

⁶⁶ “De esta manera, la violencia de género contra mujeres que participan en política tiene una doble finalidad, de una parte, busca sancionar su transgresión a los patrones de género según los cuales, el espacio público y en particular los lugares de toma de decisiones siguen siendo exclusivamente masculinos, y de otra su actividad misma como políticas” (ONU Mujeres, 2016).

⁶⁷ En dicha Declaración se convoca a “diversos actores como las autoridades electorales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, la prensa y las redes sociales, a desarrollar investigaciones que permitan contar con información estadística actualizada, políticas públicas y campañas de sensibilización para ayudar a prevenir y sancionar esta forma de violencia. Asimismo, se puso énfasis en la necesidad de abordar las dimensiones estructurales, socioculturales y simbólicas de esta forma de violencia, buscando mecanismos para reparar los actos de violencia con recurso a las herramientas del derecho administrativo, derecho penal y electoral” (Gherardi, 2016).

Sin embargo, no hay acuerdo sobre estas categorías pues “no es posible aún identificar una especificidad que permita diferenciar esta modalidad de violencia, de otras formas de violencia contra las mujeres o de la violencia política que se ejerce contra los hombres” (SISMA Mujer, 2016), y políticamente se considera que la cantidad de conductas que caben tanto en el acoso político como en la violencia política pueden diluir los esfuerzos de prevención, sanción y erradicación de este tipo de conductas (SISMA Mujer, 2016).

Una característica que reconoce (Gheardi, 2016) y que retoma de Krock y Restrepo (2016) es que este tipo de violencias contra las mujeres involucradas en la política se manifiestan tanto en la esfera pública como en la privada; involucran a multiplicidad de actores entre los que se cuentan por ejemplo los medios de comunicación y con relación a la dimensión temporal, se presentan cerca de las elecciones, durante las mismas y luego de que las mujeres han sido electas, a diferencia de la violencia que pueden sufrir los hombres en política (Krook & Restrepo, 2016). De todos modos, es importante reconocer los mensajes que se le envían a las mujeres como colectivo: que la política no es un asunto de ellas.

En las entrevistas se encuentran narrativas con relación a experiencias de acoso en el ejercicio político tanto en mujeres directivas de los partidos, como en candidatas electas y no electas participantes en el programa. Estas van desde comentarios desobligantes hacia una senadora:

Aquí las mujeres hablan tan duro, sí digamos es decir son líderes, son nuestras voceras. Pero aún ellas en esos niveles pues se ve cómo las maltratan, por ejemplo, senadores que son descalificadores en sus comentarios, esas son las cosas que se ven (...). Sí, o como le dijo Ernesto Macías, senador del Centro Democrático: “¡vaya lave sus calzoncillos senador Claudio!⁶⁸”. De ahí para abajo es a lo que todos los días tenemos que estarnos enfrentando las mujeres. Y si esto le pasa a una senadora, que tiene dominio político, que tiene formación académica, que maneja lo público, que tiene el carácter, ¡el carácter!... Pues esto pasa ahí pa’ bajo. [En] lo territorial [a] las pobres mujeres las acribillan literalmente cuando defienden sus posturas y son señaladas y satanizadas por salirse, digamos, de lo tradicional ¿no? Entonces eso, un pequeño contexto de la realidad de las mujeres (Entrevista con Dirigente Alianza Verde, Bogotá).

Pasando por las agresiones que viven concejalas, en contextos totalmente masculinos:

Yo pienso que no hay ni un solo territorio donde las mujeres no sean violentadas. La semana pasada nuestra concejala Lucía Basante de Pasto⁶⁹, que es mujer, resultó... ella muy orgullosamente dice que es resultado del proceso de “Más mujeres, más democracia” que la

⁶⁸ El comentario se lo hizo a la Senadora de la Alianza Verde Claudia López.

⁶⁹ Lucía del Socorro Basante es la única concejala del municipio de Pasto.

formó y hoy es una de las mejores concejales, excelente votación, hace debates frente a la defensa de los derechos ciudadanos de las mujeres. Y un compañero dijo: “a esta señora hay que meterla en una cámara de gas”, jese es el nivel al que nos enfrentamos! Es que nosotros tenemos que entender que las mujeres las maltratan mucho por ser mujeres, nos están agrediendo por ser mujeres, no es siquiera por como pensemos, no es porque nos acostemos, no es por cómo nos vistamos, sino solo por el hecho de ser mujeres. Se está poniendo en riesgo tu vida. Entonces si sales a lo público te expones a este tipo de discriminación y segregación. Nunca he visto un hombre insultar a otro hombre por su condición, pero si he visto muchos hombres insultar a las mujeres por su condición. Y si lo metes al ámbito privado entonces resulta que las mujeres casi que están perdiendo su vida en sus casas, entonces esto no es un tema de una eventualidad de donde tal vez se resienta un poco más por donde sea, sino que se estructura la concepción que nuestra sociedad ha creado hacia los hombres (Entrevista con Dirigente Alianza Verde, Bogotá).

Hasta casos en los que, al interior de un partido, se juzga la misma conducta de manera diferente cuando es de hombres a cuando es de mujeres y se utiliza para hacer mala propaganda a las candidatas.

Ese **doble rasero para** juzgar las actuaciones de hombres y mujeres también se aplica a la vida privada de las mujeres, (a diferencia de la vida privada de los hombres políticos) que está sometida a escarnio público.

Vivian Morales fue una mujer víctima del machismo por ella ser Fiscal y su novio, luego esposo, ex esposo, la critican por eso. Esto es un tema que tenemos que cargar las mujeres: en lo público a nosotras siempre nos están mirando nuestra vida privada en detrimento de nuestra participación política. A los hombres jamás les ven eso. Dicen que en grandes entidades del Estado trabajan las esposas o las novias de..., pero a un hombre jamás lo critican por eso, Vivian Morales fue víctima de ese proceso. Claudia López es víctima de ese proceso por ser LGBT, por tener carácter, pero porque somos mujeres. Usted a un hombre jamás ve que le van a debatir, o a discutir, o hacer chistes de cómo es su modo de ser, porque hay infinidad de hombres así en el Congreso (Entrevista con Concejala electa no participante en el programa, Bogotá).

8. Mujeres reproducen el patriarcado

Un elemento adicional, tiene que ver con la manera en que algunas mujeres reproducen los discursos del patriarcado en relación con hacer eco a aquellas voces que establecen la inconveniencia de la presencia femenina en los escenarios de poder político.

Bueno, no, hay que reconocer algo y es que el tema de la mujer política genera ciertas violencias. No sé si por el hecho de ser mujer, pero también hemos visto que esta violencia no sólo es ejercida por los hombres porque nosotras seamos mujeres, sino también hemos visto cómo entre mujeres

nos atacamos, cómo a la mujer le da, no sé si el término es envidia, el éxito de otra mujer, porque no somos solidarias con nuestro género. Entonces nosotras estamos pidiendo una igualdad de género de los hombres hacia nosotras, pero también debemos hacer el llamado a esas otras mujeres que denigran, insultan, critican y juzgan nuestra labor como mujer política, por el contrario, en vez de hacer parte, venir a colaborar, “qué podemos hacer, formemos un equipo”, entonces se unen con hombres que es lo que más duele, a hacer prácticamente la guerra a las mujeres que tenemos algún liderazgo. (Entrevista con Participante electa Concejo municipal Chinchiná, Manizales).

La evidencia de situaciones que demuestran la **complejidad de establecer prácticas de solidaridad entre mujeres** en los escenarios adversos a ellas, como el de los partidos.

Primero cuando las mujeres entendamos que las mujeres no somos competencia, sino somos como equipo. A qué me refiero con esto: puede entenderse un poco raro, pero el primer sistema de discriminación de las mujeres lo ejercemos desde las mismas mujeres. Tenemos que educar nuestros sentimientos y entender que cuando una mujer logra llegar a una de estas instancias complicadas y difíciles no nos debería generar envidia, sino al contrario, una más que va abriendo espacios para que vayamos entrando. Entonces primero hay como ese tema, pero es que nos han criado en una sociedad patriarcal y las mujeres hemos asumido esos roles. Entonces tenemos que asumir que se acostó con alguien, que hizo una mala alianza, que quién sabe qué hizo para poder llegar ahí, y esto no pasa en el [partido] Verde si no a nivel nacional. Siempre que una mujer..., “¿sí ve? eso fue que quién sabe qué tuvo que hacer”. No creemos en nuestras propias capacidades, esta es la primera barrera, entender que las mujeres tenemos que trascender de la competencia a la serenidad, cómo tejemos entre todas esa fuerza que nos lleve a abrir más espacios para las mujeres (Entrevista con dirigente partido Alianza Verde, Bogotá).

2.2.1.4. Otras características de la participación política de las mujeres

1. La participación de las mujeres en las organizaciones de base

Además de estos obstáculos es importante resaltar otros elementos identificados por algunas de las entrevistadas como características de la participación política de las mujeres. Específicamente, su participación en las organizaciones de base, en los procesos de construcción de las políticas desde abajo, pero en términos de representación no se logra el resultado esperado.

Las mujeres hemos participado históricamente en la configuración y constitución de ciudad y del territorio, lo que no tenemos es representación –así es- y sí el enfoque sigue basado en evaluar el indicador por el número de mujeres que asisten a los eventos y no por la dimensión cualitativa de la incidencia en el posicionamiento de sus agendas, pues el proceso participativo sigue estando, sigue siendo pues formal y, es más, sigue siendo instrumental al modelo de exclusión

de las mujeres de la representación política (...). Esos son puntos de partida para pensar la representación de las mujeres muy complicados porque es, sigue siendo muy instrumental; entre más mujeres haya, más votos tenemos, entonces cuando ganamos el derecho al voto, pareciera que no hemos cambiado. Lo que tenemos es poder político, claro que sí, real, total y generar la vocación del poder político es algo que hace falta en los procesos de formación política, ¿no? Entonces participamos más, hicimos más, (...) nos metemos más, pero a la hora de la representación sí ese trabajo se lo ganan los partidos ¿no? (Entrevista con expertas en espacio de interlocución, Bogotá).

En otras ocasiones se evidencia que las mujeres construyen los procesos en la base, pero son los hombres quienes se proclaman o a quienes ellas eligen como sus representantes.

Muchas veces hombres que dicen es que yo represento la organización comunitaria, que generalmente son mujeres. Entonces es muy chistoso o es la realidad, ver que los procesos de base son construidos por las mujeres, pero la representación es ejercida por un hombre, que dice representarnos o hablar por nosotras. Entonces uno, bueno ¿qué es lo que está pasando ahí?, parece que nuestro liderazgo es válido, en lo bajo, pero que realmente es lo más importante que es el contacto real con la comunidad. Pero más arriba pareciera que las mujeres no tuviéramos esas mismas facultades (Entrevista con dirigente Partido Alianza Verde, Bogotá).

Esta participación desde la base también tiene como característica que las **mujeres interpelan los poderes locales en los territorios** y esto es ubicado por las expertas entrevistadas como un **escenario de riesgo** en el contexto actual de post conflicto. El asesinato de lideresas y las amenazas pueden estar incidiendo negativamente en la decisión de las mujeres de lanzarse a cargos de elección y pone el tema de las garantías para la participación política de las mujeres en el centro de la agenda.

Frente al tema de los principales problemas que hay en este momento, yo sí creo que son las garantías para la participación en este escenario de post acuerdo. El problema de las mujeres no es que no se estén lanzando a los concejos o a las asambleas, el problema de las mujeres es que se están lanzando a interpelar los poderes locales, se están lanzando a interpelar a los recursos, a los temas de transparencia, que no haya minería, que no sé qué. Y a las mujeres las están amenazando, las están matando, entonces yo creo que uno en estas cosas digamos no puede hacer, “cositas light”, ya no. Es importantísimo, hagamos que aumente la participación política, los concejos y las alcaldías, y tal cosa y se están reconociendo los verdaderos derechos, las mujeres están hablando duro en todas partes y en los temas y en los escenarios de base y crítica y están poniendo el cuerpo y todo eso. Entonces son garantías para la participación de las mujeres en los diferentes espacios o sea entonces uno dice bueno, aparte de que están amenazando a las que hablan durito, entonces me lanzo en estos escenarios de corruptela, en los que estamos tan graves ¿sí? (Entrevista con expertas en espacio de interlocución, Bogotá).

Desde otra lectura, se identifica un “divorcio” entre “las mujeres políticas y las mujeres sociales” pese a que uno de los efectos del conflicto armado ha sido que los liderazgos de base son ejercidos por mujeres, ellas no se asumen como mujeres políticas.

En nuestro país digamos que en el impacto del conflicto armado ha sido que esto se reconfiguró, y pues el hecho del reclutamiento y el asesinato de los hombres [en] estos territorios, las mujeres (...) asumieron (...) la reconstrucción del tejido social, las que [sobre la] base de una necesidad sacaron fuerzas y como que se reinventaron como comunidad y han generado iniciativas, organizaciones y cualquier cantidad de cosas. Pero no saltan a la política y eso también es una crítica para nuestras propias mujeres. Las mujeres sociales no ven como pares a las mujeres políticas, entonces ellas tienen las agendas de incidencia, saben qué hay que hacer, pero cuando una mujer de este movimiento dice quiero hacerlo, dicen no, porque es que nosotras no somos políticas, somos sociales. Entonces digamos que esas son brechas o conceptos que hay que construir de lado y lado, tanto los hombres como las mujeres, entender que las mujeres tenemos las mismas capacidades políticas, incluso más fortalecidas por nuestra misma condición de la maternidad, del cuidado, del amor, de la protección. Casi que estas son cosas que pueden sonar muy románticas, pero son necesarias en la política, humanizar la política con la visión femenina y pues las desigualdades todas, no te creen, la inversión, los recursos, la oportunidad, el acompañamiento, esas son cosas de la realidad de la política (Entrevista con dirigente Partido Alianza Verde, Bogotá).

2. Paradojas de la representación de las mujeres en el Congreso

Volviendo al escenario de lo electoral, otras voces identifican avances en la calidad de la representación de las mujeres que están en el Congreso en términos de su cualificación y su trayectoria, lo cual contrasta con la persistencia de curules que ganan mujeres que “heredan” de alguna manera el capital político de hombres cercanos, esposos, hermanos, padres, que son caciques políticos en sus regiones y enfrentan procesos judiciales o están en la cárcel.

Yo creo que hemos mejorado muchísimo en la participación de mujeres, sobre todo – es un poco discriminatorio lo que voy a decir- pero aquellas mujeres que representan unos problemas de la sociedad. Vivian Morales con todo lo que podemos decir, pero es una mujer estructurada, fue una mujer víctima del machismo por ella ser Fiscal y su novio, luego esposo, ex esposo, la critican por eso. [...] Claudia López es víctima de ese proceso por ser LGBT, por tener carácter [...] yo veo esas dos mujeres desde el Centro Democrático también con sus variaciones, por ejemplo, Paloma Valencia y las Congresistas del Centro Democrático han adquirido y han mejorado la participación política. Las que usted ve menos fuertes y sin una agenda definida son las mujeres de... mire usted haga un mapa político de las mujeres de los Congresistas que están en la parapolítica o de la hermana de un Congresista que está en la cárcel y ella está en el Congreso de la República. Esos liderazgos no son fuertes porque no les costó llegar allá, porque heredaron

un equipo político, porque heredaron una ciudad, porque tienen poder económico. Mientras que [a] las otras mujeres nos toca batirnos con liderazgo, no tenemos otra manera para sobrevivir en política (Entrevista con Concejala electa no participante en el programa, Bogotá).

El CONPES 161 reconoce que “la subrepresentación de las mujeres en los cargos de elección y de toma de decisión genera un déficit en la democracia no solo porque numéricamente las mujeres participan menos que los hombres, sino también porque los intereses específicos de las mujeres no se encuentran representados en la agenda pública de igual forma que los de los hombres” (Departamento Nacional de Planeación, 2013) y por ello busca “adelantar acciones a través de las cuales se avance en el fortalecimiento de la participación social, cultural y política de las mujeres, de manera que sus aportes logren incidir activamente en la construcción de paz y desarrollo del país” (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Así, se plantean acciones institucionales dirigidas a “la formación y cualificación de las mujeres, para su participación en espacios de elección popular, la formación en nuevos liderazgos de participación ciudadana y en el fortalecimiento de las redes y organizaciones sociales de mujeres, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior” (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

El programa *Más Mujeres, Más Democracia* es una de las estrategias diseñadas por el Ministerio del Interior para hacer frente a algunos de los obstáculos de partida que tienen las mujeres en el mundo de la política.

2.2.2. Descripción del programa

El CONPES 161 reconoce la participación social y política de las mujeres y su aporte a la construcción de la nación y de sus propios proyectos. Reconoce igualmente la subrepresentación en espacios de participación social y de participación política en términos cuantitativos y cualitativos y la necesidad de garantizar tanto la autonomía de las mujeres como la calidad de la democracia, mediante la inclusión efectiva de las mujeres en los espacios de poder.

En el eje 3 de Participación en escenarios de poder y toma de decisiones, se definió como acción indicativa: “Diseñar y ejecutar programas orientados a fortalecer la participación de las mujeres, teniendo en cuenta sus diferencias, en los escenarios sociales, culturales y políticos” y dentro de ella una acción concreta a cargo del Ministerio del Interior: 3.1 Fortalecer la participación política de las mujeres en las corporaciones de elección popular, como estrategia para fortalecer la participación en términos cuantitativos.

En ese contexto el programa *Más mujeres, Más democracia* es una estrategia a cargo del Ministerio del Interior para desarrollar esta acción concreta 3.1 y que le da continuidad a otras iniciativas que se venían realizando desde 2011 en un esfuerzo articulado entre varios actores de la cooperación internacional, como ONU Mujeres y PNUD, el Ministerio del Interior, la Red Nacional de Mujeres, el Congreso y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Concretamente a la campaña “la democracia sin las mujeres está incompleta”, la cual buscaba, entre otros objetivos, “generar consciencia sobre la importancia de la equidad de género en los cargos de representación política en el país” (Centro Virtual de Noticias de la Educación, 2011). En el año 2012, el Ministerio del Interior en convenio con el PNUD realizó encuentros de mujeres electas (alcaldesas, diputadas, concejales y edilesas) con el ánimo de sensibilizarlas con las agendas de las mujeres.

A partir de esta experiencia se inició una alianza entre la Cooperación Internacional y el Ministerio del Interior, además de la CPEM, para desarrollar acciones coordinadas y articuladas que partieran de los aprendizajes derivados de la campaña “la democracia sin las mujeres está incompleta” y de otras actividades que se habían realizado, como algunos encuentros y procesos de formación con mujeres electas y que además se involucrara el componente comunicativo y de formación de opinión. Se decidió utilizar un nombre en positivo y por ello se creó “Más Mujeres Más Democracia” (Entrevista con equipo coordinador del programa MMMD, Bogotá).

Se buscó “promover el liderazgo, la inclusión y la participación política de las mujeres en el marco de las elecciones regionales del 2015” (Ministerio del Interior, s.f.), y se estableció una división del trabajo en el territorio nacional entre PNUD, ONU Mujeres y el Ministerio del Interior.

La cooperación internacional por lo general tiene unos departamentos priorizados, entonces ellos trabajaron allí y nosotros como Ministerio también teníamos identificados unos sitios priorizados para realizar el trabajo y simultáneamente se acercan a nosotros las Alcaldías y las Gobernaciones y nos dicen a nosotros que quieren trabajar, ahí nosotros también atendimos algunos departamentos. Así fue como nos dividimos más o menos el país para atender los temas de formación y trabajar la campaña, hacer las piezas de radio, se hicieron estos dos comerciales para televisión, el manejo en redes sociales, se contrató un community manager para que manejara las cuentas en Twitter y en Facebook, se da la creación de la plataforma para poder identificar mujeres de todo el país y tener una gran base de datos de mujeres que pueda ser consultada fácilmente por partidos políticos o por personas interesadas en participar en política, para que conozcan cuáles son las mujeres líderes y activas en cada departamento y así fue cómo empezó a andar Más Mujeres, Más Democracia (Entrevista con equipo coordinador del programa MMMD, Bogotá).

El programa se compone básicamente de dos elementos, uno de formación política y ciudadana a las candidatas a las elecciones regionales de 2015 y una estrategia comunicativa en medios masivos y redes sociales, que incluyó la creación de una base de datos de mujeres en política para que fueran conocidas por los partidos políticos. Es importante resaltar que desde el Ministerio del Interior se buscó también involucrar precisamente a los partidos políticos en la generación de compromisos para incluir a más mujeres en las listas: mayor presencia en cargos directivos, apoyo en la financiación de sus eventos, participación en los centros de pensamiento, en las formaciones, entre otros (Entrevista con equipo coordinador del programa MMMD. Bogotá).

El programa formativo se desarrolló con base en la siguiente división territorial y de entidades⁷⁰:

Cuadro 47. División territorial Más mujeres, Más democracia

Entidad/Organismo	Departamento
Ministerio del Interior - SISMA Mujer	Arauca, Casanare, Caquetá, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guajira, Huila, San Andrés, Caldas, Risaralda, Putumayo, Vaupés y Región Pacífico.
PNUD	Cauca y Meta
ONU Mujeres	Cauca, Nariño, Antioquia y Meta.
Ministerio del Interior	Cundinamarca, Huila, Amazonas, Atlántico, Cauca, Norte de Santander, Caldas.

Fuente. Elaboración propia

Cada entidad realizó el proceso de forma independiente, con variaciones en relación con los tiempos y tipos de encuentro con las mujeres (Entrevista con el equipo del proyecto MMMD, Bogotá).

En el caso del proceso a cargo directamente del Ministerio del Interior, los módulos de capacitación se retomaron de los realizados anteriormente por PNUD y ONU Mujeres, con algunas adaptaciones realizadas por el equipo de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal. Se desarrollaron en sesiones de dos días de taller. Los contenidos de las capacitaciones son los siguientes (Ministerio del Interior, 2017).

Competencias de entidades estatales, estructura y funcionamiento del Estado:

- a) Sistema electoral (Ley 1475, partidos, avales, cuotas, bancadas)
- b) Proceso electoral (el día D)
- c) Marketing político

⁷⁰ Según información enviada por el Ministerio del Interior el 7 de febrero de 2017 vía correo electrónico.

- d) Agendas de mujeres: Inclusión vs. Representación: ¿Hacia la paridad de género? Discusión y análisis sobre la viabilidad/conveniencia de un “partido feminista” o “partido de las mujeres”
- e) Hacia la construcción del liderazgo político de las mujeres en Colombia. Análisis conceptual, descripción y discusión en torno a los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al poder público.

De acuerdo con lo expresado por el funcionario entrevistado del equipo de la DDPCAC del Ministerio del Interior, aún no se ha realizado un análisis comparativo de las experiencias en la capacitación de cada entidad ni de la relación entre las mujeres participantes en el proceso de capacitación y las participantes electas.

2.2.3. Síntesis de la metodología de evaluación

La evaluación de resultados se centra en la valoración y logros derivados del proceso de formación de la estrategia *Más mujeres, Más democracia* y responde a las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿Cómo las acciones de formación han mejorado las habilidades de las mujeres para participar en política?
2. ¿Cuál es la caracterización de la participación de las mujeres en política?
3. ¿Las mujeres sienten que a través de las acciones desarrolladas en el marco del CONPES fortalecieron sus habilidades para participar en política?
4. ¿Qué otras iniciativas se deben incluir que complementen las formaciones e incidan en incrementar la participación política?
5. ¿Las mujeres electas han incidido en temas de derechos de las mujeres e igualdad de género en sus corporaciones (debates, proyectos de normas, conformación de bancadas)?

El abordaje de los temas involucrados en las preguntas se realizó mediante la construcción de un marco de análisis conformado por cinco categorías: i) caracterización de la participación de las mujeres en política, la cual incluye 3 subcategorías: cambios normativos favorables; presencia de las mujeres en cargos de elección y obstáculos para la participación política de las mujeres; ii) pertinencia y calidad de la formación; iii) Mejoramiento en habilidades para participar en política; iv) desempeño de las mujeres electas y v) iniciativas para complementar las formaciones.

La información se recolectó a partir de entrevistas semiestructuradas individuales y grupales hechas a mujeres participantes en el programa electas y no electas, a mujeres electas no participantes en este, a directivas de partidos políticos, a organizaciones de mujeres, a expertas del movimiento de mujeres y al equipo coordinador del programa en el Ministerio del Interior. En total se realizaron 26 entrevistas.

Cuadro 48. Entrevistas realizadas para la Evaluación de Resultados, programas *Más mujeres, Más democracia*

Unidad de Observación	Nombre Organización/Cargo	Municipio (Departamento)/Ciudad
Participantes electas	Concejala	Manizales (Caldas)
	Concejala	Chinchiná (Caldas)
	Concejala	Belalcázar (Caldas)
	Concejala	Chinchiná (Caldas)
	Concejala	Chinchiná (Caldas)
	Concejala	Manizales(Caldas)
	Concejala	Villamaría (Caldas)
Participantes no electas	Candidata al Concejo	Madrid (Cundinamarca)
	Candidata al concejo	Madrid (Cundinamarca)
	Candidata a la Cámara de Representantes	Madrid (Cundinamarca)
	Candidata al Concejo	Palestina (Caldas)
	Fundación Obra Social Manizales	Manizales (Caldas)
	Candidata al Concejo UP	Bogotá, D.C
	Candidata al Concejo Manizales	Manizales (Caldas)
Mujeres no participantes electas	Concejala	Bogotá, D.C
	Concejala	Fusagasugá (Cundinamarca)
	Concejala	Fusagasugá (Cundinamarca)
	Concejala	Villamaría (Caldas)
	Concejala	Villamaría (Caldas)
Directivas partidos políticos	Directiva Partido Alianza Verde	Bogotá, D.C
	Directiva Partido Progresista	Bogotá, D.C
	Secretaría de la Mujer. Directorio Nacional Conservador	Bogotá, D.C
	Directiva Partido Mira	Bogotá, D.C
Organizaciones de mujeres (espacio de interlocución)	ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia	Bogotá, D.C
	Colectivo Mujeres Paz y Seguridad	Bogotá, D.C
	Red Nacional de Mujeres	
Expertas (Espacio interlocución)	Colectivo Feminista	Bogotá, D.C
	Colectivo Feminista	
	Experta	
Equipo directivo del programa	Funcionario del Ministerio del Interior Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal	Bogotá, D.C

Fuente. Elaboración propia

2.2.4. Resultados

2.2.4.1. Pertinencia y calidad de la formación

La indagación sobre la pertinencia y calidad de la formación y su relación con las habilidades de las mujeres para participar en política se realizó con las participantes en el programa, electas y no electas. También se recogieron algunas opiniones de las dirigentes de los partidos y las expertas entrevistadas.

Las participantes en el programa que fueron entrevistadas manifestaron en su mayoría que se enteraron del mismo y fueron invitadas a asistir a las capacitaciones, gracias a la comunicación realizada por algunas mujeres que ejercían cargos de representación o eran dirigentes políticas. Dos mujeres refirieron haber sido invitadas cuando ejercían como concejales. En otro caso, una participante señaló que la invitación llegó al partido político con un número determinado de cupos para asistir a la capacitación. Una de las participantes recuerda que en 2007 participó en un programa anterior llamado *Más mujeres, Más política* y que posteriormente fue invitada a *Más mujeres, Más democracia*. Las opiniones recogidas dan cuenta de que la convocatoria fue cerrada y no hubo mucha difusión de la capacitación que se iba a realizar, en opinión de las participantes.

En relación con la duración, las entrevistadas recuerdan que la capacitación duró entre dos y tres días. Fue difícil para ellas recordar qué entidad había sido la responsable del proceso y en su mayoría recordaron al Ministerio del Interior. Una participante refirió a ONU Mujeres y a otra entidad y otra participante recordó el nombre de SISMA Mujer.

Con relación a la campaña comunicativa en general, no hubo recordación de la misma. Pocas mujeres recordaron algunas piezas comunicativas, pero valoraron positivamente la existencia de este tipo de iniciativas. Sin embargo, resaltan la discontinuidad en la campaña y en los procesos de formación cuando se quiere incidir en los imaginarios asociados a las mujeres en la política y en las capacidades y competencias.

Las mujeres participantes en el programa que resultaron elegidas valoraron positivamente los contenidos abordados durante la capacitación, encontrándolos pertinentes a las necesidades de las mujeres candidatas,

Si, fue muy interesante, porque vea, nos explicaron muy a fondo como ir a hacer una reunión, como ir a un barrio, como entrar a una vereda, como ubicar a la gente, los temas que deberíamos

de seguir, (...) la forma como deberíamos hablarles. Si, a mí me pareció muy interesante y le digo la verdad, que a pesar de mi conocimiento pues que tengo por la experiencia, muy productivo, muy productivo (Entrevista con participante electa. Concejo Chinchiná- Caldas).

O sea, todo estaba relacionado a esa parte tan complicada que es poder ser elegida, todo ese proceso que duró siete meses para poder ser elegida, tuve una campaña bastante difícil y todo fue enfocado a lo mismo, todo enfocado a nuestro conocimiento para poder enfrentar todas esas dificultades. En el caso de que nosotros en nuestros municipios deberíamos incentivar para que las mujeres tuvieran participación, en Villamaría venía de uno o dos concejales mujeres máximo y en este momento somos tres. Entonces de una manera u otra uno podía invitar a las personas para que hicieran parte de este proceso (...), que las mujeres también teníamos las capacidades para para hacer, para ocupar esos cargos (Entrevista con participante electa. Concejo Villamaría-Caldas).

Las mujeres participantes en el programa que no fueron elegidas tienen opiniones más variadas, para algunas de ellas, los temas fueron muy pertinentes por cuanto les permitió comprender algunas características de la participación política de las mujeres en Colombia. Para otras mujeres, aunque los temas fueron pertinentes, faltó profundidad en el abordaje y específicamente en relación con la participación política.

Si bien los temas fueron de pronto válidos, me generó mucha preocupación, ver que los talleristas no daban claridad sobre qué era participación política, sobre qué era política y lo digo porque (...) la mayoría de mujeres que fueron a este proceso o que estuvieron en este proceso, que la mayoría eran candidatas a las alcaldías, candidatas a las gobernaciones, al concejo...de alto perfil (Entrevista con participante no electa. Bogotá).

Para otra participante faltó abordar el tema de las responsabilidades de los cargos políticos y otra referenció que los temas no fueron pertinentes pues fue una capacitación dirigida a empresarios y empresarias.

Con relación a la metodología, la opinión también fue favorable. Se valoró positivamente la combinación de conferencias magistrales con conversatorios, talleres e intercambios de experiencias entre las mujeres de diferentes regiones.

Los contenidos fueron valorados como pertinentes y útiles para el proceso, sobre todo por parte de las mujeres electas.

Claramente fueron útiles, porque por ejemplo en mi caso, mi edad, muchos temores o sea hay temores de enfrentar tantas cosas de la política que no son fáciles y allá nos enseñaron. Por ejemplo, el tema que más me llamaba la atención era de la cuestión del voto, cómo llamar la

atención de las personas, cómo las mujeres lo podíamos hacer, una mujer no vela solo por su rostro bonito, o por sus palabras bonitas, no, sino por la capacidad de conocimiento que podíamos tener para así llamar la atención de los electores y fue una manera excelente de explicarnos, de meternos en ese mundo y poder llegar por ejemplo, yo a mi municipio y tener esa capacidad de enfrentarlo porque ellos ya me habían dado (...) todos los argumentos para poder yo realizarlo, en esa parte fue excelente (Entrevista con participante electa. Concejo Municipal de Villamaría- Caldas).

Las mujeres no elegidas participantes en el programa valoraron los contenidos, pero consideraron necesario que, además de la capacitación, se haga un acompañamiento a las mujeres.

Sí, pero es que realmente el problema digamos es que pasa como en el anterior (...) proceso, simplemente se dan unas capacitaciones, pero ahí para y realmente pues eso, o sea no, pues para mi digamos la utilidad sería que se hiciera un seguimiento, más (...) que un seguimiento, un acompañamiento a las candidatas porque (...) pues digamos puede haber personas muy valiosas para el ejercicio de estas funciones, pero pues (...) solo les dan esas capacitaciones o se brindan esas capacitaciones y pare de contar (Entrevista con participante no electa. Candidata a la cámara de representantes. Bogotá).

Un elemento que permite evaluar la pertinencia del programa y en particular de la capacitación, es la valoración que hicieron las participantes sobre el resultado de la elección y su participación en el programa. Frente a ello, hay una diferencia muy marcada entre las mujeres electas y aquéllas que no resultaron elegidas. Las primeras ven una relación directa y consideran que las capacitaciones incidieron en su elección.

Si en ese momento en la capacitación pues teníamos muy poca experiencia política, tenía muy poca experiencia política. Pero a raíz de ese taller, de ese conocimiento que adquirimos, pues ya uno siente que, de verdad, que el gobierno y que la administración nacional y que el Estado está apoyando a la mujer y que vamos a tener ese apoyo y que falta mucho todavía porque entre comillas “ha sido mucho el esfuerzo del gobierno para lograrlo”. Pero en la realidad, pero en el contexto social en el que vivimos, siempre sentimos mucho, todavía un bloqueo por parte no solo del pueblo, sino de las comunidades (Entrevista participante electa. Concejo Municipal de Belalcázar- Caldas).

Las mujeres que no fueron elegidas no consideran que exista una relación entre su participación en el programa y los resultados de las elecciones. De hecho, continúan valorando positivamente que las mujeres participen en procesos de capacitación como los de *Más mujeres, Más democracia*.

2.2.4.2. Mejoras en las habilidades políticas de las mujeres

Todas las mujeres asistentes a las capacitaciones refirieron alguna utilidad o aplicabilidad de los contenidos recibidos o de la participación en el proceso. Con relación a la utilidad de las capacitaciones, no hubo una diferencia tan marcada entre las opiniones de las participantes electas y las no electas. Un tema sobre el que hubo coincidencia al calificar la utilidad del programa fue en la adquisición de una conciencia de género (aunque no se nombra como tal), en el sentido de que se dieron cuenta de las condiciones particulares de las mujeres y su potencial como actoras políticas⁷¹.

Si ha sido muy útil sobre todo (...) porque nos dimos cuenta de que la participación de la mujer es esencial para el desarrollo del país. (Entrevista con participante electa. Concejo Municipal de Belalcázar- Caldas).

Sí claro, fueron muy útiles porque ahí conocimos que nosotras las mujeres tenemos mucho liderazgo y tenemos muchas capacidades para afrontar metas y propósitos. Y fueron muy útiles porque nosotros desde el municipio hemos trabajado en equidad de género (Entrevista con participante electa. Concejo Municipal de Manizales- Caldas).

Sí, o sea, queda como el interrogante, queda la motivación como para cuestionarnos y reflexionar sobre nuestro papel y nuestro rol en la sociedad como mujeres, en diversos ámbitos como lo social, lo cultural, lo religioso, lo político. Entonces es como una motivación y son cositas que sí sirven para aplicar no sólo en nuestro ámbito laboral, sino en la vida cotidiana (Entrevista con participante electa. Concejo Municipal de Chinchiná- Caldas).

Los temas más referenciados por su utilidad para las respectivas campañas políticas fueron los de proceso electoral, marketing político, democracia y perspectiva de género y construcción de paz desde lo territorial.

Con relación a las habilidades de las mujeres para participar en política, como resultado del proceso de formación, no se puede dar una respuesta concluyente. Una de las participantes, quien fue electa por segunda vez, considera que la participación en el programa no incidió porque ella ya tenía un conocimiento previo sobre la manera de hacer campaña política. Otra participante indicó que cuando asistió a la capacitación ya estaba ejerciendo su cargo.

⁷¹ Ninguna de las participantes en el programa utilizó la categoría de actora política para nombrarse o nombrar a las mujeres. Sin embargo, aspectos como el reconocimiento de su potencial para aportar a la sociedad desde un lugar diferenciado del masculino y el interés por incidir en el espacio deliberativo público, son avances en la construcción de las mujeres como actoras políticas. Uno de los aspectos ausente en los relatos, en esa vía de reconocimiento como actoras políticas, es la voluntad de construir con otras, necesaria en el camino de la construcción de una identidad política (Zabala, 2010).

Sin embargo, todas las participantes electas señalaron que la participación en el programa les permitió mejorar sus habilidades o aplicar algún conocimiento en su quehacer político, destacando especialmente los cambios que percibieron en sus discursos políticos y en su autoconfianza.

Claro el discurso. Dios mío, claro me centró. Mira como candidata y como mujer uno está muy asustado de hacerlo bien y de parecerse a la tradición y dejamos de ser nosotras, pero allá me quitó esos clichés (...) y más es menos, era una de las cosas que decían, más es menos, hablar más y decir más no significa que vas a hacer llegar lo que quieres a tus electores, descubrí el ABC, el 1, 2, 3; el formato de tu discurso me encantó (Entrevista con participante electa. Concejo Municipal de Manizales- Caldas).

Claro que sí, mi discurso iba enfocado a eso, a Más mujeres, Más democracia. Me acuerdo muy bien que llegué de Bogotá un martes y el viernes tenía mi discurso, pues más mujeres, más democracia fue mí (...) yo dije: “no es que vengo de más mujeres, más democracia y estoy con todas las capacidades de ser la concejala más joven del país”. O sea, yo ya venía con esa ideología, con ese chip que allá me habían metido, o sea usted lo puede hacer, es que usted lo puede lograr, entonces claro yo venía preparada para eso (Entrevista con participante electa. Concejo Municipal de Villamaría- Caldas).

Otra participante electa refirió que gracias a su participación en el programa pudo incidir en el plan de desarrollo de su municipio para que se conociera la situación de las mujeres y a partir de allí, se creara una asociación de mujeres (Entrevista participante electa. Concejo Municipal de Belalcázar- Caldas).

En el caso de las mujeres participantes no electas también hubo referencias a cambios en el discurso o a la adquisición de información que pudieron utilizar en su campaña, por ejemplo, la existencia de oficinas de la mujer (Entrevista con participante no electa. Manizales).

Otras dos participantes no electas, señalaron la utilización de los conocimientos adquiridos en la manera de hacer la campaña, es decir, en la forma de hacer los recorridos, de llegar a la gente, de hablar con sus posibles electores o electoras. Es importante anotar que, con excepción de una mujer, todas las participantes no electas manifestaron su intención de volverse a lanzar a las próximas elecciones regionales y expresaron estar en una preparación en marcha para ese cometido.

Una de las entrevistadas, dirigente de un partido político, resaltó el papel de estos programas de formación en el aumento de la cualificación política de las mujeres electas en su partido.

Tuve la posibilidad de compartir con muchas electas de otros territorios, para recién las elecciones del 2015, es decir la nueva camada, digámoslo así, de mujeres que hoy están ejerciendo cargos públicos de todos los territorios. Y cuando tú le generas, estos son los resultados, es decir, estos son los índices de medición que hay que hacer, cuando tú le generas formación y herramientas a una mujer, puede llegar. Rompes ese techo de cristal. No a mí me da pena o sea eso, las mujeres todos los días trabajan en comunidad, todo el tiempo, pero a la hora que tú le dices, ve, se frenan, salgan a la política “no, no soy capaz”. Entonces primero ese tema de formación y empoderamiento, de yo tengo las capacidades de creer en mí, que creo que eso hace parte también mucho de las mujeres, falta ese amor propio, de confianza. Capacitarlas, darles las herramientas, pues eso ha hecho parte de que hoy nuestros porcentajes de representación femenina vayan aumentando. Este tipo de estrategias, este tipo de formación, liderazgo y preparación política para las mujeres son fundamentales, son contundentes y son efectivas, porque no es solo venga nos sentamos, nos formamos y todos para su casa. Sino que han sido mujeres que, a partir de esto, han tomado la decisión de participar en lo político y lo han logrado, han sido electas, no en su mayoría, pero ya tenemos varias representantes. Entonces mi opinión es que necesitamos muchas más mujeres para que haya mucha más democracia (Entrevista con dirigente partido Alianza Verde. Bogotá).

Las evidencias recopiladas muestran que el programa sin duda fue útil para las mujeres y aportó significativamente a su cualificación para mejorar sus habilidades en los procesos de participación política. No obstante, una valoración más consistente requiere evaluarse en procesos de formación de más largo plazo en donde además de la formación, se incluya el seguimiento y acompañamiento a las campañas.

La forma tradicional de hacer campañas políticas en el país está arraigada culturalmente y no es fácil para las mujeres salir de esa manera de actuar, algunas ni se cuestionan esas formas de “hacer política” porque es el único modo conocido. Uno de los testimonios da cuenta de que algunas de las participantes, en las capacitaciones, dejaron entrever prácticas clientelistas en su modo de planificar el presupuesto de la campaña.

(...) en uno de los trabajos que nos hicieron hacer, fue como háganse en grupo, hacen el presupuesto de usted cómo gastaría el dinero [de] las candidaturas para las elecciones, durante el periodo de elecciones, ¿no? Entonces varias decían, y además lo decían muy tranquilas, “no yo sé que voy a ganar porque a mí la EPS me va a dar tanto dinero” (...)(...) Otra decía como, “bueno yo voy a ganar porque yo soy la consejera mayor del municipio, y entonces yo tengo como 50 tíos y todos mis tíos tienen tremendas fincas, entonces todos van a aportar con dinero a la

campana electoral". Entonces (...) uno se pregunta, bueno dónde está la ética, en estos lugares, en estos escenarios ¿dónde se habla de ética no? Pero además lo decían con una tranquilidad, como si realmente ellas creyeran que lo que estaban diciendo, estaba bien ¿sí? O era positivo, o realmente era funcional para su campaña, ¿sí? (...) y no hay una sanción social sobre esas cosas. Por ejemplo, a lo último nos hicieron (...) uno de los ejercicios o de los tantos ejercicios era como hacer en grupo, todo el tema del presupuesto, decir cuánto se habían gastado en campaña, ¿no? ¿cuánto dinero se iban a usar para la campaña?, etc. etc. Pues claro esas mujeres sacaban unas cifras exorbitantes que uno decía ¡que susto!, como hoy voy a usar 30 millones para esto, (...), era una cosa así brutal (...). Pero, además, eran súper relajadas diciendo como: "y tanto lo vamos a usar para refrigerios y para el transporte de las personas para llevarlas a que voten" (Entrevista mujer participante no electa. Bogotá).

Por otra parte, el fenómeno de los llamados "rellenos" en las listas también puede visibilizar casos de analfabetismo político en las mujeres que se vinculan a las campañas, sin un conocimiento claro o mínimo del sentido del quehacer de los partidos.

Además, como que hubo una pregunta muy curiosa que a mí se me quedó mucho en la cabeza [por parte] de uno de los talleristas y era como "¿ustedes saben que ideología política tiene su partido?" y la mayoría no tenía ni idea. Entonces era muy curioso, porque las únicas, las de la UP, eran las que sabíamos qué ideología política tenía [el partido]. Pero el resto de partidos políticos, es decir, las mujeres que estaban allí no tenían ni idea, de cuál era su ideología, ni de qué era ideología, mínimo (Entrevista participante no electa. Bogotá).

Estos dos últimos testimonios se traen a colación con el ánimo de complejizar la pregunta por la construcción de habilidades políticas en las mujeres y con ello se trata de evidenciar la necesidad de generar discusiones sobre el papel de la ética en la política, cuál es la política o cuál es la forma de hacer política que quieren las mujeres, cuál es su comprensión sobre el mundo de la política y la dinámica de los partidos o qué tipo de prácticas quieren impulsar. El objetivo es complejizar la reflexión acerca de la política, la democracia y el papel de las mujeres con su ingreso, tomado distancia de ideas esencialistas que las ubican como buenas e incorruptibles *per se*, sin dejar de reconocer que el papel asignado social es históricamente en el cuidado de la vida y en lo privado da ciertas habilidades y valores.

2.2.4.3. Incidencia de las mujeres electas en relación con los derechos de las mujeres

Se indagó por las acciones realizadas por las mujeres electas, tanto participantes como no participantes, en relación con los derechos de las mujeres, también por los temas que están en sus agendas, los logros y dificultades, además de los requerimientos que ellas identifican

para incidir en las corporaciones públicas en temas de derechos de las mujeres e igualdad de género.

La mayoría de mujeres participantes en el programa refirieron algún tipo de acción realizada durante su gestión en la corporación pública en relación con la equidad de género o los derechos de las mujeres. Algunas plantearon proyectos de acuerdo para la equidad de género o apoyo a otros/as que presentaron tal iniciativa. Dos concejales señalaron su impulso al debate sobre la equidad de género para incluirlo en los planes de desarrollo de sus municipios. También, evocaron el apoyo a las Comisarías de Familia y el seguimiento a casos en las mismas, como una acción a favor de los derechos de las mujeres. Otras actividades resaltadas en el mismo sentido fueron el impulso al trabajo con mujeres indígenas, la creación de un programa con mujeres cabeza de familia y la incidencia para el nombramiento de mujeres en altos cargos del municipio.

Llama la atención el caso de una concejala que completa su quinto periodo y no ha presentado ninguna iniciativa en relación con los derechos de las mujeres o la equidad de género. Otra concejala refiere su imposibilidad de presentar proyectos de acuerdo, debido a que hace parte de la oposición y considera que cualquier iniciativa que presente le será bloqueada. Su participación más decidida a favor de los derechos de las mujeres la realiza a través del Consejo Comunitario de Mujeres de su ciudad.

En relación con las mujeres no participantes en el programa, se encontró que solo dos de ellas refirieron algún tipo de acción: una concejala adelantó control político a la Secretaría de Mujer y Género de su municipio y la otra identificó un proyecto de acuerdo de equidad laboral que logró aprobarse, además del fortalecimiento de la mesa de participación de mujer y género del municipio.

Tres de las entrevistadas, electas participantes en el programa, identificaron algún tema relacionado con los derechos de las mujeres y la igualdad de género en sus agendas. Una concejala planteó su interés de continuar con el trabajo del Consejo Comunitario de Mujeres el cual está formulando acciones en diferentes ámbitos de la vida de las mujeres. Las otras dos concejales refieren el interés de actuar en conjunto con sus compañeras de cabildo en sus respectivos concejos y de esta manera impulsar la creación de una oficina de la mujer en un caso; y de impulsar iniciativas en general a favor de las mujeres.

Además de una concejala de Fusagasugá que quiere impulsar el tema de la equidad salarial en el sector privado, solo una concejala, no participante en el programa, referenció los proyectos que están en su agenda a favor de las mujeres.

Siempre estoy en los temas de equidad de género, trabajando en control político y en presentar iniciativas. Ahora acabo de presentar una de Comisarías de Familia para tratar de trabajar en visibilizar el tema de mujeres en ejercicio de la prostitución, el tema de la violencia el cual le he dado mucho y creo que todavía seguimos fallando mucho en la ruta de atención (Entrevista con concejala no participante en el programa. Bogotá).

Al margen de la incidencia a favor de los derechos de las mujeres, las entrevistadas electas (participantes o no en el programa), resaltan como un avance el hecho de que las mujeres tengan presencia en el Concejo Municipal, que ellas mismas hayan logrado llegar a esa corporación o que se haya aumentado el número de concejalas de un periodo a otro, dadas las dificultades y barreras que enfrentan las mujeres en escenarios político electorales, a las cuales se ha hecho referencia en este documento.

Algunas concejalas, participantes y no participantes en el programa, referenciaron dificultades para desarrollar iniciativas a favor de las mujeres, relacionadas con su permanencia y actuación dada la alta masculinización de estos espacios políticos, tema ya abordado en la primera parte de este capítulo. Una de ellas, la concejala de Fusagasugá, identificó como dificultad, la ausencia de territorialización de la Política Nacional de Equidad de Género.

Yo creo que, debe haber un proceso mayor, frente a trasladar toda esa política a nivel nacional que hay. Trasladarla (...) con mayor participación a los entes territoriales, yo creo que los entes territoriales estamos como desligados un poco de lo que es esa política nacional. Acá son iniciativas que se toman desde lo local, sino se hacen no se ve en lo local esos procesos de participación de la mujer o de los proyectos que ayudan a fortalecer esto. Yo creo que debe haber un mayor seguimiento a esa Política Pública de Mujer y Género a nivel nacional, para poderla fortalecer en los entes territoriales, desde lo cual pues se exige, pero pues el recurso es mínimo también, porque pues como lo mencionaba anteriormente acá está enfatizado en desarrollo social, o sea, el presupuesto se divide en todos los programas y eso, pues es menor el número, entonces yo creo que si hay que tratar de enfatizar y fortalecer muchísimo más esos lineamientos que hay (Entrevista con concejala no participante en el programa. Fusagasugá).

Finalmente se indagó por los requerimientos identificados por las mujeres electas para aumentar su incidencia a favor de la igualdad y la no discriminación de las mujeres. En el caso de las mujeres electas participantes en el programa resaltaron la necesidad de contar

con programas educativos (educación formal), de sensibilización y de formación para las mujeres de las zonas rurales y desarrollar procesos de formación política para aquellas mujeres que deseen ingresar a espacios de elección.

Haciendo (...) [un] análisis contextual específicamente de nuestro departamento, hemos visto que las mujeres concejales de nuestro departamento en su mayoría, no son profesionales. Muchas son amas de casa, pero han tenido problemas en sus hogares por ejercer la política, entonces también hay que empoderar a la mujer, ese sería como el principal papel del Estado. Pero empoderarla con otras herramientas de no lanzarla a la política y dejarla ahí en esa jauría de leones, sino que también ella llegue formada, para (...) que se defienda, porque sabemos que no creo que uno estudie para ser político, muchos lo harán, pero pienso que las mujeres no porque son cosas que se nos van dando y aprendemos a hacer política haciéndola ahí. Entonces es como pensar antes de que nos formen, antes de estar allá, para (...) que al momento de ejercer no sea tan difícil (Entrevista con concejala participante en el programa. Chinchiná- Caldas).

También se identificó la necesidad de contar con una política pública local de mujer y género que contemple programas de trabajo en equidad de género y no discriminación desde la primera infancia. Otra concejala refirió la necesidad de establecer presupuestos específicos de género que sean de obligatorio cumplimiento para los municipios (Entrevista con concejala participante en el programa. Chinchiná- Caldas).

La concejala de Bogotá, no participante en el programa, centró su propuesta en la necesidad de fortalecer la institucionalidad que trabaja por los derechos de las mujeres, en el sentido de involucrar a todos los tomadores de decisiones.

Yo creo que necesitaríamos Secretarías de la Mujer mucho más fuertes, con dientes, con recursos económicos, que haya por parte de las autoridades todas, no solo Alta Consejería para la Mujer y la Secretaría de la Mujer, sino alcaldes, gobernadores, todos, que entiendan el tema de equidad de género. Hoy en algunas regiones usted les habla de un Plan de equidad de género, entonces le preguntan: “¿de qué me está hablando, eso qué es?” como (..) si no lo conocieran, como si quisiéramos desconocer que hay discriminación, que hay violencia, que hay brechas de salarios y que hay acceso a la educación, y usted piensa en esas mujeres afro, indígenas en la zona rural y en estado de pobreza. Es una reproducción del modelo de exclusión de las mujeres (Entrevista con concejala no participante en el programa. Bogotá).

2.2.4.4. Otras iniciativas para fortalecer las capacitaciones

A partir de las debilidades y críticas y de las propuestas realizadas por las entrevistadas, es posible perfilar otras iniciativas para fortalecer la participación política de las mujeres, además de un programa de capacitación como Más Mujeres, Más Democracia.

Una de las críticas que se hicieron al proceso de formación es que precisamente no se desarrolla como proceso, es decir, que es una capacitación puntual, de tres días solamente, sin un acompañamiento a las prácticas políticas que desarrollan las mujeres.

Pues es que echan a andar una cantidad de programas que no tiene ninguna sostenibilidad y el año pasado nada más participamos de uno, y es un proceso de tres meses, en tres meses no hay ninguna ilación entre un proceso o entre una acción y otra. O sea (...) utilizamos la palabra proceso, para hablar de acciones en general, de acciones puntuales, entonces yo si pienso que el Estado debe comprometerse con procesos a mediano y largo plazo; que pueda decir, en 20 años vamos a tener no sé, la variedad o vamos a tener este proceso o vamos a tener capacitadas, pero piensan que capacitar a 1.000 mujeres en tres días es suficiente (Entrevista grupal organizaciones de mujeres. Bogotá).

Bueno no sé... a mí también me parece que el programa centrado solamente en la formación y no en el acompañamiento de las prácticas políticas, sigue siendo un error de la financiación de los procesos de acompañamiento a la participación (Entrevista con expertas. Espacio de interlocución. Bogotá).

Otra crítica es al momento en el que se llevó a cabo la capacitación, en el sentido de que debía hacerse con mayor anticipación a la realización de las elecciones.

Si, si por eso les digo yo tuve la oportunidad de acompañar algunas y (...) pues para qué, las entidades del gobierno tratan de hacer muchas cosas, posiblemente con el poco presupuesto, posiblemente (...) están empezando en ese proceso y hay (...) una demora en los temas. Porque yo creo que estas instituciones deberían preparar a las mujeres desde unos cuatro años atrás (Entrevista con dirigente Partido Mira. Bogotá).

Porque, precisamente ya estaba en momento electoral, ya estaba en proceso electoral, es decir, nosotros estábamos digamos que, buscando votación, (...) yendo a las localidades, hablando con la comunidad, etc., etc. Y pues era claramente muy complejo, estar en los dos lados al mismo tiempo, estar en este proceso de aprendizaje, de conocimiento sobre participación política y a su vez también haciendo campaña. Entonces digamos que, yo en lo personal creo que, este espacio debió ser abierto un mes antes por ejemplo ¿no?, para animar a las mujeres a que participaran y tener claridad sobre muchas cosas ¿no? Eso es lo que yo veo (Entrevista con participante no electa. Bogotá).

Con relación a las temáticas, algunas de las entrevistadas proponen abordar algunos de los asuntos ya trabajados en el Programa, desde un enfoque más práctico que les permita ampliar sus capacidades. Concretamente hablaron del tema de liderazgo de las mujeres, de los cargos políticos y de la relación mujer y política.

Sí, pero se debería profundizar más en el tema precisamente relación mujer-política, ¿cierto? Porque nosotros tratamos el tema del momento que era la paz, el tema del género, pero sí se debería enfocar más en qué podemos hacer las mujeres en política, como para marcar esa diferencia y más ahorita que (...) se habla mucho en el discurso de la igualdad, pero, ¿hasta qué punto eso se queda en el discurso o en realidad?, ¿eso sí trasciende a cambiar realidades? (Entrevista participante electa concejo municipal de Chinchiná- Caldas).

También mencionaron la necesidad de conocer herramientas de política pública para implementar las Oficinas de la Mujer en sus municipios.

Además, se planteó la necesidad de abordar la diversidad, tanto en el discurso como en las prácticas, en tanto constituye una realidad de las mujeres y de la sociedad en general.

Muy poco se habló de diversidad y eso me preocupó mucho, empezando por el mismo lugar del taller, porque por ejemplo cuando yo llego no se tiene en cuenta, (...) que puede haber una mujer con discapacidad ¿sí? Entonces, por ejemplo, donde estaban haciendo el taller el primer día era completamente inaccesible, el ascensor llegaba como hasta el cuarto piso y después tocaba subir escaleras para llegar al quinto piso, entonces uno dice, bueno ¿pero que esta vaina, ¿no? Entonces se nota también que no hay una real comprensión de la diversidad (...) de las personas que podrían llegar a participar en estos espacios (Entrevista con participante no electa. Bogotá).

Con relación a las personas que actuaron como facilitadoras, una de las participantes recomendó que fueran todas mujeres, debido a una mayor empatía con los temas.

Finalmente, también hubo recomendaciones en relación con la cobertura territorial del programa, en alusión a la necesidad de llegar a las zonas rurales donde las mujeres no tienen acceso a ningún programa de capacitación.

2.2.4.5. Aportes del Programa Más Mujeres Más democracia al CONPES 161

El Programa Más Mujeres Más Democracia le apuntó a la sub representación de las mujeres en términos cuantitativos y cualitativos en cargos de elección, problemáticas identificadas en el diagnóstico del CONPES 161. El programa incide en ambos aspectos: cualificar a las mujeres de todos los movimientos y partidos políticos para su participación en el proceso electoral y, por esta vía, incidir en el incremento del número de mujeres electas en cargos plurinominales. Los resultados de la evaluación del programa permiten dar cuenta de que se aportó en la cualificación de las candidatas beneficiarias, lo cual pudo incrementar sus

probabilidades de salir electa. Sin embargo, no se ha realizado la cuantificación por parte del Ministerio del Interior de las participantes que resultaron electas, para poder tener elementos adicionales sobre la incidencia del programa en el incremento del número de mujeres en cargos de elección, en el caso de elecciones plurinominales.

Es importante señalar que los testimonios recogidos durante la evaluación plantean la baja cobertura del programa en términos del número de personas capacitadas, los departamentos y municipios involucrados y resaltan la necesidad de ampliar la duración de las capacitaciones. Si se hace un repaso de las actuales cifras de subrepresentación cuantitativa de las mujeres en escenarios de elección (Senado: 21,6%, Cámara: 18,7%, Gobernaciones: 15,6%, Alcaldías: 12,2%, Asambleas: 17% y Concejos: 17,9% ver 2.2.1.2), es evidente la necesidad de ampliar la cobertura del programa y de potenciar estrategias de trabajo al interior de los partidos y movimientos políticos.

Las conclusiones de la Evaluación de resultados del Programa Más Mujeres, Más Democracia se encuentran en el Capítulo 4, sección 4.2.2.

2.3. Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida Libre Violencias

2.3.1. Descripción del programa

La *Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias* aporta al cumplimiento del eje 4 *Salud y Derechos Sexuales* que plantea la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres (CONPES 161). La estrategia apoya al cuarto objetivo específico de la *Política*: Fortalecer el enfoque diferencial de derechos de las condiciones de acceso y la calidad de la atención en los diferentes niveles del sistema de salud y en el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todo su ciclo vital (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Tres situaciones claves identificadas en el diagnóstico realizado durante la formulación del CONPES 161 en el eje de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, tienen que ver con la implementación de esta estrategia: el conocimiento y acceso a métodos de planificación familiar, el conocimiento sobre las causales de despenalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo IVE y el conocimiento sobre Infecciones de Transmisión Sexual ITS y VIH Sida entre mujeres y su percepción de riesgo. Sin embargo, la Estrategia de Salud

Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias no tiene una acción concreta definida en el eje 4.

Responde al eje 6 del Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias en el tema de Prevención y la acción indicativa “Diseño y puesta en marcha de estrategias de información, comunicación y educación que contribuyan a superar la tolerancia social frente a las violencias basadas en género” y en ella la acción concreta “implementar estrategias formativas en derechos sexuales y reproductivos y prevención de las violencias de género y construcción de nuevas masculinidades” a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. Es importante resaltar que la acción concreta mencionada está definida en el anexo 1 al documento CONPES 161. Sin embargo, la versión del Plan de acción sobre el cual se hace seguimiento en el SISCONPES ya no contempla la acción en mención. Con base en esa versión del Plan de Acción, la Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y prevención de las violencias está contenida en la acción 6.43 *Implementar las estrategias de la línea para el abordaje integral de las violencias de género con énfasis en las violencias sexuales en el marco del plan decenal*, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social.

Esta Estrategia se implementa en el marco de la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, la cual tiene como uno de sus referentes el CONPES 161 de Equidad de Género y violencias contra las mujeres, además del CONPES sobre embarazo adolescente (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

La *Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias* tiene como antecedente los procesos de formación en entornos comunitarios, sobre derechos sexuales y reproductivos y reducción de las violencias de género, realizados por la Fundación Servicios Integrales para la Mujer-Si Mujer, en el marco de los convenios celebrados entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Organización Internacional para las Migraciones entre 2010 y 2014 ejecutados en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Amazonas, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Distrito de Santa Marta, Guajira, Guaviare, Magdalena, Meta, Nariño, Santander, Norte de Santander, Putumayo, Santander, San Andrés y Providencia, Sucre, Tolima, y Valle del Cauca.

El seguimiento y evaluación de los procesos de formación realizados entre 2010 y 2014 evidenció cambios positivos a nivel individual, organizacional y comunitario para las personas beneficiadas de dichos procesos y permitió identificar la necesidad de incluir como tema las violencias sexuales contra niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta un contexto de post conflicto.

También se identificó la necesidad de incluir como un actor clave a capacitar a las veedurías ciudadanas, dado su rol de liderazgo dentro de las comunidades. A partir de ello la estrategia se refuerza, dando lugar a la actual *Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias* implementada en articulación con el CONPES 161 desde 2014, en el marco de los convenios de cooperación internacional MA 363 de 2013 y 547 de 2015 suscritos entre el Ministerio de Salud y Protección Social MSPS y la Organización Internacional para las Migraciones -OIM⁷². Su objetivo es la formación y promoción de los derechos sexuales y los derechos reproductivos y una vida libre de violencias, de mujeres fundamentalmente, pero también de hombres, quienes tienen una vinculación con las organizaciones de base comunitaria, veedurías ciudadanas y asociaciones de usuarios y de usuarias.

La forma de operación de la Estrategia en 2016 también se generó a través de un convenio de cooperación internacional entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Organización Internacional para las Migraciones-OIM y se desarrolla por medio de un operador logístico que es la Fundación SI Mujer de la ciudad de Cali. Otro actor importante en el proceso son las Secretarías de Salud departamentales quienes posibilitan la identificación de las organizaciones participantes, la articulación territorial de la estrategia y su implementación, en concordancia con los programas que se desarrollen en cada departamento con un horizonte de sostenibilidad, en el sentido de que posteriormente, las Secretarías de Salud puedan asumir la estrategia en aquellos lugares donde sea posible (Entrevista equipo coordinador de la estrategia). En esta alianza estratégica, el Ministerio de Salud es quien coordina la implementación desde el inicio, es decir, desde el diseño y la viabilización de la estrategia. OIM es un aliado con capacidad instalada en el territorio y también aporta un acompañamiento técnico en el mismo.

La *Estrategia* se desarrolla a través de talleres que promueven la construcción colectiva del conocimiento gracias al uso de metodologías participativas en un contexto lúdico, con el cual se despierta y se sostiene el interés de las personas. Además, se busca que las personas beneficiadas aprendan a utilizar el material pedagógico y replicar dicho conocimiento en sus organizaciones o comunidades. Para esto, se solicita a las organizaciones interesadas en

⁷² La Estrategia comienza a implementarse en 2010 con la Fundación Si Mujer de Cali y continua en los años 2011 y 2013 en alianza con OIM. En 2014 la estrategia se implementa respondiendo al CONPES 161 en el marco del Convenio de Cooperación MA 363 de 2013 entre el MSPS y la OIM y mediante el Contrato PSPJ-1958 suscrito entre la Fundación Sí Mujer y la OIM. Una de las obligaciones fue la realización de un proceso de capacitación en 2014 “en derechos sexuales y reproductivos, y empoderamiento para la exigibilidad de derechos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud” con organizaciones de mujeres, asociaciones de usuarios y veedurías en salud. Posteriormente en el marco del Convenio de Cooperación 547 de 2015 entre el MSPS y OIM se suscribe el Contrato PSPJ 2325 entre la Fundación Sí Mujer y OIM el cual se ejecuta en el año 2016 en 6 departamentos.

tener un ejemplar del set de material didáctico, especificar el uso que darían a cada material, qué temas se trabajarían, quién facilitaría la actividad y la duración aproximada de cada sesión y a partir de ello, se realiza una selección de organizaciones, a las cuales se les refuerza sobre el uso de los materiales, se les hace entrega del set y se les solicita el envío de un informe de la utilización de los mismos al Ministerio.

Durante 2016, la estrategia se desarrolló en cinco departamentos y un distrito: y contó con la asistencia de 251 participantes pertenecientes a 142 organizaciones sociales.

Cuadro 49. Datos de cobertura por año. Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias

Año	Convenio MSPS- OIM	Departamentos	No. Participantes
2014	MA 363 de 2013	Arauca, Bolívar, Sucre, Tolima, Putumayo, Córdoba, Cauca, Nariño, Meta y el Distrito de Santa Marta	(634) personas, (521 mujeres y 113 hombres) 307 organizaciones sociales
2016	547 de 2014	Huila, La Guajira, Vaupés, Chocó, Caquetá y el distrito de Buenaventura	251 personas 142 organizaciones sociales

Fuente. Elaboración propia

La formación se desarrolló en tres jornadas de 8 horas cada día, para un total de 24 horas, en las cuales se abordaron 10 módulos:

- 1. Conceptos básicos:** genera mínimos conceptuales partiendo de la información de los y las asistentes, que permitan el abordaje de los temas del taller. Permite desmitificar y revisar prejuicios.
- 2. Salud sexual y reproductiva:** brinda elementos conceptuales en salud sexual y reproductiva, parte de reconocer la anatomía genital y reproductiva para fortalecer el autocuidado y la autonomía en este tema.
- 3. Infecciones de transmisión sexual y VIH-Sida:** brinda elementos conceptuales en el tema de ITS y VIH-Sida. Desmitifica los imaginarios y creencias acerca de los genitales para asumirlos como una parte fundamental del cuerpo para conocer y cuidar a través del autocuidado, los exámenes de control y detección temprana de ITS, factores y prácticas protectoras y de riesgo, al igual que la desmitificación de creencias relativas a ITS y VIH-Sida.
- 4. Métodos anticonceptivos:** fortalece la autonomía de toma de decisiones frente a la salud reproductiva, enfatizando el conocimiento y uso de métodos anticonceptivos. Se promueve la reflexión sobre las circunstancias que impiden a las mujeres acceder a estos métodos y ejercer su autonomía reproductiva, además de la importancia que

tiene brindar a jóvenes y adolescentes la información adecuada y acceso a los diferentes métodos.

5. **Derechos sexuales y derechos reproductivos:** visibiliza el marco histórico, legislativo y conceptual de los DS y DR de forma lúdica, evidenciando desde las vivencias, ideas, prácticas y barreras de acceso identificadas por las personas participantes. Se destaca el reconocimiento de las luchas de diversos grupos sociales en busca de mayor inclusión social en un contexto con predominio patriarcal que influye en la autodeterminación sexual femenina y las violencias de género. También se hace un énfasis especial en los derechos menos conocidos como el placer sexual, el autoerotismo, la libre orientación sexual y la libre opción reproductiva.
6. **La interrupción voluntaria del embarazo:** aborda el contexto de aborto seguro e inseguro, la normatividad colombiana que la reconoce como un derecho sexual y reproductivo. Desmitifica imaginarios y aclara desinformaciones sobre la interrupción voluntaria del embarazo.
7. **Las violencias de género:** visibiliza las violencias de género en sus diversas formas de expresión: violencia física, psicológica, económica y patrimonial, violencia intrafamiliar y de pareja, violencias sexuales contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, trata de personas, explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes - ESCNNA, ataques con agentes químicos y feminicidio. Se parte de los conocimientos y vivencias de quienes asisten, precisando tipología, normatividad, elementos para su detección y acompañamiento a víctimas, que permitan reconocer el alto impacto que tienen para la vida de las víctimas, su familia y sus comunidades.
8. **Las violencias sexuales contra NNAJ dentro y fuera del marco del conflicto armado:** visibiliza las violencias sexuales de niños, niñas, adolescentes y jóvenes-NNAJ dentro y fuera del marco del conflicto armado y se conocen elementos básicos para realizar acciones de prevención, detección y atención a las violencias sexuales.
9. **Ruta de atención para víctimas de las violencias de género:** reconoce los recursos locales para la atención de personas víctimas de violencia de género y las competencias institucionales en la ruta de atención para el apoyo y acompañamiento en temas de salud y derechos sexuales y reproductivos, violencia de género y violencia sexual. Se resalta la importancia del trabajo en red que dinamice la implementación de las rutas de atención y la sinergia que puede haber entre las organizaciones para fortalecer el abordaje de estos temas.
10. **Recursos legales para la garantía de la Salud Sexual y Reproductiva, los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos:** reconoce recursos legales para la garantía de la salud y los derechos sexuales y derechos reproductivos, con énfasis en NNAJ fuera y dentro del marco del conflicto armado.

La estrategia vincula también a funcionarios y funcionarias de las Secretarías de Salud y referentes de género de los departamentos (según exista un mecanismo de género en los mismos). Además, busca que las personas que asisten al proceso formativo conozcan las rutas de atención en violencias contra las mujeres y tengan la capacidad de acompañar casos de violencias en sus municipios (Entrevista Sí Mujer. Cali).

Parte del proceso que se ha realizado con la entidad operadora es la evaluación de los contenidos y las metodologías que se utilizan en tres días de trabajo, llegándose a afinar de manera tal que se considera que se aportan los elementos esenciales de cada módulo en términos de conocimientos, tomando en consideración los tres días de duración de las capacitaciones (Entrevista Fundación Sí Mujer. Cali).

En opinión del Ministerio de Salud, como entidad coordinadora de la Estrategia, las perspectivas de mejoramiento de la misma no están dadas en términos de cambios de los contenidos que se abordan durante los tres días de trabajo, sino de la vinculación de más organizaciones de base, para que utilicen las herramientas creadas y accedan a este proceso de formación y capacitación que, dadas las evaluaciones realizadas, se considera un avance significativo para la implementación de la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos y también del CONPES 161.

2.3.2. Síntesis de la metodología de evaluación

La evaluación de resultados de la *Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias* responde a las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿Las mujeres han mejorado su conocimiento en salud sexual y reproductiva a través del kit pedagógico y lo han puesto en práctica?, en temas relacionados con:
 - a) Conocimiento de mecanismo de prevención y atención de violencia basada en género.
 - b) Salud Sexual.
 - c) Derechos a ejercer una salud sexual plena y sin peligros.
 - d) Métodos de planificación familiar.
 - e) Métodos de prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH.
 - f) Conocimiento del derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo.

2. ¿Los formadores en salud sexual y reproductiva han mejorado su conocimiento en los diferentes tipos de violencias basadas en género?
3. ¿Cómo ha contribuido la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva con la atención integral para las mujeres y la garantía de la Salud Sexual y Reproductiva? ¿Cómo debería contribuir?⁷³

El abordaje de los temas involucrados en las preguntas se realizó mediante la construcción de un marco de análisis conformado por cuatro categorías: i) Cambios en los conocimientos, que involucra tres subcategorías: mecanismos de prevención y atención de las violencias basadas en género; salud sexual, derechos sexuales y derechos reproductivos y; métodos de prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH; ii) cambios en las prácticas, que tiene a su vez tres subcategorías: cambios en la vida personal, cambios en el entorno familiar y cambios en el ámbito comunitario; iii) suficiencia de las formadoras y; iv) contribución de la Estrategia a la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.

La información primaria de orden cualitativo se recolectó mediante la realización de entrevistas semiestructuradas con el equipo coordinador del programa en el Ministerio de Salud y Protección Social, la Organización Internacional para las Migraciones y la entidad operadora del programa. También se realizaron sesiones grupales de entrevista con mujeres y hombres participantes de los talleres, con el grupo de formadoras del programa, con organizaciones de mujeres y con expertos y expertas, en el marco del espacio de interlocución. El cuadro que se muestra a continuación resume las entrevistas realizadas.

Cuadro 50. Técnicas, unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información

Instrumento aplicado (número)	Unidad de Observación	Cargo /Organización	Municipio
Entrevistas semiestructuradas (3)	OIM–Ejecutora del programa	Referente del Programa en la Organización Internacional de las Migraciones	Bogotá
	Equipo Coordinador del programa Ministerio de Salud	Coordinador del Grupo de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos del Ministerio de Salud y la Protección Social y profesional contratista	Bogotá

⁷³ Esta pregunta fue acotada durante las reuniones con el equipo del DNP quedando establecida en los siguientes términos: ¿Cómo ha contribuido la "estrategia para la promoción de los derechos en salud sexual y reproductiva y una vida libre de violencias" a la Política Nacional de Sexualidad, Derechos sexuales y reproductivos? ¿Cómo debería contribuir?

Instrumento aplicado (número)	Unidad de Observación	Cargo /Organización	Municipio
	Operador de la estrategia	Directora de Proyectos Fundación SI Mujer	Cali
Sesiones de Grupo (7)	Beneficiarias/os	Beneficiarios/as Estrategia SSR	Arauca
	Beneficiarias/os	Beneficiarios/as Estrategia SSR	Arauca
	Beneficiarias/os	Beneficiarios/as Estrategia SSR	Ibagué
	Beneficiarias/os	Beneficiario/as Estrategia SSR	Cali
	Equipo de Formadoras	Formadoras /Fundación SI Mujer	Cali
	Organizaciones de mujeres		Bogotá
	Expertas y expertos académicos	Abogado Profamilia Psicóloga independiente Representante de Católicas por el derecho a decidir Secretaria Técnica de la Mesa por la Salud de las mujeres Representante del Colectivo Mujeres, Paz y Seguridad	Bogotá

Fuente. Elaboración propia

2.3.3. Resultados

2.3.3.1. Cambios en los conocimientos

La indagación por los cambios en los conocimientos sobre salud sexual y reproductiva se realiza a partir de las entrevistas efectuadas a las personas beneficiarias, las formadoras, las organizaciones de mujeres y los equipos técnicos que acompañaron la estrategia. Es importante considerar como un antecedente el seguimiento que la Fundación SI Mujer realizó a las y los participantes del proceso en 2014, en el cual se recogieron los testimonios sobre cambios individuales y organizacionales, además del uso de las herramientas entregadas durante el proceso. En esa ocasión se encontraron cambios en conocimientos, habilidades, autoestima y aspecto relacional en la dimensión individual. Concretamente se reconocieron conocimientos en: Normativas relacionadas con salud y derechos sexuales, derechos reproductivos; Prevención de embarazos no deseados; ITS y VIH/Sida; Autocuidado en salud sexual y reproductiva; Derechos de las mujeres; IVE en el marco de la Sentencia C-355 de 2006 y demás normativas; Violencias de género y Diversidades sexuales (Fundación Si Mujer, 2016).

Para el caso de la presente evaluación se obtuvo un panorama variado, en relación con el reconocimiento que hicieron los diversos actores indagados sobre los cambios en los

conocimientos concernientes a la salud sexual y reproductiva y a los mecanismos de prevención y atención a las VBG. El equipo de formadoras y la entidad operadora reconocen que, en general, las personas participantes adquirieron conocimientos valiosos sobre los derechos sexuales y reproductivos y en particular sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo-IVE, pese a las dificultades previas para abordar este tema, en términos de prejuicios. También se reconoce como un avance significativo el abordaje de las orientaciones sexuales diversas con presencia en algunos de los talleres de personas de los sectores LGBTI. Con base en su experiencia la Fundación Si Mujer resalta algunos de los más importantes logros de la estrategia.

Muchas mujeres o participantes porque había mujeres y hombres, decían que nunca habían oído el tema, que nunca habían hablado de derechos y que lograron como reconocer y entender y empezar (...) a defenderlos y a ejercerlos. Entonces, yo creo que eso es como una importante y es saber que uno tiene unos derechos, relacionados o pues derechos que tienen que ver con la sexualidad, con la reproducción, con la orientación sexual, con todo lo relacionado y además que hay rutas para hacerlos valer, que hay formas de hacerlos valer. De pronto identificar que una práctica en la que están metidas, por ejemplo, en violencia de género, es una práctica que de pronto nunca les había parecido que eso fuera violento o que fuera una violencia de género y se dan cuenta (...) que si lo es (Entrevista Fundación Si Mujer. Cali).

La Fundación Si Mujer también resaltó como importante, el hecho de que las personas capacitadas tuvieran un liderazgo comunitario, lo cual redundaba en las posibilidades de acompañamiento de estas personas en la activación de rutas con mujeres víctimas de violencias.

1. Mecanismos de prevención y atención de violencias basadas en género

Las y los participantes en el proceso de formación refieren tener un conocimiento (en algunos casos reforzados, en otros iniciados durante las capacitaciones) sobre la legislación nacional en torno a las violencias contra las mujeres, particularmente de la Ley 1257, la cual es considerada fundamental para el ejercicio de protección de los derechos de las mujeres y sobre los tipos de violencias (sesión grupal Arauca 2).

Adicionalmente mencionan haber adquirido un conocimiento sobre las rutas de atención y en particular, sobre las entidades e instituciones que tienen competencia en la atención de las violencias contra las mujeres, con un énfasis en la atención en salud de las víctimas (sesión grupal Arauca 2).

También mencionaron acciones de difusión de aquella información con personas cercanas a sus entornos comunitarios dado su carácter de lideresas (sesión grupal Arauca 1).

Además, se resaltaron conocimientos que han incidido en las acciones de activismo que realizan algunas mujeres.

Conocí la Ley 1257 que protege a las mujeres en situaciones de violencias, esa ley no sabía que existía (...) en esa época pues yo estaba muy nueva y no sabía que existía esa ley y fue esa ley que eche mano para poder (...) ser una lideresa, que hago parte de la mesa territorial de mujeres, de la mesa municipal de Santiago de Cali y lucho no solamente por las del mi barrio, ni las de mi comuna, también hago parte de muchos colectivos que hay en la ciudad, digamos de minorías como son las comunidades LGTBI y como son las mujeres lesbianas, (...) todos los travestis y hemos ido en unas luchas, hemos hecho plantones, hemos hecho marchas, hemos trabajado... o sea yo me he puesto a trabajar mucho por las mujeres en situación de violencia (Participante sesión grupal Cali).

Todo esto enmarcado en un contexto de reconocimiento de la equidad de género como factor que permite a las mujeres avanzar hacia la ciudadanía plena, mediante el ejercicio de todos sus derechos.

2. Salud Sexual, Derechos sexuales y Derechos reproductivos.

Con relación a la salud sexual y los derechos sexuales y reproductivos se resaltaron por parte de las y los participantes, conocimientos en relación con la existencia misma de los derechos sexuales particularmente se encontraron referencias a las personas de los sectores LGBTI y su derecho a no ser discriminadas por su orientación sexual o identidad de género.

Se trata de un tipo de discriminación de género. Entonces esa fue una de las que siempre, porque había el LGTBI (...). Entonces a partir de ahí fue una enseñanza muy grande para nosotras como representantes de organizaciones de mujeres, esa palabra, que esa palabra es de repente como despectiva a un género, entonces acá como a muchas no les gusta “hola gorda, hola negra”, entonces nosotros hemos tratado y utilizamos la palabra de LG, dependiendo de lo que sea, pero es LG, entonces eso fue una controversia y a la vez un aprendizaje muy bueno. (Participante sesión grupal Arauca 2).

También se reconocen estos derechos en el marco de los derechos de las mujeres, a decidir sobre su sexualidad y sobre el momento de tener relaciones sexuales. Igualmente se resaltó la importancia de conocer sobre salud sexual, para poder replicar la información con las personas cercanas.

Las participantes también resaltaron como tema en el que adquirieron conocimientos, el reconocimiento de la salud como un derecho exigible, uno de los temas que fue reforzado durante las capacitaciones.

Con relación a los derechos reproductivos, el tema de mayor recordación por parte de las personas participantes en las sesiones grupales fue el de la Interrupción Voluntaria del Embarazo-IVE, tanto en términos normativos, como en relación con la difusión y apropiación del derecho, en el marco de la despenalización realizada por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-355 de 2006,

Tomando también en consideración la existencia de prejuicios sobre el tema que se fueron transformando durante la capacitación.

Es uno de los vacíos que yo digo que aquí de pronto había mucho, por decir yo trabajo mucho con familia y con mujeres (...) entonces pues igual hago parte por cultura o por tradición para mí interrumpir un embarazo está como fuera de... Pero cuando ya le explican a uno, cuando ya corre el riesgo la vida de una persona, entonces es decidir entre ella y el bebé. Pues ella tiene la decisión de tomar que está luchando por su vida ¿cierto? En ese sentido hoy en día ya los talleres, cuando yo les hablo de planificación familiar, de métodos anticonceptivos que de hecho dentro del programa que nosotros manejamos tenemos que hacerlos, yo ya les hablo a ellos tranquilamente sobre la sentencia 355 y sobre todo, todo lo que tiene que ver de la interrupción del embarazo, porque ya les puedo decir “si el niño viene con malformación, si usted fue abusada y toma decisión que definitivamente no quiere tener ese hijo, son cosas que ya la ley a usted le favorece” (Participante sesión grupal Arauca 2).

3. Métodos de planificación familiar y métodos de prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH

Con respecto a los métodos de planificación familiar las personas asistentes a las sesiones hicieron un recuento de los diferentes métodos que conocieron durante las jornadas de capacitación y que en algunos casos no eran conocidos por los y las asistentes.

Se lograron precisiones que permitieron divulgar la información con otros grupos, particularmente con jóvenes referenciados en la ciudad de Arauca, a partir de las herramientas pedagógicas entregadas durante la capacitación.

En relación con los métodos de prevención de Infecciones de Transmisión Sexual-ITS y VIH las referencias más significativas tienen que ver con la claridad sobre la diferencia entre VIH

y Sida. Así como el llamado a la no discriminación hacia las personas portadoras del VIH o que tienen Sida (sesiones grupales de Arauca).

De todos modos, es claro que identificar cambios en los conocimientos o en las prácticas no es una tarea fácil, considerando el corto tiempo que dura la capacitación. Sin embargo, la percepción que se tiene por parte de las entidades que coordinan o son aliadas en la estrategia es que sí se han logrado cambios en los conocimientos.

Se notó el cambio, claramente que hay unas organizaciones, eso lo notamos en el informe, que tenían mayores conocimientos y otras no, pero al fin y al cabo si hay una variación en el conocimiento, pero hay que ser muy respetuosos con estos datos porque al fin y al cabo es un taller de tres días que, pues obviamente uno puede evaluar impacto. Más a largo plazo tendríamos que hacer algo mucho más a largo plazo (Entrevista OIM, Bogotá).

Los aprendizajes significativos para las personas adultas generalmente se evidencian en las transformaciones de sus prácticas cotidianas, siendo esta dimensión donde se concretan los conocimientos adquiridos durante una capacitación, con las vivencias y acumulados vitales de cada persona.

2.3.3.2. Cambios en las prácticas

Se realizó la pregunta por cambios en diferentes dimensiones de la vida de las personas participantes, con el ánimo de conocer si han puesto en práctica los conocimientos en salud sexual, derechos sexuales y derechos reproductivos adquiridos durante las capacitaciones. A partir de sus respuestas, se identificaron cambios personales, en el entorno familiar y en el ámbito comunitario.

1. Cambios en la vida personal

Con respecto a su vida personal, las y los participantes refirieron cambios en relación con su autoestima, su autocuidado, con la percepción de sí, con su sexualidad y con el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos.

Aprendí que es mejor hablar claro y dejar las cosas claras, no solamente con los hombres de la familia sino con todos los hombres, digamos que adquirí más seguridad en cuanto a mí, en mi forma de respetarme yo, de respetar mi cuerpo, de quererme y transmitir esa seguridad que digamos de alguna manera me dio el aprendizaje para mi pareja y para los hombres de mi familia (Participante sesión grupal Cali).

En relación con la salud sexual, es claro que en las vivencias cotidianas de cada quien, se concretan los cambios que se derivan de los conocimientos adquiridos durante la capacitación. En el caso de la asistencia a controles y a exámenes de prevención de cáncer de cérvix, de mama, o en general de asuntos que tienen que ver con su salud sexual, las mujeres refirieron la pérdida de temor frente a los mismos y el reconocimiento de estas prácticas como el ejercicio de un derecho (Sesiones Arauca y Cali).

Se encontraron también referencias a cambios en los hombres participantes, quienes usualmente no atienden sus asuntos de salud y mucho menos de su salud sexual: se reconocieron cambios en relación con el autocuidado y la atención hacia la pareja (sesión grupal Cali) y en relación con el abordaje de la sexualidad como tema cotidiano de conversación (sesión grupal Arauca1).

Algunas personas también resaltaron el uso de métodos anticonceptivos y de prevención de ITS a partir de la asistencia a las capacitaciones (Sesiones Cali y Arauca 1).

La información sobre los derechos sexuales que cada persona tiene y ejerce, es clave para hacer conciencia de los escenarios cotidianos donde se vivencian y en muchas ocasiones se vulneran estos derechos. En relación con la sexualidad y las relaciones sexuales consentidas, esto fue reconocido por varias participantes.

Si lo hacen en contra de nuestra voluntad nos están haciendo una violación, así sea nuestro propio marido o nuestro propio compañero. Entonces nosotros hemos avanzado mucho en ello porque anteriormente no, (...), así llegara el hombre a media noche borracho, como fuera tenía que acostarse con él, así uno no tuviera ese deseo con respecto a eso (...). Tienen que haber acuerdos y de hecho que ya lo enseñé, que cuando los dos estemos de acuerdo, cuando los dos queremos y que hay momentos que uno no está dispuesto, hay que aprender a respetar ese espacio (Participante sesión grupal Arauca 1).

También se percibe un reconocimiento de los derechos reproductivos y una apropiación de los mismos por parte de las y los entrevistados.

Antes creía que el sexo era obligatorio. O sea, con la pareja creía que tener hijos los ponía Dios, que había que recibirlos con el pancito debajo del brazo, no me preocupaba por mi salud sexual (Participante sesión grupal Cali).

Ahora el sexo es voluntario, el tener hijos es voluntario. Hoy me intereso por mis citologías, hoy tengo un círculo de amigos más amplio, hoy en día tengo una visión diferente en cuanto a los derechos de género (Participante sesión grupal Cali).

La naturalización de ejercicios cotidianos de violencia contra las mujeres, en particular en la vida íntima de las personas, es cuestionada durante las capacitaciones y el hecho de que algunos hombres sean asistentes a las sesiones, permite propiciar en ellos reflexiones que pueden derivar en transformaciones personales y reconocer aquellas prácticas violentas que están enraizadas en la cultura, como lo evidenció una de las formadoras al recordar los cambios generados en los participantes.

Un hombre al otro día llegó y dijo: “yo no pude dormir en toda la noche porque acabo de hacer conciencia de que llevo 40 años violando a mi esposa” y lo pudo decir así, sí, o sea, entonces es como eso se ha naturalizado tanto que no lo vemos y consideramos que es parte de lo normal (Sesión grupal Formadoras. Cali).

La Interrupción Voluntaria del Embarazo-IVE es un tema de difícil abordaje, entre otros aspectos porque involucra debates y creencias religiosas de las personas. Sin embargo, varias personas refirieron cambios en sus actitudes frente al tema, gracias a las aclaraciones recibidas durante la capacitación.

Las formadoras también resaltan experiencias en las que el manejo dado al tema de la IVE logra ubicarse desde el discurso de los derechos en un Estado laico que debe garantizarlos.

Hay ciertos cambios que pueden generar procesos. Yo recuerdo mucho en Sincelejo, una religiosa que era la persona delegada para el taller. Al principio estaba como un poquito prevenida, y recuerdo que ella reconoció pues que mucho de lo que se había vivido ahí era desde lo humano, era desde lo científico, era de un marco de derechos. Entonces su misma actitud le mostró, digamos, para nuestra lectura, un cambio de su comportamiento y en reconocer digamos que, por encima de alguna creencia, había que respetar como el derecho de lo humano y de lo individual. Que digamos ese tipo de historias llegan y te las encuentras y me dicen como que se hizo la tarea y ahí se refuerza que estamos en un Estado laico y que hay que respetar (Sesión Formadoras. Cali).

2. Cambios en los entornos familiares

En los relatos se evidencia la centralidad de la igualdad de género como dimensión que, una vez visibilizada, incide en varios aspectos de la vida de las y los entrevistados. El reconocimiento de los derechos de las mujeres y de la necesidad de vivirlos en igualdad, es uno de los temas que atraviesan varios de los cambios resaltados.

En la casa ya se bajó el machismo, lo otro ya nos dimos de cuenta que, como es una equidad de género, entonces ya tenemos los mismos derechos, tenemos la misma ley, los mismos derechos, somos iguales, aquí ya no hay quien mande más sino ya somos iguales (Participante sesión grupal Arauca 1).

En la relación de pareja de que antes como que siempre aceptaba lo que él decía y después de eso, no señor tenemos que llegar a acuerdos (Participante sesión grupal Arauca 2).

Algunos de los hombres asistentes también reconocieron cambios que se pueden leer como avances en sus concepciones sobre las relaciones de género entre hombres y mujeres, los cuales redundan en transformaciones en su entorno cotidiano y en la manera de asumir su relación de pareja.

Yo era una persona muy machista con las mujeres, muchísimo, no me da pena decirlo. Tal vez por la cultura en la que lo criaron a uno, en aquel tiempo el que mandaba era el hombre, de los curas en adelante: “Esa es la esposa suya, ella no lo puede dejar, tiene que aguantarle que le pegue, tiene que aguantarle todo porque ustedes son casados”. Entonces eso no es el cuento, la biblia no es el cuento para que lo manipule (...) (Participante sesión grupal Arauca 1).

Yo fui muy machista tenían que lavarme la ropa, tenían que todo y ahora lavo, cocino, plancho y a mí no se me quita nada con eso, no se me quita nada. Porque hay mucho cuento que una mujer lo acompañe un poco de años y uno pagarle mal. No. Ese es un valor que tiene precioso, pero uno viene a mirar las cosas cuando está viejo como yo (Participante sesión grupal Arauca 1).

Además, el reconocimiento de la igualdad de género incide también en la manera de educar a hijos e hijas.

Bueno yo cambio la manera de dirigirme a mis hijos y expresarme a través de los dibujos, entonces digamos que yo cambié la forma de cómo educar a mis hijos, para que tuvieran conciencia de cómo tratar a las mujeres, y de cómo ellos aportan, para que estas cosas se den. O sea, porque hay que hacerlo desde la casa (Participante sesión grupal Cali).

A mi hijo le he metido en la cabeza que no tenga [tratos] distintos con la niña ni el niño. Todos son iguales y el niño tiene que hacer sus cosas y ella tiene que hacer sus cosas. No que la niña es la que vaya hágale el tetero, vaya dele la comida (Participante sesión grupal Cali).

Por otra parte, el conocimiento sobre derechos sexuales, derechos reproductivos, salud sexual y métodos de planificación les ha aportado a las y los participantes la posibilidad de informar a personas de su entorno familiar, mayoritariamente jóvenes, sobre estos temas y de alguna manera incidir en su formación (sesiones Arauca 2 e Ibagué).

Se evidencian cambios en las formas tradicionales de abordar las conversaciones sobre sexualidad con los hijos e hijas y en las formas en que las madres asumen el ejercicio de los derechos sexuales, en este caso de sus hijos varones.

Tengo un joven con discapacidad y yo le pregunto (...) yo le dije, ¿cuándo tú haces esto con su novia qué, te cuidas o no te cuidas? Entonces un cambio para él, porque él se sintió mal conmigo. Me decía que si a mí no me daba pena decirle eso. Le dije no, no me da, (...) y me decía que por qué. Mira cuando merco, le llevo un paquete de condones y le digo ¿quién quiere usar?, porque esa es la dinámica, si uno los enseña [a] eso. A mí me gusta, porque yo voy allí a la unidad y pido una caja de condones (Participante sesión grupal Arauca 1).

En contraste, no hubo referencias a actitudes similares con las hijas, en el sentido de proveerlas de métodos anticonceptivos o de prevención de ITS, aunque si se mencionaron conversaciones sobre la salud sexual y sobre el proyecto de vida de las niñas.

A mis hijas les he inculcado que se hagan la citología, que se cuiden, porque yo le digo pues a la menor, (...): “como hoy en día esto ha cambiado tanto, ya ahorita que una niña le diga que mi novio, hoy en día ya pasan de tres, cuatro meses y si no les dan nada, (...) chao”. Entonces no era como la época de nosotros. Entonces yo todo esto les inculco a ellas, el buen camino, de pensar la vida y no descarrilarse tan joven, disfrutar el estudio, la vida, inclusive yo a veces dialogo mucho con ellas y con otras niñas compañeras de ellas (Participante sesión grupal Cali).

Esta diferencia en la manera como se asume la sexualidad de los hijos con respecto a la de las hijas, hace evidente que aún falta avanzar en la igualdad y en la deconstrucción de estereotipos sobre la sexualidad de hombres y de mujeres y que lograr cambios en este aspecto supone un proceso continuo de transformación cultural a largo plazo.

También se expresó la necesidad de que los padres se involucren en las conversaciones sobre salud sexual con los hijos, en este caso, motivadas por el mayor valor que tiene la voz paterna al interior del hogar en una estructura patriarcal.

En mi experiencia yo pienso que, si son los hombres que, si es el papa el que le habla a la niña o al niño, entonces como que los toca más. En cambio, si uno le dice a la niña o al niño, [entonces ellos dicen]: “ah es que mi mami sí”, es la cantaleta (...) “¡ah eso es prehistoria!”. Pero cuando el papá dice, “¡uy mi papá hablando de eso!”. Porque como es tan raro que los papás le hablen a los niños y a las niñas como sobre estos temas (Participante sesión grupal Ibagué).

En el entorno familiar también se evidencian los cambios en términos de una mayor confianza individual que se traduce en mejores relaciones familiares.

A partir de todo esto y este refuerzo y el aprendizaje, a mí me cambia de repente dentro del entorno, que yo fortalezco mi entorno es con la confianza. Estoy con la confianza de que no voy a equivocarme con el concepto que yo doy, estoy en la confianza de que mi esposo ve en mí ciertas, le decía tanto en lo sexual dentro los consejos, porque me sirvió para mi vida personal (Participante sesión grupal Arauca 2).

Según la valoración que hace la organización que ha realizado las capacitaciones, la Fundación Si Mujer, los cambios que genera la participación en sesiones de tres días son significativos para la vida personal de los y las asistentes.

Es impresionante que un taller de tres días pueda tener un impacto en alguien, que haga tomar decisiones en su ámbito, sea familiar o profesional, que realmente tenga un impacto, realmente mucho más a largo plazo de lo que son tres días (Entrevista Fundación Si Mujer. Cali).

En las evaluaciones muchas contaban: “yo después de este taller llegué a mi casa y dije, pues yo no me aguanto esto, resolví una relación de pareja, o sea ya corté porque no era saludable para mi vida, mejoré la relación con mis hijos” (Sesión grupal Formadoras. Cali).

3. Cambios en el ámbito comunitario

El hecho de trabajar la capacitación con líderes y lideresas de las organizaciones, de las asociaciones de usuarios y de las veedurías ciudadanas, se evidencia en los cambios que se referenciaron en el ámbito comunitario. Se resaltaron las herramientas para el abordaje de la salud sexual adquiridas, el acompañamiento en relación con las violencias basadas en género y algunas acciones de incidencia política de algunos líderes y lideresas capacitados, entre otros aspectos.

Con relación a las **herramientas conceptuales y metodológicas** sobre salud sexual, derechos sexuales y derechos reproductivos, las personas entrevistadas resaltan la manera en la cual estas herramientas les han posibilitado aportar en sus organizaciones y comunidades en términos de la generación de escenarios de diálogo y promoción de la salud sexual.

Tenemos charlas también de sexo, no solamente para las mujeres también para los hombres y para todas las personas que quieran ir. Pero estas charlas son muy importantes, porque estas charlas hacen que nosotros hablemos con el idioma de nosotros, coloquial como lo tenemos y que lo entendamos, porque es que la mayoría de las EPS y de las personas, llegan unas, hablan un lenguaje técnico donde nosotros no, digamos no entendemos, quedamos como en las mismas. Entonces siempre yo he intentado que los jóvenes y las niñas más que todo miren sus derechos y aprendan a protegerse (Participante sesión grupal Cali).

Algunas de las personas asistentes a las capacitaciones se han posicionado en sus comunidades como líderes y lideresas en los temas de salud sexual, derechos sexuales y derechos reproductivos sobre los cuales en ocasiones deben documentarse más ampliamente.

Me piden qué talleres quieren ver o qué quieren saber ¿sí?, sobre lo que ellos quieren. Entonces a veces uno tiene que investigar sobre otras cosas de las que uno no tiene conocimiento para llevarles el conocimiento a las comunidades, entonces se ve que sí, se interesan en saber, porque quieren adquirir todos estos nuevos conocimientos que nosotros como líderes recogemos (Participante sesión grupal Arauca 1).

También refieren formas creativas de trabajo en temas de salud sexual con jóvenes, las cuales son altamente valoradas por sus comunidades.

Respecto de las **violencias contra las mujeres**, un cambio importante resaltado fue dejar la indiferencia frente a las situaciones de violencia que se presentan en el entorno comunitario (sesión Cali) . Por otra parte, muchas de las participantes han realizado acciones de acompañamiento a víctimas de violencias, desde la detección de los casos hasta la canalización hacia las entidades competentes en la atención.

Mire usted tiene derecho a esto, a esto, a esto ¿sí? No se deje maltratar, mire váyase de allí ¿sí? No soporte, usted ya no tiene nada que esperar, como le decía y qué va a esperar del señor, el proceso sigue. Pero no, mientras en estos días, desde que siga el problema, usted no tiene que dormir con él (Participante sesión grupal Cali).

También se hizo referencia a los avances en la difusión de las rutas de atención en casos de violencias contra las mujeres en sus comunidades.

Algunas participantes hablaron de sus experiencias en las comunidades en la identificación de casos de violencia, sobre los cuales intervienen como mediadoras y como agentes de cambio, en términos del diálogo como estrategia de transformación de imaginarios sobre las violencias.

Unos a veces se enojan, uno dizque le dijo a la señora. “Ella viene aquí es a indisponerla a usted conmigo”. Pero después yo me encontré al señor sólo y le expliqué muchas cosas. Él viene también de unas vivencias donde fue maltratado por el papá, porque el papá llegaba tomado y sacaba a correr a la esposa, y yo le decía “¿usted quiere que su hija viva eso, usted quiere repetir la misma historia?” y la idea no es eso. Igual el programa que nosotros trabajamos pues la idea

es transformar esos imaginarios sociales, nosotros no podemos seguir en la misma situación (Participante, sesión grupal Arauca 2).

Por su parte, la Fundación Si Mujer referencia el desarrollo de nuevas estrategias por parte de las organizaciones comunitarias para hacer frente a la violencia contra las mujeres en sus entornos, gracias a que el tema les interesó y les dio herramientas para la acción.

Respecto de las **implicaciones en la acción política** de las personas participantes en las capacitaciones, se resalta la presentación de candidaturas para cargos de elección y la incidencia pública en escenarios de planeación local.

Como una experiencia en el mismo sentido, se resalta la creación de una veeduría en derechos sexuales y reproductivos, a partir de la participación en el espacio de capacitación en la ciudad de Cali.

Por otra parte, es importante resaltar las posibilidades que brinda el espacio de capacitación como **escenario de encuentro y de reconocimiento** de las organizaciones comunitarias en un territorio, lo cual condujo en algunos casos, a la realización de acciones conjuntas entre las organizaciones (Entrevista Fundación Si Mujer, Cali).

Como se decía anteriormente, la importancia de posicionar el tema de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos genera respuestas comunitarias muy interesantes, que sin duda inciden en la **dinámica de participación y de convivencia hacia la igualdad**. En este caso una de las formadoras recuerda que:

Un señor al final era el que decía: “Yo nunca era consciente que no escuchar a las mujeres fuera una forma de agredirlas también, entonces yo me comprometo a que yo voy a empezar a hacer transformaciones en mi comunidad”. Y es como eso, ¿me entiende? O sea, esto es un efecto patriarcal que, si a uno no le han hablado de otras formas posibles, pues uno no lo conoce más o menos. Entonces esa experiencia a mí me pareció como muy reflexiva y muy bonita (Sesión grupal formadoras. Cali).

2.3.3.3. Fortalezas y debilidades

Las valoraciones realizadas sobre la *Estrategia para la promoción de los derechos en salud sexual y reproductiva y una vida libre de violencias*, se presentan según la identificación de fortalezas y debilidades por parte de los diferentes actores involucrados en la presente evaluación. Una de las fortalezas identificadas es la suficiencia de las formadoras. También

se incluye un aparte sobre las propuestas que realizaron las personas participantes en el proceso con el ánimo de mejorar la estrategia.

1. Fortalezas de la Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva

Una de las principales fortalezas de la Estrategia, desde la visión del ente coordinador de la misma, el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene que ver con el acumulado, construido colectivamente desde 2010, en términos de la **alianza estratégica** que se ha realizado tanto con OIM como con el operador y la Fundación Si Mujer de Cali. Dicha alianza, tiene establecidos unos roles claros: el Ministerio orienta y define la línea técnica; OIM tiene una capacidad instalada en los territorios y por tanto facilita la llegada de la estrategia y Si Mujer la implementa con las comunidades.

(...) Pero igualmente el Ministerio en este tipo de estrategia, pues lleva un acompañamiento técnico a la misma entidad operadora, a la misma Si Mujer, el Ministerio suministra los kits ¿Sí? O son parte del proyecto, pero digamos el Ministerio ha evaluado previamente los kits. Es decir, no es cualquier cosa que se le ocurra al operador ¿No? (...). Sino que hay (...), mucha alianza entre las partes involucradas: en la OIM para la presencia de lo territorial, pero igualmente con Si Mujer en términos del acompañamiento técnico que hay y el direccionamiento y digamos también la supervisión, también acerca de que es lo que se está agenciando ¿No? O cuales son los discursos que se van a agenciar en el proceso de selección. Ah bueno sí, esos señores nos van a hablar de los derechos, tienen claro el enfoque de género, tienen claro lo de las ITS, tienen claro el tema del embarazo adolescente, saben de anticonceptivos, saben de... etc. (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Min Salud, Bogotá).

Esto se realiza con el acompañamiento técnico del Ministerio, desde una visión compartida de los enfoques inmersos en la estrategia y que responden a los definidos en la Política Nacional Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos⁷⁴. Con respecto a estos enfoques es importante reseñar la articulación en una misma estrategia de los enfoques claves de esta Política, en particular aquí se resalta el enfoque diferencial:

Básicamente esto se articula digamos dentro de los ejes de la política de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos que tiene el enfoque de derechos que es clave, el enfoque de género también es clave, pero el enfoque diferencial, ¿no? Entonces a través del enfoque diferencial tratamos de dar cuenta de cuáles son las poblaciones que pudieran verse más afectadas por este tipo de eventos emergentes en temas de salud sexual y reproductiva. Ojo porque es que digamos: a pesar de que hay un énfasis fuerte en violencias, pues también se

⁷⁴ La Política Nacional de Sexualidad, Derechos sexuales y derechos reproductivos (2014- 2021) plantea que se ha construido con base en los enfoques de derechos, de género, diferencial, de ciclo vital y poblacional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

manejan temas como por ejemplo el embarazo adolescente, las ITS, el VIH-Sida etc. (...) Pero básicamente enfocado en mujer. El enfoque de género ahí es clave, pero, por otra parte, personas en condición de discapacidad, etnias, afrocolombianos, comunidades LGBTI que son víctimas también de violencia (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Min Salud, Bogotá).

La calidad de la entidad operadora de la Estrategia también es reconocida por la OIM.

Desde mi punto de vista creo que la organización seleccionada para llevar a cabo estos talleres es una organización que fue totalmente experta en el tema, ha manejado el tema, ha manejado este tipo de estrategias y eso a nosotros pues nos da una seguridad, porque es una organización súper respetuosa, puntual, clara y realmente tiene la intención de hacer las transformaciones culturales. No es una organización que le importa cero, sino que realmente da su valor agregado a la estrategia, creo eso (Entrevista OIM, Bogotá).

Algunas de las referencias realizadas por estos tres actores: Ministerio de Salud y Protección Social, OIM y Fundación Si Mujer resaltan **la construcción pedagógica y de contenidos** como una fortaleza del proceso, teniendo en cuenta, además que ha sido ampliamente trabajada y evaluada con el ánimo de mejorarla, desde su inicio en 2010 (Entrevista Fundación Sí Mujer. Cali).

La construcción de contenidos y su depuración a partir de la evaluación constante, durante los 6 años en que se ha implementado esta estrategia permite plantear al Ministerio que estos son adecuados si se considera un trabajo de tres días para desarrollar los temas desde un nivel básico. (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Ministerio de Salud, Bogotá).

Varios actores resaltaron como un elemento importante y destacable **la metodología y el uso del lenguaje** por considerarse adecuados para la heterogeneidad en la formación académica de las personas asistentes (Entrevista OIM, Bogotá y sesión grupal Ibagué).

Algunos participantes valoraron la metodología utilizada resaltando su carácter dinámico, lúdico y vivencial como esencial para la apropiación de los contenidos. También plantean que gracias a estas metodologías se facilitó la realización de ejercicios de réplica de dichos contenidos, también apoyadas estas réplicas en los materiales didácticos (Sesión grupal Arauca 1 y 2).

También se valora la producción del material didáctico con el que se realizan las capacitaciones, como una estrategia comunicativa válida para el tema de los derechos sexuales y los derechos reproductivos (entrevista expertas, Bogotá).

Otras voces también apreciaron el material didáctico en cuanto a las posibilidades que brinda para resaltar la diversidad poblacional y de esta manera, se infiere que están contruidos con enfoque diferencial (Entrevista formadoras. Cali).

Suficiencia de las formadoras

Otra fortaleza del proceso tiene que ver con la calidad de las formadoras quienes son contratadas por la Fundación Si Mujer o están vinculadas como profesionales de la misma, comparten las apuestas fundamentales de la organización y tienen la suficiencia temática y la experiencia en trabajo comunitario para desarrollar los talleres.

Son feministas, comparten con nosotras como todos los temas de conocimientos y de todo, de derechos y por eso digamos Sí Mujer es muy cuidadosa en que nunca contratamos gente que no conozcamos o que no sabemos cómo trabaja (...)

Tres eran psicólogas creo que otras dos trabajadoras sociales, la otra enfermera, la otra comunicadora pero que ha trabajado en VIH muchos años, entonces lo que se busca además es poder (...) compartir saberes de personas que son experimentadas en el tema. Y muchas no solo es que hayan estudiado el tema o que se lo hayan leído, sino que tienen experiencia directa de trabajo con víctimas de violencia, con víctimas de violencias sexuales y eso es muy importante. Porque una cosa [es] vos llegar hablar de lo que es la violencia sexual y por qué pasa y no sé qué y otras cuando vos llevas muchos años (Entrevista Fundación Si Mujer. Cali).

La apuesta por un proceso de calidad se evidencia en la selección de estas profesionales en términos no solo del manejo de la temática, sino también de su formación y capacidades para la contención, dadas las posibilidades de que alguna de las personas asistentes al taller sea o haya sido víctima de violencias de género y en particular la violencia sexual.

Las capacidades de las formadoras también se evidencian en los esfuerzos que realizan para hacer una lectura previa del contexto de cada territorio donde se realiza la capacitación, en términos de la “idiosincrasia de la sexualidad” de cada región, con el ánimo de lograr un desarrollo de los contenidos según la realidad cultural de quienes asisten al taller.

Cada región tiene una manera de ver la sexualidad. Entonces ahí sí la habilidad de nosotras, que yo tengo mucha experiencia la verdad sea dicha, en eso. Teníamos que adaptar muchas veces el contenido a esa realidad. Conocemos un poco la idiosincrasia de la sexualidad en cada región, entonces también había un respeto de nosotras (...). A la costa teníamos que entrar de diferente manera, enfrentar ciertas cosas, entonces eso también es importante, lo de la región andina, lo

del Cauca y Boyacá que son diferentes. Entonces también eso, eso influía para manejar los contextos (Entrevista grupal a formadoras. Cali).

La valoración que otros actores hacen de las talleristas también reconoce su suficiencia académica, pedagógica y su compromiso vital con la temática que trabajan (Entrevista OIM, Bogotá).

De manera similar, las personas asistentes a los talleres evalúan de manera positiva la suficiencia de las talleristas.

Muy claras en su lenguaje, muy precisas, respetuosas y sobre todo que sí tenían la forma de llegar a nosotros. Yo la verdad no recuerdo el nombre de ellas, eran dos la una era, no, no recuerdo el nombre, pero si fueron personas que, o sea, las tengo tan presentes, por lo que digo que la metodología que utilizaron fue tan impactante, que a pesar de que han pasado ya van para tres años, yo recuerdo muchas cosas que ellas me dejaron ¿sí? Entonces la forma como ellas lo hicieron fue muy impactante, fue muy significativa o mejor dicho momentos que fueron muy significativos que a uno difícilmente se le olvida (Participante sesión grupal Arauca 2).

También resaltan las formadoras una actitud de enseñanza-aprendizaje en el contexto pedagógico que se genera durante el taller. Dada la heterogeneidad de los grupos en términos de educación formal, se resalta el despliegue de una actitud atenta de acompañamiento para las personas que requerían más atención (Sesión formadoras, Cali).

Pese a todas estas fortalezas los y las entrevistadas reconocieron debilidades y dificultades en el desarrollo de la estrategia, que se mencionarán en el siguiente apartado.

2. Debilidades de la Estrategia

Los y las entrevistadas señalaron aquellos aspectos que pudieron representar dificultades y otros que pueden leerse como debilidades en la manera en cómo se ha desarrollado la estrategia de salud sexual y reproductiva del Ministerio de Salud y Protección Social.

Uno de los factores a resaltar es la demora en la **presencia de los entes territoriales** como actores fundamentales. La presencia de las Secretarías de Salud no fue constante desde el inicio y según uno de los testimonios, se presentó alta rotación de personal y demora en la contratación del mismo, lo cual afecta las posibilidades de posicionar el tema y de generar aprendizajes institucionales que lleven al horizonte de sostenibilidad de la estrategia que busca el Ministerio (Entrevista OIM, Bogotá).

Aquí se resalta un asunto adicional y es el perfil de las personas que son contratadas para actuar como referentes de los temas involucrados en la estrategia, lo cual incide también en los tiempos invertidos para contactar a las organizaciones de base con la información disponible en el territorio.

Para poder alcanzar nuestros objetivos, en clave territorial, actividades, presupuesto, tenemos que tener referentes empoderados y la alta rotación no es tan buena y cuando seleccionan personas que no tienen el perfil pues mucho más difícil. Entonces creo que en general para este convenio y para esta estrategia se lograron los objetivos, y una de las dificultades es que nosotros tenemos que contactar organizaciones de base comunitaria, es que las entidades territoriales no tienen base de datos de con quién cuentan en sus territorios, desconocen su población. Entonces pues de cierta manera porque muchos son nuevos y hasta ahora están ingresando, o no los han contratado entonces, es una gran dificultad... tomó más tiempo, buscar, llamar, para poderlas contactar. Como se pedía referente, no lo tenemos, porque uno pregunta ¿referente? No, no tenemos, tenemos una base del 99 o sea no están actualizadas y creo es una necesidad saber con quién [se] cuenta (Entrevista OIM. Bogotá).

Con respecto a la **cobertura** de la Estrategia se tienen dos lecturas desde el Ministerio: se ve como un logro muy importante contar con un número significativo de multiplicadores en salud sexual y reproductiva en lugares muy dispersos de la geografía del país.

Si en los cinco años que se ha trabajado, cinco, seis años, han sido 1.700 personas, que cuando tu mides el esfuerzo que hay que alcanzar con oportunidad, competencia, calidad, en sitios tan dispersos; pues es un mucho y el esfuerzo ha valido la pena, además porque queda una capacidad instalada en lo local (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Ministerio de Salud, Bogotá).

Sin embargo, cuando se compara el número de personas capacitadas frente a las necesidades, se plantea que la estrategia debe analizarse como una parte que se engrana con muchas otras para lograr los objetivos de la Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.

Pero 1.700 a veintitantos millones de mujeres, pues es mínimo ¿no? Entonces esto funciona como un gran rompecabezas de determinantes ¿no? con esto está uno influyendo sobre una de las determinantes, que es la determinante que está entre el derecho a la información y el derecho a digamos poder participar, que creo que uno de los elementos claves de este tipo de estrategias y es que se permite la participación ¿no? (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Ministerio de Salud, Bogotá).

Desde las organizaciones de mujeres y las expertas se plantea la necesidad de ampliar la cobertura en número de personas.

Además, llegar a otros territorios, sobre todo a las zonas rurales donde los temas de salud sexual, derechos sexuales y derechos reproductivos están muy abandonados porque son asuntos que han sido “urbanizados”, en el sentido de que los servicios se ubican en las zonas urbanas (Entrevista a expertas y expertos, Bogotá).

Adicionalmente, en relación con la cobertura, se plantea la inquietud de tener una estrategia de trabajo con funcionarios y funcionarias de diferentes sectores, que son quienes muchas veces materializan los obstáculos para acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva. Se propone una profesionalización de estos funcionarios y funcionarias en términos de la temática (Entrevista a organizaciones de mujeres, Bogotá).

Una debilidad resaltada por varios actores es la **duración de las capacitaciones**. Tres días se considera un tiempo muy corto para desarrollar la totalidad de las temáticas y para propiciar un proceso de formación, mucho más si se considera la pretensión de que las personas se constituyan en formadoras y multiplicadoras de los temas de salud sexual.

Las mismas formadoras plantean que los tres días son muy ajustados a las temáticas que se deben desarrollar, tomando en consideración los preconceptos con los que la gente llega y los imaginarios frente a la sexualidad.

El tiempo nos lleva como a que tengamos que cubrir la agenda y estar como muy pendientes y bueno, hemos ganado cancha para optimizar el tiempo, pero a veces uno siente que se hubiera podido profundizar más, o que el grupo necesitaba haber profundizado más, porque realmente si hay en algunos casos desconocimiento en muchos temas, en otros puede haber una información equivocada. Entonces muy importante precisar la información correcta y la gente sí, yo por lo menos he sentido que se quedan con la expectativa de que quieren más (Sesión formadoras, Cali).

Igualmente, en relación con el diseño de la estrategia, se considera una debilidad la **ausencia de acciones de seguimiento** a las personas asistentes a la capacitación o de una continuidad del proceso de formación para poder multiplicar adecuadamente el conocimiento adquirido (sesiones grupales de Arauca 1, Ibagué y Cali)

Hace cuatro años y todo el mundo salimos muy bien, pero de ahí no volvimos a saber, por lo menos en mi caso nada más hasta ahora que me volvieron a llamar, ven tanto tiempo y voy a ir a mirar, yo dije voy a ver qué pasó, que después de esos talleres que hicimos nosotros, qué hay

en este momento, esa es la gran incógnita que yo traigo y por eso vengo hoy (Participante sesión grupal Cali).

Otro elemento a resaltar como debilidad tiene que ver con el **material pedagógico que se entrega**, la maleta Mavex. Dicho material no se les entrega a todas las organizaciones y entonces hay, por una parte, descontento por parte de quienes no acceden al material, y por otra , dudas frente a las organizaciones a quienes sí se les entrega el material.

Hay organizaciones que en realidad por más que la quieran recibir, es muy difícil que la vayan a usar porque no tienen suficiente gente, porque no tienen la manera de hacer replicas ¿sí me entendés? porque hay muchas organizaciones que dicen ser unas organizaciones grandes y son una organización unipersonal, y eso pasa en muchos lados. Entonces uno dice: si muy chévere tener el material, pero si lo vas a tener guardado o para que tus hijos jueguen pues no es la idea (Entrevista Fundación Sí Mujer).

En otros casos, algunos participantes comentan que el no tener el material incidió en la no realización de las réplicas. Y otras personas refieren que no se enteraron del uso que le dieron al kit pedagógico al interior de sus propias organizaciones o que no llegaron los kits prometidos (sesiones Ibagué y Arauca 1).

También hay preocupación por el seguimiento que se hace de la herramienta, pues no se tiene certeza de qué manera se utiliza o de si se utiliza.

Una estrategia debe ir más allá de simplemente generar una herramienta pedagógica que se quedó ahí, sin saber cuál es el uso que le está dando la institución a la herramienta. No tienen idea, es como “plata perdida” en muchos lugares donde no se utiliza. Entonces creo que eso también puede ser una falencia de la estrategia (Entrevista expertos y expertas, Bogotá).

Finalmente, un asunto que más que una debilidad es una crítica que realizan algunas de las participantes en la reunión de expertos y expertas que se refiere a la utilización de los recursos en un convenio con OIM, el cual se considera costoso.

Gastaron mucha plata con OIM. Pueden optimizar recursos, porque el operador se queda con, ¿cómo se llama eso?, bueno, con su comisión, luego cuando el otro contrata, también, entonces ahí se pierden como el 30%, porque las contrataciones son súper grandes y un 30% pueden ser, tranquilamente, no sé, 150 millones de pesos, se pierde plata, bastante (Sesión expertos y expertas, Bogotá).

2.3.3.4. Propuestas para el mejoramiento de la Estrategia

Las propuestas recogen las voces de varios actores participantes en la evaluación y están planteadas en términos de superar las debilidades y las dificultades.

1. Diseño, seguimiento y evaluación de la Estrategia

En torno al diseño de la Estrategia, el Ministerio de Salud plantea la posibilidad de perfilar una segunda fase de profundización temática, de acuerdo con las necesidades identificadas por las mujeres según el contexto de cada territorio.

Uno podría pensar que puede hacer una segunda jornada al mes o a los dos meses, no sé en qué temporalidad, para profundizar en algunos temas que las mismas mujeres digan: “oiga mire es que en mi comunidad definitivamente el problema de trata de personas es muy fuerte ¿sí? entonces queremos que, como vimos la generalidad de violencias de género y las rutas en las competencias institucionales y demás, nos gustaría trabajar mucho más [en] esta problemática”. O “definitivamente en nuestro contexto el embarazo en niñas y adolescentes es muy alto y quisiéramos profundizar más en ese tema”. Lo que me parece es que se podría pensar en una segunda jornada como de profundización de algunos de los temas que para ellas son más relevantes (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Ministerio de Salud, Bogotá).

Otra propuesta tiene que ver con incluir dentro de la estrategia acciones de seguimiento a las mujeres y hombres participantes y a las organizaciones (Entrevista Fundación Si Mujer, Cali y sesión grupal Cali). También proponen los y las participantes más sesiones de capacitación, en términos de la continuidad y de la posibilidad de generar procesos.

Un proceso con mayor continuidad en el tiempo permitiría también promover nuevos liderazgos en las organizaciones y con ello se aportaría al relevo generacional (Sesión formadoras, Cali).

Se considera también muy importante que se cuente con una estrategia de evaluación de los impactos de la estrategia, con el ánimo de conocer cómo ha incidido en algunos eventos relacionados con la salud sexual y reproductiva: embarazo en adolescentes, enfermedades de transmisión sexual, entre otras (Entrevista a expertos y expertas, Bogotá).

2. Ampliación de la cobertura

Con relación a la cobertura, se hicieron propuestas en torno a llegar con la estrategia a otras poblaciones y territorios: usuarios y usuarias del sistema de salud, jóvenes.

A lo mejor esto fue un proceso inicial, pero la idea es que alcance a todo el conjunto de población y esto implica recursos, indudablemente esto no parte solo de la voluntad política de un gobierno como lo mencionaban las compañeras, sino tener toda la disponibilidad financiera y presupuestal, tanto a nivel nacional como territorial, para poder desarrollar la estrategia en todo el territorio nacional (Entrevista Organizaciones de mujeres, Bogotá).

Hay una necesidad particular de involucrar a personas de las zonas rurales por medio de alternativas como cambiar los lugares de las capacitaciones para facilitar el acceso de las personas de estas zonas (Sesión Ibagué y Entrevista Fundación Si Mujer).

Pese a que en el último periodo se trabajó con hombres en las capacitaciones, algunas participantes consideran importante tener un espacio más directo con ellos en términos de su responsabilidad frente a las violencias y a los derechos sexuales y los derechos reproductivos .

Quiero decir que estoy absolutamente de acuerdo [en] que es importante, digamos que esta estrategia en específico, esté muy enfocada también a trabajar con los hombres. Y creo que no solamente en esa estrategia sino en todas las temáticas que tienen que ver con el género porque, de alguna manera, cuando las estrategias están dirigidas siempre a las mujeres, digamos que sigue como esa responsabilidad subyacente de las mujeres y de alguna manera también está el tema de la culpabilización, o sea, “yo soy responsable totalmente de lo que pasa con mi cuerpo”, y creo que, no sé si en la estrategia se hable de la corresponsabilidad y de auto-cuidado, por ejemplo, me parece muy importante hablar de eso, pues no solamente dirigido hacia las mujeres sino hacia los hombres también. Creo que eso es muy importante y eso es, como lo que puedo decir desde mi opinión con respecto a cualquier trabajo que se realice frente a salud sexual y derechos sexuales y reproductivos (Entrevista con expertas y expertos, Bogotá).

El escenario del post conflicto, como una realidad territorial del país, también llevó a las formadoras y a la Fundación Si Mujer a pensar en la necesidad de trabajar con personas desmovilizadas, como una población con gran necesidad de acceder a la política de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, dadas las consecuencias de la guerra por ejemplo con personas con discapacidad derivada del conflicto armado. Además de esto, se percibe como un tema importante abordar las violencias contra las mujeres en los grupos armados, particularmente las violencias sexuales.

3. Revisión de materiales, metodologías y pedagogías

Por otra parte, se plantea la necesidad de hacer una revisión a profundidad, tanto de los materiales como de las metodologías, para adecuarlos en un horizonte de trabajo con personas que presenten diferentes tipos de discapacidad, entre ellas la discapacidad visual y cognitiva (Sesión grupal formadoras, Cali y sesión de expertos y expertas, Bogotá).

La Fundación Sí Mujer resalta que esta revisión debe involucrar no solo los materiales sino también el fortalecimiento del enfoque diferencial en términos pedagógicos y operativos.

Tampoco podemos decir que hemos hecho algo proactivo para incluir (...) discapacidades cognitivas o físicas. Cuando hay una persona con movilidad reducida o con alguna discapacidad se adapta el taller, o por lo menos se trabaja en subgrupos para poderlo hacer, que es también un poco lo que pasa con mujeres que no tienen nivel de lecto-escritura. Toca hacer como distintos arreglos dentro del taller para que no se queden atrás, que eso no sea una limitante para que pueda trabajar los temas, entonces como distintas estrategias (Entrevista Sí Mujer, Cali).

Se identificó igualmente la importancia de pensar en metodologías de trabajo con población joven y con niños y niñas y no solo con población adulta (Entrevista OIM, Bogotá).

4. Temáticas a profundizar

Con relación a la profundización de temáticas, uno de los planteamientos es ampliar el tiempo destinado a abordar temas como la Interrupción Voluntaria del Embarazo y las ITS, dada su complejidad y la cantidad de imaginarios y mitos relacionados con los mismos (Entrevista Fundación Si Mujer, Cali).

También se propone ampliar el abordaje de la IVE para trabajarla como derecho, lo cual implica una estrategia de capacitación y sensibilización con profesionales de la salud y no solamente con organizaciones comunitarias (Entrevista OIM, Bogotá).

Otro tema que se consideró importante desarrollar de una manera más profunda es el asunto de la violencia intrafamiliar y su manejo emocional en el entorno familiar, cuando está asociada a la violencia sexual, con el ánimo de enfrentarla adecuadamente (Entrevista OIM, Bogotá).

En relación con las violencias se propone además en el trabajo con el sector salud poner énfasis en el manejo emocional, términos de las afectaciones de las víctimas y no solo

abordarlo desde la salud física (Entrevista OIM, Bogotá), lo cual se corresponde con demandas del movimiento de mujeres en relación con la atención psicológica especializada a las víctimas de violencias de género.

También se señala la necesidad de ampliar discusiones que tienen que ver con el enfoque diferencial y las diversidades en su relación con las violencias en un marco de derechos.

La profundidad porque también hablar de discapacidad y de violencia es importante [...] algo que ha pasado mucho en el debate que hay en comunidades indígenas, toda su cosmogonía y su ley propia, eso ha sido un debate y sigue siendo un debate, porque nos quedamos muy cortos en cómo manejar, por ejemplo, las violencias sexuales (Entrevista formadoras, Cali).

Se identifica adicionalmente la importancia de tener un capítulo sociocultural que permita ubicar las desigualdades que están en la base de las construcciones sociales sobre la sexualidad, como un punto de partida para hablar de los derechos sexuales y los derechos reproductivos.

Me parece que hay que asociar más el tema de las desigualdades, de las discriminaciones que son las causas estructurales que nos llevan a todas estas series de temáticas, los enfoques diferenciales, de género, de derechos territoriales. Me parece que hace falta un gran capítulo que sea sociocultural, que te permita situarte en el lugar en el que se empiezan a trabajar los derechos sexuales y reproductivos. Porque (...) eso va más allá de lo corporal y más allá de unas necesidades concretas de cuidarnos y protegernos y de decidir. Esto tiene que ver con las relaciones sociales y el lugar que ocupamos hombres y mujeres en la sociedad y los imaginarios que se han construido alrededor del cuerpo y de la sexualidad. Me parece que es el punto de partida para trabajar los derechos sexuales y reproductivos (Entrevista organizaciones de mujeres, Bogotá).

En un sentido parecido a este último planteamiento, también hubo una propuesta en torno a la mejor manera de abordar los derechos sexuales y los derechos reproductivos, lo cual supone una reorganización de los módulos, para no partir desde los aspectos biológicos y anatómicos sino de un marco de derechos (Entrevista organizaciones de mujeres, Bogotá).

Sin embargo, otra voz, reconoce que la estrategia logra desmarcarse de lo biológico en el abordaje de la sexualidad y “la pone en un contexto social muy particular” (Entrevista a expertos y expertas, Bogotá).

2.3.3.5. Contribución de la Estrategia a la política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos y al CONPES 161

La *Estrategia de promoción de los derechos en salud sexual y reproductiva y una vida libre de violencias* ha sido construida en el marco de la Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (PSDSDR). Esta Política fue revisada y actualizada para el periodo 2014-2021 a partir de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, con unas apuestas que “pretenden darle un nuevo sentido y resignificar la vivencia de la sexualidad como esencialmente humana y su pleno disfrute, desde una visión ampliada que incluye lo relacional- comunicacional, erótico, afectivo y reproductivo, donde se entienda el cuerpo como el espacio para el desarrollo político y social en el ejercicio de la ciudadanía” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Los enfoques sobre los cuales se construye y opera la Estrategia corresponden a los establecidos en la PSDSDR y que a su vez están contenidos en el Plan Decenal de Salud Pública, el cual define como una de sus dimensiones prioritarias la “Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014). En la base de la construcción de esta política se encuentra el enfoque de derechos, el cual,

Se orienta a crear los mecanismos para que las personas en ejercicio de su ciudadanía comprendan sus derechos, los ejerzan y los exijan, con el propósito de superar la inequidad que impide su realización humana. Supone el cumplimiento de estándares relacionados con el derecho a la dignidad, libertad, igualdad, la vida y la integridad, la autonomía, confidencialidad, e intimidad y que la oferta institucional para la promoción, ejercicio y realización del derecho a vivir una sexualidad plena se encuentre disponible, accesible, sea adaptable a las particularidades de los diferentes grupos; y prestada con calidad y solidaridad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Una Estrategia como la que se encuentra en discusión, ha permitido operativizar y concretar el enfoque de derechos en acciones de difusión de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos y ha propiciado espacios de apropiación de los mismos desde los ámbitos personal, familiar y comunitario de hombres y mujeres pertenecientes a diferentes organizaciones sociales.

La Estrategia igualmente ha partido del enfoque de género, desde la comprensión de que la construcción social y cultural de lo femenino y lo masculino, la cual “establece normas,

formas de comportamiento, prácticas, costumbres, atributos y actitudes sociales y psicológicas para el ser femenino y para el ser masculino” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014) ha generado desigualdades y diferencias en el campo de la salud, las cuales,

Se han manifestado en la presencia de enfermedades, o eventos negativos como la violencia, al igual que en las formas como se establecen los sistemas de salud en términos de la prevención y atención, con mayor asignación de responsabilidades a lo femenino en los procesos de prevención, recuperación de la salud y cuidado de los enfermos” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014)

Específicamente, en el campo de la salud sexual y la salud reproductiva, el enfoque de género permite reflexionar sobre los mecanismos históricos y socio-culturales que ponen a hombres o mujeres, pero particularmente a estas últimas, en una situación de vulnerabilidad frente al riesgo de enfermar o morir, en cuanto están sujetas a procesos biológicos particulares como: el embarazo, el parto, el aborto; a procesos sociales relacionados con la planificación familiar vista como un asunto femenino, o a la violencia, discriminación y abuso sexual que se ejerce en su contra por el simple hecho de ser mujeres o de identificarse con el género femenino, entre otros (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

De esta manera, la estrategia implementada desde 2010, ha reconocido esas inequidades y vulnerabilidades de las mujeres en razón de la construcción genérica y ha tenido una orientación hacia la población femenina. Desde 2014, se encuentran referencias a la vinculación de personas de los sectores LGBTI y de hombres como asistentes a las capacitaciones. Sin embargo, es importante ahondar en el reconocimiento de las particularidades y necesidades en salud sexual y reproductiva de los hombres e involucrar estas reflexiones a los contenidos que se desarrollan a partir de la Estrategia.

El material pedagógico, es una muy buena fortaleza, pero sí le añadiría la literatura y más que todo porque, bueno, y como hombre lo digo, como hombre hablar de Derechos Sexuales y Reproductivos es totalmente diferente ¿sí?, porque obviamente uno lee y uno percibe de una forma y un punto de vista diferente, porque no tenemos las necesidades biológicas que sí las tiene una mujer, entonces es muy importante el material pedagógico en Derechos Sexuales y Reproductivos para hombres, ¿sí? (Entrevista expertos y expertas. Bogotá).

Otro de los enfoques centrales en la Política es el enfoque diferencial el cual:

Tiene en cuenta las condiciones y posiciones de los distintos actores sociales, reconocidos como “sujetos de derechos”, inmersos en particulares dinámicas culturales, económicas, políticas, de género y de etnia. Así mismo, tiene en cuenta los ciclos de vida de las personas y las vulnerabilidades que pueden conducir a ambientes limitantes, como es el caso de la discapacidad y de condiciones sociales como ser víctimas de violencia, conflicto o de desplazamiento (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Con relación a este enfoque, es importante resaltar que la Estrategia de Salud de Sexual lo adopta y en la experiencia de implementación ha realizado avances importantes como la lectura regional diferenciada de la “idiosincrasia de la sexualidad”⁷⁵, además del trabajo con personas de los sectores LGBTI en condiciones de igualdad y no discriminación e incidiendo en la transformación de estereotipos frente a esta población.

Sirve para cambiar unos estereotipos porque por ejemplo en uno de los talleres yo me acuerdo una señora diciendo: "yo prefiero que mi hijo se muera a que me diga que es gay" no sé qué y ahí estaban unas chicas LGBTI y pues le dijeron y después del taller [la señora] hizo como toda una reflexión de "¡A mí esto me sirvió para cambiar!" (Entrevista, Fundación Sí Mujer, Cali).

Pero se debe profundizar aún más en la consideración de otros factores diferenciales que deben incidir, tanto en los contenidos como en las condiciones materiales y logísticas que permitan la realización de las jornadas.

El modelo de Determinantes Sociales de la Salud está en la base de la construcción de las políticas del sector salud, que plantea:

La existencia de un contexto socio político que genera desigualdades socio económicas que responden a una estratificación referida a los niveles de ingresos, educación, el género, la raza o la pertenencia a un grupo étnico. Estos mecanismos de estratificación socioeconómica se describen como determinantes estructurales de la salud o como factores sociales determinantes de las desigualdades en torno a la salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

En relación con el modelo de Determinantes Sociales, el equipo coordinador reconoce que la Estrategia actúa sobre dos de ellos: el derecho a la información y el derecho a la participación.

⁷⁵ Ver el aparte 3.3 Fortalezas, debilidades y propuestas donde se menciona la lectura del contexto de la sexualidad en las regiones realizada previamente a las sesiones de taller por parte de las formadoras.

Al indagarse por el aporte directo de la Estrategia a la Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos este equipo coordinador afirma que le aporta a una de las metas que contiene el plan operativo de la política.

Bueno desde el plan operativo de la política hay unos indicadores que dan cuenta de digamos, justamente el número de entidades territoriales de salud que cuentan con este tipo de estrategia, que estén enteradas de la misma ¿no cierto? Al 2021 por lo menos el 80% de los departamentos saben y conocen de estrategias para garantizar los derechos sexuales y reproductivos y prevenir las violencias de género. Digamos entonces que esto está contribuyendo al cumplimiento de ese objetivo (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Ministerio de Salud, Bogotá).

Esta meta se desarrolla a través de varias actividades, una de las cuales está definida como el “fomento de espacios sociales convocados por el sector salud, para formación en sexualidad, equidad de género, nuevas masculinidades, feminidades, derechos sexuales y derechos reproductivos, dirigidos a personas, grupos y comunidades y demás estamentos de la sociedad civil” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Se reconoce que la Estrategia también les aporta a los objetivos que tienen que ver con el incremento en la denuncia de casos de violencia sexual, considerando el carácter intersectorial de la PSDSDR.

Y digamos también hay otros objetivos como aumentar los casos de denuncia en violencia sexual (...) es que aquí hay un gran problema escondido que lo que hay que hacer es emergerlo y entonces en todos esos indicadores, que son como claves en el tema de lo que se está haciendo y ahora pues a la política contribuye en términos de más o menos lo que yo te decía antes, es que esto, si bien tiene una particularidad o tiene una especificidad en violencias de género, ante todo es género, qué son derechos sexuales y reproductivos, qué es empoderamiento, qué es enfoque diferencial (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Ministerio de Salud, Bogotá).

Este objetivo que menciona el equipo coordinador en relación con las violencias tiene como meta definida en el Plan Operativo de la PSDSDR lo siguiente: “META 12. A 2021, incrementar como mínimo quince puntos, el porcentaje de mujeres que solicitan ayuda ante alguna institución competente para la atención a víctimas de violencias de géneros y violencias sexuales. PDSP- D5” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

El equipo coordinador resalta en términos de la relación de la Estrategia con la Política el énfasis que esta última tiene en la construcción de ciudadanía desde la sexualidad y recalca que no está tan centrada en los eventos de salud.

Son los enfoques de la política actual que no están tan centradas en eventos [sino] en la construcción de ciudadanía, en una sexualidad entendida para el placer, no para prevenir el VIH. Que está construida más para apuntar a lo relacional y al ejercicio de derechos, desde un principio fundamental que yo vuelvo y repito acá, que no se quiere nada más, pero tampoco nada menos y es el respeto: que se respete a las personas, independiente de quien sea, con quién se acueste o cómo se vista, cómo expresa su sexualidad, su estrato social, su condición. Todo esto es construcción de ciudadanía, que hacemos el curso remedial de lo que no hace el sistema educativo (Entrevista equipo coordinador de la Estrategia, Ministerio de Salud, Bogotá).

Un aspecto sobre el que es fundamental ahondar tiene que ver con el carácter intersectorial de la Política y la necesidad de involucrar otros actores en la implementación de esta estrategia y de otras acciones que permitan una integralidad en las intervenciones y de esta manera abordar los tres objetivos específicos de la Política: 1) Promoción de la salud, a través de la promoción de los derechos sexuales y los derechos reproductivos; 2) Gestión del riesgo en salud, a través de la gestión de los factores que afectan la salud sexual y la salud reproductiva y 3) Gestión de la salud pública a través de acciones en salud sexual y salud reproductiva (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

La persistencia de obstáculos para el ejercicio de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos, resaltados por algunas de las personas entrevistadas, deja ver que uno de los elementos a fortalecer en la implementación de esta Política y de las acciones previstas en el CONPES 161 es la articulación intersectorial en un marco de cumplimiento de sus compromisos normativos con los derechos de las mujeres.

Creo que se debería generar como un compromiso adicional obviamente con los garantes y es porque existe esto que sigue pasando con los prestadores de salud y no con los privados, como Profamilia, como Sí Mujer que finalmente son privados. ¿Qué pasa realmente con las instituciones públicas que tienen toda la obligación de garantizar los derechos y el acceso a ellos? Vemos como están llenos de barreras cada uno de los servicios de salud sexual y reproductiva. Una estrategia como esta, de una institución como esta no debe ir sola, sobre todo viendo cómo estamos en el país en este sentido, viendo, por ejemplo, que cada vez hay más instituciones públicas que objetan conciencia o que incluso generan una ruta de desistimiento de IVE, o sea, no puede suceder (Entrevista a expertos y expertas, Bogotá).

En términos de su contribución al CONPES 161, como se mencionó arriba, la Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de violencias hace parte del eje 6 Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias, en el marco del cual aporta al abordaje de dos de las problemáticas definidas en el diagnóstico del eje de violencias: la persistencia de la tolerancia social a las violencias contra las mujeres sustentada en prácticas, creencias y

representaciones sociales y el desconocimiento por parte de las mujeres de sus derechos. Es importante reiterar que esta estrategia también aporta significativamente a algunas de las problemáticas definidas en el diagnóstico del eje 4 salud, derechos sexuales y reproductivos, en particular el desconocimiento de métodos de planificación familiar, de las causales de despenalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo IVE y de Infecciones de Transmisión Sexual ITS y VIH Sida entre mujeres y su percepción de riesgo.

Sin embargo, la cobertura del programa es mínima en relación con la población del país. En los años en que la Estrategia ha operado en el marco del CONPES 161 (2014 y 2016) ha llegado de manera directa a 885 personas y 449 organizaciones en 13 departamentos y dos distritos (Santa Marta y Buenaventura), cifras que sugieren la necesidad de fortalecer el diseño de la misma hacia una mayor cobertura.

Las conclusiones de la Evaluación de resultados de la Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre de Violencias se encuentran en el Capítulo 4, sección 4.2.3.

2.4. Convivencia Escolar y prácticas hacia la igualdad y no discriminación de las niñas y las adolescentes en las instituciones educativas

2.4.1. Panorama nacional e internacional sobre las violencias en la escuela: relaciones y prácticas pedagógicas.

El *Informe Mundial Sobre la Violencia contra los Niños y Niñas*, presentado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Pinheiro, 2013) identifica al menos cuatro problemáticas que afectan las relaciones dentro del ámbito escolar: el castigo corporal, la violencia psicológica, la violencia sexual y el hostigamiento también denominado acoso o bullying.

El **castigo corporal**- maltrato físico- implica la construcción de relaciones de arbitrariedad y autoritarismo, entre docentes y estudiantes, las cuales están fundadas en la subordinación o sometimiento a través de la fuerza física. En el informe *Aprender sin miedo*, desarrollado por la Fundación Plan se indica que los niños y niñas en razón de distintas condiciones de “discapacidad, pobreza, casta, clase, origen étnico o sexo, tienen una mayor probabilidad de sufrir castigo corporal que sus pares” (Plan, 2008:12).

Adicionalmente, el estudio indica que “en 14 de los 19 países Latinoamericanos no existen leyes que se opongan al castigo físico por parte de los/las docentes” (Plan, 2008: 13). La

problemática también se reporta en el estudio *América Latina: violencia entre estudiantes y desempeño escolar*, según el cual “la violencia física aparece afectando a más del 40% de los estudiantes en la Argentina, Costa Rica, Nicaragua, el Uruguay, el Brasil y el Perú. Cuba y Chile muestran las menores cifras (7,4% y 25,1%, respectivamente)” (Román & Murillo, 2011).

La **violencia psicológica** está relacionada con aquellas expresiones y prácticas que descalifican a un niño, niña o adolescente por alguno de sus atributos o conductas. Esta forma de maltrato se diferencia de la anterior, en la medida en que los perjuicios o “cicatrices” no se ubican en el territorio corporal, sino en el ámbito mental y afectivo, lo que deteriora la autoestima, la confianza y la posibilidad de relacionarse con otros.

El estudio *Violencia escolar en América Latina y el Caribe. Superficie y fondo*, desarrollado por UNICEF y Plan muestra que, en algunos países de la región, se ha disminuido el castigo físico, el cual ha sido reemplazado, ampliamente, por otras formas de maltrato, como el psicológico a través de insultos, burlas, privación del recreo, afectación de las calificaciones, entre otros (Eljach, 2011).

En el *Estudio Convivencia y Seguridad en Ámbitos Escolares de Bogotá D.C.* (2006), desarrollado por la Secretaría de Gobierno Distrital se encontró que el maltrato emocional es una de las formas de violencia que tiene mayor predominancia en las instituciones educativas. Al respecto el informe señala que: “el 38% manifestó que al menos una vez durante la semana anterior a la encuesta fueron víctimas dentro del colegio de insultos por parte de compañeros que les hicieron sentir mal (...) Otra forma de violencia emocional reportada con prevalencia importante es la exclusión entre pares en el colegio: el 22% manifestó haber sido rechazado o excluido de un grupo de compañeros al menos una vez durante la semana anterior” (Secretaría de Gobierno Distrital, 2006).

Frente a la afectación que enfrentan en particular las niñas y adolescentes, UNESCO y UNICEF en el informe *La violencia de género relacionada con la escuela impide el logro de la educación de calidad para todos* afirman: La violencia en las escuelas refleja normas sociales subyacentes acerca de la autoridad y los roles que se esperan de cada género. Las expectativas de la sociedad pueden normalizar aspectos negativos del comportamiento masculino y femenino. Las ideas dominantes sobre la masculinidad tal vez perdonen que los niños lleven a la práctica expresiones de agresión, violencia, poder sexual y homofobia. A la inversa, las expectativas sobre las niñas tal vez incluyan deferencia hacia los hombres y los niños, sumisión y pasividad (UNESCO & UNICEF, 2015).

Ese mismo informe indica que “la **violencia sexual** no escasea en la vida de muchas niñas. Los datos de 40 países de ingresos bajos y medianos muestran que hasta el 10% de las adolescentes de entre 15 y 19 años denunciaron incidentes de relaciones sexuales u otros actos sexuales forzados acaecidos durante el año anterior” (UNESCO & UNICEF, 2015).

El estudio *Aprender sin miedo* coincide con lo señalado anteriormente, indicando que en muchos países y regiones la violencia sexual es un problema grave, siendo las niñas las que enfrentan los mayores riesgos. En muchas escuelas, indica el informe, las niñas y adolescentes “enfrentan amenazas de violencia sexual por partida doble: por parte de sus maestros y de parte de sus compañeros de estudios” (Plan, 2008).

El informe menciona como diversos estudios “demuestran que las probabilidades de que las niñas sufran abusos en el camino hacia o desde la escuela, dentro o cerca de los baños, en aulas vacías, bibliotecas, dormitorios o cerca del perímetro de la escuela, son notablemente mayores a que esto ocurra en lugares transitados”. Las víctimas de violencia sexual, en una importante proporción, no denuncian por temor a las represalias y cuando denuncian sufren con frecuencia hostilidad (Plan, 2008).

El **hostigamiento escolar**, también denominado bullying, implica una conducta agresiva, dañina y reiterada sobre un niño, niña o adolescente, en medio de la cual, el abusador, un par o compañero, obtiene una gratificación o recompensa, ya sea social- reconocimiento- o emocional- superioridad-. El *Estudio Mundial Sobre la Violencia contra los Niños y Niñas*, presentado por la Asamblea General de las Naciones Unidas señala que el hostigamiento es mayoritariamente sexual o basado en el género.

La información disponible sugiere una alta presencia del fenómeno en Colombia pueden sufrir hostigamiento escolar. Justamente, en el artículo *El “bullying” no es un juego de niños* se indica que: De acuerdo con los resultados de la Prueba Saber Pro, en Colombia, casi la mitad de los niños o niñas sostuvieron que sus compañeros discriminan a otros. El 35% de ellos dijo haber sido víctima y el 22% manifestó haber intimidado a alguien, lo que evidencia que más del 50 % de los niños, niñas y adolescentes colombianos pueden verse involucrados como víctimas o victimarios en estos escenarios de violencia (SEMANA, 2014).

Asimismo, en el informe *Aprender sin Miedo* se evidencia la presencia de este fenómeno en distintos países de América Latina, entre los que se encuentra Colombia. Al respecto, se señala que: “Un estudio realizado en Bogotá, Colombia, a más de 1.000 participantes,

detectó (...) que un quinto de los encuestados había sido víctima de hostigamiento escolar a diario” (Plan, 2008: 37).

Más recientemente, en otro estudio sobre violencia escolar, desarrollado por la Fundación Plan con 28.967 niños en seis regiones del país (2014), citado por el diario *El País*, se identificó que “el 56,8% reconocen que han sido víctimas de bullying, siendo mayor la proporción en niñas que en niños” (El País, 2013), que en el caso de las mujeres, la forma de violencia más frecuente es la amenaza (29,5%), seguida del maltrato físico (33,4%) y la burla (18%) y que para los estudiantes la práctica del acoso escolar representa fuerza y respeto frente a sus compañeros/as (46,6%), mientras que para las estudiantes está asociado con el reconocimiento social (43,2%), es decir, obtener popularidad entre el grupo social próximo.

Si bien, las niñas y adolescentes enfrentan importantes afectaciones por los fenómenos de violencia en el entorno escolar que se han señalado anteriormente, ellas han evidenciado un mejor desempeño en gran parte de los indicadores educativos básicos en comparación con la población masculina, en particular los relacionados con alfabetismo, años promedio de educación y acceso.

2.4.2. Un acercamiento al Programa de Convivencia Escolar

En el marco de los objetivos y fines dispuestos y reglamentados bajo la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), en particular, lo estipulado en su artículo 5, frente al propósito de la formación para fomentar “el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad” (Congreso de la República, 1994), el Congreso decreta la Ley 1620 de 2013 que creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la prevención y mitigación de la Violencia Escolar, en adelante Sistema de Convivencia Escolar (Congreso de la República, 2013).

El propósito de este sistema es promover y fortalecer “la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, de los niveles educativos de preescolar, básica y media” (Ley 1620 de 2013), así como prevenir y mitigar la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia. Siguiendo con esta línea, el sistema se propone atender a los siguientes objetivos:

- a) Fomentar, fortalecer y articular acciones de diferentes instancias del Estado para el logro del objeto del sistema.
- b) Garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en los espacios educativos, a través de la puesta en marcha y el seguimiento de la ruta de atención integral para la convivencia escolar.
- c) Fomentar y fortalecer la educación en y para la paz y las competencias ciudadanas en todos sus componentes y dimensiones.
- d) Promover el desarrollo de estrategias, programas y actividades para que las entidades en los diferentes niveles del Sistema y los establecimientos educativos fortalezcan la ciudadanía y la convivencia.
- e) Fomentar mecanismos de prevención, protección, detección temprana, mitigación y denuncia de todas aquellas conductas que atentan contra la convivencia escolar, la ciudadanía y el ejercicio de los derechos.
- f) Orientar estrategias y programas de comunicación para la movilización social, relacionadas con la convivencia escolar y la construcción de ciudadanía.

El Sistema de Convivencia Escolar se organiza a partir de una estructura de tres niveles: Nacional, Territorial y Escolar. En el nivel nacional el sistema se gestiona a partir del **Comité Nacional de Convivencia Escolar** encargado de coordinar y gestionar las acciones del Sistema en todas sus instancias, armonizando y articulando los procesos de las diferentes instituciones y organismos para el logro de los fines propuestos, así como vigilar, hacer seguimiento y evaluar las acciones del sistema nacional, en particular, frente a los procesos reglamentados en la Ruta Integral para la Convivencia Escolar.

En el nivel Territorial, el sistema está integrado por los **Comités Municipales, Distritales y Departamentales de Convivencia**. Estos organismos están encargados de armonizar y articular las acciones del sistema con los planes, políticas y estrategias propios a cada una de las instancias y jurisdicciones que lo conforman; promover procesos de formación-información, reflexión y acción que fortalezcan la convivencia escolar, la autonomía, la perspectiva de género y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, así como fomentar el desarrollo de proyectos pedagógicos para estos mismos fines; e identificar, gestionar, acompañar y hacer seguimiento a los procesos territoriales que permitan prevenir el acoso y la violencia escolar en todas sus modalidades.

Finalmente, encontramos el nivel escolar, cuyas acciones se gestionan a partir de **Comité Escolar de Convivencia de cada establecimiento educativo**. Este organismo está conformado por distintos miembros de la comunidad educativa, entre los cuales se

encuentran: i) el rector del establecimiento educativo; ii) el personero estudiantil; iii) el orientador escolar; iv) el coordinador de convivencia; v) el presidente del consejo de padres de familia; vi) el presidente del consejo de estudiantes; vii) un docente que lideré proceso o las estrategias de convivencia escolar.

Este Comité, central en el sistema, es el encargado de identificar, documentar, analizar y resolver los conflictos y situaciones de violencia que se presentan dentro de los establecimientos educativos, tanto entre estudiantes, como con docentes, directivos y/o administrativos. Adicionalmente, es responsabilidad del Comité de Convivencia, activar la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, para lo cual debe desarrollar e implementar las estrategias, instrumentos y protocolos destinados a promover, hacer seguimiento y evaluación de las situaciones proclives y declives a la convivencia escolar, la ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos (Ley 1620, 2013).

Tal como lo señala la Ley 1620, con su correspondiente Decreto, es responsabilidad de las Instituciones Educativas incluir en el *Manual de Convivencia* las definiciones, principios y responsabilidades que establece esta misma Ley; disposiciones que sirven de base para que, dentro del mismo manual, se desarrollen los componentes de promoción, prevención, atención y seguimiento de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar. Por ello, las instituciones educativas deben realizar un proceso de “actualización del Manual de Convivencia” a partir del cual se incorporen, al menos, los siguientes aspectos:

1. Identificación y valoración, dentro de la institución, de las **situaciones que afecten la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos**.
2. Establecimiento de la **pautas y acuerdos que deben atender todos los integrantes de la comunidad educativa** para garantizar la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.
3. **Clasificación y tipificación de las situaciones que afectan la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos**, tomando en consideración el contexto y dinámica particular del establecimiento educativo.
4. **Presentación de los protocolos de atención integral** para la convivencia escolar.
5. Identificación de las **medidas pedagógicas y las acciones** que contribuyen a la promoción de la convivencia escolar, así como a la prevención de situaciones que afecten la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos.

6. Exposición de las **estrategias pedagógicas que garanticen la divulgación y socialización de los contenidos del manual de convivencia** a la comunidad educativa, haciendo énfasis en acciones dirigidas a los padres y madres de familia o acudientes (Decreto 1965, 2013).

Finalmente, el Decreto 1965 define y reglamenta, en coherencia con estipulado en la Ley 1620 de 2013, dos herramientas para la gestión del Sistema de Convivencia: i) Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar y ii) la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar y sus protocolos de atención (Ministerio de Educación, 2013). En el caso del Sistema, su diseño, implementación y seguimiento se gestiona a través de la **Mesa Técnica del Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar**, constituida por representantes de varias entidades, quienes se encargan de la formulación de los indicadores para el seguimiento de las situaciones que afectan la convivencia escolar.

Por su parte, la **Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar**, se define como el conjunto de procesos y procedimientos establecidos para promover y fortalecer la convivencia escolar y los derechos humanos, sexuales y reproductivos, por lo que en ellas se definen los protocolos que debe atender cada institución ante casos o eventos que vulneren a los niños, niñas y adolescentes. Esta ruta involucra acciones en cuatro (4) ámbitos fundamentales: promoción, prevención, atención y seguimiento y su activación es responsabilidad de los tres Comités mencionados anteriormente: Nacional, Departamental y/o Municipal y Escolar.

En el marco de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, el programa de Convivencia Escolar se adscribe a las acciones dispuestas en el CONPES 161 dentro del eje 5, denominado *“Enfoque de Género en la Educación”*, el cual se propone *“dinamizar y poner en funcionamiento herramientas, programas y procesos para fortalecer el enfoque diferencial de derechos y adelantar acciones dirigidas a disminuir las barreras de permanencia de las mujeres por razones de género en el sistema educativo colombiano”* (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Así, la evaluación del programa se articula con dos de las problemáticas expuestas en el diagnóstico realizado durante la formulación del CONPES, las cuales corresponden a: i) permanencia, relacionada con la disparidad en las causas de deserción y su aumento en la población femenina; ii) falta de cualificación y capacitación en todos los niveles acerca del enfoque de género en la educación.

Adicionalmente, se relaciona con dos de las acciones indicativas previstas, las cuales son: a) incorporar el enfoque de género en los lineamientos y los referentes pedagógicos que

promuevan reflexiones en torno a las concepciones e imaginarios del rol de las mujeres desde el contexto educativo; b) desarrollar acciones, estrategias, programas y proyectos con enfoque de género, y con enfoque diferencial.

2.4.3. Aspectos metodológicos para el desarrollo del estudio

La evaluación de resultados del programa de Convivencia Escolar, desde su herramienta pedagógica (Guía 49) responde a las siguientes preguntas orientadoras (Ministerio de Educación, 2013):

1. ¿Cuáles son las acciones que han desarrollado los establecimientos educativos para que los docentes se apropien de la Ley 1620 de 2013 e implementen acciones en el aula?
2. ¿Qué iniciativas pedagógicas se adelantan para la promoción de derechos humanos y competencias ciudadanas en los establecimientos educativos? ¿Cuáles son las acciones que desarrolla el colegio para que el lenguaje y prácticas cotidianas de los estudiantes sean incluyentes?
3. ¿Los establecimientos educativos han identificado en el análisis de contexto cuáles son las situaciones más recurrentes que afectan el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos? ¿Qué protocolos se han diseñado para la atención diferencial a partir de esta identificación?
4. ¿Se han activado adecuadamente las rutas de atención cuando se han vulnerado los derechos humanos, sexuales y reproductivos? ¿Qué se ha logrado con la implementación de las rutas de atención?
5. ¿Los y las estudiantes se han apropiado del conocimiento entregado por el personal docente?
6. ¿En los establecimientos educativos las niñas y las mujeres participan en igual proporción que los niños, los hombres y jóvenes?
7. ¿En los gobiernos escolares se tienen en cuenta las propuestas que hacen los estudiantes para mejorar la convivencia escolar?
8. ¿Cómo actúa la institución cuando se presentan agresiones físicas o verbales entre sus integrantes? ¿Qué mecanismos emplea el establecimiento educativo para la resolución de conflictos?
9. ¿Los establecimientos educativos promueven actividades que fomenten la participación de niños y niñas en relación a su género? ¿La comunidad educativa identifica las situaciones que pueden considerarse violencias por prejuicios basadas en la identidad de género y la orientación sexual?

10. ¿Los establecimientos educativos tienen prácticas cotidianas que refuercen los estereotipos de género? En caso afirmativo, ¿Cuáles de las siguientes?:
- ¿Las prácticas de enseñanza de las diferentes disciplinas se realiza de manera homogénea entre los y las estudiantes? ¿Las actividades fuera del aula están pensadas para que se involucren por igual hombres y mujeres?
 - ¿Las niñas y niños participan activamente en todos los procesos de la vida escolar?
11. ¿Las prácticas de enseñanza-aprendizaje de las diferentes áreas y disciplinas promueven la participación equitativa de los y las estudiantes?

Para efectuar la evaluación se definieron cuatro categorías de análisis: i) Convivencia escolar, ii) Participación, iii) Ambientes de aprendizaje y prácticas de enseñanza y iv) Violencia basada en género.

El enfoque de evaluación fue de naturaleza mixta, en cuanto a que se utilizaron técnicas cualitativas y cuantitativas, lo que implicó realizar un proceso de triangulación entre técnicas, actores, territorios y unidades de observación. En el caso del componente cualitativo se utilizaron como instrumentos de recolección de información entrevistas semiestructuradas, grupos focales y estudios etnográficos. Respecto al componente cuantitativo se aplicaron encuestas no presenciales dirigidas a directivos/as y docentes.

Las técnicas y unidades de observación del **componente cualitativo**, así como la identificación de las entidades/organizaciones/empresas se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 51. Técnicas, unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de Resultados Guía 49

Instrumento aplicado (número)	Unidad de observación	de	Nombre Organización/Entidad	Municipio
Entrevista semiestructurada (21)	Directivos directivos docentes	y	Colegio Alcaravanes/Rectora	Envigado
			Colegio Alcaravanes/Coordinadora	Envigado
			Escuela Normal Superior de Ibagué/Coordinador	Ibagué
			Escuela Normal Superior de Ibagué/Coordinadora	Ibagué
			Institución Educativa Buenos Aires/Rector	Soacha
			Institución Educativa Buenos Aires/Coordinador	Soacha
			Institución educativa rural indígena IDEBIC/Coordinador	Florida (Valle)
			IE Olga González Arraut/ Orientadora	Cartagena
			IE Olga González Arraut/ Rectora	Cartagena
			IE Olga González Arraut/Coordinador	Cartagena

Instrumento aplicado (número)	Unidad de observación	Nombre Organización/Entidad	Municipio
	Docentes	Colegio Alcaravanes/Profesor Artes	Envigado
		Colegio Alcaravanes/Profesor de apoyo	Envigado
		Escuela Normal Superior de Ibagué/Profesora Lenguas	Ibagué
		Escuela Normal Superior de Ibagué/Profesora Química	Ibagué
		Institución Educativa Buenos Aires/ Profesor religión	Soacha
		Institución Educativa Buenos Aires /Profesor Informática	Soacha
		Institución educativa rural indígena IDEBIC/Profesor agropecuaria	Florida (Valle)
		Institución educativa rural indígena IDEBIC/Profesor organización indígena	Florida (Valle)
		IE Olga González Arraut/Profesora Química	Cartagena
	IE Olga González Arraut/Profesora Sociales	Cartagena	
	Coordinación del programa	Profesional Especializada del Ministerio de Educación	Bogotá
Sesiones de grupo (10)	Estudiantes (hombres y mujeres)	Colegio Alcaravanes	Envigado
		Institución Educativa Buenos Aires	Soacha
		IE Olga González Arraut	Cartagena
		Escuela Normal Superior de Ibagué	Ibagué
	Estudiantes mujeres	Institución Educativa Buenos Aires	Soacha
		IE Olga González Arraut	Cartagena
		Institución educativa rural indígena IDEBIC	Florida (Valle)
	Estudiantes hombres	Institución educativa rural indígena IDEBIC	Florida (Valle)
		Colegio Alcaravanes	Envigado
IE Olga González Arraut		Envigado	
Estudios etnográficos (5)	Instituciones educativas	Colegio Alcaravanes	Envigado
		Escuela Normal Superior de Ibagué	Ibagué
		Institución Educativa Buenos Aires	Soacha
		Institución educativa rural indígena IDEBIC	Florida (Valle)
		IE Olga González Arraut	Cartagena
Encuestas presenciales (1.967)	no Establecimientos educativos (oficiales y no oficiales)	Directivas, directivos y docentes de establecimientos educativos	113 municipios ubicados en 31 departamentos

Fuente. Elaboración propia

El **componente cuantitativo** se desarrolló a partir de la aplicación de la Encuesta sobre la Convivencia Escolar y la Igualdad y No Discriminación de las Niñas y las Adolescentes en las Instituciones Educativas, cuyo universo de estudio corresponde a los establecimientos educativos oficiales y no oficiales utilizando como marco muestral el Directorio Único de Establecimientos del Ministerio de Educación Nacional.

El diseño muestral utilizado fue un diseño probabilístico en tres etapas, estratificado, de conglomerados y aleatorio. Los estratos correspondieron a las regiones definidas en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, con énfasis en la regionalización establecida en el

Plan de Desarrollo y según la naturaleza del establecimiento educativo (Oficial/No oficial). Los conglomerados fueron definidos como los municipios y los establecimientos educativos.

Las tres etapas del diseño muestral fueron i) Selección de municipios: Se seleccionaron por cada región municipios, acorde a un diseño muestral PPT usando como información auxiliar la cantidad de establecimientos educativos del municipio; ii) Selección de establecimientos educativos: Al interior de cada conglomerado seleccionado (UPM), se definieron los establecimientos mediante un diseño MAS y iii) Selección de docentes y directivos: Por cada establecimiento educativo seleccionado (USM) se definieron, mediante un diseño MAS, los directivos y/o docentes.

La aplicación de la encuesta se realizó mediante plataforma web y se llevó a cabo entre el 10 de marzo y 5 de mayo de 2017. En total contestaron la encuesta 4.777 directivos/as y docentes que corresponde a una muestra de 1.967 establecimientos educativos, de los cuales 1.555 son oficiales y 412 no oficiales, con cobertura nacional y distribución y eficiencia muestral a nivel regional.

El error de muestreo no fue superior al 5% y ello permite obtener resultados confiables y generalizables a nivel nacional y por sector.

2.4.4. Resultados

2.4.4.1. Convivencia Escolar

El presente capítulo busca responder a las preguntas orientadoras 1, 2, 3, 4, 5 y 8 relacionadas en la sección anterior. Para dar cuenta de ello, se organiza este apartado en tres grandes partes. La primera, denominada *Problemas de convivencia escolar: mecanismos y protocolos de atención*, orientada a responder el interrogante frente al análisis de contexto que deben realizar las instituciones educativas ante situaciones que afecten las relaciones convivenciales de toda la comunidad escolar.

La segunda sección corresponde a las *Ruta Integral de Convivencia escolar: activación y estrategias para la promoción derechos humanos, sexuales y reproductivos dentro de las instituciones educativas*, la cual responde a los interrogantes centrados en establecer cómo se ha realizado el proceso de activación de rutas y los logros obtenidos ante los problemas que afectan o vulneran la convivencia. Para dar cuenta de estos interrogantes, la sección se divide en tres (3) apartados: i) Actualización del Manual de Convivencia: protocolos y

procesos); ii) Comité Escolar de Convivencia: conformación y desarrollo; iii) Acciones de atención ante las situaciones que afectan la convivencia y los derechos sexuales y reproductivos de niñas y adolescentes: estado y protocolos de atención.

Finalmente, se ubica la sección *Acerca de los procesos de formación en torno a la convivencia escolar*, con la que se busca dar respuesta a los interrogantes relacionados con los procesos que desarrollan las instituciones para que los docentes y estudiantes se apropien de la Ley 1620 y sus reglamentaciones (Decreto 1965 y Guía 49).

1. Problemas de convivencia escolar: análisis de contexto en clave de género

Para dar respuesta a la pregunta orientadora *¿Los establecimientos educativos han identificado en el análisis de contexto cuáles son las situaciones más recurrentes que afectan el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos?*, se indagó, en los Establecimientos Educativos, si ellos habían realizado el análisis de contexto, previsto en la Guía N° 49, antes del proceso de actualización del Manual de Convivencia. Al respecto, se encontró que el 100% de las instituciones que habían actualizado el Manual de Convivencia (en 2014, 2015 o 2016) habían efectuado de manera previa dicho análisis.

Asimismo, cuando se indagó en los Establecimientos Educativos si al realizar el análisis de contexto identificaron situaciones que afectaban, directamente, a las niñas y adolescentes, se reportaron los siguientes resultados:

Cuadro 52. Establecimientos educativos que realizaron análisis de contexto e identificaron las situaciones que afectan de manera directa a las niñas y las adolescentes

Sector	Identificación de situaciones que afectan a las niñas y las adolescentes			Total
	Si	No	No Sabe	
Oficial	91,89 %	7,67 %	0,43 %	100 %
No Oficial	93,12 %	6,78 %	0,1 %	100 %
Total	92,43 %	7,28 %	0,29 %	100 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017-07-14

En este sentido, el análisis de contexto se constituyó en un proceso fundamental para identificar las situaciones de daño y vulneración que sufren las niñas y adolescentes dentro de los Establecimientos Educativos. Al entrevistar a los y las docentes y directivos/as, algunos señalaron que este contexto permitió identificar algunos aspectos estructurales que inciden en la convivencia escolar y que afectan, en particular, la forma como se

relacionan los y las estudiantes con el resto de personas de la comunidad educativa. El siguiente fragmento de entrevista ilustra la elaboración de este “diagnóstico” previo a la actualización

Si señora (...) mirar los (...) tres o cuatro aspectos que se trabajan ahí: La situación social, la situación social de los estudiantes y de los padres de familia, que por lo general traen (...) su convivencia un poquito afectada (...), por (...) parte de la convivencia en otros sectores del país (...). Esta (...) es una comunidad que atrae, fácilmente, (...) a gente desplazada de muchos lugares de Colombia (Entrevista con Docente, Soacha).

También se identifica que, en algunos casos, se asocian las situaciones de conflicto a los hombres, mientras se considera que las niñas y adolescentes presentan problemas “leves” asociados a la popularidad o el manejo de grupos dentro de las instituciones.

Casi siempre cuando hablamos de conflictos se ven más en los varones (...), aunque a veces están las niñas involucradas, pero es más que todo, una cuestión de terrenos, de territorio y el varón es mucho más tendiente a esa parte (Entrevista con Docente, Cartagena).

Otro grupo de docentes manifestó que, al realizar el análisis de contexto, identificaron problemas asociados al *cutting*; situación que predomina en las niñas y adolescentes de las instituciones educativas. Según lo expuesto en algunas entrevistas, esta situación está relacionada con el debilitamiento de la *autoimagen* que tienen las niñas y adolescentes, producto de situaciones como el maltrato familiar, la burla o la humillación por alguna cualidad física, además de relaciones destructivas con pares. Por ello, algunos establecimientos tratan estas problemáticas trabajando con hombres y mujeres para fortalecer el autoreconocimiento y la identidad:

Por ejemplo, ahora tengo un grupo de niñas que (...) se están cortando. Yo pregunté quiénes eran y (...) me trajeron a varias y todas son mujeres, porque la teoría dice que la tendencia es más fuerte en mujeres que en hombres. Entonces estoy haciendo un grupo de apoyo con ellas y son solo niñas porque ellas son el foco en este momento, pero la información completa del taller se le da a los hombres y mujeres, no trabajo por separado, no trabajo niñas aparte, lo hago por grupos porque ellas tienen que saber cómo piensa el hombre, cómo actual el varón y ellos también con las niñas (Entrevista con Docente, Cartagena).

En relación con esta misma problemática encontramos la mención que hacen algunos docentes y directivos/as frente a la emisión reiterada de burlas, bromas o “humillaciones” hacia niñas y adolescentes de los Establecimientos Educativos, las cuales obedecen a la exageración o rechazo por un atributo o cualidad física. Así, indica una docente, la presencia

de expresiones como apodos o chistes asociados a los rasgos corporales, incluso emocionales, afectan la imagen que tiene una estudiante sobre sí misma, así como la construcción de relaciones favorables con personas del mismo género (agresividad por celos) o con el género opuesto (agresividad por defensa):

Acá (...) un tema fuerte desde la primaria son los apodos, (...) pero más que todo los apodos están dados por las características físicas de alguien, el cabezón, el que tiene la oreja no sé qué. Se (...) ponen un apodo de acuerdo con sus características físicas. y (...) se lo toman más que todo como burla. de mariquita, de ay este... que será cosas de ese tipo que de pronto sanciona que el chico es homosexual es lo que más es el calificativo más grande que se le puede dar a alguien de un muchacho que muestre una debilidad y enseguida gay, este tipo de expresiones (Entrevista con docente, Cartagena).

Al revisar lo expuesto por los y las docentes en las entrevistas, se encontró que debido a la presencia constante de estas burlas los y las estudiantes crean cierta tensión con los compañeros/as del mismo sexo, ya que son ellos quienes definen un “estándar social” que determina quienes son más o menos populares. Es decir, “más o menos aceptados”, en sus palabras. Justamente, cuando un grupo de pares, especialmente, aquellos que son más cercanos, se constituye en el primer indicador de valoración se construyen vínculos mediados por celos o envidia frente a lo que el otro es o podría llegar a ser.

Por ello, la forma como un niño, niña o adolescente se ve a sí mismo está definida por ese deseo de imitar o llegar más cerca del estándar establecido por sus compañeros y compañeras, por lo que puede acercarse o alejarse de aquellos que consideran pueden anteponerse a esa “meta social”.

Uno de los problemas que afecta la convivencia en la institución es el malentendido por algún tema hablado, los chismes, la envidia, entre otras situaciones (...). Por ejemplo, como el cabello de Valentina es largo y bonito, entonces le tengo como envidia, yo quisiera tenerlo. Es prácticamente como envidia lo que se siente (Grupo Focal con Mujeres, Cartagena).

La existencia de prácticas de rechazo y discriminación, enraizadas en expresiones asociadas al chiste, la broma o el escarnio también inciden en la manera en que se relacionan los niños, niñas y adolescentes con el género opuesto, ya que muchos de ellos y ellas recurren a la violencia como una manera de defenderse frente a las agresiones que hacen sus compañeros y compañeras. Defensa que se hace necesaria cuando la mayoría del grupo ha naturalizado la agresión, contribuyendo o reproduciendo algunas formas de ella.

Más que todo, eso pasa cuando, por ejemplo, alguien hace algún chiste y ya ahí comienzan (...) a hacer bullying y eso se forma (...) una recocha y (...) uno (...) se siente mal, pero no sé, pues pasa” (Grupo Focal con Hombres, Floridablanca).

Los anteriores ejemplos también ponen en evidencia otro de los problemas de convivencia que los y las docentes y directivos/as mencionan en las entrevistas, el cual afecta con mayor rigor a niñas y adolescentes, el cual está relacionado con la presencia de *estereotipos y estigmas frente a lo femenino*. Al revisar lo señalado por los miembros de la comunidad educativa se encontró que los prejuicios a los que se enfrentan las estudiantes son el producto de la presencia y predominio de esquemas machistas de subordinación en los que se ve a la mujer en condición de minoridad, minusvalía y debilidad. Dichos esquemas de subordinación son el producto de una herencia histórico-cultural que ha orientado la construcción de vínculos y relaciones entre los individuos; herencia que se incrusta dentro de los patrones de crianza que se desarrollan en el entorno familiar. Al respecto, encontramos la siguiente cita:

Hay un pensamiento un poco machista (...). Por ejemplo, aquí era doloroso escuchar a padres de familia diciendo (...) que más bien era mejor darles estudio a los hijos, más no a las hijas. Dicen que las hijas (...) para conseguir marido y tener hijos no necesitaban estudio (Entrevista con docente, Floridablanca).

En los grupos focales se pudo confirmar que las mujeres (niñas y adolescentes) también son “portadoras y reproductoras” de estos estereotipos y roles de género, a partir de la validación de prácticas en las que se legitiman actitudes y conductas que se asignan como propias “a las mujeres”, las cuales difieren de las que caracterizan a “un hombre en todo el sentido de la palabra”. Precisamente, en los estudios etnográficos se pudo observar la existencia y continuidad de estas diferencias histórico-culturales en virtud del género; diferencias que impactan, necesariamente, la organización y desarrollo pedagógico construyendo aquellos currículos “ocultos” que circulan al interior del ámbito escolar.

A continuación, se exponen algunos ejemplos, extraídos de la observación:

Según lo observado, el trabajo físico de las mujeres no era menor (...). Sin embargo, si se manifiesta por parte del docente que, las mujeres realizan ese trabajo de abonar y sembrar porque “es trabajo de mujeres según nuestra cultura”, mientras los hombres aran la tierra (Estudio Etnográfico, Floridablanca).

La reproducción de prácticas que diferencian tareas, cualidades y actividades para mujeres y hombres basadas en estereotipos se expresa en situaciones cotidianas y naturalizadas, tanto en el

aula como por fuera de la misma. Es así como en los descansos las niñas se hacen juntas por aparte de los niños y viceversa, escasean las prácticas mixtas o se cierran a la posibilidad de plantearlas por prejuicios frente a, por ejemplo, las habilidades de las niñas para el deporte y el juego” (Estudio Etnográfico Cartagena).

Tal como se evidencia en el fragmento anterior, las prácticas de discriminación y exclusión, que inician con la diferenciación en virtud del género, muestran la presencia de acciones, dentro y fuera del aula, en las que se separan o restringen los espacios según los rasgos o características que, en el imaginario social, determinan o definen al niño o niña. Así, cuando en las instituciones educativas circulan construcciones y percepciones asociadas a estos “rasgos estereotipados”, el saber y la práctica pedagógica se articula con un conjunto de prejuicios que legitiman formas de interacción que desestiman la diferencia y contribuyen a la reproducción de formas de violencia.

Asimismo, en algunas entrevistas, se encontró que, uno de los aspectos en los que se está trabajando con los estudiantes, en particular con los varones, es el uso de expresiones que se configuran como insultos a la masculinidad por medio de la asimilación a lo femenino. De esta manera, se logró identificar la presencia de palabras como “niña”, “nenita”, “delicada”, “mariquita” o “gay” para denigrar o referirse a los hombres en forma despectiva a sus compañeros:

Es (...) la forma en que ellos se tratan. Por lo menos, que digan, usted parece una niña y que el otro se ofenda. Eso es algo (...) normal, el ambiente es así (Entrevista docente, Floridablanca).

En algunos de los estudios etnográficos se pudo observar que estas expresiones estereotipadas han permitido la configuración, dentro y fuera de las aulas, de ciertas “barreras invisibles”, las cuales catalogan a las personas en grupos, según las características, rasgos o conductas que se considera, los definen. Al respecto, (González, 1999) señala que si bien, los estereotipos reflejan, hasta un punto, los roles que desempeña un grupo dentro de la sociedad, no se puede olvidar que ellos dan cuenta de algunos desempeños en el seno de la vida social sin ser una imagen fiel de lo que un individuo es o cómo se comporta. Por ello, se suele “clasificar” erróneamente a los niños, niñas y adolescentes, a partir de lo que se “considera” que hacen o actúan dentro de un grupo.

2. Ruta Integral de Convivencia Escolar: activación y estrategias para la promoción de los derechos humanos, sexuales y reproductivos dentro de las instituciones educativas

Al indagar en los Establecimientos Educativos acerca del proceso de implementación de la Ruta de Atención Integral para la promoción, prevención, atención y seguimiento de situaciones que afectan la convivencia escolar (pregunta orientadora 4) se reportaron los siguientes resultados.

Cuadro 53. Establecimientos Educativos donde se implementa la Ruta de Atención Integral para la promoción, prevención, atención y seguimiento de situaciones que afectan la convivencia escolar

Sector	Implementación de Ruta de Atención			Total
	Si	No	No Sabe	
Oficial	85,68 %	13,7 %	0,62 %	100 %
No Oficial	89,32 %	10,28 %	0,4 %	100 %
Total	87,29 %	12,19 %	0,52 %	100 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Estos resultados muestran que la mayoría de los establecimientos encuestados ha puesto en marcha los procesos asociados al desarrollo y activación de la Ruta Integral, mientras un pequeño grupo de las instituciones (12,19%) aún no ha llevado a cabo estas acciones. Justamente, al contrastar estos resultados con lo expuesto en las entrevistas se encontró que algunos y algunas docentes no conocen los procedimientos asociados a la Ruta Integral:

Pues escuchado de rutas de atención, pero de integral, no mucho (Entrevista con Rector, Soacha).

No, no, yo no conozco (Entrevista con Docente, Floridablanca).

Asimismo, en estas entrevistas a docentes y directivos/as se encontró que, en algunos de los establecimientos, la Ruta se integra al Manual de Convivencia, pero no existe claridad sobre las acciones que incorpora.

El manual de convivencia entrega una ruta de atención sin duda y dice que, si en caso de que se presente un conflicto o una situación, el director de grupo o el maestro que esté, atiende la situación y que en caso de que no se resuelva, se llega a la coordinación. La coordinación le hace todo el debido proceso, le hace descargos. Nosotros tenemos un formato de descargos de los estudiantes para resolver si se manda a buscar al acudiente o si se conversa con él, o sea depende de la falta (Entrevista con docente, Cartagena).

El anterior fragmento evidencia que aunque las personas de la comunidad educativa reconocen la existencia de un “debido proceso” para la atención de situaciones que afectan la convivencia escolar, no tienen claridad sobre las acciones definidas para la implementación de la Ruta Integral, entre las cuales se encuentran la actualización del

Manual, la tipificación de las situaciones que atentan contra las relaciones al interior de la comunidad educativa, el diseño de protocolos de atención o la conformación del Comité Escolar (Ley 1620 y Guía 49 de 2013). Esta situación se ratifica con la información obtenida en los grupos focales. Cuando se presentó un caso en el que se evidenciaba una falta de convivencia, los y las participantes indicaron cuál era el “conducto regular”, sin profundizar sobre algunas acciones o ámbitos propios a la Ruta (según la Guía estos procedimientos deben estar estipulados en el Manual y ser de conocimiento por parte de toda la comunidad educativa).

Sí claro. Aquí hay un sistema si no estoy mal, que es que primero se habla con el docente que esté presente. En todas las escuelas es lo mismo. Es el conducto regular. Primero se habla con el estudiante, luego se habla con el profesor, luego se va con la coordinadora de convivencia, el rector, el padre y si (...) ya no funcionó, chao (Grupo Focal con Hombres, Medellín).

Otra de las percepciones que tienen las personas entrevistadas frente a la implementación y activación de la Ruta Integral es que los Establecimientos Educativos y los integrantes de la comunidad educativa no cumplen un papel importante en la definición, diseño y puesta en marcha de las acciones y procedimientos que esta involucra (análisis de contexto, protocolos de atención y/o actualización del Manual, etc.) por lo que consideran que es una normativa impuesta o concertada desde otros sectores educativos.

3. Manual de Convivencia. Proceso de actualización

Con el propósito de establecer los procedimientos desarrollados por los Establecimientos Educativos frente a la implementación de la Ruta de Atención Integral (Pregunta orientadora 4) se indagó en las instituciones acerca de la actualización del Manual de Convivencia en los últimos tres años. Frente a este interrogante los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 54. Establecimientos educativos según la realización de la actualización del Manual de Convivencia

Sector	Actualización del Manual de Convivencia					
	2014	2015	2016	No se ha actualizado	No tengo información	Al menos en uno de esos años
Oficial	48,13 %	58,89 %	86,19 %	1,96 %	1,26 %	96,79 %
No Oficial	58,28 %	65,56 %	81,62 %	11,45 %	1,53 %	87,02 %
Total	52,61 %	61,83 %	84,17 %	6,14 %	1,38 %	92,48 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Como se observa en el cuadro anterior, el proceso de actualización del Manual se ha llevado a cabo en la mayoría de Establecimientos Educativos, siendo el sector oficial el que ha liderado este proceso frente a las instituciones privadas. Asimismo, se observa que el proceso de actualización presenta una tendencia creciente, pasando de un porcentaje apenas superior a la mitad en el año 2014, a poco más del 60% en 2015 y al 84,17% en el 2016. Otro dato de interés arrojado por la encuesta es que el 92,48% de los establecimientos han efectuado dicha actualización al menos en uno de los tres años indagados.

Como ya se mencionó, en la totalidad de los casos la actualización estuvo precedida por el análisis de contexto, lo que podría indicar que algunos de los establecimientos que lo actualizaron en 2015 o 2016, podrían haber estado efectuando en los años previos, el levantamiento del diagnóstico e identificación de situaciones que afectan la convivencia escolar, tipificando dichos eventos y creando protocolos, acordes con el contexto, para intervenir ante tales problemas.

No obstante, en algunas de las entrevistas realizadas a los miembros de la comunidad educativa se observó que el proceso de actualización ha estado focalizado en aspectos académicos, en especial, respecto a los temas de evaluación y promoción estudiantil, más que en los problemas de convivencia escolar:

Si se ha hecho el trabajo de la actualización del Manual de Convivencia porque cómo le digo (...) de pronto aparecen elementos en la forma de evaluar (...). Hace como año y medio nosotros estuvimos introduciendo, inclusive el año pasado también se introdujeron unos cambios en la forma de evaluar. Además, algunos apartes relacionados con el Decreto 1290 hubo la necesidad de actualizarlos (Entrevista con Docentes, Cartagena).

Cuando llega el Decreto 1290 (...) se desprendieron unas cositas que nosotros decidimos introducirlas al Manual de Convivencia para que la comunidad tuviera conocimiento de ellas, como el manual educativo, la creación del sistema de evaluación institucional y toda esa cantidad cositas que decidimos hacer acá adentro. Ahí se vio un cambio (Entrevista con Coordinador, Cartagena).

Si bien, algunas instituciones coinciden en señalar que realizaron ajustes al Manual, producto del Decreto 1965 y otras disposiciones emanadas de las entidades locales, regionales o nacionales, también manifestaron la realización de una modificación-actualización para incorporar lo relacionado con el Comité Escolar de Convivencia. Al destacar este proceso, los y las docentes y directivos/as, señalaron que se contó con la

participación de distintos sectores de la comunidad educativa, entre los cuales se encuentran las coordinaciones, el sector de orientación, los padres y madres de familia y el estudiantado.

Estuvo el Departamento de Apoyo, estuvo la coordinadora de secundaria de la tarde, quien está encargada de liderar todo lo que tiene que ver con comité de convivencia, (...) participaron unos estudiantes, unos padres de familia y unos docentes (...). Hasta donde se ese fue el proceso (...) porque yo no estuve en esa parte (Entrevista con Coordinador, Ibagué).

En otras instituciones educativas el proceso de construcción del Manual se canalizó a través de un/a representante del sector directivo, quien se encargó de tomar en consideración lo expuesto o sugerido por otros/as actores/as institucionales escolares (docentes, coordinadores/as, estudiantes, etc.). Generalmente, este/a representante cuenta con trayectoria o experiencia asociada a las relaciones escolares en el marco de la convivencia.

Nosotros lo hacemos con la docente, con la psicóloga que es la encargada de convivencia escolar, se le hacen a ella (...) todas las sugerencias y estas se van teniendo en cuenta para el año siguiente (Entrevista con Docente, Medellín).

En este mismo interés de incorporar al Manual de Convivencia aquellos aspectos contemplados en la Ley 1620, algunos docentes señalaron que en el marco del proceso de actualización se incorporaron los protocolos de atención según las situaciones que se presentaban con mayor frecuencia en sus instituciones. Problemáticas que están relacionadas con el análisis de contexto desarrollado previamente.

Nosotros hicimos actualizaciones para el 2017 porque no teníamos la ruta de atención definida (...) la teníamos específica, pero la Secretaría nos la pidió en gráfico y los protocolos de atención también, por ejemplo, del embarazo en adolescentes. También los protocolos de atención para la población con consumos de sustancias psicoactivas. Eso fue lo fundamental (Entrevista con Rectora, Medellín).

Sí claro precisamente por todas esas problemáticas que se van viendo es que (...) se decide formular cambios al manual, mirando cómo mejorar el clima entre los estudiantes, profesores y otros (Entrevista con Docente, Ibagué).

Así, el proceso de actualización del Manual de Convivencia permitió a algunas Instituciones Educativas incorporar y tipificar aquellas situaciones y problemas de convivencia que antes no se habían identificado pero que, con el paso del tiempo y debido al cambio intergeneracional, se han vuelto predominantes en el escenario educativo. En particular,

una de las invitaciones que realiza el Sistema de Convivencia Escolar, en su conjunto, es realizar un continuo seguimiento a los eventos que vulneran las relaciones dentro de los y las integrantes de la comunidad educativa, lo que implica diagnosticar estas situaciones, clasificarlas y generar estrategias para atenderlas.

De pronto (...) se presentó una dificultad que (...) no aparecía en el Manual de Convivencia, (...) todo lo relacionado con la tecnología (...), los celulares y (...) el manejo de todo eso. Toda esa parte más que todo (Entrevista con Docente, Floridablanca).

Bueno de pronto ahí si cuándo hay problemas de drogadicción (...) se busca (...) no sacar a un estudiante de la institución, sino reforzar los valores en él (...). Hay procesos de psicología (...). Se busca mejorar los procesos en la formación del estudiante, en valores más que todo, cuando hay problemas de drogas, niñas embarazadas, etc. (...). Todo eso toca revisarlo porque son estudiantes que no se pueden lanzar a la calle, hay que (...) apoyarlos (Entrevista con Docente, Ibagué).

Tal como se observa en el último fragmento, el proceso de actualización no sólo busca establecer medidas para sancionar aquellas conductas o actitudes que afectan la convivencia, sino proveer a la comunidad educativa de las estrategias que pueden implementar para atender estas situaciones, disminuyendo los riesgos y amenazas a las que se pueden enfrentar los y las estudiantes fuera del ámbito escolar, no sólo se concentra en penalizarlos/las por sus faltas. No obstante, en uno de los estudios etnográficos se pudo observar que, aunque se reconocieron nuevos aspectos enmarcados en la Ley 1620, no se identifica claramente cómo atenderlos.

En este sentido, el Manual avanza en reconocer los derechos específicos (...) relacionados con la diferencia de sexo y la orientación sexual, sin esclarecer que estos requieren un abordaje particular para las mujeres, las niñas y las jóvenes (Estudio Etnográfico, Cartagena).

En una de las entrevistas realizadas a rectores se encontró que, en un Establecimiento Educativo, tomando en consideración su naturaleza, no se reconoce el Manual de Convivencia como un mecanismo eficaz para generar transformaciones en las relaciones al interior de la escuela, ya que se constituye como un instrumento para cerrar el diálogo y normativizar los vínculos en lugar de generar apertura frente a otros.

Claro, (...) formalmente hay que presentar un manual de convivencia, pero nosotros no lo tenemos como tal. Lo hemos manejado con una serie de principios y esos principios son los que rigen nuestro relacionamiento, ese es nuestro manual de convivencia (...). En otros lados existen, por supuesto es lo normal, (...) faltas leves, faltas graves, etcétera y uno observa en esos espacios que, (...) no se resuelve la situación. O sea, lo que hace el manual es una justificación

realmente para excluir (...), no es un proceso real de participación y de construcción entre todos, sino un esquema que justifica la exclusión de los niños cuando se portan mal (Entrevista con Rector, Soacha).

4. Protocolos de atención ante las situaciones que vulneran los derechos sexuales y reproductivos

Al indagar en los Establecimientos Educativos, acerca de la existencia de Protocolos para atender las situaciones que afectan la convivencia escolar, se encontró que en la mayoría de ellos estos se han definido, siendo mayor la recurrencia en las instituciones oficiales por casi 5 puntos porcentuales.

Cuadro 55. Establecimientos educativos que cuentan con protocolos para atender las situaciones que afectan la convivencia escolar

Sector	Existencia de protocolos			Total
	Si	No	No Sabe	
Oficial	84,85 %	13,93 %	1,22 %	100 %
No Oficial	89,10 %	9,91 %	0,98 %	100 %
Total	86,72 %	12,16 %	1,12 %	100 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Si bien, un buen número de Establecimientos Educativos manifiestan que cuentan con los protocolos de atención, en las entrevistas a los y las docentes y directivos/as se pudo confirmar que no es claro para la comunidad educativa a qué se refieren con estos instrumentos, por lo que tienden a confundirlos, como se indicó en el apartado anterior, con el conducto regular.

También se evidenció, en algunas entrevistas, que algunos miembros de la comunidad educativa desconocen la existencia de un protocolo de atención para las situaciones que alteran la convivencia dentro del espacio escolar.

Pues, no hay un protocolo como tal, porque digamos (...) que este tipo de cosas se dan hacia afuera de la institución, son comentadas por los estudiantes. Nos han comentado a nosotros como coordinadores, ¡mira!, le pasó a tal muchacho, le pasó a tal muchacha, tengamos cuidado con eso, pero no hay una denuncia como tal frente al colegio (...). Pero, que ¿sí hay un protocolo frente a eso?, no (Entrevista con Coordinador, Soacha).

Sin embargo, algunos de los y las docentes entrevistados/as lograron precisar como su Establecimiento participó en el proceso de construcción de estos protocolos de atención.

Así, un grupo de instituciones señaló que ya contaban con estos insumos, pero que a partir de lo previsto tanto en la Ley 1620 y en el Decreto 1965 como en la Guía 49, procedieron a ajustarlos según el contexto y las problemáticas identificadas en su propia entidad.

Precisamente pulimos un poco más los protocolos, los aterrizamos más al contexto de aquí de la Normal, (...) pues vienen (...) muy generales (...), entonces los aterrizamos, ese fue uno de los trabajos más minuciosos que hicimos, poner y aterrizar los protocolos (Entrevista con Coordinador, Ibagué).

Otro grupo de docentes entrevistado señaló que, durante el proceso de actualización del Manual, se realizó la incorporación de los protocolos de atención, los cuales estuvieron orientados a tipificar las faltas e identificar el paso a seguir en cada una de estas situaciones, así como brindar estrategias y mecanismos eficientes para atender a los problemas que afectan la convivencia y vulneran los derechos sexuales y reproductivos de los y las estudiantes.

Por supuesto, e incluso (...) nosotros independientemente del 1965 (...) introdujimos una cantidad de cositas que son muy buenas en el colegio. Nosotros lo que proponemos es que el mismo estudiante trate de resolver su problema (...). Tenemos una etapa que se llama arreglo directo (...). Por ejemplo, el estudiante con otro estudiante que están inmersos en una problemática (...) les abrimos ese espacio para que solucionen su problema. Esa es la primera parte que nosotros divisamos en la solución de un conflicto y generalmente, cuando detectamos que hay una solución entre ellos dos, no hay necesidad de llamar padres de familia, porque ellos ya resolvieron su problema (Entrevista con Coordinador, Cartagena).

Tal como se observa en el fragmento anterior, algunos de los protocolos de atención están orientados, no sólo a gestionar los problemas de convivencia en el camino a la sanción o el castigo sino, a repensar los mecanismos para fortalecer los vínculos entre los miembros de la comunidad educativa, incluyendo las estrategias para la resolución de conflictos dentro del espacio escolar (diálogo y concertación).

Por ello, al revisar dentro de las entrevistas, en qué se centran los protocolos de atención incluidos en el Manual de Convivencia, se observa que la mayoría están orientados a definir los responsables en el trámite de las situaciones que afectan la convivencia, así como las herramientas para ello.

Finalmente, en algunas entrevistas se pudo evidenciar que los protocolos de atención se construyeron atendiendo a un carácter formativo, no sólo orientado a sancionar los comportamientos que afectan la convivencia, sino a generar estrategias de cambio en clave

del reconocimiento del contexto y el perfil de los y las que están involucrados/as en las situaciones de conflicto y/o violencia, así como de las opciones para resolver diferentes conflictos que afectan las relaciones entre ellos/ellas.

La clave de esta construcción, indican los y las docentes, fue fortalecer el proceso de formación de los y las estudiantes reconociendo sus faltas y tomando la opción de atender a los problemas desde otro tipo de mediaciones.

Sanciones...nosotros acá en el colegio hablamos (...) que de acuerdo con un comportamiento se determina una sanción o una reposición. Entonces es desde el asunto formativo porque muchas veces nosotros agredimos al otro (...) desde el desconocimiento (...). La idea es (...) formarlos para que (...) tengan las herramientas acordes y uno no violente al otro desde la ignorancia que es lo que constantemente pasa (...). De acuerdo con (...) eso, se hace (...) una estrategia de acompañamiento, (...) desde lo formativo para los dos, para las personas implicadas ahí (Entrevista con Docente, Medellín).

También se procedió a establecer si los Establecimientos Educativos habían socializado sus protocolos de atención ante los distintos sectores de la comunidad educativa, así como determinar si ellos respondían a las distintas formas de violencia que afectan a las niñas y adolescentes de las instituciones.

Cuadro 56. Establecimientos educativos que han socializado los protocolos de atención para la atención de violencias

Sector	Padres/Madres de familia			Estudiantes			Docentes			No aplica
	Si	No	N/S	Si	No	N/S	Si	No	N/S	
Oficial	74,4 %	9,1 %	1,3 %	81,1 %	2,3 %	1,5 %	82,7 %	1,1 %	1,1 %	15,2%
No Oficial	80,4 %	5,6 %	3,1 %	88,0 %	0,8 %	0,26 %	88,7 %	0,2 %	0,2 %	10,9%
Total	77,0 %	7,6 %	2,1 %	84,1 %	1,7 %	0,95 %	85,4 %	0,7 %	0,7 %	13,3%

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Tal como se observa en el cuadro anterior, la mayoría de los Establecimientos Educativos realizó el proceso de socialización con los distintos actores institucionales escolares. Al respecto, se encuentra que el cuerpo docente y el estudiantado han sido las poblaciones más beneficiadas de este proceso de divulgación, mientras que los padres y madres de familia son el grupo con menor porcentaje de socialización. También se observan diferencias entre el sector oficial y no oficial, siendo el segundo ámbito en el que se evidenció mayor divulgación de estos instrumentos.

En las entrevistas al cuerpo docente y directivo se encontró que, para llevar a cabo los procesos de socialización de los protocolos de atención, se dispuso de los espacios de

encuentro y deliberación, definidos por la institución, con los diferentes sectores de la comunidad educativa.

Cuando hay necesidades de socialización nosotros aprovechamos las direcciones de grupo y las reuniones con padres de familia. En la dirección de grupo se trabaja docente y estudiante. Luego, en la reunión de padres de familia, se trabajan con los docentes como formadores, quienes orientan a los papás con la información (Entrevista con Docente, Ibagué).

Nosotros tenemos 15 días de inducción todos los años en donde se hace esto (Entrevista con Docente, Ibagué).

El primer día de clases (...), lo que nosotros hacemos (...) es rendir (...) una gran asamblea con los estudiantes y los padres de familia. Allí (...) lo que se hace es socializar eso a todos, a la comunidad estudiantil (Entrevista con Rector, Floridablanca).

Un grupo de docentes señaló que una de las estrategias implementadas para la socialización de los protocolos, incluyendo lo referente a la actualización del Manual, fue la inclusión de algunos contenidos en la planeación escolar. En este espacio curricular los maestros y maestras se constituyen en los/las primeros/as mediadores para divulgar y generar apropiación de los conocimientos e instrumentos hacia los otros sectores de la comunidad educativa.

Otra forma de socialización descrita por los docentes es el contrato de matrícula, donde se informa a los padres, las madres y al estudiantado acerca de los principios y normas orientadoras de la institución, las cuales están contenidas en el Manual de Convivencia, con todos sus anexos e insumos.

Otra estrategia es que para que se matriculen los estudiantes, los padres de familia deben de haber leído, o sea hay un acta que dice que debe de haberlo leído el Manual de Convivencia (...). El problema es en el procedimiento, porque el acta la puede descargar usted sin haberlo leído, entonces simplemente la firmo y digo que lo leí, pero puede que no lo haya leído. Esa otra estrategia que le dice acepto que usted leyó el manual de convivencia (Entrevista con Coordinador, Ibagué).

Sin embargo, es preciso aclarar que las estrategias descritas por las personas entrevistadas, acerca del proceso y mecanismos para la socialización de los protocolos de atención se relacionan con los procedimientos definidos, institucionalmente, para difundir el *Manual de Convivencia* como carta orientadora del Establecimiento Educativo, pero no frente a las

acciones particulares para la divulgación y apropiación del uso y activación de los protocolos de atención ante situaciones que afectan las relaciones al interior de los planteles.

5. Comité Escolar de Convivencia: conformación y desarrollo.

Uno de los mecanismos que, según lo dispuesto en la Ley 1620, hace parte del Sistema de Convivencia y permite activar la Ruta de Atención Integral de Convivencia Escolar es el Comité Escolar de Convivencia (Decreto 1965 y Guía 49 de 2013). Con el propósito de establecer la presencia de esta herramienta dentro de las instituciones se indagó sobre su existencia en los planteles, ante lo cual se obtuvieron los siguientes resultados

Cuadro 57. Establecimientos educativos según existencia de Comité Escolar de Convivencia

Sector	Comité Escolar de Convivencia			Total
	Si	No	No Sabe	
Oficial	97,41 %	2,56 %	0,03 %	100 %
No Oficial	97,79 %	2,21 %	0 %	100 %
Total	97,57 %	2,41 %	0,02 %	100 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Tal como se evidencia en el cuadro anterior, la mayoría de los Establecimientos Educativos registró que cuenta con dicho organismo, sin encontrar diferencias significativas entre el sector público y privado. Al cotejar esta información con lo obtenido en las entrevistas a los y las docentes y directivos/as se encontró que la mayoría señaló que conoce la existencia de este comité en su institución, así como la conformación del mismo.

Están los coordinadores, la rectora obviamente, están los 3 coordinadores mañana, tarde y noche, hay un docente de cada jornada, estamos las dos orientadoras de cada jornada, un estudiante y un padre de familia (Entrevista con Docente, Cartagena).

Cuando (...) se dan dentro de la institución se trabajan con el comité de convivencia. El comité de convivencia está integrado por padres de familia, la orientadora, el coordinador de convivencia y el rector (Entrevista con Coordinador, Soacha).

Los anteriores fragmentos muestran que la mayoría de los miembros de las instituciones educativas observadas tienen claridad frente a la conformación del Comité Escolar de Convivencia, el cual, siguiendo los lineamientos de la Ley 1620, debe estar integrado por los distintos sectores de la comunidad educativa, tal como se evidenció en lo señalado por el cuerpo docente y directivo.

En el marco de la autonomía institucional, en particular, en aquellos Establecimientos Educativos que tienen modelos educativos flexibles o propios, la definición y organización de este tipo de organismos es diferencial, más aún, si se toma en consideración que su visión de la educación, así como de los vínculos que se construyen al interior de las instituciones, son distintos. Este tipo de planteles tienen unas orientaciones más cercanas al “sentir” de un pueblo o grupo humano, lo que lleva a que reconozcan otras estrategias para resolver las situaciones relacionadas con la vulneración y el daño, así como para orientar los procesos de convivencia al interior de sus comunidades (hay que recordar que para estas instituciones su colegio es una pequeña comunidad que recoge y reconoce los principios que los orientan como cultura viva).

A manera de ilustración, se presenta el testimonio del rector de un plantel indígena quien reconoce en el cabildo el espacio definido para orientar los asuntos relacionados con la convivencia escolar.

Bueno, un comité como tal conformado para que maneje la convivencia no (...). Nosotros básicamente lo que tenemos elegido acá es un cabildo estudiantil, sí, un cabildo estudiantil, que los estudiantes lo eligen como máxima autoridad de ellos (...). Aquí le llamamos el gobernador, (...) es la máxima autoridad y trabaja muy de la mano con el rector y (...) con las autoridades (Entrevista con Rector, Floridablanca).

Una de las personas entrevistadas señaló que, dentro de su colegio, se atienden a las formalidades de lo que se pide para el Comité Escolar de Convivencia, pero que este organismo no está institucionalizado o definido en el plantel, debido a que consideran que este mecanismo no es el único responsable de la construcción de vínculos favorables entre las personas que conforman la comunidad educativa (convivencia).

Como hay que presentar actas (...) pues se llena eso, pero (...), la responsabilidad de la convivencia no es de un grupito, (...) la responsabilidad está entre todos nosotros. Es decir, eso es en lo que hacemos énfasis con nuestros muchachos, (...) aquí la comunidad somos todos (Entrevista con Rector, Soacha).

Al respecto, es necesario señalar que la Guía 49 reconoce la responsabilidad, conjunta y colegiada, de toda la comunidad educativa en la construcción de una convivencia favorable, en el marco de los derechos. No obstante, este mismo documento orientador define y valora el Comité Escolar de Convivencia como un organismo dinamizador, es decir, como un espacio de reflexión, diálogo, concertación y gestión que busca trazar y tramitar las acciones de promoción, prevención, seguimiento y atención ante las situaciones que

afectan las relaciones; acciones que tienen como responsable a distintos actores institucionales escolares.

Es por ello que, algunas de las personas entrevistadas exponen las funciones y gestiones que realiza este Comité frente a los problemas de convivencia, incluyendo su gestión en la actualización del Manual, así como la definición e inclusión de los protocolos de atención.

Si, (...) en la autoevaluación institucional el año pasado (...) hicimos dos reformas al manual de convivencia que tienen que ver con la evaluación de los estudiantes y el consejo académico aprobó dos reformas frente a los casos de convivencia que ya se discutieron y se aprobaron en un consejo académico ampliado, se aprobó en consejo directivo y ya el comité de convivencia lo incorporó al documento final (Entrevista con Docente, Cartagena).

Adicionalmente, algunos de los y las docentes y directivos/as-docentes reconocen la existencia de otras instancias del Sistema de Convivencia, las cuales, según lo dispuesto en la Ley y el Decreto, que se articulan con las acciones definidas con el Comité Escolar de Convivencia. Así, al revisar algunos fragmentos de entrevistas se encontró que se identifica la presencia de estos ámbitos en los territorios y se conoce la gestión que adelantan otras entidades (locales y regionales) en el fortalecimiento y promoción de la convivencia.

Comité de convivencia municipal, que hace parte de la ruta de atención. ¿Para qué nos sirve? Es muy interesante porque, pues no solo se recibe el direccionamiento, sino que uno también tiene la posibilidad de compartir con los padres, con los rectores, con los coordinadores de otras instituciones, entonces ahí lo que hacemos es fortalecer (...) todo el trabajo de convivencia en los colegios y darnos cuenta que la casuística, no solo es del colegio (...), sino que es una situación general que se está dando de acuerdo con las particularidades de esta generación (Entrevista con Coordinador, Medellín).

6. Acciones de atención ante las situaciones que afectan la convivencia y los derechos sexuales y reproductivos de niñas y adolescentes: estado y protocolos de atención

Con el propósito de dar respuesta a las preguntas orientadoras 2 y 4, relacionadas con las acciones que implementan los Establecimientos Educativos frente a las situaciones que afectan la convivencia, se indagó sobre la presencia y frecuencia, durante el segundo semestre del 2016, de cinco situaciones: violencia física, acoso escolar, violencia sexual, embarazo temprano y discriminación en particular para las niñas y las adolescentes.

De acuerdo con la Encuesta, la violencia física⁷⁶ contra las niñas y adolescentes alcanza al 79,55% de los establecimientos oficiales y al 59,78% de los no oficiales. Esto indica que en 8 de cada 10 oficiales y en 6 de cada 10 no oficiales, por lo menos una niña o adolescente fue objeto de violencia física, entre julio y diciembre de 2016. Para obtener una aproximación a la frecuencia, se pidió que calificaran si situaciones de esta índole se presentaron durante el segundo semestre de 2016, frecuentemente, algunas veces o rara vez. Solo en el 3,18% de los establecimientos manifiesta que se presentó frecuentemente durante el semestre, el 21,52% que se presentó algunas veces en el semestre y el 46,13% que se presentó rara vez. Las diferencias son importantes entre establecimientos oficiales y no oficiales siendo, tanto la presencia como la frecuencia, ostensiblemente mayor en el sector oficial.

Cuadro 58. Establecimientos educativos según la frecuencia que con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y las adolescentes durante el segundo semestre de 2016

Sector	Situaciones de Violencia física contra las niñas y las adolescentes			
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Frecuentemente
Oficial	20,45 %	51,16 %	24,68 %	3,71 %
No Oficial	40,22 %	39,76 %	17,51 %	2,51 %
Total	29,18 %	46,13 %	21,52 %	3,18 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Cuando se interrogó a los y las docentes y directivos/as en las entrevistas acerca de cómo se atienden casos relacionados con esta problemática se encontró que no existe claridad frente a la presencia y uso de protocolos de atención, por lo que las acciones implementadas se orientan a explorar la situación y proponer alternativas de solución o acuerdos para que no se repitan nuevamente,

Cuando ocurre una situación de esas, que son escasas, (...) se hace (...) un acercamiento entre los muchachos y se les plantea un ejemplo. (...) Tratamos de superar las situaciones que se están presentando (Entrevista con Coordinador, Cartagena).

Algunos de los maestros y maestras también señalan que este tipo de problemáticas no se trabajan a nivel institucional, sino que desde el aula existe un tratamiento particular para atender la situación, lo que no permite observar cómo el Establecimiento define un

⁷⁶ Según la UNICEF (2011), la violencia física se define como “Acción u omisión intencional que provoque daño físico o enfermedad en el niño, niña o adolescente. Se puede dar por acción que derive en lesiones internas o externas de las víctimas o por negligencia física, situaciones en las que las necesidades básicas (alimentación, vestimenta, higiene personal, cuidados médicos, educación y supervisión) no son atendidas por ninguna de las personas que conviven con los niños, niñas y adolescentes” (UNICEF, 2011: 15). En el caso de la encuesta se incluyó solo la violencia física por acción.

conjunto de acciones estandarizadas que hagan posible el reporte y seguimiento a cada caso.

Según lo reportado en la Encuesta, el acoso escolar, ciberacoso y/o bullying contra las niñas y adolescentes alcanza el 71,72% de los Establecimientos oficiales y el 62,29% de los no oficiales. Esto indica que en 7 de cada 10 oficiales y en 6 de cada 10 no oficiales, al menos una niña o adolescente fue objeto de acoso, entre julio y diciembre de 2016.

Tal como se realizó con los otros eventos de violencia contra las mujeres, se buscó obtener una aproximación a la frecuencia, indagando sobre la calificación de estos eventos (frecuentemente, algunas veces, rara vez, nunca) durante el segundo semestre del 2016. Al respecto se encontró que sólo el 3,38% señaló que sucedió frecuentemente durante el periodo de tiempo descrito, el 20,55% algunas veces y el 43,64% rara vez. Se presentan diferencias entre establecimientos oficiales y no oficiales, siendo tanto la presencia como la frecuencia ligeramente mayor en el sector oficial.

Cuadro 59. Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y las adolescentes durante el segundo semestre de 2016

Sector	Acoso escolar, ciberacoso y bullying contra las niñas y las adolescentes			
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Frecuentemente
Oficial	28,28 %	40,81 %	27,19 %	3,72 %
No Oficial	37,7 %	47,22 %	12,12 %	2,95 %
Total	32,44 %	43,64 %	20,55 %	3,38 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Tal como se observa en los datos presentados, el 32,44% y el 43,64% de los Establecimientos señalaron que este fenómeno no se presentó o se presentó pocas veces en el segundo semestre de 2016; situación que se contrapone a los resultados obtenidos en las entrevistas con los docentes y directivos/as, donde algunas de las acciones de prevención, en especial, en el proceso de actualización del Manual y la construcción de protocolos de atención, estuvieron orientadas a atender a este tipo de problemáticas. También se reportaron algunas acciones de promoción con distintos miembros de la comunidad educativa, entre las que se encuentran talleres, charlas o campañas.

En particular, una de las entrevistas a coordinadores/as mostró el proceso que se lleva a cabo en los casos de ciberacoso, ya que fue una medida que se incorporó en el Manual de Convivencia, a partir del análisis de contexto desarrollado por la institución educativa.

Del ciberacoso de inmediato aquí se pide que toda queja sea presentada por escrito y que el estudiante se presente en coordinación con su queja. (...) Se le escucha la versión verbal, de inmediato se aborda, se llama a los implicados, se les escucha la versión a ambos y dependiendo de la gravedad pues se ya se sigue (...) con el protocolo del manual de convivencia (...) que es llamar de inmediato a los padres de familia. (...) Primero se le hace el compromiso para cortar de una vez la situación por parte de ellos (...) la idea es que vuelvan a (...) hacer las paces, comprendan su error y se comprometan a no volverlo a hacer, pero de inmediato llamamos a los padres de familia para ponerlos en conocimiento de la situación, los dos padres de familia los dos chicos. Se hace el envío al departamento de apoyo dependiendo de la gravedad (Entrevista con Coordinador, Ibagué).

El anterior fragmento muestra que algunas instituciones, más que proveer a los y las implicados/as de un conjunto de sanciones, buscan realizar el reporte de la situación presentada, así como implementar estrategias formativas para que los y las estudiantes identifiquen el error y generen acciones conciliadoras que permitan reestablecer las relaciones con sus pares. Si bien, el fragmento evidencia que la comunidad educativa, y en la mayoría de instituciones educativas observadas, conocen y utilizan el “conducto regular” para atender a las situaciones, no se encuentran estrategias pedagógicas claras para prevenir o atender dichas situaciones.

En particular, la Guía 49 manifiesta la necesidad de que “la comunidad educativa diseñe, implemente y evalúe estrategias pedagógicas que mitiguen las situaciones que afectan la convivencia escolar y el ejercicio de los DDHH y DHSR. Estas acciones necesariamente deberán involucrar a las familias y aprovechar las oportunidades de trabajo intersectorial” (Ministerio de Educación, 2013). Así, tal como lo estipula la Ley 1620, la Ruta Integral de Atención a la Convivencia Escolar no se enfoca, exclusivamente, en identificar, tipificar y sancionar un caso, sino también en disponer de todas las acciones, incluyendo el reporte y seguimiento, para asegurar un clima escolar favorable dentro de los planteles.

En una de las entrevistas también se identificó la **naturalización de las conductas de hostigamiento**, en especial, cuando estas se presentan entre hombres y mujeres. Para algunos de los docentes, es normal que alguno busque al otro, a causa del enamoramiento; conducta que reconocen como propia de la edad, aunque en ocasiones algunos de los niños o niñas lo puedan tomar a mal. Por ello, en la entrevista que se ubica a continuación, la cual coincide con lo señalado en Cartagena e Ibagué, se indica se hace necesario conversar con hombres y mujeres para que “conozcan que pasa”, sepan cómo actuar y se reduzcan riesgos:

Por ejemplo, que una niña se enamore de un niño (...) se constituye de alguna forma como un tipo de acoso porque la niña no entiende la norma, la niña lo persigue, entonces nos toca hacer el trabajo con el niño, hacer el trabajo con la niña, hacer el trabajo con la familia del niño (...) porque no es maltrato, (...) no es un acoso intencional, es una cosa natural del proceso de los niños (...). Para nosotros es muy duro porque (...) no sabemos para donde pegar, que vamos a hacer con la niña de catorce-quince años enamorada de un niño de dieciséis años, el niño que no la mira y el niño: pero es que ella me acosa, ella me persigue, me manda mensajes y ¿Qué hacemos?, ¿Para dónde pegamos con esa es la situación? (Entrevista Rector, Medellín).

Según lo reportado en la Encuesta, la violencia sexual contra niñas y adolescentes alcanza el 40,7% en los Establecimientos Educativos oficiales y el 20,65% en los no oficiales. Los anteriores resultados muestran que en cada 4 de 10 instituciones públicas y en 2 de cada 10 privadas, al menos una niña o adolescente fue objeto de violencia sexual. Frente a la frecuencia durante el segundo semestre del 2016, se encontró que en sólo el 1,13% de los planteles señaló que era frecuente, el 6.76% que se presentó algunas veces y el 23.95% rara vez. Las diferencias son importantes entre establecimientos oficiales y no oficiales, siendo tanto la presencia como la frecuencia ostensiblemente mayor (el doble) en el sector oficial⁷⁷.

Cuadro 60. Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y adolescentes en la institución educativa durante el segundo semestre de 2016

Sector	Violencia sexual contra las niñas y las adolescentes			
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Frecuentemente
Oficial	59,31 %	30,8 %	8,96 %	0,94 %
No Oficial	79,35 %	15,28 %	3,99 %	1,38 %
Total	68,15 %	23,95 %	6,76 %	1,13 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Es necesario llamar la atención, a partir del cuadro expuesto anteriormente, que en el ámbito oficial cerca del 38% de las instituciones manifiesta que al menos una vez se presentó dicho evento entre julio y diciembre de 2016; situación que es preocupante si tomamos en consideración la agresión y efectos de esta forma de violencia. Al respecto, algunos docentes y directivos/as entrevistados/as manifestaron la presencia de situaciones de abuso dentro de sus instituciones, aunque sin tener claridad sobre las acciones que se implementaron para atender dichos casos.

⁷⁷ Las diferencias, ostensiblemente significativas, entre el sector oficial y privado permite poner en evidencia la importancia que tendría el abordaje de este tipo de temas en las instituciones educativas de un sector, ya que la presencia o no de situaciones asociadas a esta problemática, está directamente relacionada con los procesos de sensibilización que desarrollen en dicho plantel frente a este tipo de vulneraciones. Así, hablar o no del tema, definir mecanismos para el reconocimiento de las situaciones y las estrategias de atención, así como visualizar sus efectos y daños puede incidir en la presencia y continuidad de casos asociados a esta forma de violencia.

Tenemos casos de niñas abusadas, bastantes (...). Pero nosotros acá no (...) tenemos acciones específicas acá en el colegio, no hay (Entrevista con Rector, Cartagena).

En otros casos, los docentes señalan que el abuso sexual se desarrolla en el entorno familiar, pero su acompañamiento está en apoyar y remitir la situación a otra instancia, ya que debe buscarse alguien que se encargue del procedimiento para evitar inconvenientes debido a la situación que presenta la estudiante.

*Niñas que se sienten abusadas son manipuladas por los familiares, Ellas cuentan, pero, el caso no lo manejamos nosotros (...). Hay niñas que le cuentan a uno que tal cosa es normal, uno se queda pensando (...), uno sabe que no es normal, pero, tampoco (...) puede decirle al estudiante cuidado. Lo que se hace es decirle ven mamita vamos a remitirte a psicología o al niño vamos a presentarte a psicología, ya allá se encargan de ese manejo, **no meterse uno en líos- el subrayado es propio** (Entrevista con Docente, Ibagué).*

Esta situación es alarmante ya que, tal como lo indica la Ley 1620, es responsabilidad de la institución, en particular de los Comités Escolares de Convivencia, quienes activan la Ruta, implementar las medidas para garantizar los derechos de los y las estudiantes, atendiendo a las situaciones de daño o vulneración que los afecten cotidianamente. Justamente, la convivencia es una responsabilidad conjunta, la cual implica poner en el escenario público los problemas que atentan contra la integridad y dignidad de los y las menores.

En contraste con el testimonio expuesto anteriormente, en algunas de las entrevistas se señalaron algunas acciones orientadas a la prevención y atención ante situaciones de agresión sexual contra niñas y adolescentes. La presencia de al menos un caso de este tipo, en un periodo largo o corto de tiempo, dentro de los Establecimientos Educativos, exige atender de forma urgente estas formas de violencia, implementando proyectos y programas que permitan gestionar, de forma oportuna, los eventos que se presenten.

Aquí se trabaja con Proyecto de acoso sexual, estamos atentos en esa partecita y ese programa lo maneja la sicopedagoga, (...) ella está muy atenta a eso (Entrevista con Coordinador, Cartagena).

En uno de los Establecimientos Educativos de Floridablanca se indicó cómo se clasificaban las agresiones de este tipo y cómo podían ser atendidas en el marco de la “justicia ordinaria” que manejan dentro de la institución (en este caso el Comité Escolar de Convivencia ha sido reemplazado por un conjunto de cabildos en los que existe mayor representación institucional y poca participación estudiantil).

Acá nosotros no tenemos (...) pero, por ejemplo, acceso carnal (...) ya es una situación que de acuerdo con el proceso que el cabildo tiene cierto (...) procedimiento, dependiendo la falta. Dicen, esto lo (...) tiene que resolver este o aquel (...). Si, se han presentado (...) por ejemplo, digamos un caso así que conozco es el que hizo el procedimiento el cabildo (Entrevista con Rector, Floridablanca).

De acuerdo con lo reportado por la Encuesta, el embarazo adolescente alcanza al 72,87% de los Establecimientos Educativos oficiales y el 40,66% de los no oficiales. Esto indica que en 7 de cada 10 oficiales y 4 de cada 10 no oficiales, por lo menos una niña o adolescente se encontraba en estado de embarazo entre julio y diciembre de 2016. En relación con la frecuencia con que se presentó esta situación en las instituciones, se encuentra que el 6,09% señaló que se reportó frecuentemente, mientras que el 23,56% indicó que algunas veces y el 29,01% rara vez. Las diferencias son importantes entre establecimientos oficiales y no oficiales, siendo tanto la presencia como la frecuencia ostensiblemente mayor en el sector oficial.

Cuadro 61. Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y adolescentes durante el segundo semestre de 2016

Sector	Embarazo en adolescentes			
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Frecuentemente
Oficial	27,13 %	31,92 %	34,55 %	6,4 %
No Oficial	59,34 %	25,32 %	9,65 %	5,69 %
Total	41,34 %	29,01 %	23,56 %	6,09 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Tal como se evidenció en los totales relacionados en el cuadro correspondiente a *Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y las adolescentes durante el segundo semestre de 2016* el embarazo adolescente (58,65%) se constituye, junto con el acoso escolar (67,57%), en una de las situaciones contra niñas y adolescentes que más se presenta en las instituciones educativas. Si bien, la presencia de casos asociados a este fenómeno, en el último año lectivo, no fue reportada como predominante, su incremento, en los últimos años, fue identificada por algunos/as docentes entrevistados/as.

Precisamente, esta situación ha hecho necesario que los Establecimientos Educativos implementen acciones orientadas a tratar estas situaciones.

Por lo menos yo como orientadora escolar trabajo el Proyecto de educación sexual (...). Estamos trabajando (...) también la parte del manejo de las emociones con los grupos y el tema pendiente (...) es (...) que los chicos conozcan lo que tiene que ver con los derechos sexuales y reproductivos. Les hablamos de los ciclos de la mujer, les hablamos de los métodos anticonceptivos, del noviazgo, de las relaciones con el sexo opuesto etc., como prevención más bien de embarazos en adolescentes (Entrevista con Docente, Cartagena).

Tal como se observa en la narrativa anterior, los y las docentes y directivos/as manifiestan que el tratamiento a las situaciones de embarazo temprano o adolescente está centrado en la prevención, más que en la intervención y seguimiento ante los casos identificados. Por ello, al establecer cuáles son las medidas o acciones que implementan las instituciones ante la presencia de esta problemática se encuentran actividades formativas orientadas a reflexionar o deliberar frente al tema y sus implicaciones, más no a fortalecer procesos de cuidado, restablecimiento de derechos, entre otros aspectos.

Eso se hace a través de jornadas (...) pedagógicas y culturales donde (...) estamos incrementando valores en ellos (...). Perfectamente en esa bandera se puede montar una obra de teatro de drogadicción, una obra de teatro de embarazo, se hacen diferentes actividades a nivel de directores de grado. También hay reuniones de directores de grado, entonces nosotros tenemos temas específicos, lecturas específicas para ellos. Claro hay los espacios (...). Se hacen talleres, dinámicas en general con ellos (Entrevista con Docente, Ibagué).

En ambas entrevistas se observa que los y las docentes y directivos/as desconocen el procedimiento para atender los casos (protocolos de atención), aunque participan de las acciones pedagógicas orientadas a prevenir la problemática. Lo anterior muestra que, en algunas instituciones, prevalece un *enfoque formativo* frente a los casos de embarazo adolescente, por lo que se promueven, más que sanciones, acciones orientadas a acoger y valorar a estas niñas y adolescentes. Enfoque que se centra en reconocer y reivindicar las identidades y capacidades de estas estudiantes. Justamente, en una narrativa se focalizó la atención sobre la importancia que tiene, para esta institución, atender la problemática a partir del trabajo psicosocial, más aún cuando no se cuenta con apoyo familiar.

No la desescolarizamos, nosotros lo que hacemos es, listo, ya llegó esto, ahí es que le decimos: no hay nada para hacer aquí, sino que ahí es cuando más la vamos a ayudar. A veces los papás se resienten muchísimo y dicen: no vamos a botarle corriente más a eso. Decirles, no, a los papás porque es ahí cuando más hay que ayudarlas (...). Inclusive tenemos una niña que está en el grado diez (...), cuando el papá dice que la verdad no es capaz, no podemos porque nos queda muy difícil la situación. Es cuando nosotros de alguna manera hacemos todo el esfuerzo y la vamos llevando (...). La misión que nosotros tenemos y que básicamente nos han encomendado es que las niñas salgan adelante (Entrevista con Rector, Floridablanca).

Finalmente, según los resultados de la Encuesta, la discriminación contra niñas y adolescentes alcanza al 60,88% de los Establecimientos Educativos oficiales y al 51,16% de los no oficiales. Esto indica que en 6 de cada 10 oficiales y 5 de cada 10 no oficiales, por lo menos una niña o adolescente fue discriminada entre julio y diciembre de 2016. En relación con la frecuencia con que se presentó esta situación en las instituciones, se encontró que sólo el 1,17% reportó que se desarrolló frecuentemente, seguido del 10,21% que indicó que algunas veces y el 45,21% que manifestó que rara vez. Se presentaron algunas diferencias entre establecimientos oficiales y no oficiales, siendo tanto la presencia como la frecuencia mayor en el sector oficial.

Cuadro 62. Establecimientos educativos según la frecuencia con que se presentaron situaciones que afectaron a las niñas y las adolescentes durante el segundo semestre de 2016

Sector	Situaciones de discriminación contra las niñas y las adolescentes			
	Nunca	Rara vez	Algunas veces	Frecuentemente
Oficial	39.13 %	48.85 %	10.3 %	1.73 %
No Oficial	48.84 %	40.61 %	10.09 %	0.46 %
Total	43.41 %	45.21 %	10.21 %	1.17 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

En algunas de las entrevistas realizadas, los y las docentes y directivos/as señalaron que, aunque recientemente no se han presentado casos de discriminación contra niñas y adolescentes, han venido trabajado en acciones de promoción frente a la diferencia y la diversidad, entre las que se incluyen valorar a las mujeres y sus cualidades sin ser comparadas con los hombres (muchos/as estudiantes estereotipan a sus compañeros a partir de las características femeninas).

No tengo últimamente un caso de discriminación por identidad (...). Pero (...) aquí lo hemos manejado. Ya los alumnos (...) se aceptan en esa parte, pero sí tuve un estudiante que ahora está en el grado noveno que fue muy maltratado por su estilo, por su forma de hablar, porque es un niño, como llamamos, "amanerado", que tiene otros tipos de comportamientos no aceptados socialmente como masculinos, pero ya ese tema últimamente en el colegio yo siento que si de pronto molesta, no se genera tanto conflicto, ya es manejado entre ellos (Entrevista con Docente, Cartagena).

Si observamos de cerca el relato de la docente, se observa la presencia de un lenguaje sexista y discriminatorio en el que se utilizan expresiones peyorativas para definir a otros sujetos; expresiones que son producto de la definición y asignación de identidades de

género asociadas a estigmas y estereotipos sobre lo que significa ser mujer y hombre. Estas formas de lenguaje inician, fundamentan, justifican y reproducen prácticas de inequidad y desigualdad entre los y las estudiantes. Uno de los estudios etnográficos permite evidenciar como desde la misma organización pedagógica y curricular existe una diferenciación en virtud del género femenino y masculino.

Adicionalmente, se evidenció la percepción de desigualdades de género en las clases de Educación Física principalmente en relación con los contenidos de la materia que se imparte, los cuales no exploran lo suficiente los intereses de las mujeres, ni incluyen otras formas de actividad física que no sean sólo disciplinas deportivas. Ello sumado a que las características de los cuerpos y las habilidades desarrolladas desde edad temprana inciden en el desempeño en las clases y en la manera como son vistas por sus pares varones (Estudio Etnográfico, Ibagué).

Esta naturalización de las formas de violencia, incluso en el lenguaje, también se presenta cuando los docentes consideran que las situaciones de discriminación y rechazo deben ser tratadas de forma particular en el salón de clase, sin procurar implementar acciones que neutralicen las diferentes manifestaciones de la agresión, por pequeñas que estas sean. Así, al indagar sobre el abordaje de la discriminación en una entrevista se indicó lo siguiente.

*El abordaje de una vez es del docente, pero si se sigue presentando esta queja (...) ya va a nivel del salón, a nivel de salón o abordaje al mismo estudiante, porque a veces la situación la suscita también (...) el mismo estudiante con su tendencia resaltada y exagerada, su comportamiento, como que quiere **llamar la atención en todo** y yo si pienso que a veces el que más ayuda (risas) debe ser él, el chico o la chica para que sepa de pronto manejar la situación y (...) **no propiciar a veces también situaciones que le puedan irrespetar- el resaltado es propio-** (Entrevista con Coordinador, Ibagué).*

Las expresiones resaltadas dentro de la narrativa ponen en evidencia la normalización de situaciones de vulneración, en la que se culpa al propio/a estudiante por el maltrato o abuso que sufre. La Ley 1620, con sus derivaciones (Decreto 1965 y Guía 49) busca erradicar toda forma de violencia y vulneración que afecte a los niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar, incluyendo aquellas expresiones y prácticas que, históricamente, han desestimado y afectado a personas que se consideran distintas o diferentes.

La discriminación con el uso de los baños o el asunto, pues no nos ha llegado en este momento. Un chico (...) con una identidad sexual, digamos un travesti, que venga a hacernos una solicitud (Entrevista con Rector, Medellín).

Además de algunas de las estrategias expuestas a lo largo de este capítulo, en las entrevistas se pudieron extraer otras centradas, fundamentalmente, en dos componentes de la ruta: prevención y promoción. Algunas de las iniciativas desarrolladas están orientadas a abordar, desde las áreas, los temas asociados a la convivencia escolar, con el objeto de fortalecer, desde talleres y sesiones de trabajo, conceptos como el reconocimiento, el respeto, el diálogo, la concertación, entre otros.

Este trabajo curricular es fundamental porque involucra a todos/as los docentes en la construcción de relaciones de convivencia favorables para todos los miembros de la comunidad escolar, pero no permite visualizar el trabajo focalizado por la institución para atender a estos casos:

Desde las áreas sociales, (...) se viene trabajando (...) la parte del respeto que debe haber entre unos y otros y de igual manera, (hay) espacios para que ellos (...) puedan exponer cuando sientan que se les están vulnerando sus derechos, que (...) en ese espacio encuentran a alguien que reciba la queja que ellos tienen (...). Nosotros les garantizamos ese espacio a ellos (Entrevista con Coordinador, Cartagena).

En cuanto a la parte sexual y reproductiva se hace desde el área de ciencias naturales...mi área siempre promueve bastante eso: lo relacionamos mucho con la prelación de las especies, la debilidad genética y todos esto temas. Pero, ante todo, se busca que las chicas y que los chicos sepan que estas partes sexuales reproductivas son muy importantes y trascendentales para la vida (Entrevista con Docente, Cartagena).

Las narrativas dejan ver que los temas se traslapan con contenidos propios a las áreas, sin desagregar las iniciativas o mecanismos puntuales que buscan favorecer en el aula. Uno de los propósitos del Sistema de Convivencia Escolar, con sus componentes y herramientas, es definir, claramente, las acciones y estrategias que cada institución diseña e implementa para atender, concretamente, las situaciones de daño y vulneración en el marco de la Ley 1620, evitando incluir u ocultar dentro de las actividades institucionales para el fomento de la convivencia, lo que debe ser definido como protocolo de atención. Estos protocolos responden a un trabajo específico, continuo, sistemático y con seguimiento que permita reducir los riesgos y amenazas a los que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes en la escuela.

Sin embargo, dentro del trabajo en el aula de clase también se implementan mecanismos de concertación orientados a la intervención ante situaciones que afectan la convivencia escolar, en especial ante eventos de conflicto o agresión. Así, en algunos de los Establecimientos Educativos se considera que los niños y niñas son los primeros mediadores

ante la presencia de las diferencias y agresiones, por lo que debe fortalecerse sus capacidades de regulación y trámite en situaciones de conflicto.

Nosotros tenemos algo que se llama el acuerdo pedagógico que es donde se planea la actividad y los famosos pactos de aula. Ya en mi salón vamos a respetar esto frente al compañero. Cuando voy a hablar, pido la palabra y levanto la mano, si está hablando mi compañero pues yo debo respetar la palabra y hacer silencio, son acciones puntuales, digamos como el trabajo en el aula que se haría (Entrevista con Coordinador, Ibagué).

Otras estrategias señaladas por los y las docentes son aquellas que se despliegan en espacios fuera del aula de clase. Así, estas estrategias corresponden a iniciativas que se desarrollan en espacios de jornada pedagógica (actos cívicos o institucionales dentro de los cuales se encuentran ceremonias, conmemoraciones, actividades académicas, etc.) y que favorecen la sensibilización, reflexión o deliberación frente a las problemáticas y sus efectos en los y las estudiantes. A diferencia de las actividades que se articulan al currículo (formación en el marco de las áreas) algunas de estas acciones se desarrollan en alianza con otros sectores o instituciones, por lo que buscan generar actitudes de cuidado y protección ante los riesgos que se presentan en los distintos ambientes de interacción social, particularmente, en la escuela. Algunas de las estrategias relatadas por los docentes corresponden a:

Solicitamos que los jovencitos les hablaran sobre la sexualidad (...) sobre el cuidado, bueno todas esas cosas (...) y lo hicimos a través del hospital, de la alcaldía. Ellos vinieron acá, vinieron los jovencitos (Entrevista con Coordinador, Ibagué).

Hay una serie de actividades pedagógicas en el día de la pedagogía, se planean estrategias del derecho y el respeto por los derechos (Entrevista con Docente, Ibagué).

Una vez identificada la presencia y frecuencia con la que se presentaron en el último periodo lectivo situaciones que afectan a las niñas y adolescentes, se procedió a indagar si los protocolos de atención definidos por los Establecimientos Educativos contienen orientaciones para tramitar y/o manejar estas problemáticas específicas. Al respecto se encontraron los siguientes hallazgos:

Cuadro 63. Establecimientos educativos cuyos protocolos de atención contienen orientaciones para el manejo de situaciones específicas que afectan a las niñas y las adolescentes

Sector	En situación de violencia física	Acoso escolar ciberacoso	Violencia Sexual	Embarazo en adolescentes	Discriminación por orientación sexual	Al menos una	Ninguna de las anteriores
Oficial	95,25 %	87,64 %	87,89 %	85,77 %	24,73 %	99,4 %	0,6 %

No Oficial	97,37 %	89,65 %	69,93 %	81,09 %	20,42 %	98,51 %	1,49 %
Total	96,21 %	88,55 %	79,75 %	83,65 %	22,78 %	99,00%	1,00 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Según las estadísticas presentadas, la mayoría de los Establecimientos Educativos incluyeron en sus protocolos lineamientos orientados a atender eventos de violencia física, sin encontrar gran diferencia entre los resultados obtenidos en el sector oficial y el privado. La segunda problemática a la que atienden los protocolos es el acoso escolar y el ciberacoso, siendo mayor, ligeramente, el número de instituciones que lo reglamentan en el sector no oficial. A continuación, encontramos la violencia sexual contra niñas y adolescentes, encontrando un incremento en la regulación dentro del ámbito oficial sobre el privado.

Sin embargo, cuando se coteja la información con lo reportado en algunas entrevistas se observó que la atención a este tipo de casos se mantiene en la concertación ante lo sucedido, sin oficializar o tramitar la situación según un protocolo definido y la naturaleza de la situación.

Te voy a decir sinceramente que hechos de violencia por ese tema la verdad que casi no tenemos y cuando se dan ese tipo de situaciones se atiende como un caso normal, se escucha al uno, se escucha al otro (...) y procuramos llegar a un acuerdo. Generalmente esos acuerdos no pasan de ahí o sea llegan hasta ahí, hasta los estudiantes que el uno le molestó al otro, generalmente esos son los casos (Entrevista con Docente, Cartagena).

Justamente, una de las dificultades que se observa en la prevención y atención ante los problemas que afectan la convivencia (formas de violencia), es la normalización de estos eventos. Normalización que es producto de la homogenización en el seguimiento a estos casos, utilizando las mismas vías de hecho, que si se tratara de un conflicto o problema regular entre estudiantes.

Esta situación de “normalización” es preocupante si hablamos de la predominancia de este tipo de prácticas cuando se trata de formas de violencia- física, sexual y/o psicológica-, ya que ello contribuye a una continuidad en eventos asociados a la vulneración o daño sobre los individuos, lo que permite que se acepten y repitan dichas situaciones. Por ello, uno de los lineamientos definidos en la Guía 49 es la tipificación de las faltas según sus efectos en el bienestar y dignidad de los miembros de la comunidad educativa, así como la definición de protocolos de atención y acompañamiento, diferencial, para cada caso (Ministerio de Educación, 2013).

Otra de las problemáticas que se incluyeron en los protocolos de atención fue el embarazo adolescente, siendo mayor el reporte en el sector público (85,77%) que en el privado (81,09%). Tal como se indicó anteriormente, frente a esta problemática también se evidencia falta de acciones concretas para intervenir ante estas situaciones.

Sí, aquí ha habido niñas que han quedado en estado de embarazo (...). Esa situación (...) la hemos venido tratando de manejar, porque no es directamente, que suceda eso aquí, pero las niñas llegan aquí en ese estado (...). Hablamos con ellas, (...) tratamos (...) de hablar, de dialogar (...) hay darles a conocer (...) todas las consecuencias que eso trae (Entrevista Docente, Floridablanca).

Este fragmento evidencia que, en algunas instituciones, la atención estuvo orientada a estabilizar la situación, pero no a generar un reporte o seguimiento ante el caso presentado. Otro de los problemas que se puede identificar, a través del fragmento expuesto, es el seguimiento y acompañamiento de los adolescentes “padres”, ya que se ilustra el diálogo constante con las mujeres embarazadas, pero no se establece el trabajo con los hombres acerca de su responsabilidad frente al embarazo. Así, este relato pone de relieve el imaginario asociado a que el embarazo temprano tiene implicaciones, incluyendo responsabilidades, para las niñas y adolescentes, pero no para los estudiantes, cómo si su participación e involucramiento en el proceso fuera menor o poco necesaria.

Cuando se interrogó en los Establecimientos Educativos acerca de la aplicación de los protocolos de atención cuando se presentaron situaciones o casos que afectan a las niñas y adolescentes, en el marco de la convivencia escolar, se encontró que la mayoría de las instituciones en donde se presentaron, manifestaron haberlos implementado en todos los casos (68.7%), seguido del grupo que indicó haberlos aplicado en algunos casos (25.7%), mientras que en el 5.6% no se aplicaron en ningún caso.

En el caso de los Establecimientos Educativos que señalaron no haberlos aplicado, el 8,15% en el sector oficial y el 1,43% en el sector privado, se indagó sobre las razones que explican la no aplicación de los protocolos, ante lo cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 64. Establecimientos educativos que presentaron situaciones de convivencia escolar que afectan a las niñas y mujeres y no aplicaron los protocolos, según la razón por la cual no se aplicaron

Sector	Razón de no aplicación de protocolos						Total
	No se han socializado	No son pertinentes	No tienen el suficiente detalle	Están en construcción	No existen	Otra razón	
Oficial	19,48 %	75,31 %	3,6 %	0 %	1,49 %	0,12 %	100 %
No Oficial	47,32 %	30,36 %	0 %	9,82 %	5,36 %	7,14 %	100 %
Total	22,88 %	69,83 %	3,16 %	1,2 %	1,96 %	0,98 %	100 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Como se evidencia en los datos anteriores, una de las causas que “justifican” no aplicar los protocolos de atención ante situaciones que vulneran a las niñas y adolescentes es la falta de socialización de los protocolos de atención, siendo la principal causa en el sector privado (47,32%) y la segunda en el oficial (19,48%). Otra de las razones que se esgrimen del análisis anterior está relacionada con la falta de pertinencia de los protocolos diseñados para atender las situaciones, siendo esta razón la predominante de forma general (69,83%), aunque la primera en el sector oficial (75,31%) y la segunda en el no oficial (30,36%). Existen otras situaciones como la falta de detalle o la ausencia de dichos insumos.

Estos datos revelan la falta de claridad, por parte de algunos Establecimientos Educativos, en relación con el alcance y objeto de los protocolos de atención, así como la forma en que deben ser construidos para intervenir ante situaciones que afectan la convivencia escolar.

2.4.4.2. Procesos de formación en torno a la convivencia escolar

Otro de los factores que incide en el desarrollo e implementación de las acciones previstas en la *Ruta Integral de Atención para la Convivencia Escolar* es la formación de los y las miembros de la comunidad educativa. Por ello, se indagó sobre la realización que procesos formativos relacionados con el tema de convivencia escolar y no discriminación de las niñas y las adolescentes. Los resultados indican que en el 65,0% de los establecimientos ha desarrollado procesos formativos con docentes. Como se observa en el siguiente cuadro, el 36,7% de las instituciones señaló que más del 75% de sus docentes ha participado en dichos procesos, el 21,9% que han participado entre el 51% y el 75% de los y las docentes. de manera que en más del 40% de los establecimientos participó la mitad o menos del cuerpo docente.

Cuadro 65. Establecimientos educativos según el porcentaje de docentes capacitados en temas relacionados con convivencia escolar y no discriminación de las niñas y adolescentes

Sector	Porcentaje de docentes capacitados					Total
	Menos de 25%	Entre 26% y 50%	Entre 51% y 75%	Más del 75%	No sabe	
Oficial	32,29 %	11,29 %	22,32 %	32,96 %	1,14 %	100 %
No Oficial	14,99 %	22,29 %	21,42 %	40,93 %	0,37 %	100 %
Total	24,13 %	16,48 %	21,89 %	36,72 %	0,78 %	100 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Al respecto, según lo expuesto en la Guía 49, los procesos de capacitación y actualización son fundamentales para el proceso de activación de la Ruta Integral, ya que en ellos

descansa el soporte para realizar el análisis de contexto, la actualización del manual, así como el diseño y aplicación de los protocolos de atención ante situaciones que afecten la convivencia escolar. En este sentido, se hace preciso resaltar que se espera que, en Establecimientos Educativos que registran alta presencia de eventos de vulneración contra niñas y adolescentes, como es el caso de los encuestados, el número de docentes con formación en estos temas sea más cercano al 75% en todos los casos. Esto con el objeto de contar con más de un docente capacitado para atender las situaciones que se presentan dentro de cada plantel.

En orden de importancia encontramos las instituciones que señalaron que más de la mitad de sus docentes ha participado en acciones educativas frente al tema. Estos resultados muestran la importancia que otorgan, un buen número de planteles escolares, a los procesos de actualización como fundamento para el trabajo desde y fuera del aula.

Cada vez que nosotros vamos a una capacitación (...) traemos estrategias, normas últimas que han salido, que nos ayudan a actualizar. Con esa información se hacen direcciones de grupo, preparo talleres para desarrollarlos con mis estudiantes, en la escuela para padres también (Entrevista con Docente, Cartagena).

Asimismo, la Guía 49 señala, dentro de las orientaciones y recomendaciones para el proceso de activación y gestión de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia escolar, la necesidad de contar con procesos de formación permanente, los cuales promuevan saberes y prácticas orientados a crear ambientes y entornos favorables a la convivencia Finalmente,

Es fundamental que tanto docentes como familias tengan la oportunidad de recibir formación sobre cómo promover competencias ciudadanas (...). Adicionalmente, el equipo de docentes debe contar con espacios de formación sobre estrategias pedagógicas para la promoción de competencias ciudadanas y para la construcción de climas de aula que promuevan la convivencia pacífica (Ministerio de Educación, 2013).

El área específica en el que los docentes recibieron formación fueron, en orden de importancia, los derechos sexuales y reproductivos (55,71%), seguido de la prevención de violencias contra las niñas y adolescentes (54,98%) y la atención ante las violencias contra niñas y adolescentes (50,97%). Existen algunas diferencias entre el sector oficial y no oficial, siendo el primero el que registra mayor número procesos de formación respecto a las áreas indagadas.

Al contrastar estos datos con los hallazgos obtenidos en las entrevistas, se encontró que varias instituciones manifestaron participar de este proceso de formación, el cual se desarrolla con el apoyo de otras entidades como instituciones externas o gubernamentales.

Sí, todo el tiempo, nosotros participamos (...). Como (...) responsables del colegio participamos en todo el tema de formación que se da desde las Secretarías (...) y con capacitación interna también se hace (Entrevista con Rectora, Medellín).

Frente a los temas objeto de capacitación, algunos de los docentes entrevistados, manifestaron ser formados en aquellos asociados con el Gobierno Escolar y la Gestión de Paz dentro de los Establecimientos Educativos.

Alguna vez, nos invitaron aquí. Fuimos algunos estudiantes, padres de familia, a una capacitación, sobre Procesos de Paz y Convivencia (Entrevista con Docente, Floridablanca).

Algunos de los y las maestras entrevistados manifestaron haber participado en procesos de actualización, específicamente, en temas relacionados con la gestión de la convivencia escolar desde las disposiciones de la Ley 1620.

Sí, constantemente se hacen capacitaciones sobre protocolos, por ejemplo, con bullying (...), en caso de descubrir a un chico que está consumiendo algún tipo de droga, (...) en cuanto a las fronteras que algún chico no puede pasar algún lado (Entrevista con Docente, Soacha).

No obstante, aunque un alto número de Establecimientos Educativos señaló que sus docentes participaron en procesos asociados a al menos una de las problemáticas encuestadas, también se evidenció un buen número de instituciones que manifestaron no haber recibido capacitación en ninguno de los temas (35,03%), siendo mayor la cifra en los planteles del sector oficial (39,35%) que en el privado (29,57%). Algunos de los y las docentes entrevistados coinciden con lo resaltado por estas instituciones, ya que no han participado ni conocen sobre capacitaciones o actualizaciones de esta área en sus colegios.

Al revisar la mayoría de entrevistas realizadas no se pudieron identificar temas relacionados con la prevención de violencias contra las mujeres y adolescentes, así como actualización en conceptos asociados a los derechos humanos, sexuales y reproductivos.

Cuando se indagó en los Establecimientos Educativos acerca de los beneficios que los docentes percibieron sobre los procesos de formación en la no discriminación a las niñas y adolescentes, en el marco de la convivencia escolar, se evidenció que todos reconocen los

aportes que tienen estos procesos en la detección y atención de las situaciones que afectan las relaciones dentro de la institución educativa.

Cuadro 66. Establecimientos educativos según la percepción de beneficios que los docentes manifiestan sobre los procesos formativos

Sector	Beneficios percibidos sobre los procesos formativos				
	Promover relaciones equitativas entre hombres y mujeres	Prevenir violencia escolar contra las niñas y adolescentes	Atender los casos de violencia escolar contra las niñas y adolescentes	Incorporar en su planeación pedagógica los temas de derechos sexuales y reproductivos	Ninguno de los anteriores
Oficial	98,36 %	98,01 %	96,28 %	92,74 %	0 %
No Oficial	99,67 %	99,67 %	99,67 %	62,58 %	0 %
Total	98,94 %	98,74 %	97,78 %	79,43 %	0 %

Fuente: Encuesta Guía 49-2017

Tal como lo muestran las cifras, el mayor beneficio que observan los docentes está relacionado con la promoción de relaciones equitativas entre hombres y mujeres, seguido de la prevención de formas de violencia contra las niñas y adolescentes, así como la atención de los casos de vulneración frente a las mujeres. Estos resultados coinciden con lo señalado por los maestros y maestras frente al desarrollo de acciones y estrategias en los componentes de prevención y promoción.

También se buscó indagar, en coherencia con lo previsto en la pregunta orientadora 5, acerca del nivel de apropiación que tienen los estudiantes, de los contenidos y acciones definidos en la Ley 1620. Para ello, se interrogó si los niños, niñas y adolescentes han recibido capacitación en convivencia escolar y en lo dispuesto en esta normativa, cuyos resultados fueron:

Cuadro 67. Establecimientos educativos donde los estudiantes han recibido formación en convivencia escolar y demás temas abordados en la Ley 1620 y sus desarrollos posteriores (Decreto y Guía 49)

Sector	Establecimientos donde los estudiantes han recibido formación			
	Si	No	No conozco esa información	Total
Oficial	81,79 %	17,07 %	1,14 %	100 %
No Oficial	85,07 %	9,94 %	4,99 %	100 %
Total promedio	83,24 %	13,93 %	2,84 %	100 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Tal como se observa en el cuadro anterior, en la mayoría de instituciones encuestadas se reportó el desarrollo de procesos de formación con estudiantes, teniendo las entidades

privadas 4 puntos porcentuales de diferencia con respecto a las públicas. Al revisar algunos de los extractos de los grupos focales se encontró que los y las estudiantes asocian este procedimiento de actualización con las orientaciones que brindan los y las docentes en el marco de las actividades pedagógicas que desarrolla el plantel.

Dentro del colegio se da la charla inicial (...) y también en ética y todo eso (Grupo Focal con Hombres, Medellín).

En esta misma línea, se preguntó en los Establecimientos Educativos, acerca de la proporción de estudiantes que han participado en procesos de capacitación en estos temas. Al respecto, los resultados mostraron que el 56,61% de las instituciones señalaron que han capacitado a más del 75% de sus estudiantes, seguido del 21,25% de los planteles, que manifestaron que entre el 26% y el 50% está formado y el 16,36% entre el 51% y el 75%. Los hallazgos en su conjunto se presentan a continuación:

Cuadro 68. Establecimientos educativos según el porcentaje de estudiantes capacitados en temas relacionados con convivencia escolar y no discriminación de las niñas y adolescentes

Sector	Proporción aproximada de estudiantes en procesos de capacitación					Total
	Menos del 25%	Entre el 26% y el 50%	Entre el 51% y el 75%	Más del 75%	No tengo esa información	
Oficial	7,28 %	25,75 %	15,11 %	51,53 %	0,33 %	100 %
No Oficial	3,33 %	15,75 %	17,9 %	62,82 %	0,21 %	100 %
Total	5,5 %	21,25 %	16,36 %	56,61 %	0,28 %	100 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Si bien, las estadísticas muestran un buen número de estudiantes con procesos de formación en temas asociados a la convivencia escolar y la no discriminación de niñas y adolescentes, es necesario reiterar que, los Establecimientos Educativos con alta presencia de situaciones que vulneran a las mujeres, como es el caso de las instituciones encuestadas, deben aproximarse, en mayor grado, al 75% o más de niños, niñas y adolescentes capacitados.

Este fortalecimiento en los procesos de formación y actualización de la población estudiantil es fundamental para promover estrategias de resolución de conflictos, así como favorecer sus competencias ciudadanas.

Para grados mayores de primaria y secundaria, los protocolos pueden implicar una intervención menor por parte de docentes, siempre y cuando se realice un trabajo sistemático en niveles anteriores y las nociones de justicia sean coherentes con el enfoque de derechos y las premisas

de competencias ciudadanas. En estos grados es fundamental el manejo directo de los conflictos con actos por parte del grupo de estudiantes implicados, y la mediación por parte de alguna o algún estudiante capacitado para liderar procesos de mediación escolar (Ministerio de Educación, 2013)

En algunos grupos focales se indagó acerca de los temas en los que han sido capacitados los niños, niñas y adolescentes, entre los cuales se encontraron: i) educación sexual; ii) consumo de sustancias psicoactivas; iii) porte de armas y iv) violencia física. A continuación, se presenta un extracto de lo narrado en el grupo:

Sobre educación sexual (risas), (...) acerca de protección y planificación, es decir, métodos de planificación familiar (...), métodos para que uno no tenga una enfermedad, ni nada de eso (Grupo Focal con Mujeres, Soacha).

Con el propósito de determinar los beneficios obtenidos a partir del proceso de capacitación y/o actualización del estudiantado, se interrogó a los y las docentes y/o directivos/as, que habían sido formadores/as o facilitadores/as, acerca de su percepción sobre ello. A continuación, se presentan los hallazgos obtenidos en este ítem:

Cuadro 69. Establecimientos educativos según la percepción de los/las docentes sobre los beneficios a los/las estudiantes de la formación en temas de convivencia escolar

Sector	Beneficios que perciben los docentes				
	Disminuir el número de casos de violencia escolar contra las niñas y las adolescentes	Promover la participación equitativa de los niños y niñas en los diferentes escenarios de decisión en la vida escolar	Disminuir las situaciones de discriminación contra las niñas y adolescentes	Al menos una de las anteriores	Ninguna de las anteriores
Oficial	91,77 %	97,12 %	94,48 %	98,22 %	1,78 %
No Oficial	96,62 %	97,8 %	95,4 %	98,44 %	1,56 %
Total	93,95 %	97,43 %	94,9 %	98,32 %	1,68 %

Fuente. Encuesta Guía 49, 2017

Al revisar los resultados obtenidos, se encontró que la mayor ventaja reportada por los Establecimientos Educativos fue la promoción de la participación equitativa de mujeres y hombres en espacios escolares (97,43%), seguido de la disminución de situaciones de discriminación contra niñas y adolescentes (94,9%) y la disminución de casos de violencia contra niñas y adolescentes (93,95%). En particular, el cuadro permite evidenciar que, del total de instituciones encuestadas, el 98,32% señaló, como opción predominante, que habían percibido al menos un beneficio de los identificados anteriormente, situación que refleja la favorabilidad e importancia que tiene la apertura y desarrollo de estos espacios para la formación integral de los estudiantes.

2.4.4.3. Participación de niñas y adolescentes: mecanismos y representación escolar

El presente capítulo busca dar respuesta a los interrogantes orientadores N° 6, 7 y 9, cuyo propósito es indagar acerca de la participación de las niñas y adolescentes dentro de los espacios de discusión, diálogo y representación institucional. Estas preguntas corresponden a: i) *¿En los establecimientos educativos las niñas y las mujeres participan en igual proporción que los niños, los hombres y jóvenes?;* ii) *¿En los gobiernos escolares se tienen en cuenta las propuestas que hacen los estudiantes para mejorar la convivencia escolar?;* iii) *¿Los establecimientos educativos promueven actividades fomenten la participación de niños y niñas en relación a su género?*

Para ello, se analizaron los hallazgos obtenidos en el marco de las entrevistas semiestructuradas, grupos focales y estudios etnográficos, en los cuales se buscó explorar acerca de la equidad en los procesos de participación y representación de los y las estudiantes, con el objeto de identificar las acciones y actividades que promueven las instituciones educativas para favorecer la inclusión de las niñas y adolescentes en todos los espacios de desarrollo escolar, en particular, en la construcción de normas que fomente la convivencia dentro y fuera del aula.

En este sentido, el capítulo se divide en dos secciones. En la primera se abordarán los mecanismos y formas de participación/representación de las niñas y adolescentes, para lo cual se indagó acerca de la presencia de relaciones “equitativas” entre hombres y mujeres. La segunda sección muestra la participación que tienen las niñas y adolescentes dentro del gobierno escolar, así como el lugar que ocupan sus propuestas dentro de la construcción de acuerdos dentro de la convivencia escolar.

1. Espacios de participación institucional de niñas y adolescentes: acciones y estrategias.

Inicialmente, se indagó con los y las docentes y directivos/as, así como con los estudiantes si consideraban que mujeres y hombres tenían la misma participación en los espacios académicos, sociales y culturales definidos dentro de la institución. Al respecto, se encontró que la mayoría de entrevistados/as no observa diferencias en la participación de niños, niñas y adolescentes, ya que consideran que todos/as deben ser considerados de la misma forma, garantizando su derecho a presentar y exponer lo que piensan y creen.

No hay diferencia. Aquí, inclusive cuando se juega un partido de futbol (...) uno de los requerimientos es que tengan en cuenta las niñas (...), en especial, porque el colegio es mayoría de hombres y se pide (...) que ellos tengan en cuenta a las niñas y las involucren también (Entrevista con Rector, Medellín).

Aunque para la mayoría de docentes y estudiantes no existen diferencias en relación con el género, reconocen que la personalidad de algunos/as de los estudiantes determina su tendencia a incluirse o hacer parte de los distintos espacios de participación escolar.

En la clase, por ejemplo, independientemente de que sea niño o niña es el que más sociable sea, y el más estudioso, es el que participa (...). Entonces si el niño leyó más o hizo mejor el trabajo, ese es el que más participa, eso no tiene que ver con que sea mujer u hombre (Entrevista con Coordinador, Cartagena).

Es preciso llamar la atención sobre esta distinción, ya que en algunas entrevistas se pudo observar que estos “rasgos de personalidad” están asociados a estereotipos culturales en los que se predeterminan competencias o capacidades según el género. Así, en algunos relatos se encontró que la mayoría de las estudiantes (niñas y adolescentes) participan en actividades culturales asociadas a la danza pues ellas tienen “más disposición” para este tipo de eventos, diferente a los campeonatos deportivos que “son más para los niños” por sus habilidades físicas y corporales.

Esta “estereotipación” también pudo corroborarse en uno de los estudios etnográficos, respecto a la clase de educación física, en donde la docente instaló una relación competitiva entre niñas y niños, en la que las primeras debían demostrar que no son “menores en estricto sentido cualitativo” frente a los hombres y sus destrezas.

La clase transcurre entre la repetición de rutinas físicas dictadas por la maestra de manera verbal, como un acto de obediencia, con menor y mayor coordinación entre algunos, pero en últimas, todas y todos en un esfuerzo por cumplir las instrucciones, hasta cuando la maestra dice con énfasis a un grupo de niñas: “y a ustedes qué les pasó hoy, se van a dejar ganar de los niños, ¿qué les pudo?” (Estudio Etnográfico, Soacha).

Esta diferenciación se refleja en lo señalado por algunos/as hombres y mujeres estudiantes en los grupos focales, donde se encontró que existen imaginarios y prácticas machistas en las que se discrimina a las niñas y adolescentes de los espacios y actividades deportivas.

Pero cuando juegan uno no deja casi jugar a las mujeres (...) las dejamos, la vez pasada se la pasaron corriendo y no se lo pasan (el balón) y se aburrieron porque uno no se los pasa (Grupo Focal con Hombres, Cartagena).

En otra de las entrevistas a docentes se encontró otro estereotipo ligado a la participación de las niñas y adolescentes en espacios artísticos que implican bailes tradicionales. En la narrativa se pudo observar que, en el marco de este tipo de actividades, la “disposición del cuerpo y la vestimenta” de las mujeres es un foco de observación que conlleva al señalamiento y/o juzgamiento debido a la “decencia” por mostrar o no “más de lo necesario”:

El año pasado se trató de hacer una danza de niñas, hicieron una dancita, sí, y entonces, hicieron un traje tradicional, pero (...) hicieron unas falditas (...) corticas, (...) y acá no es habitual ver una mujer en falda (...). Normalmente las niñas están siempre en sudadera, pero nunca una mujer que venga, por ejemplo, en vestido de jardinera (...) las niñas salieron en faldita, y entonces a los muchachos les parecía... (...) y, resulta que eso no quedó así, eso llegó a las comunidades y ya había críticas: como así que mostrando las piernas... y la danza estuvo lo más de bonita, pero no la veían como eso, no (Entrevista con Docente, Floridablanca).

Así, es reincidente la mención que hacen las entrevistas con docentes y directivos/as acerca de la participación femenina en espacios culturales institucionales, destacando, justamente, su capacidad para la danza y lo artístico, pero también situando otros rasgos que consideran “prototipo de lo femenino” como la delicadeza, la sensibilidad y la organización. Asimismo, el fragmento presentado pone en evidencia la disciplina y el control del cuerpo femenino, ya que su exhibición se constituye en una falta a la idea de “buena mujer” que circula en el espacio de lo público y lo social.

En este sentido, el prototipo de lo femenino está directamente relacionado con una idea de constreñimiento y ocultamiento del cuerpo, lo que contribuye a que los niños, niñas y adolescentes “cataloguen” o “clasifiquen” a sus congéneres según el uso de atuendos que expongan, o no, el cuerpo. Esta práctica de subordinación de las mujeres- consenso social respecto a la identidad asociada al vestir- se fundamenta en la “satanización” del cuerpo y con ella, la implantación de fórmulas convivenciales -normas y acuerdos- que garanticen la “sacralidad” y “pureza” de las mujeres y su actuar.

En los relatos de algunos/as entrevistados/as también se destaca su iniciativa para estructurar los eventos institucionales, así como su “poder de convocatoria”. Algunos de los rasgos que señalan los y las docentes son opuestos a los niños y jóvenes, quienes se observan “más retraídos” y menos dispuestos a participar. De esta manera, la participación

de los y las estudiantes está relacionado con la división sexual del trabajo, la cual parte de la consideración de algunos rasgos estereotipados que definen el ser mujer y hombre:

Son más participativas las niñas (...). Nosotros lo vimos ahorita el día de la mujer, los cursos de los muchachos celebrándoles a las niñas, pero es diferente cuando las niñas celebran se ve como más emotividad, decoran mejor, como que si...son las niñas (Entrevista con Docente Ibagué).

Ellas participan más, por ejemplo, en una izada de bandera ellas son las que mueven, en un acto cultural (Entrevista con Docente, Cartagena).

*Están preparando la feria de este año, asunto que despierta su interés, generándose un diálogo espontáneo en el que participan mayoritariamente los niños. Uno de ellos advierte, **“pero qué, ustedes qué opinan, es que son ustedes las duras para organizar que todo nos quede bonito”- el resaltado es propio-** (Estudio Etnográfico, Soacha).*

En los grupos focales, los y las estudiantes también evidencian la presencia de estereotipos frente a lo femenino y lo masculino y lo diverso, los cuales son producto de la herencia histórico-cultural en sus propios territorios y colectivos. A manera de ilustración, cuando se preguntó en uno de los grupos de discusión acerca de la participación de los hombres en bailes, se indicó que:

La mayoría son mujeres y algunos gays (Grupo Focal Mixto, Cartagena).

En danzas, porque nos decían también que los chicos no danzan, por eso no están en el mismo grupo, cuando hay una actividad de danzas los chicos no participan tanto (...). Cuando hay una presentación, un grupo de baile, la verdad es que participan son las niñas, los muchachos como que se detienen un poco más (Grupo Focal Mixto, Ibagué).

2. Representación estudiantil de niñas y adolescentes: Gobierno escolar

Uno de los hallazgos más relevantes encontrados en las entrevistas a docentes y directivos/as, así como en los grupos focales con estudiantes, fue la predominancia de niñas y adolescentes en cargos de representación estudiantil, los cuales exigen liderazgo y capacidad de decisión ante situaciones que afecten el orden académico o convivencial del Establecimiento Educativo.

Al respecto, algunos entrevistados indicaron que, aunque se ofrece igualdad de oportunidades y mecanismos para optar por participar en estos espacios de decisión, son las mujeres quienes más interés muestran para desempeñar estas funciones.

Acá si (...) o sea las oportunidades son las mismas, pero se ve que las niñas están como más comprometidas en la participación (...). En el consejo de gobierno la mayoría son mujeres, uno o dos niños son los que están ahí. Cuando se van a hacer las elecciones ellas son las que más se postulan, están más interesadas en la participación (Entrevista con Docente, Cartagena).

Fue una, gobernadora estudiantil, ella quedó. Hubo varios candidatos y ella resultó elegida entre los demás (...). Este año hubo dos candidatos y resultó elegido un muchacho de once, un muy buen muchacho (...). Lo que sí vemos siempre con las niñas es que hay comité de salud y las niñas se unen (...). A ellas les gusta mucho participar (Entrevista con Docente, Floridablanca).

Así, al indagar acerca de las razones que justifican que en algunos Establecimientos Educativos se presente esta predominancia no se encontró una diferencia radical entre hombres y mujeres, aunque algunos/as docentes y directivos/as manifestaron que obedece a las capacidades o competencias individuales, entre las que se encuentran el liderazgo.

Pues, precisamente el año pasado la personera fue una mujer (...). Nuestro colegio se caracteriza porque la gente, los niños y niñas, participan de igual manera (...), pero sí hay cargos, vuelvo e insisto, el de personero, en el que predominan niñas (...). También hay representantes de curso y es homogéneo, es decir, hay tanto niños como niñas, de acuerdo con la capacidad de liderazgo que ellos tengan (Entrevista con Coordinador Soacha).

La importancia que se otorga a las habilidades que requieren los cargos de representación, así como las que posee uno o una estudiante particular para desempeñar esa función, ponen en evidencia que los miembros de la comunidad educativa perciben igualdad de condiciones y oportunidades que ofrecen las instituciones educativas para que niños, niñas y adolescentes participen en los distintos estamentos del Gobierno Escolar. Docentes y estudiantes consideran que existe equidad o paridad, por lo que manifiestan que existe igual proporción de mujeres y hombres que se inscriben para participar en los espacios de decisión institucional; situación que es producto, a juicio de algunos/as entrevistados, de la existencia de igualdad de criterios para incorporarse en estos cargos.

Para la conformación del comité escolar (...) es participación abierta, el que quiera se inscribe. Ahí, no importa si es un masculino o si es femenino, aquí el que quiera participa y se hace de esa manera: quien quiere aspirar lo hace y no se tiene en cuenta si es varón o mujer (Entrevista con Coordinador, Ibagué).

Si bien, los resultados de las entrevistas muestran una buena participación de las mujeres en estos roles de representación, las entrevistas e informes etnográficos evidencian una importante lucha, histórica y cultural, por posicionar a las mujeres (niñas y adolescentes) dentro de los estamentos de decisión. Si bien, un buen número de entrevistados/as

considera o percibe igualdad en los procesos de selección y elección para cargos de representación, un grupo de docentes manifestó que aún prevalece una representación masculina en el Gobierno Escolar, la cual es producto de una tradición en el que predomina el hombre como líder y gestor de distintos procesos en el ámbito escolar, producto de algunos rasgos estereotipados que se le otorgan.

*Tiene mayor participación el género masculino que el femenino (...) por tradición, por costumbre (...). Generalmente eran los niños los que más participaban en esos procesos, aunque en 5º ya empieza a tener más participación de la mujer. Hablemos de ese **proceso de maduración que es primero que los hombres**- el resaltado es propio-, en esas edades (Entrevista con Coordinador, Ibagué).*

La anterior narrativa muestra, justamente, la concepción que tienen algunos/as docentes acerca de las diferencias biológicas que existen entre mujeres y hombres; situación que pone en evidencia, nuevamente, la existencia de estigmas y estereotipos que definen roles de género diferenciados dentro del espacio escolar. Estas “diferenciaciones”, producto del ámbito histórico-cultural, se pueden ilustrar a partir de la observación etnográfica de la institución Kwe’sx Nasa Ksxa’wnxi -IDEBIC- “El Gran Sueño de los indios”, en Floriblanca, donde la única gobernadora indígena que han tenido fue escogida por el médico tradicional, de acuerdo con el procedimiento de las autoridades indígenas de la comunidad.

En algunas culturas y grupos poblaciones se ha considerado que la participación y las formas de representación están determinadas por la presencia de rasgos o cualidades “prototipo” que son fundamentales para el desempeño de las funciones previstas. No obstante, estos rasgos han estado adscritos a un imaginario social que ubica a las mujeres en menor condición o “capacidad” para el cumplimiento de ciertos cargos, lo que ha ocasionado que estén alejadas del escenario público al que tienen derecho.

Esta invisibilización de las mujeres ha hecho que los colectivos y sus miembros -mujeres- inicien un proceso de resistencia y reivindicación que les permita acceder a los derechos que les corresponden, lo que permite cuestionar aquellas relaciones de poder que excluyen y discriminan a las mujeres, poniéndolas en minoría frente a los hombres, en particular, en lo que refiere a escenarios de representación y liderazgo. Al respecto, en el estudio etnográfico de Floridablanca se anotó lo siguiente:

Este ejercicio (visibilización de la mujer en espacios de decisión) refleja una larga lucha de las mujeres indígenas por incorporarse al ejercicio de dichos roles tradicionalmente en manos de los hombres. Así mismo, tiene que ver con el reconocimiento que en las comunidades (incluida la

comunidad escolar) tienen los liderazgos de las mujeres, pues como señalan estudiantes y docentes, la escogencia de las figuras (...) de gobernador o gobernadora indígena (en la autoridad indígena escolar y en la comunidad) respeta el sentir del colectivo y reconoce los llamados del mismo por escoger a unos y a otras (Estudio Etnográfico, Floridablanca).

Una docente de esta institución manifestó que estaban trabajando para promover la incorporación de las mujeres en distintos espacios de participación dentro del plantel, ya que tradicionalmente, éstos habían estado restringidos para los hombres.

Aquí tenemos un cabildo estudiantil, el gobernador es hombre. El año pasado la gobernadora fue una mujer y hay diferentes comités en los que participan hombres y mujeres (...). En la guardia indígena, que son estudiantes alguaciles, también están participando hombres y mujeres, ahí si busca que se integren (Entrevista con Docente, Floridablanca).

En algunas instituciones educativas tradicionales, incluyendo aquellas con modelos educativos propios, el posicionamiento y la participación de las mujeres, responde a un proceso de continua resistencia y reivindicación, el cual ha significado ganar espacio en un terreno que por años ha estado destinado a ser ocupado por los hombres; lucha que ha permitido, paulatinamente, desalojar estereotipos asociados con lo femenino.

3. Participación de niños, niñas y adolescentes en la construcción de normas: espacios institucionales.

Al indagar con docentes y estudiantes, acerca de la participación de los niños, niñas y adolescentes en la construcción de normas, se encontró que existen diferentes estrategias y espacios pedagógicos para acoger las propuestas realizadas por el alumnado. Entre las estrategias que mencionaron los entrevistados/as se encuentran la elaboración del manual de convivencia, participación de los organismos de representación estudiantil y construcción de acuerdos colectivos en torno al mejoramiento académico y convivencial de la institución educativa en las actividades de inducción.

En la mayoría de Establecimientos Educativos se indicó que los estudiantes tienen la disposición para presentar propuestas e iniciativas que favorezcan el desarrollo académico y convivencial de la institución, por lo que recurren a diferentes instancias para introducir sus posiciones en el marco que reglamenta los procesos escolares.

Si (...) es más, nosotros no teníamos normas generales y fueron los estudiantes los que dijeron que se las dejáramos muy explícitas en el Manual porque ellos sabían que un principio

fundamental era el respeto, pero ¿el respeto desde dónde?, entonces ellos quisieron hacer sus propuestas (Entrevista con Rector, Medellín).

No obstante, en algunas entrevistas se observó que, si bien los estudiantes tenían interés de exponer sus propias normas y acuerdos para ser incorporados dentro de los principios y fundamentos que regulan la vida institucional, no son claros los mecanismos que dispone la institución para gestionar estas propuestas o, en algunos casos, existen varios procedimientos hasta llegar a incluirlo en las orientaciones del plantel.

Participan por igual hombres y mujeres, es decir, ellos hacen sus aportes, nosotros los analizamos y en conjunto miramos como proceder (Entrevista con Coordinador Soacha).

Hay libertad para eso (...). Ellos pueden venir a exponer la situación. Pero (...) si es un asunto donde ellos planteen una transformación, lo deben hacer por escrito y se analiza en las instancias pertinentes (Entrevista con Docente, Medellín).

Esta misma docente señaló las múltiples instancias a las que tienen que recurrir los estudiantes para incorporar su propuesta dentro del reglamento del Establecimiento Educativo.

Ellos lo pueden plantear a los docentes de la institución. Nosotros lo podemos direccionar a la coordinación de convivencia o a rectoría. Ellos hacen el planteamiento tanto verbal como escrito. Si se requiere un proceso con más formalización, deben atender al protocolo, según la necesidad que estén planteando (...) luego se analiza en consejo académico y ya se mira como más (Entrevista con Docente, Medellín).

Al respecto, es preciso señalar que cuando un estudiante se encuentra con un largo e inacabado procedimiento para que sus iniciativas sean escuchadas, pierde la confianza institucional para continuar participando, al mismo tiempo que se abstiene de involucrarse en la vida democrática escolar. Justamente, la Guía 49 señala que “la participación de los estudiantes en materia de convivencia escolar es la garantía para que ellos mismos identifiquen las situaciones que imposibilitan y obstruyen sus relaciones y sean quienes determinen sus propias normas de comportamiento y trato generando un compromiso al momento de respetar lo pactado (acción concreta propuesta por los estudiantes de la mesa de diálogo)” (Ministerio de Educación, 2013).

Frente al uso del Manual de Convivencia como mecanismo de participación, algunos/as docentes señalaron que el proceso de construcción y actualización se realizó con toda la comunidad educativa, lo que implicó tomar en consideración las propuestas y solicitudes

expuestas por los estudiantes, ya que ellos son el fundamento y la base de la convivencia escolar.

Cuando se construyó el manual de convivencia y las veces que se ha hecho el trabajo de actualizar, se invita a todos los estamentos, padres de familia, docentes y estudiantes y el gobierno escolar que toma las decisiones institucionales (...). Se invita a todos los estamentos a ese proceso (Entrevista con Docente, Cartagena).

Según lo expuesto por la Ley 1620, uno de los aspectos fundamentales en el proceso de activación de la Ruta Integral, en lo relacionado con la revisión y reestructuración del Manual de Convivencia, es la incorporación de los y las estudiantes en este ejercicio, ya que ellos pueden apoyar el proceso de clasificación y caracterización de los conflictos o diferencias que se dan en el ambiente escolar, así como acompañar el proceso para definir estrategias y mecanismos que hagan posible su resolución, así como la prevención, promoción e intervención ante las distintas formas de violencia.

Otro de los mecanismos que, según los docentes entrevistados, utilizan los estudiantes para exponer sus propuestas e iniciativas en torno a la construcción de normas o acuerdos, es el Gobierno Escolar y los organismos derivados, en particular el Comité de Convivencia. Así, en varios Establecimientos Educativos se indicó que este cuerpo colegiado es el encargado de analizar las propuestas y tramitarlas para que hagan parte de los referentes institucionales que rigen la vida escolar.

Cualquier miembro de la comunidad educativa puede presentar propuestas de un cambio a través de la presentación de sus propuestas en el comité de convivencia (Entrevista con Coordinador, Ibagué).

Uno de los directivos entrevistados indicó que antes de que el Comité pueda recoger y estudiar las propuestas de los estudiantes, estos deben presentarla a sus representantes, quienes las ponen en consideración con el organismo que sea pertinente (atendiendo a lo descrito en el Manual de Convivencia).

Si, el comité de convivencia escolar, pero primero se pone a considerar con el representante estudiantil, quien se reúne con el consejo estudiantil. De allí salen las propuestas y se llevan al comité de convivencia (Entrevista con Rector, Medellín).

Tal como lo expone la Guía 49, una de las funciones del Comité Escolar de Convivencia es realizar el acompañamiento a la participación de los estudiantes en la transformación de las relaciones desiguales, excluyentes y discriminatorias que se presentan en las instituciones

educativas. Por ello, la representación estudiantil, así como el comité debe “generar espacios de diálogo dentro y fuera del aula, lo que permite construir lazos de confianza, plantear propuestas de acción y resolver constructivamente los desacuerdos. Para lograr lo anterior, es necesario generar un tipo de conversación o diálogo con características particulares entre los miembros de la comunidad educativa” (Ministerio de Educación, 2013).

2.4.4.4. Ambientes de enseñanza-aprendizaje: prácticas pedagógicas incluyentes

El presente apartado se propone responder a las preguntas orientadoras 2, 10 y 11, las cuales están centradas en identificar los lenguajes y prácticas, cotidianas y pedagógicas, que aportan en la construcción de un clima escolar incluyente y libre de discriminación. Adicionalmente, estos interrogantes exploran las estrategias y mecanismos que implementa la institución, dentro y fuera del aula, para fortalecer la participación equitativa y homogénea, disminuyendo la presencia de estereotipos que refuerzan el rechazo y la humillación.

Así, las preguntas a responder son:

Pregunta 2. ¿Qué iniciativas pedagógicas se adelantan para la promoción de derechos humanos y competencias ciudadanas en los establecimientos educativos? ¿Cuáles son las acciones que desarrolla el colegio para que el lenguaje y prácticas cotidianas de los estudiantes sean incluyentes?

Pregunta 10 ¿Los establecimientos educativos tienen prácticas cotidianas que refuercen los estereotipos de género? En caso afirmativo, cuáles de las siguientes:

- a. ¿Las prácticas de enseñanza de las diferentes disciplinas se realizan de manera homogénea entre los y las estudiantes? ¿Las actividades del aula están pensadas para que se involucren por igual hombres y mujeres?
- b. ¿Las actividades fuera del aula están pensadas para que se involucren por igual por hombres y mujeres? ¿Los niños y las niñas participan activamente en todos los procesos de la vida escolar?

Pregunta 11. ¿Las prácticas de enseñanza-aprendizaje de las diferentes áreas y disciplinas promueven la participación equitativa de los y las estudiantes?

Para dar cuenta de estos interrogantes, este subcapítulo se organiza en tres secciones. La primera está centrada en las expresiones y el lenguaje que circulan dentro del ámbito escolar y que contribuyen, o no, a la reproducción de estigmas y estereotipos frente a las niñas y adolescentes. La segunda sección identifica prácticas cotidianas (que incluyen la presencia e interacción con piezas visuales) que fortalecen la convivencia escolar y permiten “neutralizar” aquellas formas de discriminación y desigualdad que afectan a los y las estudiantes. Finalmente, el tercer apartado expone aquellas prácticas pedagógicas y didácticas que contribuyen a la participación e inclusión de los niños, niñas y adolescentes en espacios académicos, culturales y convivenciales.

1. Acerca de las expresiones y lenguajes que circulan en el espacio escolar: estigmas y estereotipos.

Los estudios etnográficos efectuados evidencian en el uso de expresiones verbales y en algunos patrones visuales, la presencia de un lenguaje sexista y ofensivo el cual está relacionado con tres aspectos fundamentales: i) uso de palabras peyorativas frente a niñas y adolescentes que hacen parte del entorno escolar; ii) denominación “ofensiva” frente a la masculinidad, asimilándolo con lo femenino; iii) la estigmatización verbal de lo que significa ser “gay” u “homosexual” a partir del uso de estas expresiones para agredir a otros.

Frente al primer aspecto se pudo rastrear, en las observaciones dentro y fuera del aula, la presencia de expresiones abusivas, denigrantes y ofensivas respecto a las niñas y adolescentes, entre las cuales se encuentra “perra”, “loca”, “zorrita”, entre otras. Estas expresiones pueden leerse en espacios de mayor acceso como son los corredores del descanso, baños y entradas de los salones, lo que muestra una banalización y naturalización de formas de violencia dentro de las dinámicas escolares, lo que permite que se imbriquen en las relaciones este tipo de palabras. A continuación, se presenta un ejemplo de un patrón visual que contempla algunas de las “agresiones” descritas.

Ilustración 2. Fotos varias: expresiones peyorativas frente a las niñas y adolescentes



Fuente. Estudios etnográficos Soacha e Ibagué, 2017

Las anotaciones y observaciones desarrolladas por los y las investigadores/as, así como lo descrito en los grupos focales muestra que son algunas niñas y adolescentes quienes utilizan este vocabulario al momento de relacionarse con sus congéneres; situación que favorece prácticas de agresión, daño y violencia entre ellas. Así, este tipo de expresiones, que tienen un carácter ofensivo y abusivo, se han configurado, dentro de la interacción escolar, en un prototipo-forma discursiva en el que las estudiantes se relacionan unas con otras, consolidando así de un lenguaje “simpatizante” con expresiones que típicamente están asociadas con el menosprecio y la humillación.

Precisamente, la observación en la IE de Soacha hizo evidente que, si bien los y las docentes no excluyen o diferencian entre niñas y niños, ni utilizan un lenguaje sexista u ofensivo, esta situación sí es una constante en el relacionamiento entre las y los estudiantes. Así, las agresiones se configuran en el repertorio comunicativo que permite a los niños, niñas y adolescentes relacionarse, por lo que se constituyen en expresiones que les permiten “interactuar” con otros, en especial, con sus compañeros/as más cercanos/as. Por ello, enunciados como “qué hubo loca”, “que le pasó a la perrita”, “este man si es mucha nena”, también se vuelven el punto de partida del diálogo en el encuentro, principalmente entre los estudiantes hombres y frente a los cuales no se hace ningún tipo de interpelación por parte de las y los docentes.

La naturalización de este tipo de expresiones, indica la investigadora, así como de las prácticas que se favorecen con ellas, deviene en la reproducción de las mismas, sin que se asuma una postura ético-moral de los efectos que ello produce a nivel cultural y social de manera inmediata y, en lo mediato, en otros ámbitos como el económico y político (división sexual del trabajo, ausencia y desalojo de espacios públicos, en particular, escenarios de representación, entre otros). Al respecto, es preciso señalar que sigue ausente, en las instituciones educativas, la reflexión acerca de la incorporación del enfoque de género para la promoción de un entorno escolar libre de violencia.

En Ibagué un pequeño, quizás de sexto o séptimo, se queja de que en su equipo no le pasan el balón, por lo cual le grita a uno de su equipo “venga perra”, demandando que le hagan un pase (Estudio etnográfico, Ibagué).

Tal como se evidencia en este último testimonio, el uso de un lenguaje agresivo y ofensivo también aplica cuando se trata del género masculino al femenino, constituyéndose en una forma habitual de relacionarse, por lo que no son objeto de interpelación, a pesar de su carácter dañino. Justamente a esta naturalización se refiere el/la observador/a en el estudio etnográfico.

La reflexión por la incorporación del enfoque de género para promover ambientes libres de violencia y discriminación, sigue ausentándose del escenario escolar y el silencio se hace cómplice de la reproducción de prácticas sexistas y discriminatorias, más aún, de los efectos de tales prácticas en el respeto y el reconocimiento de las mujeres como actoras legítimas y en la reducción de brechas para el desarrollo y el empoderamiento social (Estudio Etnográfico, Soacha).

Si bien, algunas de las niñas y adolescentes señalaron que estas palabras no se dirigen a ellas directamente, es preciso resaltar que la presencia de estas agresiones atenta contra las estudiantes en su conjunto, lo que ha permitido que se “normalice” su uso y, con ello, se organice un “aparato” comunicativo y de relacionamiento con otros/as. Estas agresiones atentan contra la integridad de las estudiantes, en particular, en lo relacionado con la sexualidad y el cuerpo; ámbitos que muestran un juzgamiento frente a cómo se perciben las mujeres, las relaciones que tienen y las parejas o compañeros/as que las acompañan.

Otro tipo de expresiones que se presentaron en las observaciones y los grupos focales están relacionadas con el uso de palabras asociadas a lo femenino como mecanismo de afectación y daño frente a los estudiantes masculinos. Tal como se indicó en capítulos anteriores, en varios de los Establecimientos Educativos se pueden rastrear algunos estigmas y estereotipos asociados a las mujeres (debilidad, emotividad, delicadeza,

fragilidad), los cuales son utilizados para “ofender” a otros compañeros, en particular, niños y jóvenes. En una de las instituciones educativas se observó que los/las estudiantes, incluso algunos/as docentes, han interiorizado las burlas, chistes, bromas y comentarios despectivos en los que se usa lo femenino.

En una de las clases (...) se observó lenguaje sexista y burlas que tenían que ver con el género. El profesor le pidió a un estudiante que eligiera a una mujer para hacer unas parejas, varios estudiantes señalan a un compañero y dicen “a ella” y se rieron. Nadie más en la clase se rio de esta situación y el docente la dejó pasar sin darle importancia o hacer un correctivo pedagógico (Estudio Etnográfico, Floridablanca).

Tal como se observa en el relato, existen dentro de las aulas prácticas de discriminación centradas, no sólo, en las niñas y adolescentes, sino en lo que representa o significa “ser mujer”; representaciones que están relacionadas con las construcciones histórico-culturales frente a lo femenino y la subordinación ante las “masculinidades”. Justamente, estas representaciones están enraizadas en el entramado social de las comunidades, el cual puede revelarse a partir de los ritos, costumbres y productos culturales que se “consumen” en una sociedad. Al respecto, Fainsod indica:

Las instituciones juegan un papel protagónico en la gestión de discursos y prácticas de socialización y subjetivación que clasifican a los actores sociales y los colocan en diferentes situaciones – dañar/ser dañado, apropiar/ser apropiado- según sus posiciones de clase, género, étnicas. Las instituciones sociales reproducen y producen constantemente significados y valores de género, donde la naturaleza constituye una de las argumentaciones más recurrentes para explicar los procesos que allí tienen lugar, con sus efectos en las experiencias sociales de quienes pasan por ellas (Fainsod, 2009).

En los estudios etnográficos se observó que, en ceremonias como la celebración del día de la mujer, se encontraron algunas prácticas que refuerzan los estereotipos y estigmas asociados a lo femenino, los cuales definen la manera como se “perciben” a las mujeres (niñas y adolescentes). Al respecto, se encontró la siguiente anotación en uno de los informes etnográficos:

El ambiente da muestras de un arraigo fuerte de la visión tradicional de las mujeres, asociada a la belleza (...). Esta práctica es reforzada en acciones puntuales tales como el reproducir la dinámica de “celebración del día de la mujer” al margen del contexto histórico y del sentido ético-político de la conmemoración. Durante esta jornada se realizó una serenata de mariachis que entonaron canciones sexistas dentro de las que se entonaron “Las mañanitas”, “Mátala” y “Mujeres divinas” que fueron coreadas por toda la audiencia con coros como: “a las muchachas bonitas, te las cantamos a ti” o “Mátalas, con una sobredosis de ternura, asfíxialas con besos y dulzuras,

contálgialas de todas tus locuras. Mátalas con flores con canciones no les falles que no hay una mujer en este mundo que pueda resistirse a los detalles (Informe Etnográfico, Ibagué).

En los grupos focales, los niños y adolescentes reconocen que ellos mismos utilizan este lenguaje sexista, en especial, cuando se relacionan para actividades físicas y deportivas. Así, algunos de los estudiantes que participaron en los diálogos, indicaron que utilizan algunas asociaciones a lo femenino cuando se trata mostrar falta de habilidad de un compañero en medio de las competencias o juegos que establecen. Entre las expresiones que se evidenciaron se encuentran:

"Patea como niña", "Un niño le pega al balón y le pega suave...", "le pegó como una niña" (Grupo Focal, Cartagena).

El tercer tipo de expresiones que se evidenciaron en las interacciones de los y las estudiantes son aquellas relacionadas con palabras en las que se hace alusión a la identidad sexual para agredir a un compañero o compañera. Al respecto, se encontró que algunos/as estudiantes utilizan expresiones como "gay" u "homosexual" para denotar, en forma peyorativa, algunos rasgos y cualidades que tiene un niño o adolescente; rasgos que están asociados a los diferentes estereotipos que estos/as tienen sobre lo masculino y lo femenino.

Así, estudiantes y docentes tienen interiorizados un conjunto de cualidades esperadas que "definen" cómo se considera a un individuo en virtud del género al que pertenecen. Cuando un niño, niña o adolescente se aleja de este prototipo o esquema que, socialmente se le ha asignado, aparecen burlas y comentarios ofensivos con los que se busca agredir al otro/a por ser diferente o por no cumplir con estos "rasgos" que se han definido socialmente para lo masculino o lo femenino. En uno de los grupos focales se expresó lo siguiente:

¿Cuáles son las expresiones de lenguaje sexista que más se escucha aquí en el colegio?: Gay; - Marica; "Quebrate galleta"; "Se le cayeron las plumas"; " Marimacha"; " Severa flor" (Grupo Focal con Hombres, Medellín).

La presencia de estas expresiones, dentro y fuera del aula, contribuye a la reproducción de esquemas de vulneración y daño, los cuales han sido enmascarados tras chistes y bromas que los y las estudiantes consideran inocentes. Por ello, la Guía 49 (2013) reconoce la importancia que tiene el lenguaje en la continuidad de esquemas de subordinación basados en la subvaloración del otro.

Debido a esto, se ha identificado que el lenguaje es un elemento importante en la socialización y construcción de las relaciones de género, es decir, que gracias a la manera como se usan las palabras y expresiones para referirse a un género u otro, las niñas, niños y adolescentes aprenden lo que significa ser mujer u hombre en la sociedad (Pérez, 2011). Por ejemplo, afirmaciones como “las mujeres son malas para las matemáticas” o “los verdaderos hombres no lloran”, ayudan a perpetuar ideas preconcebidas sobre las capacidades y características de un género u otro. (...) Con relación al uso del lenguaje cotidiano en la escuela, es fundamental que dentro de los acuerdos que se realicen en el manual se plantee la cero tolerancia al lenguaje sexista y la promoción de un lenguaje incluyente para ambos sexos (Ministerio de Educación, 2013).

2. Uso de lenguaje incluyente dentro de los Manuales de Convivencia Escolar

Frente al uso de lenguaje incluyente dentro del Manual del Convivencia, encontramos el caso de la IE de Soacha, en donde algunos apartados, específicamente aquellos que se derivan de las referencias de sentencias y leyes, hacen distinción entre niñas y niños. Sin embargo, en los apartados que corresponden a descripciones propias de la Institución, el lenguaje se vuelve totalizador, ya que la referencia de lo masculino se presenta como “suficiente” para dirigirse a niñas y niños. Al respecto, la Guía 49 señala:

Con relación al uso del lenguaje cotidiano en la escuela, es fundamental que dentro de los acuerdos que se realicen en el manual se plantee la cero tolerancia al lenguaje sexista y la promoción de un lenguaje incluyente para ambos sexos. Por ejemplo, se puede plantear un acuerdo sobre el no uso de piropos dentro de la escuela, y la promoción del uso de palabras y expresiones incluyentes y no discriminatorias para referirse a las mujeres (Pérez, 2011). De la misma manera, se puede desestimular el uso peyorativo de palabras referentes a la orientación sexual entre los hombres, como lo son palabras como ‘mariposa’ o ‘niña’ que se utilizan entre los hombres para descalificarse, pues estos plantean un referente negativo sobre el hecho de ser homosexual o de ser mujer y, adicionalmente, impiden que los hombres tengan actitudes o expresiones emocionales naturales y diversas (Ministerio de Educación, 2013).

En el caso de la IE Indígena, el Manual de Convivencia no hace uso del lenguaje incluyente, ya que no nombra, en ninguno de sus apartados, a las mujeres que integran la institución educativa. Asimismo, llama la atención que, en este cuerpo normativo, también se evidencia que la visibilidad de las mujeres es reciente, ya que las niñas y adolescentes indígenas comenzaron a acudir al Colegio desde hace poco, por lo cual estuvieron ausentes de la dinámica histórica del Establecimiento.

Por su parte, el Manual de Convivencia de la IE de Cartagena, fue recientemente actualizado incorporando las reglamentaciones establecidas frente a la convivencia escolar.

Adicionalmente, cuenta con un mecanismo denominado Acuerdos y Normas de Convivencia Escolar en el Aula (ANCA) que se construye, junto con las y los estudiantes de cada curso al inicio del año, con el acompañamiento de la directora o el director de grupo. Si bien, es una estrategia que intenta promover la participación de las y los estudiantes en la definición de normas, ellas y ellos señalan no sentirse incluidos o convocados a determinar las reglas de convivencia.

Resulta contrastante que si bien, la rectora y las/los docentes señalan que el momento de elaboración de los ANCA es participativo y entusiasta por parte del estudiantado, pues tienen la oportunidad de proponer los puntos que consideran más relevantes para construir una buena convivencia, los/las estudiantes no ven como relevantes los ANCA, debido a que casi ninguno recuerda que fue lo que se acordó en su salón. Algunos niños, niñas y adolescentes indicaron que en el proceso no se contó con su participación, ya que ellos y ellas se limita a hacer una cartelera, pero, que las normas ya vienen impuestas desde la rectoría o desde el área de orientación que, son quienes deciden cual es la metodología a utilizar.

Aunque en las entrevistas realizadas a los miembros de la IE de Envigado se plantea de manera reiterada que el enfoque de género es transversal y una apuesta institucional, el Manual de Convivencia no realiza ese compromiso de manera directa ni textual. Así, al realizar la revisión, se encuentran en él referencias frente al derecho a la no discriminación por razones de género, pero no se encuentran orientaciones en la que se incorporen este tipo de términos; “Respetar a toda la comunidad educativa, en sus características personales, étnicas, religiosas, culturales, políticas y de orientación sexual, entre otras” (IE Envigado, s.f.).

En este sentido, el Manual avanza en señalar, como derechos específicos, los relacionados con la diferencia de sexo y la orientación sexual, sin esclarecer lo referente al género, lo que no les permite distinguir, con claridad, como se abordan las situaciones propias a las violencias contra las niñas y jóvenes. En materia de lenguaje incluyente, el Manual sólo en su presentación hace uso de recursos lingüísticos para nombrar a las niñas y las jóvenes. Sin embargo, en el resto del documento se hace uso del universal masculino en el lenguaje, en donde ni siquiera al enumerar las situaciones de violencias por orientación sexual o las situaciones que afectan la “integridad y formación sexual” se nombra a las mujeres y a las niñas como posibles víctimas de estos hechos en caso de que ocurran.

Precisamente, no sólo a partir de la lectura del Manual, sino con ocasión de las entrevistas realizadas, se evidenció que dentro de la institución educativa se equipara la violencia contra las mujeres con las violencias de género; situación que ha llevado a reflexionar alrededor de la diversidad de identidades de género y de orientaciones sexuales dentro de una categoría “género”, lo que desdibuja la necesidad de reconocer, identificar y visibilizar las múltiples formas en las que las estudiantes ven vulnerados sus derechos humanos por el hecho de ser mujeres.

En Ibagué, el Manual de Convivencia es considerado un código de conducta y un protocolo para orientar las actuaciones cuando se presentan situaciones críticas en la institución educativa. Efectivamente, el Manual incorpora en sus capítulos II, III y IV los parámetros contenidos en la Guía 49, en el estricto cumplimiento de la Ley 1620 de 2013 en lo relacionado con el Comité de Convivencia y las rutas de promoción, prevención y atención (incluidas las definiciones de las tipologías de las situaciones que afectan la convivencia escolar).

Dentro de las situaciones descritas, se contempla el abordaje de las agresiones sexuales y el acoso (incluido el acoso sexual) por redes sociales. No se da cuenta de un abordaje desde la atención como tal, sino de asistir o acompañar a las posibles víctimas ante situaciones que vulneren los derechos de las y los integrantes de la comunidad educativa. En el apartado siguiente se establece que en caso de infracciones y violación a las normas se cuenta con un conducto regular para sancionar al agresor y acudir a las autoridades cuando ello involucre un delito.

Si bien, se evidencia el respectivo ejercicio de revisión y actualización del manual, el documento no está elaborado con lenguaje incluyente, pues sólo en su presentación se nombra que el mismo busca “contribuir en la implementación de ambientes de aprendizaje que guíen a las niñas, los niños y los jóvenes hacia su realización personal” y en el título del capítulo I: “responsabilidades de la institución, los directivos docentes, los docentes y acudientes y/o padres/madres de familia” (Manual de Convivencia Ibagué). Por lo demás se apela al lenguaje masculino para generalizar cada uno de los roles: rector, el docente, los estudiantes.

Asimismo, el Manual tampoco señala en ninguno de sus apartados las circunstancias en las cuales las situaciones de agresión sexual, acoso o violencia física constituyen violencias o agresiones contra las mujeres o por razones de género pues no son unas situaciones específicas que se encuentren textualmente explícitas en el documento.

3. Prácticas cotidianas dentro del espacio escolar: interacciones, comportamientos y patrones visuales

Uno de los aspectos fundamentales en el proceso de observación etnográfica, así como en la deliberación con estudiantes fue la identificación de prácticas y formas de interacción en las que se evidencia un relacionamiento particular entre hombres y mujeres. Así, dentro de este análisis, aparecieron tres ámbitos de reflexión frente a la presencia de situaciones que muestran diferencias entre niños, niñas y adolescentes: i) el porte del uniforme como factor homogenizante y/o diferenciador; ii) ocupación de los espacios físicos en relación con la tipificación de acciones asociadas a uno u otro sexo y iii) delimitación de actividades en virtud de los rasgos estereotipados del género.

Inicialmente, en las observaciones etnográficas se encontró que algunos/as estudiantes, docentes y directivos docentes encuentran en el uso del uniforme el mecanismo que permite “homogenizar” a los estudiantes, lo que consideran, puede minimizar la presencia de burlas y comentarios sobre otros/as compañeros/as. Precisamente, al analizar los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas se pudo verificar que los y las maestros/as encuentran en el porte del uniforme no sólo un aspecto que constituye identidad y pertenencia institucional, sino que aporta en el fortalecimiento de la convivencia, ya que forma a los y las estudiantes en un criterio sobre el cumplimiento de normas, así como en la posibilidad de reconocer y diferenciar al otro/a.

No obstante, algunos/as entrevistados/as señalan que existe mayor exigencia frente al uso del uniforme hacia las niñas y adolescentes, particularmente, en lo que refiere a la altura de la falda. En varias conversaciones se identificó la presencia de adjetivos en los que la mujer es considerada “objeto de deseo sexual” por lo que se necesita “cuidar” de no revelar “más de lo necesario” o “normal”. A manera de ilustración, en una de las anotaciones de la observación etnográfica se pudo observar:

La rectora, mientras nos mostraba el lugar y nos presentaba a diferentes actoras y actores del Colegio, iba confrontando a las estudiantes que se encontraba en el camino, donde les reclamaba sobre el largo de su falda. Cuando se profundizó frente a la insistencia de medidas, sanciones y llamados de atención al respecto, se argumentó a partir de un sesgo de género que señala el peligro de usar faldas cortas (Estudio Etnográfico, Ibagué).

Tal como se observa en el fragmento extraído, el código de vestido se constituye en un factor determinante para la extensión y reproducción de prácticas sexistas y refuerzo de

estereotipos acerca de lo femenino. Esta situación se presenta en al menos dos sentidos. Inicialmente, se considera que las niñas y adolescentes pueden destacar su feminidad a partir del uso de una pieza convencional como la falda, lo que resalta la existencia de un “prototipo” de belleza de las mujeres asociado al cuerpo.

Seguidamente, encontramos que la predominancia que se da a la altura o el porte de la falda incide en la justificación de acciones de acoso y violencia sexual, las cuales reproducen imaginarios sociales en los que se considera que las “mujeres contribuyen con su forma de vestir a que estas situaciones pasen”. Tal como se enunció en el apartado anterior, los entornos educativos están rodeados de un conjunto de imaginarios y representaciones sociales, en los cuales, la identidad de las niñas y adolescentes está definida en relación con los atributos y rasgos físicos que, históricamente, se han aceptado como condición para lo femenino. A continuación, se presenta un extracto de un estudio etnográfico en el que se revelan estas prácticas.

No importa que prefieran llevar pantalón, las niñas están obligadas a vestir con falda y dentro de las justificaciones alrededor de este tema, dentro del cuerpo docente y las estudiantes, está la asociada fundamentalmente con la feminidad. Esto es particularmente evidente en las entrevistas y el grupo focal. Esta prenda escolar, pese a no ser considerada cómoda, sigue siendo referente de cómo deben ser las mujeres, pues llevarla también implica actuar, moverse y mostrarse de determinada manera. Por un lado, durante su uso, las niñas no practican actividad física alguna en los periodos de receso y si lo hacen cuando están en sudadera. Por otro lado, acciones cotidianas como sentarse, agacharse o ponerse en un lugar alto las hace o inhibirse de hacerlo con naturalidad o son juzgadas u observadas por otros (los niños que las miran y objetivan; los y las docentes que señalan su comportamiento como inapropiado, exhibicionista o descuidado) (Estudio Etnográfico, Ibagué).

En este sentido, exigir el uso de falda a las niñas y asegurar, al mismo tiempo, que es un factor de riesgo y vulnerabilidad ante agresiones sexuales, plantea un prejuicio que responsabiliza a las mujeres y a las niñas de ser víctimas de violencia y no recae sobre el agresor o la comunidad y su deber de sancionarla y no justificarla. Tal como se observa en el fragmento, en la IE de Ibagué, donde la norma de portar el uniforme se cuida de manera rigurosa por parte de las directivas, también se evidencia en diálogo con la coordinadora de convivencia, un trato diferenciado entre niñas y niños. Mientras que en las niñas se les exige que no muestren sus cuerpos, a partir de acciones como ajustar la jardinera o usar tallas pequeñas, en contraste, en los niños se verifica que no realicen alteraciones en el ancho de las prendas y que la camisa permanezca dentro del pantalón.

Las estudiantes son las primeras en exigir, en algunos Establecimientos Educativos, eliminar este tipo de prenda en el uniforme, ya que encuentran en ella una potencial amenaza dentro del ámbito público fuera de la institución. Así, algunas de las niñas y adolescentes entrevistadas indican que debido al uso de la falda se ven sometidas al acoso callejero, el cual es producto, justamente, de la presencia de los estigmas y estereotipos descritos en el seno de la vida social y comunitaria. En este sentido, el colegio se debe constituir en un entorno de protección ante las posibles amenazas que pueden enfrentar en los entornos comunitarios, disponiendo el cuerpo y la mente para resistir ante la continuidad de estas formas de violencia.

En uno de los planteles educativos observados se pudo identificar que el uso del uniforme estaba determinado por aspectos de practicidad y facilidad para todos/as los/las estudiantes, lo que genera condiciones de equidad en el uso y porte de prendas escolares. En este sentido, la selección del uniforme no responde a un criterio estético construido socialmente (prototipos de lo femenino y lo masculino) sino a las condiciones del contexto, así como a la función que cumple para el buen logro y desarrollo de las actividades académicas.

El uniforme del colegio es una sudadera azul y una camiseta blanca, casi todos los estudiantes (y docentes) van al colegio con botas pantaneras (por el invierno según fue manifestado por los y las docentes). El uniforme es el mismo para hombres y mujeres y no responde a la cultura NASA, sino a unos criterios de facilidad para todos y todas. En general no se ve exigencia alguna con el uso del uniforme ya que muchos estudiantes llevan sacos de colores y esto no es penalizado. Es más, los docentes no lo ven como algo negativo, sino que, al contrario, animan al uso del saco ya que el uniforme no lo tiene y en invierno el frío puede hacer que se enfermen con facilidad (Estudio Etnográfico, Floridablanca).

Otro tipo de prácticas cotidianas que están asociadas a la distinción de los y las estudiantes en virtud de su sexo es la ocupación y distribución de espacios institucionales. Tal como se identificó en las observaciones y las entrevistas, algunos lugares del plantel educativo han sido “tomados” por los hombres y otros por las mujeres, en relación con las actividades que realizan o que “se considera” deben desarrollar. Inicialmente, la diferenciación y “toma de espacios”, en virtud de las diferencias de género, se hace evidente en la IE de Soacha, a partir de la relación entre el número de niñas y niños. Tanto en grados como a nivel general es aproximadamente 48%-52% y la proporción y distribución de los entornos: las niñas y adolescentes utilizan menos lugares de encuentro y reunión en descanso, mientras los niños se organizan en un mayor número de espacios

Justamente, en el caso de la IE indígena⁷⁸, ubicada en Floridablanca, se encontró que, en la interacción en diferentes espacios, las estudiantes muestran menor apropiación de los espacios. En particular, se logró identificar que esta comunidad, las mujeres asisten a la escuela desde hace poco (este es un colegio de tan solo 18 años y las mujeres siempre han sido minoría y han ingresado más recientemente) lo que exige la focalización de medidas para la incorporación y acompañamiento de las estudiantes dentro de la institución y sus dinámicas.

Por su parte, en la IE de Cartagena se identificó un rasgo peculiar durante los descansos en bachillerato, ya que, en el sitio que disponen para la compra de alimentos, se hace una fila de hombres y una de mujeres para el proceso correspondiente. Cuando se indagó al respecto, manifestaron que no saben por qué se procede de esta forma, indicando que “así ha sido siempre”. La rectora indicó que desconocía esta organización, al igual que la orientadora.

Sin embargo, el coordinador de convivencia reconoce el suceso, frente al cual señala que la medida se implementó para imponer orden, ya que “las niñas son más juiciositas” y esto hace que sea más fácil controlar y vigilar sólo a los hombres. A pesar de que los estudiantes no sabían exactamente el porqué de esta medida, en su afán por tratar de explicarlo terminaron indicando que las mujeres se sienten mal cuando en la fila un hombre les toca la cola y, quizás, éste hubiese sido el motivo de la distinción.

Ambas explicaciones denotan que existe un tema de género inherente al uso del espacio pues, por lo menos en este contexto, pareciera que hombres y mujeres deben estar separados por la dificultad que muestran algunos estudiantes para comportarse bien. Al igual que en otras medidas descritas para hacer cumplir las reglas (uniforme, orden) no se hace un trabajo específicamente que propenda por reflexionar y apropiar el trasfondo de la necesidad de evitar situaciones que atenten contra las normas establecidas, sino que se imponen medidas para asegurar que se minimicen las posibilidades de ocurrencia.

Las imágenes que se presentan a continuación evidencian esta ocupación o diferenciación de espacio: los estudiantes (niños y jóvenes) ocupan la cancha desarrollando una actividad física, mientras las mujeres se encuentran en el sector de gradas compartiendo en grupos.

⁷⁸ Como pudo determinarse, a partir de las charlas informales sostenidas en la institución educativa, la cosmovisión de este grupo ancestral considera que el fin es conseguir un buen marido, casarse y tener una familia. Estos principios alejan a las mujeres de estudiar, por lo que según manifestaron, varias estudiantes se han retirado, en los grados novenos o décimo, por estar en edad de buscar un buen esposo. Este pensamiento hace que las mujeres no asistan, en gran proporción al colegio y cuando lo hacen, no vean importante la formación académica, sino únicamente la formación en labores que les van a permitir ser buenas esposas en el futuro.

Al indagar con algunas estudiantes por esta organización indicaron que el juego que realizan los niños y adolescentes es muy brusco y nos les gusta, además de “no verse bien para una mujercita”.

Ilustración 3. Observación descanso, Institución Educativa Buenos Aires, Soacha



Fuente. Estudio Etnográfico, Soacha

Al respecto, una de las investigadoras señala que los estereotipos que se han consolidado alrededor del ser mujer han hecho que se tomen medidas discriminadas y particulares para tratar a las niñas y adolescentes.

Llama la atención que el trasfondo de ciertas medidas tomadas para regular comportamientos en el colegio se basan en prejuicios que asignan a las mujeres atributos innatos y estereotípicos como la delicadeza, el juicio y la obediencia que impiden poner en escena distintas formas de ser mujeres, pero también que estos valores pueden llevar a celebrar la sumisión y reforzar la idea del sexo débil (Extracto del diario de campo registrado en el Estudio Etnográfico de Cartagena).

Tal como se observa en las imágenes, en la IE de Soacha se evidenció que a los niños no les gusta compartir muchos sus espacios con las niñas, espacios que al parecer consideran como propiamente suyos, particularmente cuando juegan “en serio”. Previo al inicio de las clases, una chica intentó incorporarse a un juego de ping pong en el cual sólo están participando niños. Uno de ellos le niega la posibilidad de participar “por mala” a lo que ella hace el ademán de lanzar un golpe sin realmente hacerlo mientras el mismo chico le dice “por boba”.

En la IE de Ibagué, se evidencian imaginarios frente a que determinadas actividades físico-deportivas continúan siendo específicas de género, lo cual tiene un impacto directo sobre el uso del espacio. La observación permite entender que prevalece la idea de que los niños hacen más cantidad de actividad física que las niñas, no sólo porque tengan una aptitud

socialmente construida por los deportes sino porque tienen mayor oportunidad de realizar actividad física, en las clases correspondientes y en los descansos, mientras que las niñas sólo lo hacen cuando tienen educación física o si de manera ocasional llevan ropa de cambio para los descansos, pues aun si llevan pantaloneta bajo las faldas, les llaman la atención las y los docentes si esta se les levanta.

Asimismo, los niños manifestaron que a las mujeres “sólo les gusta hablar de bobadas” y que la charla es cosa de ellas. También manifestaron que algunas de las niñas y adolescentes no saben jugar porque lo suyo “no es lo físico” por lo que es mejor que se dediquen a sus cosas. La interiorización de estas formas de clasificación o distinción de lo femenino y lo masculino retorna, nuevamente, a la presencia de estigmas o estereotipos como la fuerza de los niños y jóvenes frente a la delicadeza de las niñas y adolescentes; situación que ocasiona que se perpetúen y reproduzcan relaciones de exclusión y desigualdad en las que predominan la superioridad de un sexo sobre el otro:

En la interacción en diferentes espacios se denota que las estudiantes tienen menos apropiación de los espacios (...). Las niñas tienen una forma particular de desplazarse hacia lugares más periféricos durante los descansos y cuando están en clase se hacen en el centro o al frente. Los niños ocupan las zonas deportivas y de juegos mientras ellas se sientan a conversar en su mayoría (Estudio Etnográfico, Medellín).

Precisamente, en las conversaciones con los y las estudiantes, en los grupos focales, se encontró que algunos señalan que, recientemente, se ha dado un cambio en los rasgos o cualidades que se creen definen o caracterizan a una niña o niño. Así, algunos/as estudiantes indicaron que hay momentos y eventos en donde los roles de fuerza los han desempeñado las mujeres (deportes) y algunos hombres buscan tener una personalidad más calmada y tranquila para asumir actividades o situaciones (profesiones específicas). Esto según algunos/a alumnos, indica que no puede caracterizarse a un niño o niña de forma tajante y homogénea, ya que sus actitudes, emociones y comportamientos responden a distintos factores y contextos.

Al respecto, es preciso recordar que una educación para el ejercicio responsable y autónomo de la ciudadanía debería dar lugar a la reflexión frente al uso de lo público en todas sus formas. El silencio es reproductor de cómo deben relacionarse las mujeres en lógicas que reducen y confinan a ámbitos privados, reservados y reducidos. Esta relación se mantiene presente en las dinámicas de representación de las mujeres en el ejercicio de la participación.

En los grupos focales se encontraron expresiones como “*ahora son ellas las que agreden, las que buscan y las que pelean*”, lo que pone en evidencia que existe una naturalización de la agresión por parte de estudiantes hombres, pero una sanción social cuando se presenta desde estudiantes mujeres. Por ello, indica una investigadora, posterior a la observación:

En este orden de ideas no es suficiente con que las instituciones educativas promuevan marcos de integración e interacción sin distinción entre hombres y mujeres. Es preciso reconocer otras dinámicas de exclusión y discriminación asociadas a otras dimensiones (Estudio Etnográfico, Cartagena).

Este cambio en la percepción frente a cómo son las mujeres y los hombres, también se observa en la rivalidad entre las mujeres, lo que las lleva, tal como se enunció en la sección del lenguaje, a que se “acusen” con expresiones despectivas como “perra”; expresiones que se manifiestan visualmente, a través de letreros y escrituras en espacios públicos. Para los y las estudiantes de uno de los Establecimientos Educativos observados, la presencia continua de mensajes ofensivos, en el marco de las relaciones entre mujeres es producto de las “nuevas actitudes” que estas han tomado:

Porque no se dan su lugar y se ponen a pelear por nosotros (Estudio Etnográfico, Soacha).

Esta situación también se presenta en el Establecimiento Educativo indígena que se observó, donde varios patrones visuales informales reflejan la construcción social que hay frente a la enemistad de las mujeres, a partir del cual se hace presente el estereotipo asociado a la competencia por los hombres. Esto incide en la posibilidad para reconocer la capacidad que tienen las mujeres para construir lazos fundamentados en la solidaridad y la empatía. En el caso de la IE de Cartagena, se perciben situaciones similares, particularmente en los baños de niñas y adolescentes, donde se alcanzan a leer mensajes que usan lenguaje peyorativo y sexista dirigido a mujeres con nombre propio, lo que parece indicar la presencia de prácticas de agresión y confrontación entre ellas, en las que se apela a palabras frente a su sexualidad.

Debido a las características de la sociedad patriarcal, la rivalidad entre mujeres está asociada a una estructura en función del sexo, donde el rol que se le da al hombre es un papel dominante, de sustentador o cabeza de familia, mientras que la mujer ha estado, tradicionalmente, subordinada y mantenida por el varón. Ese contexto pone a las mujeres en competencia que se expresa, en el caso de la IE de Cartagena en que los chismes, las disputas y los conflictos entre las compañeras tienen orígenes que se construyen a partir de estereotipos de lo que deben ser las mujeres: estar con el mejor partido, ser reconocida

como la más linda, juzgar a las mujeres que se encuentran en “enredos” afectivos y no a los varones que también hacen parte del mismo.

Finalmente, encontramos aquellas prácticas cotidianas que están asociadas a la presencia de rasgos estereotipados como la fuerza, dentro de las cuales encontramos la delimitación ya no sólo de los espacios, sino, también, de las actividades en las que pueden y “deben” participar los hombres y mujeres. Al analizar los hallazgos obtenidos en los estudios etnográficos se observó que las actividades físicas y de deportes, en particular el fútbol, están asociadas a un conjunto de características corporales que se definen en relación con el sexo al que pertenece un/a estudiante. Si bien, estos rasgos no tienen una diferenciación o distinción netamente biológica, su “discriminación” corresponde a un imaginario social que implica delimitar las habilidades a un sexo en particular.

En una de las instituciones educativas observadas se encontró que las niñas y adolescentes se han convertido en parte fundamental para practicar y organizar actividades deportivas, ya que reconocen el gusto y aptitud que tienen muchas de ellas para este desempeño físico. Este “terreno” que han ganado las mujeres dentro del plantel educativo y, en especial, dentro de las interacciones sociales que históricamente se han designado como masculinas muestra la transformación que han vivido los y las estudiantes al reconocer que todos están en la capacidad de desarrollar su potencial físico y corporal. Al respecto, en el estudio etnográfico se menciona:

Los estudiantes hombres no se burlan de sus compañeras y muchos de ellos están pendientes de lo que sucede en el partido y celebran con entusiasmo los goles. Se percibe que no existe competencia por el espacio, sino que puede ser distribuido y se promueve la aceptación de todos y todas en el mismo. En el primer descanso los y las estudiantes del colegio están en las canchas, son tres espacios para jugar fútbol y uno para jugar voleibol. Las mujeres ocupan una de las canchas de fútbol, el resto de espacios son ocupado por hombres (Estudio Etnográfico, Floridablanca).

En algunas de las observaciones se encontró que existían actividades destinadas sólo para las niñas y adolescentes en relación con su habilidad para el decorado, el embellecimiento, el cuidado y la disposición, mientras otras como la logística de eventos se asigna a los hombres por su fuerza física. Así, la asignación de roles dentro de las actividades institucionales, así como la participación en diferentes acciones, está determinada por estos “rasgos estereotipados” que, en el imaginario colectivo, definen al niño, niña o adolescente. Por ello, aún se mantiene, en distintos espacios escolares la idea de “mujeres cuidadoras”

dentro de las aulas, las cuales asumen esta responsabilidad porque responden a esa “idea materna” que las rodea.

Existe una división sexual del trabajo escolar, particularmente cuando se asignan roles y responsabilidades en el trabajo por grupos, donde las niñas y las jóvenes desempeñan labores de cuidado y decoración. En el primer caso, las labores de cuidado se dan cuando las estudiantes son las que más se involucran en procesos de representar o participar en actividades de la comunidad educativa, en tanto son las que “se preocupan por el bienestar del salón” o por lograr sacar adelante alguna festividad. En este caso, se evidencia que no siempre el hecho que las niñas y las jóvenes se propongan voluntarias para organizar o llevar a cabo actividades, significa que son más participativas o empoderadas, sino que representan de alguna forma la dinámica de reproducción del rol de cuidadoras de su comunidad (escolar). En el segundo caso, las actividades de decoración, muy ligadas al rol anterior, apelan al estereotipo de que las mujeres se ocupan más de lo estético que de otros asuntos “más profundos”. En los grupos focales las que elaboraron las carteleras fueron las mujeres y cuando se organizan eventos las encargadas de esta labor son igualmente ellas, mientras los niños asumen las labores de “organizar las ideas para la exposición” o “hacer el trabajo físico para los eventos” (Estudio Etnográfico, Envigado).

Tal como se observa en el relato anterior predomina, en las observaciones realizadas, la *asignación automática y naturalizada de roles asociados al género*, situación que no es advertida por docentes o estudiantes. Así, en la IE de Envigado, se evidencia una división sexual del trabajo escolar, particularmente, cuando se asignan roles y responsabilidades, en los que predominan los estereotipos asociados a la función cuidadora y materna de las niñas y adolescentes. La naturalización de roles se refleja también, en la resistencia a dinámicas de integración entre niños y niñas, particularmente cuando se trata de áreas que típicamente apelan a cualidades asignadas a los niños como son los deportes o los juegos de competencia.

Asimismo, en el caso de la IE de Cartagena, se observó la diferenciación en las conductas y las normas que son exigibles a las mujeres en razón de sus virtudes “innatas”. Llama la atención que, el trasfondo de ciertas medidas tomadas para regular comportamientos en el colegio está basado en prejuicios que asignan a las mujeres atributos “naturales” a su condición femenina, entre los cuales se encuentran rasgos estereotipados como la delicadeza, el juicio y la obediencia. Esta diferenciación impide poner en escena distintas formas de ser mujer, pero también, estos valores pueden llevar a celebrar la sumisión.

Para culminar este capítulo, es importante señalar que en varios de los Establecimientos Educativos se están desarrollando campañas para disminuir los riesgos ante situaciones que afectan la convivencia escolar, en particular, aquellas que corresponden a alguna

forma de violencia. Entre estos patrones visuales que buscan fomentar mejores relaciones se encuentran acciones focalizadas en sancionar la violencia, así como la promoción de acciones para la convivencia. A continuación, se exponen algunos ejemplos de estas piezas comunicativas para el fomento de la convivencia.

Ilustración 4. Patrones visuales, Institución Educativa de Ibagué



Fuente. Estudio Etnográfico, Ibagué

4. Prácticas pedagógicas: participación de niños, niñas y adolescentes

Al analizar los resultados derivados del proceso de observación en los Establecimientos Educativos se encontró que en algunos de ellos existe una “división sexual” del trabajo académico; división que está relacionada con los rasgos estereotipados abordados en la sección anterior. Así, al acercarse a los y las docentes a indagar acerca de la participación equitativa de mujeres y hombres se encontró que predomina la idea de que las mujeres son más responsables e inteligentes, por su delicadeza, disposición y organización, mientras que los hombres son más desjuiciados porque tienen una predisposición a “la indisciplina y el desorden por su carácter”.

Debido a esta concepción, presente en algunos/as docentes y estudiantes, existe una mayor participación de las niñas y adolescentes en la organización de las distintas actividades académicas (algunos/as maestros/as señalan que confían más en ellas por su liderazgo para este tipo de acciones). En una de las instituciones educativas observadas se encontró la siguiente situación que ilustra lo que sucede en un aula de clase frente a esta disposición e interés de las estudiantes en el ámbito académico.

Se realizó observación en aula en una clase de química con uno de los grados once, se trata de un repaso de un examen previamente anunciado. La profesora interrumpe su explicación varias veces en distintos llamados de atención: les exige a los niños organizarse la camisa al interior de

los pantalones y decomisa 5 celulares que interactuaban entre sí. La mayoría de las estudiantes están atentas a la explicación, participan, expresan sus dudas o demuestran que ya se han apropiado del tema. Hay un grupo de niños que dicen saber el tema por lo cual no participan en el ejercicio de repaso. Los puestos son dobles, y a pesar de ser un salón mixto, sólo cuatro asientos están ocupados por hombre y mujer. Una de ellas decide cambiar de puesto para evitar la distracción que le proporcionaba su compañero de silla. Como se señaló anteriormente los niños dan lugar a una serie de interrupciones tanto a la profesora como a sus compañeras, no toman en serio el interés que ellas tienen en la materia. En las actitudes observadas se muestra cómo los niños buscan transmitir de manera constante que al parecer no necesitan esforzarse demasiado intelectualmente, algunos alardean de ello y ridiculizan el interés de la mayoría de las niñas por concentrarse en clase (Estudio Etnográfico, Ibagué).

En el relato anterior se puede observar cómo las mujeres del salón tienen un mayor desempeño en el ámbito académico, mientras que los niños y jóvenes se concentran o focalizan en otros aspectos fuera de la explicación dada por la docente. Esta situación pudo ser corroborada en varias observaciones, aunque es preciso señalar que ella no se puede configurar en una generalización que amplíe las brechas de inequidad entre hombres y mujeres, ni tampoco genere estereotipos asociados al logro académico. Justamente, cuando dentro de una observación, en un grupo de estudiantes, los hombres se tomaron la participación activa para la organización de una actividad sin contar con una organización activa de las mujeres se encontraron las siguientes expresiones:

Pero qué, ustedes qué opinan, es que ustedes son las duras para organizar que todo nos quede bonito" (...) "Si, decimos algo, no vamos a quedarnos de brutas, ¿o sí?" Responde una de ellas refiriéndose al mismo grupo (Estudio Etnográfico, Soacha).

Al respecto, la Guía 49 reconoce la importancia de poner atención sobre aquellas prácticas de exclusión y discriminación que traslapadas en el quehacer pedagógico pueden profundizar los daños ocasionados por la segregación de los y las estudiantes. Así, "se incluyen prácticas repetidas de segregación (separar del grupo), de exclusión (impedir la participación en las actividades y toma de decisiones) o de discriminación (establecer barreras o restricciones para el disfrute de los derechos fundamentales)" (Ministerio de Educación, 2013)

Aunque en la mayoría de instituciones educativas se mantiene una estructura formativa unidireccional (docente/estudiante) y homogénea en términos de lo que se imparte a los hombres y las mujeres (los contenidos son iguales para todos los participantes del aula), también se encontró un plantel en el que predomina la división de las tareas escolares en relación con los roles que culturalmente se han asociado a cada género. En la descripción

de la observación que reposa en el informe etnográfico se presenta la siguiente distribución de funciones:

En la clase de agricultura se ve una diferencia clara entre los roles asignados a las mujeres y a los hombres, es importante indicar que esta materia hace parte de los saberes tradicionales que se dictan en el colegio. En una de esas clases, pudimos observar a los y las estudiantes que estaban sembrando frijol y maíz. Los roles asignados a hombres y mujeres eran completamente diferentes. Los hombres tenían tres tareas principales, un grupo estaba estacando y delimitando el terreno; otro estaba abriendo huecos por medio de azadones y el tercer grupo ponía las semillas de frijol y maíz. Las mujeres eran las encargadas del abono, lo cargaban desde su ubicación original (a unos 500 metros) y lo ponían sobre los lugares donde se había sembrado (Estudio Etnográfico, Floridablanca).

Los procesos de enseñanza y aprendizaje se configuran alrededor de un conjunto de saberes y prácticas relevantes en términos del contexto, lo que refleja las formas históricas que se han imbricado en el seno de la vida social y con ello, en las interacciones y comportamientos de las diferentes generaciones. Estos saberes y prácticas son relevantes para la configuración del entramado cultural de una comunidad. Sin embargo, ellas pueden incorporar, en su fundamento mismo, situaciones de inequidad y desigualdad que establecen diferencias entre los y hombres y las mujeres.

Si bien, las narrativas expuestas ponen en evidencia la diferenciación sexual de actividades formativas, las cuales están ligadas con el entorno cultural, también se logra observar la presencia de un “prototipo” de mujer y de hombre, el cual está sesgado por estereotipos físicos y de carácter donde siguen asociándose rasgos como la fuerza, el cuidado, la estética y la rudeza a la identidad de los individuos, las cuales es preciso desalojar del espacio escolar.

Dado que en las observaciones no se evidencia la implementación, por parte de las instituciones educativas, de acciones pedagógicas (curriculares) desde un enfoque de género, se hace necesario desmontar, desde las prácticas de aula, así como a partir de la organización y distribución curricular, la presencia de *rasgos estereotipados* los cuales, aún hoy, se incrustan en los procesos educativos e inciden en la convivencia escolar dentro de los Establecimientos Educativos.

En las dos instituciones educativas observadas que han adoptado modelos incluyentes con personas en situación de discapacidad, se observó mayor conciencia, reflexión y comportamientos que favorecen ambientes educativos incluyentes con las niñas. En el caso de la IE de Envigado se pudo establecer que además hay un abordaje de temáticas

relacionadas con el género, el papel de las mujeres en la historia y el reconocimiento de la diversidad y los derechos humanos de las mujeres. Temáticas que fueron abordadas de forma transversal en áreas como artes, biología y ciencias sociales. Se reconoce el esfuerzo de este Establecimiento Educativo por promover que todo los/as estudiantes participen en las diferentes actividades programadas, para lo cual disponen de estrategias para jalonar la participación de cada todos y todas, reconociendo su diversidad y apelando a sus intereses y expectativas.

2.4.4.5. Aportes del Programa de Convivencia Escolar al CONPES 161

Tal como se mencionó en la parte inicial de este capítulo, la Guía 49 del Programa de Convivencia Escolar se articula con dos de las problemáticas identificadas en el diagnóstico del CONPES 161: i) permanencia, relacionada con la disparidad en las causas de deserción y su aumento en la población femenina; ii) falta de cualificación y capacitación en todos los niveles acerca del enfoque de género en la educación.

Respecto a la deserción escolar, el programa de convivencia escolar aporta en tanto impulsa que los establecimientos educativos actualicen el manual de convivencia previa la realización de un diagnóstico con enfoque de género, implementen la Ruta de Atención Integral para la promoción, prevención, atención y seguimiento de situaciones que afectan la convivencia escolar y cuenten con protocolos para atender situaciones que afecten la convivencia escolar, lo cual es previsible que reduzca la deserción asociada a casos de acoso, violencia u otras afectaciones a las niñas y adolescentes y el embarazo adolescente.

Frente a la falta de sensibilización y cualificación en el enfoque de género, la evaluación evidencia que en el 65% de las instituciones educativas se implementaron procesos de formación a docentes sobre la convivencia escolar y la no discriminación de niñas y adolescentes. Asimismo, el 83,2% de las instituciones educativas realizó procesos de formación con estudiantes, lo que evidencia la puesta en marcha de acciones para favorecer la sensibilización de la comunidad educativa y que ha reportado beneficios en términos de prevenir y atender situaciones que vulneran a las estudiantes, así como prevenir las distintas formas de violencia que se presentan contra ellas.

Sin embargo, estos avances no alcanzan a la totalidad de los establecimientos. Todavía un porcentaje no ha desarrollado las herramientas, no las ha socializado, las tienen, pero no cuentan con enfoque de género o las tiene pero no las aplican en todos los casos. Además

de acuerdo con los resultados de la evaluación parece existir poca apropiación e internalización de las herramientas por parte del cuerpo docente.

Las conclusiones de la Evaluación de resultados del Programa de Convivencia Escolar y prácticas hacia la igualdad y no discriminación de las niñas y adolescentes en las instituciones educativas se encuentran en el Capítulo 4, sección 4.2.4.

2.5. CAPIV, CAIVAS y Línea 155

2.5.1. Las violencias contra las mujeres en Colombia

El derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias ha transitado un camino de reconocimiento en el ordenamiento jurídico colombiano desde la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer mediante la Ley 91 de 1981 y con mucha mayor claridad a partir de la suscripción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), conocida como Belem do Pará y adoptada por el Estado colombiano mediante la Ley 248 de 1995. Con ese marco se desarrollaron algunas normas en relación con diferentes aspectos de la atención y judicialización del delito de violencia intrafamiliar, acompañados del fortalecimiento de la institucionalidad responsable, desde enfoques diversos⁷⁹.

La Ley 1257 de 2008 por medio de la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, establece un “marco normativo integral de prevención, protección, atención y sanción ante todas las formas de violencia contra la mujer en Colombia” (SISMA Mujer, 2016). Pese a su pretensión de integralidad y a reconocer explícitamente el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias, la implementación de esta Ley está rezagada en varios aspectos y se ha realizado de manera incompleta, según se documenta en los informes realizados por la Mesa de Seguimiento a la Ley 1257 y por la Corporación Sisma Mujer (Mesa 2012, 2013 y Corporación Sisma 2016).

⁷⁹Entre ellas, la 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; la Ley 575 de 2000 que reforma parcialmente la Ley 294 de 1996; la Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal y la Ley 1142 de 2007, por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana, que modificó en esos Códigos las disposiciones relacionadas con el delito de Violencia Intrafamiliar.

Posterior a esta Ley se han promulgado la Ley 1719 de 2014 que establece medidas para garantizar el acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y la Ley 1761 de 2015 por la cual se tipifica el delito de feminicidio como delito autónomo y se establecen medidas para su investigación, sanción y prevención.

La violencia contra las mujeres está arraigada en las relaciones estructurales de desigualdad entre hombres y mujeres. Es por tanto un asunto de discriminación y de poder que exige la acción decidida de todos los sectores de la sociedad para su erradicación (Naciones Unidas, 2006). Gracias a la agencia de las organizaciones y movimientos de mujeres alrededor del mundo, la violencia contra las mujeres ha sido reconocida como una violación a los derechos humanos y por ello hace parte de tratados y convenios internacionales que definen las obligaciones que tienen los Estados en relación con la prevención, la sanción y la erradicación de la misma.

En el marco de esas obligaciones y también como resultado de la agencia de organizaciones de mujeres, feministas académicas, la cooperación internacional y la bancada de mujeres del congreso se formuló y promulgó la Ley 1257 de 2008 teniendo como horizonte esa necesidad de erradicar las causas que están en la raíz de la violencia contra las mujeres y que se sustentan en la desigualdad y la discriminación hacia las mismas. En el marco de la formulación del CONPES 161 de 2013, se diseñó también el Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias para las mujeres que contempla acciones de prevención, fortalecimiento de la atención y el acceso a la justicia y sanción a las violencias contra las mujeres.

Las violencias contra las mujeres dejan secuelas físicas y psicológicas que incluso pueden llevar a la muerte. Se pueden presentar en el ámbito público o privado y pueden afectar a cualquier mujer, sin importar su edad, condición social, orientación sexual o cualquier otro factor de diferenciación. Por ello se habla del *continuum* de violencias como una forma de explicar la manera sistemática en que ocurren los actos de violencia contra las mujeres, además de su conexidad como parte de “los mecanismos que sirven para reproducir las formas de opresión en razón de la diferencia sexual” (Secretaría Distrital de la Mujer, 2015). El *continuum* de violencias da cuenta de una experiencia de vida (de las mujeres) atravesada por la convivencia con la violencia o con la amenaza de la violencia en la cotidianidad, además permite evidenciar la simultaneidad en los tipos de violencia que viven las mujeres: físicas, sexuales, verbales, institucionales, en las que el feminicidio es la manifestación extrema de ese *continuum* (Secretaría Distrital de la Mujer, 2015).

El artículo 2 de la Ley 1257 de 2008 define la violencia contra la mujer 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 privado” (Congreso de la República, 2008). Las violencias contra las mujeres pueden manifestarse como violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, según lo establecido en esta misma Ley.

Existen registros disponibles sobre violencia contra las mujeres, en relación con la violencia física y sexual denunciada ante instancias judiciales y administrativas y que tienen dictámenes por parte de Medicina Legal; para el caso de la violencia física se citarán las cifras de violencia de pareja. El feminicidio (el asesinato de mujeres por razones asociadas a su condición genérica) tuvo una reciente tipificación como delito (julio de 2015). Sin embargo, su catalogación se realiza luego del proceso judicial⁸⁰, por tanto, se revisarán las cifras de femicidios⁸¹, es decir, de asesinatos de mujeres, con base también en las cifras de Medicina Legal. Con relación a la violencia psicológica hay subregistro y en general, una invisibilización de esta forma de violencia. Sin embargo, una manera de aproximarse es a través de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud realizada por Profamilia en el año 2015 la cual indaga sobre las formas de violencia de pareja entre personas unidas o alguna vez unidas entre los 13 y 49 años, incluyendo violencia física, sexual, psicológica y económica. Todas las cifras tienen como año de referencia el 2015.

Según Medicina Legal (INMLCF, 2016), durante 2015 se presentaron 47.248 casos de violencia de pareja, con una tasa de 119,24 casos por cada 100.000 habitantes, lo que representa una proporción de 86,66% de mujeres como víctimas de la violencia física. Esto significa que 40.943 casos reportaron a una mujer como víctima, con una tasa de 202,57 por cada 100.000 habitantes, es decir que cada 12,8 minutos fue agredida una mujer por su pareja o expareja durante 2015. Según Medicina Legal pese a la disminución en el número de casos con respecto al año 2014 (41.802 casos) la tasa de este tipo de violencia se mantiene estable desde 2005 (Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2016). El presunto agresor, reportado en el 47,7% de los casos, corresponde al compañero permanente y en el 29,33% de los casos corresponde al ex compañero.

⁸⁰ Según un informe de la Fiscalía General de la Nación, reseñado por RCN Radio, entre 2015 y lo que va corrido de 2017 se han recibido 413 denuncias por el delito de feminicidio en las modalidades de tentativa y feminicidios consumados, 257 de esas denuncias se realizaron durante el año 2016 (RCN Radio, 2017).

⁸¹ Desde el movimiento de mujeres en Colombia se ha venido posicionando el término feminicidio como el asesinato de mujeres, en contraposición al homicidio (hominus: hombres) que es el asesinato de hombres. Por otra parte, el feminicidio, como tipo penal es el asesinato de mujeres por el hecho de ser mujer.

Es importante señalar que, por grupos de edad, la mayor parte de las mujeres víctimas se ubican entre los 20 y los 34 años (62,66%). En el grupo de edad de 25 a 29 años la tasa por 100.000 habitantes corresponde a 462,14 para las mujeres víctimas. La mayor parte de las mujeres víctimas tienen una escolaridad correspondiente a básica secundaria con un 57,07%, seguidas de básica primaria (17,93%) y preescolar (15,28%). Con relación al estado conyugal, la mayor parte de las mujeres víctimas están en unión libre (48,27%) o son solteras (29,83%). Por otra parte, el 70,22% de las agresiones se presentaron en el hogar (Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2016).

Respecto de los departamentos o distritos con mayor número de casos para el año 2015, se presenta el siguiente panorama: Bogotá D.C. con 11.259 casos (tasa 168,61), Antioquia con 4.809 casos (tasa 89,00); Cundinamarca con 3.590 casos (tasa 163,29) de los cuales 1.445 son de Soacha, Valle del Cauca con 3.487 casos (tasa 89,61) de los cuales 1.842 se presentaron en Cali y 279 en Buenaventura y Santander con 2.379 casos (tasa 187,63)⁸² (Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2016).

Según el informe de referencia *Forensis 2015* los municipios con tasas más altas a nivel nacional fueron: Yopal (Casanare) con una tasa de 530,94, Ubaté (Cundinamarca) con una tasa de 460,37, Puerto Carreño (Vichada) con una tasa de 429,15, Leticia (Amazonas) con una tasa de 422,47, Inírida (Guanía) con una tasa de 395,05 y Sogamoso (Boyacá) con una tasa de 393,73 por 100.000 habitantes (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015).

Por su parte la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2015 (en adelante ENDS) encontró que un 31,9% de las mujeres unidas o alguna vez unida han sufrido al menos un episodio de violencia física. El 28,8% dijo que alguna vez la habían empujado o zarandeado, el 21,4% manifestó haber sido golpeada con la mano, al 8,7% la arrastraron, al 4,4% de las mujeres alguna vez unidas la trataron de estrangular o quemar y el 2,8% de las mujeres fueron atacadas con un arma (Profamilia, 2015).

⁸²Es importante considerar las tasas y número de casos de los municipios sobre los cuales se realizó el trabajo de campo en el relación con los programas CAIVAS y CAPIV en la presente evaluación, los cuales fueron: Bogotá, Cali y Buenaventura (ya señaladas), además de Villavicencio con 1.160 casos y una tasa de 290,85 y Barranquilla con 1.547 casos y una tasa de 151,39. En todos los casos con excepción de Cali y Buenaventura, las tasas de los municipios son superiores al promedio nacional que se ubica en 119,84 por cien mil habitantes.

2.5.1.1. Violencia sexual

Con relación al presunto **delito sexual**, entre 2006 y 2015 se han realizado 210.933 valoraciones médico-legales. La tendencia observable desde 2013 es al aumento. Para 2015 hubo un incremento en 1.040 casos comparado con el año 2014⁸³. En total se realizaron 22.150 exámenes médico-legales por presunto delito sexual, en el que la mayoría de las víctimas fueron mujeres con un 85,2% de los casos y sobre todo niñas, pues la edad promedio de las víctimas fue de 12,45 años (9,73 para niños y 12,93 para niñas). El 75,11% de las víctimas están entre los 0 y los 14 años (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015).

Se incrementaron los exámenes realizados a niños y niñas entre 0 y 4 años en un 12,46% y en el caso de niñas de 4 años o menos el número de casos (2.011) triplica el número de casos de niños valorados (597). El 12,16% de las víctimas son niñas entre los 15 y 17 años y el 12,61% de los exámenes se practicaron a mujeres entre los 18 y los 39 años. “El porcentaje de víctimas mayores de 65 años fue de 0,22% representados en 48 casos, de los cuales 14 casos corresponden a mujeres adultas mayores de 80 años” (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015).

Los departamentos con mayor número de casos fueron en su orden los mismos reseñados en relación con la violencia física de pareja: Bogotá con 4.505 casos, Antioquia con 2.710, Valle del Cauca con 1.937, Cundinamarca con 1.418 casos y Santander con 1.296. La tasa nacional fue de 46 casos por cada 100.000 habitantes⁸⁴.

De acuerdo con las tasas de ocurrencia de este presunto delito, los departamentos con las tasas más altas fueron “Amazonas 97,06 (74 casos), Casanare 85,28 (304 casos), Arauca 76,63 (201 casos), Santander 62,88 (1.296 casos) y Cesar 59,87 (616 casos)” (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015).

Con relación a la Violencia sexual la ENDS indagó a las personas encuestadas si su pareja o expareja les había obligado a sostener relaciones sexuales por la fuerza y otros actos

⁸³Para la investigadora de medicina legal esta tendencia al aumento “puede tratarse de un incremento en las denuncias, más no en los casos sucedidos y puede verse influenciado por la percepción de las víctimas a un acceso a la justicia más eficaz y a la implementación de modelos de atención más accesibles”.

⁸⁴ Con relación a los municipios que se visitaron directamente durante la evaluación, la información es la siguiente: Cali 993 casos (tasa 41,90); Buenaventura 106 casos (tasa 26,52); Barranquilla 535 casos (tasa 43,91); Villavicencio 445 casos (tasa 91,85) y Bogotá con 4.504 casos (tasa de 57,18). Villavicencio casi duplica la tasa nacional de 46 por cien mil habitantes y Bogotá supera la media nacional. La tasa más baja la tiene la ciudad de Buenaventura.

sexuales. El 7,6% de las mujeres alguna vez unidas respondieron afirmativamente a esta pregunta.

2.5.1.2. Asesinatos de mujeres

Durante el año 2015 fueron asesinadas en Colombia 970 mujeres que corresponden al 8.38% del total de los 11.578 homicidios reportados. La tasa general de homicidios para el país fue de 24,02 por cada 100.000 habitantes y para las mujeres de 3,97. La mayor parte de las mujeres asesinadas (55.36%) tenían entre 20 y 39 años, siendo el grupo de los 20 a los 24 años el de mayor afectación con 16,08%.

Con relación al presunto agresor en más de la mitad de los asesinatos (543) no hay información sobre quién perpetró el hecho. En 210 casos, equivalentes al 49,18% de los casos sobre los que se tiene información, el agresor es un desconocido. En 114 casos, equivalentes a un 26,70% el perpetrador fue la pareja o la expareja, por lo que se asume que son feminicidios. El informe de Medicina Legal plantea que, según la circunstancia del hecho, el 41,67% de las mujeres asesinadas (sobre las cuales se cuenta con esta información) murieron en un contexto de violencia intrafamiliar (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015). Para 2014 la Corporación Sisma Mujer afirmó que de los 145 casos en los que las mujeres fueron asesinadas presuntamente por su pareja o expareja se calcula “una frecuencia de por lo menos 2 mujeres asesinadas a manos de su pareja o expareja cada 5 días” (SISMA Mujer, 2016).

Para 2015, los departamentos y distritos con mayor número de mujeres asesinadas son Valle del Cauca con 207 casos (tasa 8,70), Antioquia con 138 casos (tasa 4,18), Bogotá con 119 casos (tasa 2,92), Cundinamarca con 46 casos (tasa 3,42), Atlántico con 37 asesinatos (tasa 2,97) y Santander con 37 mujeres asesinadas en 2015 (tasa 3,55). Valle y Antioquia sobresalen por tener una tasa más alta que la tasa nacional⁸⁵.

⁸⁵ Con relación a los municipios sujetos de la evaluación, además de Bogotá, las cifras y tasas son: Cali con 99 casos (tasa 8,00); Buenaventura con 8 casos (tasa 3,90); Barranquilla con 31 asesinatos (tasa 4,94) y Villavicencio con 13 casos (tasa 5,21). Las ciudades de Cali, Barranquilla y Villavicencio están por encima de la tasa nacional de mujeres asesinadas por cien mil habitantes.

2.5.1.3. Violencia psicológica

Con relación a la violencia psicológica la ENDS indaga por las descalificaciones o subvaloraciones sufridas en el marco de la relación de pareja, acciones de control sobre la otra persona y acciones tendientes a intimidar. Es así como se encontró que el 64,1% de las mujeres alguna vez unidas habían sufrido alguna forma de violencia psicológica. Entre ellas, el 39% manifestó haber sido subvaloradas o descalificadas por su pareja, el 57,9% manifestó que sus parejas ejercían acciones de control sobre ellas y el 23,9% expresaron haber sufrido alguna situación de amenaza por parte de sus parejas.

La ENDS también provee información sobre la violencia económica. Se indagó “si su pareja o expareja vigiló la forma como se gasta el dinero, amenazó con quitarle el apoyo económico, le prohibió estudiar o trabajar, se gastó el dinero necesario para la casa y si se adueñó o le quitó dinero o bienes (terrenos, propiedades, etc.)” (Profamilia, 2015). El 31,1% de las mujeres manifestó haber sufrido alguna forma de violencia económica o patrimonial. El 16,2% manifestó que su pareja se gastó el dinero de los gastos de la casa, el 14% de las mujeres tuvo prohibido trabajar o estudiar por parte de su pareja, al 10,5% de las mujeres sufrió amenaza de perder el apoyo económico de su pareja y el 4,4% expresó que su pareja se había apropiado sus bienes o de sus propiedades.

Estas cifras ofrecen un panorama general y claramente muy parcial de la violencia contra las mujeres. Sin duda el número de mujeres víctimas de violencias que denuncia es muy pequeño comparado con aquellas mujeres que no lo hacen. La ENDS 2015 plantea un aumento en el porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que nunca han pedido ayuda por los hechos de violencia, pasando de un 72,7 en 2010 a un 76,1 en 2015. Adicionalmente, el 76,4% de las mujeres víctimas de violencias no se acercaron a las instituciones en busca de ayuda.

Como se dijo al comienzo, el Estado tiene responsabilidades no solo en la atención, sino también en la prevención, la sanción y la erradicación de las violencias contra las mujeres. Desde la presente evaluación del CONPES 161 en su componente de resultados, se requirió realizar la mirada sobre tres aspectos específicos del Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias que tienen que ver básicamente, con el componente de la atención a las mujeres víctimas: la orientación a mujeres víctimas a través de la Línea 155 y el acceso a la justicia a partir de la mirada sobre los modelos CAIVAS y CAPIV de la Fiscalía General de la Nación. A continuación, se presentan los resultados encontrados.

2.5.2. Evaluación de resultados Línea 155

2.5.2.1. Descripción y funcionamiento de la Línea 155

La Línea 155 es una línea telefónica de orientación a mujeres víctimas de violencias implementada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, como uno de los proyectos estratégicos en el marco del CONPES 161 y del Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias (eje 6). La línea se enmarca en el tema de atención cuyo objetivo es: *Brindar atención integral y diferenciada a las mujeres víctimas de diversas formas de violencia garantizando la protección y restitución de sus derechos*. Dentro de este tema se encuentra la acción indicativa: “los sectores vinculados a la prevención y atención de la violencia fortalecen sus capacidades institucionales y sus funcionarios públicos mejoran sus conocimientos”, y la acción concreta “Línea gratuita de orientación a mujeres víctimas de violencias” a cargo de la CPEM. Por otra parte, se encuentra la acción concreta “operación de la Línea de orientación de violencia contra la mujer”, a cargo de la Policía Nacional, la cual hace parte de la acción indicativa: “Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la atención en salud y en justicia a las mujeres víctimas de violencia”.

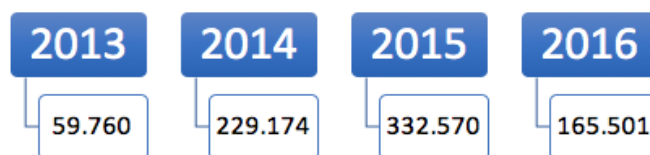
Si bien durante la formulación del CONPES 161 no se identificó en el diagnóstico la necesidad de implementar una Línea de orientación telefónica, sí se estableció la necesidad de un abordaje integral en la prevención, atención y protección de las víctimas y en la sanción de los agresores (p.35), dentro del cual se debe incorporar un enfoque diferenciado. La Línea 55 entonces se enmarca en esta necesidad identificada. Además, su puesta en marcha se encuentra en concordancia con las recomendaciones realizadas por el comité de expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belem do Pará en relación con la identificación de presupuesto para los servicios a mujeres víctimas de violencias, entre ellos, las líneas de asistencia gratuita (recomendación 36, segundo Informe Hemisférico sobre la implementación de la Convención). La CPEM entonces, implementa esta línea telefónica definida como “un instrumento que permite brindar apoyo psico-social y jurídico y además la orientación debida frente a las distintas acciones o mecanismos con el propósito de prevenir, minimizar y eliminar este flagelo, a las mujeres” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2017) Es una línea gratuita⁸⁶ para todo el territorio nacional, de libre acceso, que funciona 24 horas durante toda la semana.

⁸⁶Es importante anotar que, si bien las llamadas no tienen un costo para las usuarias, el costo de las mismas es pagado por el DAPRE en razón de \$16.681.000 en promedio por mes. (CPEM, 2017) También es importante resaltar que no existe la posibilidad de devolver la llamada a la usuaria en caso de que esta se caiga, ni posibilidades de hacer seguimiento a las mujeres que llaman.

Para su operación, la CPEM ha establecido a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-DAPRE el Convenio Interadministrativo de Cooperación Institucional No. 20 de 2013 con la Policía Nacional de Colombia, con el objeto de “aunar esfuerzos para apoyar la puesta en marcha de la política pública de equidad de género para las mujeres y el plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias entre la Policía Nacional y la Alta (sic) Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el fin de prevenir y atender todas las formas de violencia contra las mujeres” (Presidencia de la República, 2013). La Policía Nacional, en el marco de este convenio, en lo que respecta a la Línea 155, tiene a su cargo poner en disposición de la Línea el personal policial encargado de la orientación y atención telefónica a las mujeres durante las 24 horas del día⁸⁷. La CPEM se encarga de garantizar los aspectos logísticos del funcionamiento de la línea mediante una orden de compra con una firma que provee el *contact center*⁸⁸. Adicionalmente la CPEM brinda acompañamiento y asesoría técnica a la Policía Nacional para la operación de la línea, que se traducen en capacitaciones continuas además de la elaboración del protocolo de operación.

Todas las llamadas a la Línea 155 son grabadas con el ánimo de “realizar un control de la atención y verificar que los y las operadores no hagan mal uso de la línea” (Entrevista coordinación de la Línea). La información disponible con relación a la atención entre septiembre de 2013 y diciembre de 2016 da cuenta de 787.005 llamadas atendidas por los operadores y operadoras de la línea, con una distribución por año como sigue:

Gráfico 32. Número de llamadas atendidas por los operadores y operadoras de la Línea por año



Fuente. Elaboración propia

La Línea inició un pilotaje en septiembre de 2013 con cobertura únicamente en Bogotá y a partir de 2014 con cobertura nacional, acompañada de una fuerte campaña de difusión, que permitió la ampliación de las consultas por parte de las mujeres en todo el territorio

⁸⁷ Se cuenta con 3 turnos para cubrir las 24 horas: 6:30 am a 1:30 pm- 1:30 pm a 9:30 pm- 9:30 pm a 6:30 am. Cada turno tiene 9 operadores y operadoras más un supervisor. La mayoría de los operadores son hombres, aproximadamente un 80%. Según los entrevistados esta proporción se relaciona con el número de mujeres policías en la Institución que es un 10% de todas las personas vinculadas. (Entrevista a funcionario de la Línea 155)

⁸⁸ La firma BPM, según la orden de compra 5392-2“suministra a la Policía los puestos de trabajo (diadema, silla, hardware y software, servicio de grabación de llamadas, entre otras)” (CPEM, 2017).

nacional. Se observa un incremento sostenido del número de llamadas hasta 2015 y una disminución en el año 2016 que, según uno de los supervisores de la línea entrevistado, se debe a que las llamadas se han ido especializando. Inicialmente muchas de las llamadas no tenían que ver con violencias contra las mujeres y duraban alrededor de 10 minutos, actualmente, las llamadas tienen una duración de entre 45 minutos y una hora, lo que en su opinión refleja un mejoramiento en la calidad y efectividad de las llamadas.

Los departamentos desde los que más se originan las llamadas son Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Santander, Bolívar, Risaralda, Huila, Tolima y Magdalena. Los municipios de donde se reciben más llamadas son Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Soacha, Santa Marta, Pereira y Neiva (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2017).

Por su parte los temas que se han identificado como de mayor consulta son: Violencia intrafamiliar, Orientaciones diversas, Violencia contra la mujer en ámbito diferente al familiar, Derecho de las víctimas, Inasistencia alimentaria, Hechos de emergencia, Delitos sexuales, Violencia contra niñas, niños y adolescentes, Orientación en crisis, Acoso laboral, Víctimas del conflicto armado, Injurias por vía de hecho⁸⁹ y Amenaza de ataque con agentes químicos (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2017).

2.5.2.2. Síntesis de la metodología de evaluación para Línea 155

La evaluación de resultados en relación con el proyecto estratégico Línea de atención y orientación a mujeres víctimas del CONPES 161 responde a las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿Las mujeres conocen la línea 155?
2. ¿Las mujeres/organizaciones de mujeres se sienten satisfechas con la calidad del servicio de la línea 155?
3. ¿Los protocolos de atención aplicados por los operadores de la línea 155 son adecuados? ¿Los aplican en todas las llamadas?

⁸⁹ Existe una discusión en relación con las llamadas “injurias por vía de hecho”. Estas son contravenciones que se fundamentan en un atentado contra la honra de las personas sin el ejercicio de la violencia. Bajo este nombre han sido tipificados muchos de los actos de acoso sexual en la vía o en el transporte público contra las mujeres, al asumir que son hechos que no se realizan mediante el uso de la violencia y con ello no “cabén” en la definición del delito de abuso sexual o actos sexuales abusivos. Más allá de la discusión jurídica, es importante reconocer que cualquier tocamiento a una mujer en la vía pública o en el transporte sin su consentimiento, es un acto de violencia sexual contra ellas. Por tal motivo se recomienda modificar la tipificación para el registro de dichas formas de violencia.

Para abordar los diferentes tópicos que están involucrados en las preguntas se construyó un marco de análisis con cuatro categorías: i) la cualificación de los operadores y operadoras en los temas de género y violencia contra las mujeres; ii) la adecuación y aplicabilidad de los protocolos; iii) el conocimiento de la línea por parte de las mujeres; y iv) la percepción sobre la calidad de la atención y la satisfacción frente a la misma.

La estrategia metodológica incluyó la recolección de información primaria de orden cualitativo y cuantitativo. La información cualitativa se recabó mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a operadores y operadoras de la Línea además de organizaciones de mujeres y organizaciones de mujeres víctimas. La información cuantitativa se recolectó mediante la inclusión de una pregunta en la encuesta realizada al programa Equipares sobre el conocimiento de la Línea 155.

Cuadro 70. Técnicas, unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de Resultados de la Línea 155

Instrumento aplicado (número)	Unidad de observación	Nombre Organización/entidad	Municipio
Entrevista semiestructurada (11)	Organizaciones con mujeres víctimas	Organización Violencias Basadas en Género	Barranquilla
		Organización Ni Una Más	Bogotá
		Red Mariposas de Alas Nuevas	Buenaventura
		Fundación Reconstruyendo Rostros	Bogotá
	Organizaciones de mujeres	Corporación Sisma Mujer	Bogotá
		Colectiva Polimorfos, Limpal (Liga Internacional de mujeres por la Paz) y Colectivo Mujeres, Paz y Seguridad	Bogotá
	Operadores Línea 155	Policía Nacional /Patrullera	Bogotá
		Policía Nacional /Patrullera	Bogotá
		Policía Nacional/Intendente	Bogotá
		Policía Nacional/Intendente	Bogotá
	Coordinación línea 155	Policía Nacional/Sub-Intendente	Bogotá
Encuestas (305)	Mujeres trabajadoras en las empresas Equipares	Mujeres trabajadoras de 6 empresas incluidas en la evaluación del programa Equipares	Cali, Medellín, Tunja, Neiva y Bogotá.

Fuente. Elaboración propia

Se entrevistaron dos hombres y dos mujeres del personal que atienden directamente a las mujeres en la Línea 155, además de uno de los supervisores y la coordinadora de la Línea.

2.5.2.3. Resultados evaluación Línea 155

1. Sobre cualificación de operadores y operadoras

La mirada sobre la calidad de la atención en la Línea pasa por tener un acercamiento previo a la cualificación de operadores y operadoras en relación con la orientación y atención a las violencias contra las mujeres. Para ello se indagó por sus conocimientos específicos en violencias contra las mujeres, en enfoque de género y sus experiencias previas en la atención a mujeres víctimas.

El Convenio suscrito entre la CPEM (DAPRE) y la Policía Nacional establece que los y las operadoras deben ser personas profesionales en derecho, psicología o trabajo social. Sin embargo, no todo el personal tiene **formación profesional**, según se infiere de los informes de supervisión del Convenio y de la entrevista a la coordinación de la Línea. No obstante, es importante anotar que la formación y el ejercicio de una profesión liberal es voluntaria por parte de las personas que pertenecen a la Policía.

La línea contempla que los funcionarios que estén trabajando sean abogados o psicólogos, algunos están estudiando derecho, ya están que terminan carrera, otras están estudiando psicología, por lo que es apropiado que el personal (...) se enrole con el perfil de lo que requiere la Línea. La institución no les paga eso, es una profesión liberal que ellos han escogido, que [de] su propio lucro lo pagan los funcionarios que el día de mañana servirá para sus carreras liberales u otras actividades que harán fuera de la institución o dentro de ella, pero pues los han perfilado por esas partes (Entrevista con Coordinación de la Línea 155, Bogotá).

Los equipos que atienden se organizan de tal modo que en cada turno cuente tanto con abogados como con psicólogos, adicionalmente quien realiza la supervisión es un profesional de una de estas disciplinas⁹⁰.

Se consultó a los y las entrevistadas si consideraban que se debía ampliar el número de profesiones que hacen parte de la Línea y la respuesta mayoritaria fue que no se debía modificar, que, con las profesiones actuales, psicología y derecho, era suficiente. Solo una operadora manifestó que podría considerarse alguien de las ciencias médicas que aportaran en la orientación de algunos casos.

⁹⁰ En este caso son dos abogados y un psicólogo. El papel de quienes supervisan es la verificación de la forma en que se realizan las orientaciones y de encauzar las llamadas que tengan algún tipo de inconveniente o una situación que se sale de lo común. (Entrevista coordinación de la Línea).

Respecto a la **experiencia** en el trabajo de la Línea, todas las personas entrevistadas tienen al menos dos años de experiencia, dos de ellas están desde el inicio de la Línea, es decir, tienen casi cuatro años realizando la labor de orientación a mujeres. Sin embargo, cuando se les indagó por la experiencia previa en el trabajo con mujeres víctimas de violencias solo uno de ellos tenía una experiencia anterior en la unidad de delitos contra la mujer de la Sijin. Las demás personas entrevistadas no habían trabajado previamente con el tema⁹¹.

El **entrenamiento en la atención y orientación a mujeres víctimas** se ha dado a partir de la vinculación a la Línea y ha sido proporcionado en buena medida por la CPEM y concretamente por la Corporación Humanas contratada por la CPEM para la elaboración del protocolo de atención y la capacitación al personal en normatividad nacional e internacional asociada con las violencias de género, conceptualización de las violencias, atención y orientación en crisis. También refieren haber recibido capacitación directa por parte de la CPEM y la visita a Comisarías de Familia y Fiscalía (en CAPIV y CAIVAS Bogotá) para conocer de primera mano la atención que brindan estas entidades a las mujeres y poder remitir con el conocimiento de todo el procedimiento a las mujeres que llaman. Respecto a la Policía Nacional, han recibido capacitaciones por parte de Sanidad de la Policía y han utilizado como estrategia la capacitación entre pares cuando llega una persona nueva. También se identificó el papel de las actas de servicio que firman al comienzo del turno como estrategia de capacitación⁹².

Las capacitaciones han sido valoradas como muy útiles y necesarias para realizar las orientaciones cotidianas. Los conocimientos adquiridos se utilizan constantemente en el trabajo de orientación.

Diría que todos los días se brindan. Esas capacitaciones, son muy necesarias y han sido realmente vitales. Yo creo que, para poder brindar la orientación, sin esas capacitaciones el llegar hablarle a una víctima sería algo como vacío ¿No? Un espacio perdido prácticamente, no podemos dirigirnos a una persona sin al menos tener seguridad de lo que se dice (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Llama la atención que ninguna persona entrevistada referenció el **enfoque de género** como uno de los temas en que recibió capacitación. Respecto a este enfoque existen diversas maneras en que las entidades han asumido su comprensión, desde el momento que se implementó como estrategia la transversalización del enfoque de género y desde la

⁹¹ La capacitación previa en el tema es importante dado que la Ley 1257 establece que la atención debe brindarse por parte de personal especializado.

⁹² Se profundizará en estas actas cuando se hable de los protocolos de atención.

implementación del enfoque diferencial en las políticas estatales. No obstante, se considera que existen algunos mínimos de comprensión del enfoque de género que se quieren evocar: i) reconocer que no es lo mismo nacer hombre que nacer mujer en relación a múltiples prácticas de vida y a la circulación, distribución y repartición del poder, ii) visibilizar las brechas y las inequidades, iii) orientar la toma de medidas necesarias para cerrar esas brechas y reducir esas inequidades, iv) concebir la creación de las condiciones para la participación activa de las mujeres en la construcción de los proyectos vitales y sociales a partir de una voluntad política clara y v) sensibilizar sobre la necesidad del uso de lenguaje incluyente (Proyectamos Colombia, 2017).

Las narrativas de las personas entrevistadas respecto a la comprensión del enfoque de género son variadas y en general están asociada a su aplicación en la atención cotidiana a las mujeres víctimas. Se comprende, especialmente, en términos de desigualdad (no solo entre hombres y mujeres) y en relación con el reconocimiento de las diferencias de orientación sexual y en algunos casos con la pertenencia étnica, que muestra una estrecha relación con elementos del enfoque diferencial.

Es muy primordial, (...) teniendo en cuenta que no todas las mujeres están en la misma ubicación social, y (...) teniendo en cuenta que cada mujer tiene un rol diferente en la sociedad y todo el enfoque de género, uno puede orientar por ejemplo una LGBTI, lo mismo a una persona indígena, una persona en cualquier situación de población toca tener presente en qué situación se encuentra y en qué población está (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

El enfoque de género como tal, es la persona que llama, en el momento que se atiende la llamada para saber qué población está llamando, o que vulnerabilidad se le está haciendo a la persona que está llamando, sea como mujer, sea como un trans, sea como una indígena por decir algo (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá).

Al brindar la orientación hay un espacio en el aplicativo que dice “población”, dependiendo el tipo de población (...). Es más, (...) la persona llama nos brindan unos datos, ellos mismos nos dan a conocer por lo menos su preferencia sexual, si son de aquí de Bogotá, si son de alguna comunidad, si están en algún tipo de riesgo, todo eso (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

En otro caso, la comprensión del enfoque de género está dada en términos de igualdad de derechos y de trato.

Bueno, el enfoque de género es esa igualdad que deberíamos dar a toda persona que nos llamen, no solamente que nos llame, sino con los que compartimos, ¿no? En medio de nuestra labor

diaria como personas también (...). Esa igualdad, esa equidad que se quiere generar, ¿No? Y la línea la presta por supuesto, empezando que, sin importar hombres, mujeres, la persona que llame, aquí se le demuestra que los derechos es lo que prima y por lo mismo tienen la atención y se le debe brindar la atención efectiva y adecuada en la entidad que le corresponda por supuesto (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Una de las respuestas resalta elementos más precisos sobre este enfoque.

El enfoque de género es primero entender que existe una desigualdad entre hombres y mujeres que nos permite diferenciar ciertos puntos, no solamente físicas, sino psicosociales, y a partir de ellos generar acciones que permitan que las personas entiendan sus derechos y en igualdad de condiciones (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá).

Respecto a la comprensión de las violencias contra las mujeres las personas entrevistadas refieren sentirse suficientemente capacitadas en el tema para brindar una atención adecuada. Reconocen los tipos de violencias, el marco normativo de la Ley 1257 y sus decretos reglamentarios, así como las rutas de atención. Su comprensión sobre el carácter estructural de la violencia contra las mujeres es limitada o al menos parcial en relación con los factores que inciden en su mantenimiento.

Por los factores sociales en que estamos, (...) en todo el mundo hay situaciones (...) de violencias, intolerancia, irrespeto, (...) ya sea por parte de mujeres a hombres. Siempre va a haber un factor de violencia (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Otros atribuyen la violencia contra las mujeres, de manera general, a la cultura de la sociedad, expresada como machismo, inclusive a una especie de naturalización de la violencia:

Realmente yo diría que tiene que ver mucho la parte cultural, lamentablemente se maneja mucho todavía el tema del machismo en nuestra sociedad, el desconocimiento a las leyes, a las normas y pues la adaptabilidad en cierta forma al vivir en esto todos los días (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Pues se presentan básicamente por aspectos socioculturales, o sea nuestro país y nuestras ciudades están llenas de muchas cosas que pueden confluir a que esas situaciones se lleven a cabo, las violencias bien sean en el ámbito público en el ámbito privado, pues siempre llegarán por determinadas circunstancias: desigualdades, criterios de violencia, factores de la misma identificación de género. Creemos que el sexo femenino es menor que el masculino (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá).

Sin embargo, referencian que es necesario realizar actualizaciones normativas en términos, por ejemplo, de pronunciamientos de la Corte Constitucional, sentencias en el tema de

violencia contra las mujeres y la normatividad en general, pero que es una labor que ellos y ellas hacen por sí mismos o con el apoyo de los supervisores.

Durante el ejercicio de la orientación han desarrollado sensibilidad en relación con la identificación de mujeres en crisis o en riesgo de feminicidio y eso ha supuesto la realización de cambios en los protocolos. También muestran claridad sobre las estrategias para no revictimizar a las mujeres usuarias de la Línea.

No volverle a contar la historia. Si ella dice "(...) es que mi marido me pega" no decirle "ay, ¿es que su marido le está pegando?". No repetirle lo que ella está viviendo, no decirle otra vez "¿y si le pega?", y "¿Usted cómo se siente?". No, sino solamente tratar de lo que ella le va contando a uno y hacer preguntas muy minuciosas que no lleguen a afectarla psicológicamente (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Esencial, no preguntarle algo que ella no nos quiera contar. Diría muy importante, el escucharla, por supuesto brindarle el paso a paso. Por lo menos en la víctima de abuso sexual, el tema (...), de las prendas que tenía cuando sucedió el abuso o el maltrato del que fue víctima, (...) decirle cómo proceder ¿No? Volvemos a lo mismo o reiteramos la parte legal, cómo puede iniciar, a qué entidad dirigirse y demás (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Siempre, lo mínimo es no indagar más allá de lo que la víctima me quiere contar. Segundo no hacerle preguntas que generen desconfianza y (...) obviamente el: ¿cómo sucedió? ¿Por qué sucedió?, sino preguntas que sean básicas y esenciales para que la víctima no se sienta atacada, ni contrarrestada en lo que está informando (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá, Bogotá).

La dinámica de la atención y en particular la recepción de llamadas que reportan hechos de emergencia, situaciones de riesgo inminente para la vida o integridad de las mujeres, supuso una reflexión sobre la posible revictimización a las mujeres cuando se redirecciona la llamada hacia entidades con competencia en la atención de esos casos y propició cambios en las orientaciones de atención. Dado que las llamadas de emergencias deben ser resueltas por la Línea 123 y que debía orientarse a la usuaria a que llamara a esta línea o transferirla internamente⁹³, se decidió recibir directamente las situaciones de emergencia y tratar de resolverlas mediante el uso de un Avantel con el cual se comunican con los

⁹³ En el marco de la evaluación se evidenció que en la transferencia interna de la línea 155 a la línea 123 existen ciertas dificultades. Por una parte, algunos de los operadores manifiestan que no es posible técnicamente hacer esa transferencia, mientras que el equipo coordinador de la línea 155 desde CPDM informa que si es posible hacerlo, aunque manifiestan que el número efectivo de esas transferencias es muy bajo. Esta contradicción y el bajo número de transferencias, indica que podría haber algún vacío de información al respecto por parte de los operadores de la línea.

cuadrantes de policía a nivel nacional⁹⁴.

2. Sobre adecuación y aplicabilidad de los protocolos

El protocolo inicial de funcionamiento de la Línea 155 fue realizado por la Corporación Humanas en un contrato con la CPEM. Dicho protocolo contiene un marco normativo internacional y nacional sobre las violencias contra las mujeres, el marco institucional de la Línea y un marco conceptual sobre el tema. Presenta también unas pautas, una guía y un flujograma de orientación, además de las competencias institucionales en la atención de las violencias (CPEM-Corporación Humanas, 2013) Finalmente se mencionan unos anexos consistentes en el formulario de las personas que solicitan asesoría y un directorio de entidades⁹⁵. Sobre ese protocolo se realizó la capacitación a las y los operadores de la Línea.

Durante la evaluación se indagó sobre la claridad de los protocolos, su aplicabilidad, la actualización de los mismos y los posibles vacíos y dificultades con la aplicación. Adicionalmente se preguntó si el protocolo tenía enfoque diferencial.

Es importante anotar inicialmente que el protocolo existente no es estático, pese a que el documento como tal elaborado por Humanas no se ha actualizado, han surgido necesidades de creación de nuevos protocolos de acuerdo con situaciones nuevas derivadas de la atención. Luego de las campañas de difusión de 2014 y un contexto particular de visibilización de los ataques con agentes químicos, se comenzaron a recibir muchas llamadas reportando hechos de urgencia como las amenazas de ataques con estos agentes, lo que supuso la necesidad de ampliar los protocolos para atender ese tipo de situaciones.

Entonces debido a esto tomamos la decisión con el jefe de crear el protocolo: ingresa la llamada, se escucha todo el tema de la usuaria o el usuario, se recopila la información y se le dice: mire, nosotros internamente queremos colaborarle en la situación porque nos preocupa que pueda llegar a suceder este hecho, vamos a hacer el siguiente procedimiento, si usted está de acuerdo. Nos regala todos sus datos, de ley, dirección, teléfono, correo, email; para que por medio del departamento [de] policía donde usted viva o la SIJIN, reciba un acompañamiento para que, primero, coloque el denuncia ante la Fiscalía; segundo, para que por medio del coordinador de derechos humanos del departamento haga una prelación en la sala de, no sé, si de contravenciones donde se reciben denuncias y le den un espacio en la citación prioritaria para que citen al amenazante en la oficina y los sienten los dos, y que ya el agresor, en ese caso de

⁹⁴ En el marco de la evaluación se evidenció que en la transferencia interna de la línea 155 a la línea 123 existen ciertas dificultades. Por una parte, algunos de los operadores manifiestan que no es posible técnicamente hacer esa transferencia, mientras que el equipo coordinador de la línea 155 desde CPEM manifiesta que si es posible hacerlo, aunque manifiestan que el número efectivo de esas transferencias es muy bajo. Se presume que podría haber algún vacío de información al respecto por parte de los operadores de la línea.

⁹⁵ El documento de Protocolo remitido a Proyectamos solo menciona los anexos pero no los presenta.

esa violencia, sepa que la autoridad ya tiene conocimiento que esa persona está siendo violentada o amenazada por parte de ella y así por lo menos evitar ese hecho (Entrevista con Coordinación de la Línea 155, Bogotá).

Las indicaciones sobre cómo proceder se socializan mediante actas de instrucción, que firman cada una de las personas al inicio de su turno con las directrices sobre cómo proceder durante el servicio y con las indicaciones nuevas que se van creando. Se considera, por parte de la coordinación de la Línea, que estas actas permiten especificar de una manera más clara y más práctica la manera de orientar una llamada. Entonces, un acta de instrucción,

Es un documento legal que permite a los jefes de grupo, realizar instrucciones, coordinaciones, procedimientos frente a alguna situación (...). Esas actas de instrucción son para instruir sobre el procedimiento, ¿sí? (...) Una forma [en] que nosotros hemos evaluado ese protocolo, es que las actas nos permiten socializar mucho más amplio lo que se hace frente a ese caso particular. Las actas tienen un registro, tienen un soporte, tienen unas fechas donde todos los funcionarios firman, certifican que vaya completo, porque todas las llamadas acá a la línea quedan grabadas (Entrevista con Coordinación de la Línea 155, Bogotá).

Han sido muchas las situaciones sobre las que no se tenía previsto recibir llamadas, pero sobre las cuales se tuvieron que crear nuevos procedimientos. En ese sentido los protocolos se actualizan constantemente a partir de mecanismos propios de la Policía Nacional, pero que no se han materializado en el documento inicial de protocolo.

A raíz de eso a finales de 2014/ 2015, empezaron a ingresar otro tipo de llamadas como violencia sexual, mujeres lideresas relacionadas con sus quejas por amenazas a su integridad, cosas que nosotros no habíamos vislumbrado. Llamaban personas de las FARC, llamaban de grupos que se querían desvincular y pues no estaban contemplados en este tipo de llamadas, pero igual al ser una línea del Gobierno no podíamos decir no atendemos su llamada, teníamos que buscar los mecanismos (Entrevista con Coordinación de la Línea 155, Bogotá).

Ya, los últimos hechos [por los] que nosotros hemos tenido que actualizar los protocolos: son llamadas de hechos de emergencia como tal; que los hechos de emergencia son cuando llama una víctima y dice “mire he llamado al 123 y no me contestan, este señor me tiene encerrada acá en el baño me quiere matar, por favor necesito ayuda y la única línea que está en contacto es la 155”. Entonces frente a eso creamos el protocolo a través de Avantel, que es comunicarnos con el CAD-Centro Automático de Despacho de la Policía de la zona donde se esté presentando el conflicto; que nos ubiquen la patrulla; tener en línea la persona hasta que llegue la patrulla para evitar un hecho de feminicidio que se pueda presentar en este tipo de casos (Entrevista con Coordinación de la Línea 155, Bogotá).

Otra situación de violencia contra las mujeres que se ha identificado es cuando el perpetrador es un integrante de la Policía Nacional. Se comenzaron a recibir llamadas de

esposas o compañeras de policías que reportaban no solo la situación de violencia sino el temor de que los hechos quedaran en la impunidad o que las denuncias las pusieran en riesgo por ser los agresores integrantes de la Policía. Ante ello, también se realizó un procedimiento para informar a las mujeres, no solo de la activación de las rutas de atención, sino de la manera en cómo iniciar la denuncia para un proceso disciplinario al policía implicado en el hecho de violencia intrafamiliar.

Además de estas actualizaciones sobre la manera de orientar las llamadas, también se actualiza la información de los directorios institucionales de las diferentes ciudades de manera periódica o se tiene el acceso a páginas web de las entidades con la información actualizada.

La pregunta por la aplicabilidad de los protocolos fue respondida afirmativamente por los y las entrevistadas teniendo en cuenta la existencia de las actas de instrucción y la manera como se han ido adaptando de acuerdo las necesidades de la atención. También se estima que son claros y puntuales y que contienen todas las orientaciones requeridas para el servicio.

Con relación al enfoque diferencial en los protocolos los y las entrevistadas consideran que está incluido. Sin embargo, el documento del protocolo inicial no desarrolla ningún aparte acerca del enfoque diferencial, aunque sí hace una ampliación del principio de igualdad en términos de la inclusión de “un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte, diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud)” (CEPM-Corporación Humanas, 2013). Se hace en el Protocolo el llamado a que “quienes son iguales deben ser tratados como iguales y quienes son distintos deben ser tratados de forma diferente” (CEPM-Corporación Humanas, 2013) lo cual tiene una gran relación con el enfoque diferencial.

Volviendo a las entrevistas realizadas, se percibe una identificación del enfoque de género con el enfoque diferencial, pues cuando se indaga por el enfoque de género, se hace referencia a un factor de diversidad. En términos de las referencias directas al enfoque diferencial se encontró la mención del aplicativo de registro de las llamadas, como la manera en que se operativiza el enfoque de género. Se recogieron varias menciones alrededor de la atención diferencial que se brinda a personas de los sectores LGBTI, en términos de no revictimización y de escuchar sus demandas. No hubo mención por parte de operadores y operadoras a experiencias con personas en situación de discapacidad y como se verá más adelante esa es una inquietud de algunas organizaciones de mujeres.

3. Conocimiento de la línea

El conocimiento de la Línea se indagó por dos vías: en la encuesta del Programa Equipares y en las entrevistas a organizaciones de mujeres.

Los resultados de la Encuesta indican que el 28% de las mujeres trabajadoras encuestadas conocen la Línea. A un pequeño grupo de esas mujeres (7 que dijeron que conocían la línea 155) se les pidió que describieran efectivamente para qué servía y solo 5 de ellas, a partir de lo que describieron, confirmaron que la conocían, las otras la confundieron con líneas para atender casos de infancia y para violencia intrafamiliar en general.

Cabe mencionar que además del sesgo de este indicador por estar dirigido a mujeres trabajadoras de grandes empresas formales, una de las actividades que se desarrolla en la mayor parte de las empresas vinculadas a Equipares, es la formación en temas de violencia contra las mujeres, razón por lo cual el grupo entrevistado puede, en general, tener mayores conocimientos sobre este tema, respecto a otras mujeres en general.

Por otra parte, las organizaciones de mujeres refirieron un conocimiento de la Línea 155 muy reducido por parte de las mujeres. De hecho, algunas de las representantes de organizaciones de mujeres no conocían exactamente de qué se ocupa esta línea y solo dos de las entrevistadas habían llamado en algún momento a la misma; una de ellas para hacer una prueba del servicio y otra mujer debió consultar como víctima de violencias. Las razones que identificaron las entrevistadas para explicar el desconocimiento de la línea fueron: falta de acceso a la información, sobre todo en zonas rurales sobre rutas de atención en violencias y desconocimiento de los tipos de violencias, por lo que no identifican algunas de las situaciones que viven como formas de violencia.

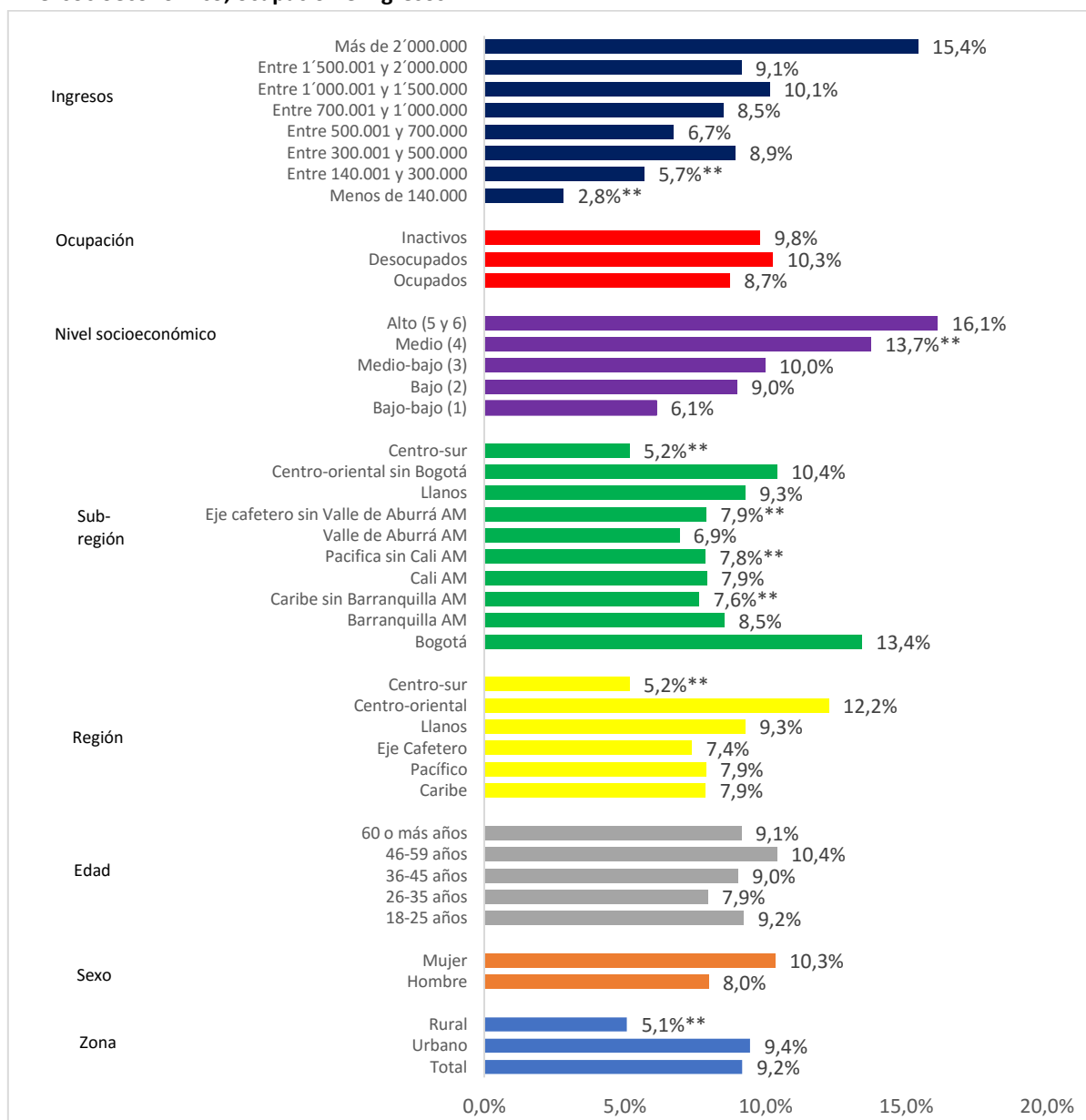
En el caso de mujeres con discapacidad se acentúan los problemas de acceso, por ejemplo, en el caso de mujeres sordas en donde, como es evidente, la Línea no tiene capacidad de respuesta (Entrevista colectiva a organizaciones de mujeres, Bogotá). En otra entrevista a una organización que orienta mujeres víctimas, su representante refirió que las mujeres no conocen la Línea 155 o creen que es una Línea para denunciar casos de violencias.

Una de las entrevistadas afirmó que también se percibía desinterés por parte de las mujeres que no han sido víctimas de violencias en conocer las rutas de atención o la orientación que ofrece esta línea telefónica y precisamente este puede ser un punto que ayuda a explicar el desconocimiento de la Línea.

Estos hallazgos coinciden con los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan

Nacional de Desarrollo 2014-2018 efectuada por DNP en el primer semestre de 2017, de acuerdo con la cual el conocimiento de la línea es del 9.2% a nivel nacional. Se destaca un mayor conocimiento en las áreas urbanas, entre las mujeres y en la ciudad de Bogotá. Además el conocimiento crece a medida que aumenta el nivel socioeconómico y los ingresos, como se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico 33. Porcentaje de personas que conocen la línea 155, según zona, sexo, edad, regiones, subregiones, nivel socioeconómico, ocupación e ingresos



** Estimaciones imprecisas por sus márgenes de calidad o por ser calculadas con pocas unidades de observación. No obstante, todas las interpretaciones incluidas en los párrafos precedentes son confiables, pues se hicieron a partir de los intervalos de confianza al 95%.

Fuente: DNP. Encuesta de Percepción Ciudadana, mar 2017.

4. Calidad y satisfacción

En general, las organizaciones de mujeres no refirieron experiencias positivas con la utilización de la Línea o una opinión positiva de la misma, aun sin haberla utilizado. Se encontró una brecha entre las expectativas de las organizaciones de mujeres y el servicio efectivamente recibido o el servicio que puede dar la Línea. Algunas mujeres entienden la Línea como un medio de denuncia de situaciones de violencia y en donde “solo” reciben orientación.

Yo la usé y, o sea nosotras la usábamos, y lo que hacen es direccionarnos a Comisaría, CAVIF o Bienestar Familiar y eso, pero volvemos a lo mismo es un círculo, todo está escrito, pero nada sirve (Entrevista con organización de mujeres, Barranquilla).

Ellas esperan además que la Línea haga seguimiento de los casos que las mujeres denuncian o consultan.

Sí, o sea, nosotras lo hemos hecho. Nosotras siempre lo hacemos cuando son casos y le escriben a uno (...) me están pegando, hay sangre, no estoy en mi casa, mis hijos me están diciendo que el papá está loco. Todo eso lo hemos vivido (...) y ahí nosotros le decimos llama al 155 para ver qué pasa. Pero la [respuesta de la Línea] por lo menos a mí nunca me volvieron a llamar, a iniciar el seguimiento. Fíjese que debería de haber un seguimiento. Si hay una mujer que llama, pedirle su celular, pedirle su correo y al día siguiente, cómo te fue, no fue, si la atendieron, no la atendieron, necesita alguna otra cosa, o sea, opino (Entrevista con organización de mujeres, Barranquilla).

Otras de las opiniones recogidas plantean como inconveniente que no se ofrezca una atención psicosocial en una línea de atención a las violencias contra las mujeres.

Sí, por lo menos en el momento, o sea como en términos de emergencia, porque claramente la mujer, pues como dices tú, en una situación donde ha sido golpeada, donde acaba de salir de una situación de violencia extrema y llama para que le digan, “no señora, vaya hasta la policía” ... es como a ver, o sea, por lo menos dígame como: “tranquílcese”, yo que sé, o sea no, como eh... “esto va a pasar no sé qué”, y bueno y ahí si ya obviamente guíenla por las rutas que seguramente se requieran ¿No? Pero si creo que en un principio debe existir (atención psicosocial) (Entrevista colectiva a organizaciones de mujeres, Bogotá).

También, existe la idea en las organizaciones de mujeres entrevistadas que el hecho de que la Línea sea atendida por hombres, en su mayoría, y que sean policías es un factor que puede generar revictimización a las mujeres, específicamente a mujeres de los sectores LGBTI.

Porque normalmente estamos hablando de los problemas de revictimización, entonces, súmale todo eso si son mujeres LGBTI, pues también cómo llega una mujer trans: “bueno es que mi cliente me estaba pegando”; y la policía: “pero pues entonces usted que es lo que le hizo al cliente” ¿Sí? O sea, no, la revictimización es en todo sentido y en todas las poblaciones (Entrevista colectiva a organizaciones de mujeres, Bogotá).

Pero además le sumaría una cosa en la que (otra compañera) de pronto tiene más experiencia y es el tema de los prejuicios con los que se pueden atender en esa línea ¿Sí? Y yo, es que me pongo en el caso de una mujer trans que llama y le dice: es que yo soy una mujer trans y me llamo Harold y resulta que el señor que está al otro lado de la línea tiene una carga simbólica, ideológica anterior y su atención va a ser reflejada por eso (Entrevista colectiva a organizaciones de mujeres, Bogotá).

Este elemento, es decir la atención por parte de hombres, en el sentir de algunas organizaciones de mujeres, puede generar resistencias y restar empatía a la llamada que hacen las mujeres que son víctimas de violencias.

Pues yo lo que sentí en ese momento, primero es que sí yo hubiera sido una mujer en una situación de violencia y me contesta un hombre, yo voy a identificar el factor de violencia en esa persona, y yo, yo sentiría que me voy a bloquear; pero claro, yo no he llamado en una situación de violencia (...). Claro, ellos hacen su mejor intento por orientar; pero yo sí creo que ahí hay una barrera y es que no voy a decir que todos los hombres, pero algunos hombres no pueden entender la dimensión de la violencia (Entrevista colectiva a organizaciones de mujeres, Bogotá).

No se tiene tampoco una opinión positiva del grado de satisfacción de las mujeres con la llamada realizada a la Línea.

Muchas veces se sienten vulneradas, sienten que realmente las están revictimizando porque eso es lo que he escuchado. A veces lo que ellas esperan es como un trato amable a la condición a la que se encuentran, pero es más que como "usted dirijase a tal lugar que allá le solucionan su problema". Pero no tanto de una respuesta agradable para la situación (Entrevista con organización de mujeres, Bogotá).

Estas opiniones contrastan enormemente con la percepción que tienen los operadores y operadoras que atienden las llamadas, quienes manifiestan la satisfacción con el servicio por parte de las mujeres que llaman.

Sí, en total siempre aquí llaman, y hemos recibido a veces: “no que en dónde puedo colocar una felicitación por parte de ustedes porque es que me sirvió mucho, que estaba en un momento de crisis y ustedes me ayudaron demasiado”. (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá).

Sí, es básicamente eso, que uno ve que a veces la gente propende es porque uno le escuche, pues le entienda todas las circunstancias y pues a la vez le oriente, muchas veces ni han finalizado la llamada y quedan agradecidas porque se escuchó, porque se trató de entender su situación y bueno ellas dicen "bueno y al final donde debo recurrir" (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá).

También, tienen la percepción de que las mujeres encuentran una respuesta satisfactoria respecto al motivo de su llamada, por tanto, que se cumplen las expectativas de esta.

Sí, total. Igual uno al final de la llamada le pregunta que si tiene alguna otra duda, que si tiene alguna otra orientación (...). Entonces uno vuelve, uno no tiene un límite de llamada, vuelve y le explica, si es necesario, vuelve a darle a conocer sus derechos, toda la situación, pero siempre uno le pregunta a la usuaria: ¿Todo fue claro? ¿Entendió todo lo que yo le expliqué? ¿Le vuelvo a repetir? ¿Tiene alguna duda? (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Sin embargo, cuando las mujeres acuden a las entidades responsables de activar las rutas y de brindarles la atención necesaria, se evidencian las dificultades y barreras en la atención a ellas en términos de horarios, de demoras en los procesos judiciales y de omisiones de los funcionarios y funcionarias.

Que las entidades no prestan el adecuado servicio. Tenemos muchos casos en los que la Fiscalía, las URIS tienen un tiempo determinado para recibir denuncias. Entonces digamos, una mujer que supongamos que se encuentra trabajando y que no tiene el permiso para ir, entonces no tiene la facilidad (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Que ponen la denuncia y nunca las vuelven a llamar y se demora. Uno sabe y uno entiende que obviamente cada proceso tiene un término para solucionar su investigación y que hay muchísimos. Pero hay unos que dicen: "no, yo la puse en el 2014 y entonces uno dice ¿2014?" Ya son años en los cuales las entidades no les prestan ayuda. Hay muchos casos en los que la Fiscalía no les reciben denuncias por violencia psicológica, entonces hay desconocimiento de las entidades en que deben priorizar a las mujeres (Entrevista con Operadora Línea 155, Bogotá).

Las expectativas se cumplen cuando inicia la llamada ¿sí? pero a medida que uno ve que les indica a qué autoridades pueden recurrir ellas colocan muchos peros, generalmente la mayor dificultad que tienen las víctimas es poder acudir a las autoridades (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá).

Aunque en algunas ocasiones los operadores y las operadoras han recibido insultos por parte de las usuarias, esto lo explican por la carga emocional que han recibido las mujeres víctimas y por malas experiencias previas en la atención.

Hay gente que ha sido tan revictimizada muchas veces que cuando llaman acá a la línea son demasiado intolerantes o a veces groseras con los operadores y uno tiene que entender ese tipo de situaciones ¿sí?, y pues manejarlas porque no queremos revictimizar. Hay gente que llama acá y dice: "usted no sirve para nada" y tiran la llamada y no dan la oportunidad de explicar nada. Entonces, queda ese servicio así, nosotros no podemos devolver llamadas porque el sistema no lo permite, las llamadas ingresan mas no devolvemos, entonces cuando se cae la llamada, la llamada puede ingresar y durante un momento de la llamada se cuelga (...), pero nosotros no podemos devolver llamadas (Entrevista con Coordinación de la Línea 155, Bogotá).

Pese a que no está estimado en los protocolos, ni es posible técnicamente devolver las llamadas, refieren que en ocasiones lo hacen, debido a la gravedad de los casos. Lo realizan desde los celulares personales de los operadores y las operadoras.

Con relación a las resistencias por el hecho de que los funcionarios que responden las llamadas sean en su mayoría hombres, los operadores y las operadoras dicen que no han percibido un rechazo por parte de las usuarias. En contados casos las mujeres han solicitado hablar con otra mujer y en ese caso se traslada la llamada a una operadora.

Nosotros brindamos la orientación, pero encontramos que las mujeres son muy agradecidas porque dicen: "encontré alguien que me escuchó, me comprendió y supo mi necesidad y no me juzgó" y nunca dice: "yo quiero hablar con una mujer". Hay algunos casos donde llaman (...) mujeres y dicen "me hace un favor, quiero hablar con una mujer", y (...) de una mujer, si señora permítame un momento. Aunque el operador le dice; "señora yo estoy con toda la capacitación para escucharla, orientarla, entender su situación, no hay ningún problema de escucharla, yo soy hombre, pero sí tengo la capacitación necesaria", y algunas acceden a eso (...). Pero hay otras que insisten "no, quiero hablar con una mujer" y respetamos ese deseo y si está disponible la operadora le decimos, "permítame un momentico ya le transferimos la llamada a la operadora", a Carolina, a Rosa, la funcionaria que esté de turno y se le transfiere la llamada si hay el caso. Si usted me dice, son muy contados (Entrevista con Coordinación de la Línea 155, Bogotá).

Un tema que emerge y que perciben los operadores y las operadoras tiene que ver con las dificultades y barreras que enfrentan las mujeres para activar las rutas de atención que han sido consultadas por ellas en la llamada a la Línea 155. Situaciones como cambios de horarios, problemas para que las atiendan en las entidades y el hecho de que las entidades remitan a las mujeres a llamar a la Línea para asuntos que la Línea no puede resolver, fueron resaltados como problemas en la activación de las rutas y son situaciones que pueden influir en la valoración que hacen las mujeres del servicio de la Línea, el cual no se evalúa únicamente por la orientación que se recibió en llamada, sino también en la manera como encontró o no una respuesta efectiva a la situación de violencia vivida.

Pues nosotros, básicamente, como nuestra misionalidad es orientar puede que busquemos otras alternativas, mas, sin embargo, uno le trata de explicar a la persona (...) se chocan porque la entidad no la pudo atender (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá).

Digamos, hemos tenido que de pronto otras entidades remiten: “no, llame a la 155”, y eso se ha vuelto: todo para allá, todo para allá. Pero ¿por qué si la competencia es allá porque la están enviando acá?, ¿sí me entiende? Entonces pues igual, nosotros no le decimos eso obviamente a la usuaria (Entrevista con Operador Línea 155, Bogotá).

La articulación con la CPEM permite que se realicen comunicaciones a algunas entidades para remitir los casos en los que las ciudadanas tuvieron problemas en su atención (ej. Comisarías de Familia) o que se remita directamente a otra entidad para que le hagan acompañamiento cuando no ha recibido atención (ej. Secretaría de la Mujer de Bogotá). Finalmente, es importante mencionar que las condiciones locativas para responder y orientar las llamadas a mujeres víctimas de violencias, debido a la disposición de los puestos de trabajo desde donde se realiza la atención de las llamadas, en algunas ocasiones, se presentan interferencias en la orientación porque se filtra el sonido de otras llamadas, de otros temas y de otras actividades.

En cuanto al soporte técnico de la empresa se resaltó por parte de los operadores y las operadoras la satisfacción con los servicios y con la calidad de las llamadas.

2.5.3. Evaluación de resultados CAIVAS y CAPIV

2.5.3.1. Los modelos CAIVAS y CAPIV en el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de Violencias

El CONPES 161 identificó en el diagnóstico con relación a las violencias contra las mujeres, además de las cifras disponibles frente a los tipos de violencias tipificados en la Ley 1257, problemas de subregistro de casos y de acciones de prevención, atención y judicialización de las violencias contra las mujeres, lo cual redundaba en una “debilidad en el diseño de las políticas, programas y estrategias para proteger los derechos de esta población” (p. 33). Adicionalmente, se reconoce en el mismo documento que “la violencia contra las mujeres 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”(p.35), y la necesidad de garantizar un “enfoque diferenciado e integral” en la atención.

También se ubicaron desafíos en términos de la coordinación interinstitucional, los sistemas de información, la lucha contra la impunidad y en la cobertura y calidad de los servicios de atención; a la vez que se identificó la necesidad de revisar aspectos procedimentales y la aplicación de estándares probatorios en relación con el acceso a la justicia. Como un elemento sustancial se planteó la urgencia de garantizar la incorporación del enfoque de género en la práctica profesional y el accionar de funcionarios y funcionarias en el ciclo de gestión de las políticas públicas, con el ánimo de modificar prejuicios y estereotipos que afectan la atención a las mujeres. El documento CONPES 161 también menciona la pertinencia de avanzar en la comprensión de otras formas de violencias basadas en género que no están suficientemente documentadas “y que comienzan a ser visibilizadas en nuestro contexto y a demandar una atención integral y diferenciada” como la trata de personas, la violencia contra mujeres LGBTI, la violencia económica, el acoso sexual, las prácticas nocivas contra mujeres y niñas indígenas, entre otras (p. 40); y asumir un enfoque diferencial en el tratamiento de las violencias que sufren mujeres campesinas, afros, raizales, negras, palenqueras, indígenas y Rrom, además de la violencia sexual a mujeres en el marco del conflicto armado.

Todas estas situaciones identificadas en el CONPES 161 tienen que ver con los modelos de atención CAIVAS y CAPIV los cuales vienen siendo implementados por la Fiscalía General de la Nación. Se establecieron algunas acciones en el marco del Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, según la versión que se encuentra en el anexo 1⁹⁶ del CONPES 161 que tienen que ver con el fortalecimiento de los modelos CAIVAS, CAVIF y CAV, correspondientes al tema de atención y a la acción indicativa “Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la atención en salud y en justicia a las mujeres víctimas de violencia”. Dichas acciones, a cargo de la Fiscalía General de la Nación son:

- Creación de CAIVAS, CAVIF, CAV e inasistencia alimentaria en municipios que no cuentan con ellos o que por la demanda deben reforzarse.
- Fortalecimiento de CAIVAS, CAVIF, CAV e inasistencia alimentaria en municipios que no cuentan con ellos o que por la demanda deben reforzarse.
- Creación de los CAV.
- Creación del Grupo GEDES en Bogotá.
- Evaluación de estrategias de atención integral a mujeres víctimas con énfasis en CAIVAS, CAVIF y CAV.

⁹⁶ En total se definen en esta versión del Plan de Acción del CONPES 161 quince acciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

- Implementación de lineamientos para la investigación y atención de casos de denuncia de violencia sexual y acoso laboral, violencia intrafamiliar, homicidios, inasistencia alimentaria y lesiones por ácido.

Por otra parte, en la acción indicativa “los sectores vinculados a la prevención y atención de violencias fortalecen sus capacidades institucionales y los funcionarios públicos mejoran sus conocimientos”, se definieron algunas acciones, también a cargo de la Fiscalía General de la Nación, cuya realización debería redundar en una atención adecuada y con calidad a las mujeres víctimas. Dichas acciones son las siguientes:

- Procesos de formación especializada para funcionarios/as públicos involucrados en la atención de víctimas 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, a través de la creación de un módulo de capacitación específico en el tema.
- Capacitación especializada a las Unidades de Justicia y Paz, CAIVAS Y CAVIF en: población vulnerable y derechos humanos.
- Inclusión del tema de enfoque diferencial y género en los cursos básicos para Fiscales e Investigadores.
- Elaboración de lineamientos para atención en los CAV y Grupo GEDES.
- Elaboración de lineamientos para la investigación y atención de casos de denuncia sobre violencia sexual, violencia intrafamiliar, homicidios, inasistencia alimentaria y lesiones por ácido.

Sin embargo, en las versiones posteriores del Plan de Acción, contenidas en la matriz PAS cambian estas acciones. Es así como en la versión con corte a diciembre de 2016 están definidas doce acciones a cargo de la Fiscalía y entre ellas está la acción *6.39 creación de Centros de Atención Penal Integral a víctimas*. En esta versión se mantiene la acción *6.37 Crear CAIVAS, CAVIF y CAV en municipios que no cuentan con ellos o que por la demanda deben reforzarse*, pero se modifican otras de las acciones mencionadas arriba. Sin embargo, todas las acciones concretas establecidas a cargo de la Fiscalía General de la Nación le aportan en alguna medida al funcionamiento de los modelos especializados de atención. Las doce acciones a cargo de la Fiscalía son:

- 6.22 Brindar capacitación especializada a la Dirección Fiscalía Nacional especializada de Justicia transicional, CAIVAS, CAVIF y CAPIV en: población vulnerable y derechos humanos.

- 6.23 Elaborar el lineamiento para el funcionamiento de los CAV.
- 6.24 Elaborar lineamientos para la investigación y atención de casos de denuncia sobre violencia sexual, violencia intrafamiliar, homicidios, inasistencia alimentaria y lesiones por ácido.
- 6.26 Incluir el tema de enfoque diferencial y género en los cursos básicos para Fiscales e Investigadores.
- 6.32 Adecuar espacios amables para las víctimas y sus hijos(as) en los procesos de atención.
- 6.33 Actualizar el protocolo de enfoque de género y enfoque diferencial en el Programa de víctimas y testigos de la FGN.
- 6.37 Crear CAIVAS, CAVIF y CAV en municipios que no cuentan con ellos o que por la demanda deben reforzarse.
- 6.38 Crear grupo de enfoques diferenciales y género, al interior de la FGN.
- 6.39 Creación de Centros de Atención Penal Integral a Víctimas CAPIV.
- 6.49 Elaborar o actualizar lineamientos para la investigación y atención de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; violencia intrafamiliar; inasistencia alimentaria y lesiones por ácido.
- 6.67 Identificar brechas en el acceso a la administración de justicia para aquellas personas pertenecientes a grupos poblacionales que requieren una protección reforzada, de acuerdo con las condiciones de mayor vulnerabilidad que enfrentan, y que implican un alto riesgo de menoscabo de sus derechos
- 6.69 Diseñar e implementar, en conjunto con las demás dependencias de la Fiscalía General de la Nación, soluciones estratégicas de política pública para superar los problemas, demandas insatisfechas o brechas de acceso identificadas, en procura de condiciones de igualdad y no discriminación.

2.5.3.2. Descripción y funcionamiento

En el marco de la implementación del CONPES 161 de 2013 la Fiscalía General de la Nación, (en adelante FGN) se ha comprometido a dar continuidad a los modelos de atención interinstitucionales e interdisciplinarios que ha venido implementando desde años atrás, en cumplimiento de su misión de “fortalecer y facilitar los canales de acceso a la justicia, con especial atención en víctimas niños, niñas, adolescentes, mujeres y comunidades receptoras vulnerables” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2014). Los

modelos CAIVAS- CAVIF, CAV y CAPIV⁹⁷ son espacios “donde las víctimas y/o usuarios reciben orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica de forma inmediata y especializada desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se pone en conocimiento de la autoridad” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2014).

En el caso de la presente Evaluación Institucional y de Resultados se incluyó la mirada sobre dos de estos modelos: CAIVAS - Centro de Atención Integral a Víctimas de abuso sexual y CAPIV – Centro de Atención Penal Integral a Víctimas. Según la Fiscalía General de la Nación el CAIVAS - CAVIF⁹⁸, es un modelo de gestión o unidad especial que presta un “servicio oportuno y eficiente a las personas víctimas de los delitos de violencia intrafamiliar y contra la libertad, integridad y formación sexual, en un marco del respeto por la dignidad humana, a través del trabajo interinstitucional e integral en las áreas de psicológica, social, jurídica, médico-legal e investigativa, que contribuye al restablecimiento de derechos y a generar mecanismos de prevención” (Fiscalía General de la Nación, 2017). En la actualidad existen 31 CAIVAS en el territorio nacional (Fiscalía General de la Nación, 2017b).

Por su parte los CAPIV son centros de atención a las víctimas de cualquier delito cuyos objetivos son: “(i) brindar una atención integral con enfoque diferencial a cualquier víctima de un delito, (ii) promover la articulación interinstitucional en relación con el restablecimiento de derechos de la población, (iii) hacer más eficientes los procesos de recepción y clasificación de denuncias; y (iv) fortalecer la confianza de la comunidad hacia la institución” (Fiscalía General de la Nación, 2016). Además, pretende que se unifiquen en un espacio la oferta institucional de la FGN y contribuir de esta forma “a evitar fenómenos de revictimización, así como a materializar los principios de la atención integral con enfoques diferenciales, bajo una perspectiva de goce efectivo de derechos” (Fiscalía General de la Nación, 2016).

Para la operación del modelo CAPIV es fundamental la vinculación de otras instituciones con competencia en la atención a víctimas de diversas formas de violencias, con el ánimo precisamente, de mejorar el acceso a la justicia. Con la realización de alianzas estratégicas con entidades “como el ICBF, Comisarias de Familia, Medicina Legal, Defensoría del Pueblo, alcaldías y gobernaciones” (Fiscalía General de la Nación, 2016), se facilita “la consecución de recursos humanos, logísticos y técnicos para el desarrollo de una mejor prestación del

⁹⁷ Los CAV - Centros de Atención a Víctimas: “atiende a los afectados, víctimas y testigos de los delitos sexuales, violencia intrafamiliar y homicidio, cumpliendo con el mandato constitucional de garantizar el respeto a los derechos de las víctimas y acceso al sistema penal acusatorio”(sic). Los GEDES son los Grupos Élite de Delitos Sexuales que “investigan aquellos casos de asalto sexual brindando una atención personalizada, inmediata y cualificada a las víctimas” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2015).

⁹⁸ En la documentación de la Fiscalía se habla del modelo CAIVAS-CAVIF. El CAVIF es el Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (FGN, 2017:2). En algunas de las ciudades funcionan de manera articulada. (FGN, 2017:2)

servicio en aspectos psicosociales” (Fiscalía General de la Nación, 2016). Estas mismas entidades están también presentes en el modelo CAIVAS, con excepción de las Comisarías de Familia.

Además, “en el CAPIV la ciudadanía puede recibir una atención oportuna frente a la ocurrencia de conductas que revisten las características de un delito, sin consideración a la tipificación del mismo o al marco legal al que corresponda; tiene en cuenta las características particulares de la víctima, transversaliza el enfoque diferencial y de género, evita la re-victimización, brinda un trato digno y propende por una acción sin daño” (Fiscalía General de la Nación, 2016). Actualmente existen 7 CAPIV en 6 ciudades: Bogotá, Medellín (Itagüí, Envigado), Buenaventura, Villavicencio, Barrancabermeja y Tumaco (Fiscalía General de la Nación, 2017b).

Se espera que, en cada CAPIV, se cuente como mínimo con una Sala de Recepción de Denuncias, con un grupo de actos urgentes y otros servicios por parte de la Fiscalía General de la Nación (como el grupo GEDES, que atiende los asaltos sexuales). Además de los servicios de la Fiscalía, se busca que hagan presencia: las Comisarías de Familia (medidas de restablecimiento a niños, niñas y adolescentes; atención y orientación a los integrantes de las familias para el ejercicio y restablecimiento de derechos; y adopción de medidas de protección y atención en casos de Violencia Intrafamiliar y en casos de VBG), el ICBF (Acompañamiento de entrevistas a niños, niñas y adolescentes y adopción de medidas de restablecimiento de derechos), el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses-INMLCF (en términos de las valoraciones médico legales) y las Alcaldías y Gobernaciones quienes aportarán servicios de orientación psicosocial; orientación, atención y representación judicial y administrativa a mujeres víctimas de violencias (a través de la Secretaría de la Mujer o quien haga sus veces); gestión social para la asistencia humanitaria (a través de Secretarías de Integración Social o quien haga sus veces) y “gestión de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cobertura de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria, y atención de urgencia y emergencia en salud para las víctimas (Secretarías departamentales, distritales y municipales de salud)” (Fiscalía General de la Nación, 2016). Desde la Fiscalía General de la Nación, concretamente desde la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios, el análisis que dio origen a todos los modelos de atención de la entidad tomó en consideración:

[Los] bajos niveles de confianza de la ciudadanía hacia la Fiscalía; la necesidad de fortalecer las estrategias de acciones con enfoques diferenciales en la administración de justicia y la atención integral; la persistencia de situaciones de pimponero al interior de la Fiscalía y entre instituciones; la falta de coordinación y articulación, tanto al interior de la Fiscalía como entre instituciones;

[tomando en consideración] que no todos los modelos de atención con los que contaba la Fiscalía, (...) tenían las condiciones físicas e infraestructuras requeridas para la atención y el ejercicio laboral de las funciones propias de la entidad; la necesidad de fortalecer las estrategias de acción hacia la justicia y atención para delitos cuyo abordaje requieren de acciones particulares y de una adecuada articulación interinstitucional; y la ausencia institucional y existencia de diferentes barreras de acceso a la justicia, en regiones particularmente afectadas con ocasión del contexto del conflicto armado. Entonces digamos, que el análisis de todas estas problemáticas, son las que dieron origen a los diferentes modelos de atención que ha venido desarrollando la Fiscalía a lo largo de los años (Entrevista Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios FGN, Bogotá).

Con estos Modelos de Atención se pretende que la ciudadanía encuentre en un solo lugar todas las entidades que requiere para acceder a la justicia cuando ha sido víctima de un delito relacionado con acciones violentas. Se espera que, dadas las barreras evidenciadas en el acceso a la justicia para las mujeres, estos modelos tengan un especial efecto sobre las posibilidades que tienen ellas para denunciar los hechos de violencias de los que sean víctimas en el marco de la Ley 1257 de 2008.

Los CAPIV no tienen exactamente la misma presencia de las instituciones en todos los lugares donde se han implementado, pues el modelo plantea flexibilidad en relación con factores como la dinámica del delito o las necesidades y demandas de la población usuaria de los centros (Fiscalía General de la Nación, 2016). Esto incide también en aspectos logísticos del servicio, como el número de receptores de denuncias, el tamaño de las instalaciones, entre otros y se combina con situaciones particulares de cada institución, como la disponibilidad de personal especializado en la atención de las violencias.

La Fiscalía reconoce que la implementación de los modelos ha representado avances y un mejoramiento en relación con el acceso a la justicia, la confianza y en particular el mejoramiento de la atención a mujeres en cuanto se ofrece una atención inmediata, oportuna y especializada (entrevista Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios FGN, Bogotá).

Un elemento importante para el análisis de los modelos es la consideración por parte de la Fiscalía de que “con la puesta en marcha de los CAPIV se propone que los modelos de atención como: CAIVAS, CAV, CAVIF y salas de recepción de denuncias, entre otros, pasen a conformar parte del modelo único de atención en aquellas regiones en donde sea posible” (Fiscalía General de la Nación, 2016). Según este documento, la tendencia es a que se unifiquen los modelos de atención.

2.5.3.3. Síntesis de la metodología de evaluación

La evaluación de resultados en relación con los modelos CAPIV y CAIVAS responde a las siguientes preguntas:

1. ¿La atención ofrecida en los CAIVAS y CAPIV es la adecuada en términos de tiempos de espera, calificación del personal, orientación y remisiones?
2. ¿Los protocolos de atención aplicados en CAIVAS y CAPIV son adecuados? ¿Se aplican en todos los casos?
3. ¿Se realiza atención diferenciada en los CAIVAS y CAPIV a las mujeres?
4. ¿Se ha incrementado (sic) la tasa de resolutivez de los casos atendidos a través de estos centros?
5. ¿En qué otros municipios del país es necesario poner en funcionamiento CAIVAS y CAPIV?
6. ¿De los casos atendidos en CAIVAS y CAPIV cuantos han llegado a una condena?

Con relación a las preguntas 1, 2 y 3 se hizo un abordaje similar al realizado con la Línea 155 en términos de la cualificación del personal, los conocimientos y la calidad de la atención. Además de la indagación sobre los tiempos de espera y la adecuación de los protocolos. Por el hecho de ser modelos de atención que tienen un importante fundamento en la articulación interinstitucional, se hizo énfasis en este aspecto y se aplicaron entrevistas a algunas de las entidades que operan tanto en CAIVAS como en CAPIV. También se hizo un acercamiento a mujeres usuarias de estos Centros y a las organizaciones de mujeres en general y de aquellas que realizan acompañamiento a víctimas de violencias.

Las preguntas 4 y 6 se abordaron⁹⁹ a partir de la información aproximada extraída de un informe de la Corporación SISMA Mujer sobre la Ley 1257 de 2008 y la pregunta 5 se asumió desde el análisis de las cifras de violencias contra las mujeres y de la opinión de las diferentes personas entrevistadas.

Las categorías construidas en el marco del análisis fueron siete: i) Formas de articulación y operación de los modelos; ii) Cualificación del personal, que tiene seis subcategorías: capacitaciones recibidas; conocimiento, opinión y uso del enfoque de género; conocimientos sobre violencias contra las mujeres; experiencias de atención a las violencias y; estrategias para la no revictimización; iii) Protocolos de atención, la cual tiene tres

⁹⁹ Al cierre de este informe, el equipo investigador se encuentra a la espera de datos precisos de parte de la FGN sobre los asuntos que abordan estas preguntas. Tan pronto, se cuente con ellos se incorporarán dentro de este informe de resultados.

subcategorías: Claridad y pertinencia de los protocolos; enfoque diferencial en los protocolos y dificultades en la aplicación de los protocolos; iv) Calidad y satisfacción con el modelo, que tiene como subcategorías: conocimientos del modelo; adecuación de los horarios de atención; tiempos de consulta y tiempos de atención; valoración de la calidad de la atención; intención de desistir de la denuncia y; efectividad de las Remisiones durante el proceso de atención; v) Cobertura; vi) Resolutividad de casos y; vii) barreras y obstáculos para el acceso a los servicios, con dos subcategorías: barreras administrativas y acciones u omisiones frente a competencias.

Las ciudades y modelos visitados para la evaluación fueron las siguientes: CAIVAS y CAPIV en la ciudad de Villavicencio (Meta); CAIVAS en Cali (Valle); CAPIV en Buenaventura (Valle) y CAPIV en Bogotá donde se opera bajo la misma coordinación el CAIVAS. Este CAPIV es el que tiene el mayor número de instituciones con competencia en la atención a las violencias funcionando en un mismo espacio, por tal razón gran parte de la muestra se concentró en esta ciudad.

Con relación a las personas y organizaciones entrevistadas, el siguiente cuadro resume las 27 entrevistas semiestructuradas realizadas: 4 entrevistas a mujeres víctimas atendidas en CAIVAS, 4 entrevistas a mujeres víctimas atendidas en CAPIV, 5 entrevistas a funcionarias de CAIVAS, 6 entrevistas a funcionarios y funcionarias de CAPIV, 4 entrevistas a organizaciones de mujeres que hacen acompañamiento a mujeres víctimas, 2 entrevistas a organizaciones de mujeres, una entrevista se aplicó a la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios de la Fiscalía General de la Nación, como entidad responsable de la implementación de los modelos de atención y una entrevista a una de las integrantes del equipo de valoración del riesgo de Medicina legal, como una experiencia importante de articulación en el CAPIV de Bogotá. De estas entrevistas 3 fueron realizadas en la ciudad de Villavicencio, 3 en Buenaventura, 1 en Cali y 20 en Bogotá.

Cuadro 71. Técnicas, unidad de observación, nombre y ubicación de las entidades/organizaciones incluidas en el levantamiento de información para la Evaluación de Resultados de los modelos CAPIV y CAIVAS

Unidad de observación (número de entrevistas aplicadas)	Nombre Organización/Entidad o Cargo	Municipio
Organizaciones mujeres víctimas (4)	Organización Violencias Basadas en Género	Barranquilla
	Organización Ni Una Más	Bogotá
	Red Mariposas de Alas Nuevas	Buenaventura
	Fundación Reconstruyendo Rostros	Bogotá
Organizaciones de mujeres	Corporación Sisma Mujer	Bogotá

Unidad de observación (número de entrevistas aplicadas)	Nombre Organización/Entidad o Cargo	Municipio
(2)	Colectiva Polimorfos, Limpal (Liga Internacional de Mujeres por la Paz) y Colectivo Mujeres, Paz y Seguridad	Bogotá
Funcionarios y funcionarias CAIVAS (5)	Fiscalía Seccional	Villavicencio
	Fiscalía Seccional	Barranquilla
	ICBF/ Psicóloga CAIVAS	Barranquilla
	Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá /Abogada CAIVAS	Bogotá
Funcionarios y funcionarias CAPIV (7)	Dirección Seccional de Fiscalías/Directora, Jefe SAU, Asesora	Cali
	Fiscalía Seccional CAPIV	Villavicencio
	Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá /Abogada CAPIV	Bogotá
	Subdirección seccional de Fiscalías CAPIV/Subdirectora, Asesora	Buenaventura
	Subdirección LGBTI- SDIS/Equipo CAPIV	Bogotá
	ICBF/Defensor de Familia CAPIV	Bogotá
	INMLCF/ Grupo Valoración del Riesgo CAPIV	Bogotá
Funcionaria INMLCF (1)	Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios FGN /Subdirectora, Asesora	Bogotá
Mujeres Usuarias CAPIV (4)	Grupo de Valoración del Riesgo /Coordinadora Nacional	Bogotá
Mujeres Usuarias CAIVAS (4)	Mujeres usuarias víctimas de violencias	Bogotá, Buenaventura
	Mujeres Usuarias víctimas de violencias	Villavicencio, Bogotá

Fuente. Elaboración propia

Con relación a las mujeres víctimas de violencias es importante anotar que todas las entrevistadas fueron mujeres mayores de edad con características socioeconómicas variadas, seis atendidas en CAPIV o CAIVAS de la ciudad de Bogotá, una en Villavicencio (atendida en CAIVAS) y una en Buenaventura (atendida en CAPIV).

2.5.3.4. Resultados

1. La articulación interinstitucional en lo local

Dado que una de las finalidades de los modelos CAIVAS y CAPIV es la atención integral a las víctimas, esto supone la articulación interinstitucional como uno de sus elementos principales. La integralidad de la atención involucra acciones que van desde la prevención de las violencias, pasando por la atención en salud, la protección a las víctimas, las medidas de estabilización económica y por supuesto, el acceso a la justicia. Estas acciones involucran

a varios sectores, no solamente a la FGN y los problemas en la implementación por parte de algún sector afectan la integralidad que pretende el marco normativo de la atención en violencias.

Hecha esta advertencia, el análisis efectuado en esta evaluación se centra en ubicar las particularidades de la implementación de los modelos CAIVAS y CAPIV en las ciudades visitadas y su relación con aspectos como la cobertura frente a la demanda y la manera como se percibe el funcionamiento de las entidades que tienen competencia en la atención a las mujeres víctimas de violencias en esos mismos territorios.

Es importante mencionar las instituciones presentes en cada modelo visitado, para ubicar las particularidades encontradas. En el caso de Villavicencio el CAPIV funciona en un edificio en el centro de la ciudad y se encuentran allí la Comisaría de Familia y el ICBF. El CAIVAS se ubica en una casa y operan desde allí la Fiscalía y la Policía Judicial. Medicina Legal no opera en la misma sede ni el ICBF. En Barranquilla se encuentran en la sede de CAIVAS- CAVIF las siguientes instituciones: Fiscalía, Policía Judicial e ICBF, tampoco se cuenta con Medicina Legal en las mismas instalaciones. En Buenaventura, la articulación interinstitucional ha permitido que se cuente con la presencia de la Alcaldía en términos del acompañamiento psicosocial, ICBF, Policía Judicial. En Bogotá, el CAPIV cuenta con Medicina Legal tanto en reconocimiento médico forense como con el grupo de valoración del riesgo por violencia de pareja, Comisaría de Familia 24 horas, Secretaría Distrital de Integración Social-Subdirección LGBTI, ICBF Defensor de Familia y Secretaría Distrital de la Mujer. Es el CAPIV que cuenta con más instituciones de los modelos visitados. En ninguno de los espacios visitados se cuenta con representación de Secretarías de Salud como lo estiman los lineamientos del modelo.

Para la Fiscalía General de la Nación, estos modelos tienen tres finalidades:

*Una es la **atención integral** (énfasis propio añadido), que no solamente se recepcione la denuncia, sino que también, si se requiere de cualquier otra atención que tenga que darse por parte de otra institución que es la competente, se pueda dar. Entonces, lo que se busca es esa atención integral, por ende, una **articulación interinstitucional** (énfasis propio añadido). En muchos de estos modelos de atención, pues no se puede tener la presencia de todas las instituciones como quisiéramos por diferentes factores: temas de infraestructura, temas de personal también por parte de las otras instituciones, pero entonces que por lo menos haya una articulación y; tercero pues lo que es como el plus de este modelo, es que se cuente con una **buena infraestructura** (énfasis propio añadido), o sea que se cuente con una sala de espera, con unos espacios para la recepción de la denuncia, donde haya reserva y privacidad para la víctima, entre otros. Entonces son como esos los tres requisitos que nosotros estamos, como mínimo,*

buscando para la creación de un modelo de atención, para la Fiscalía y pues en este caso el CAPIV. (Entrevista Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios FGN, Bogotá).

Su funcionamiento entonces depende de las posibilidades de articulación interinstitucional, la cual comienza con la voluntad política de las administraciones municipales y departamentales de implementar el modelo a partir de la iniciativa de la Fiscalía.

No se hizo una indagación a profundidad de las entidades que soportan en este momento el funcionamiento de los CAPIV, pero se pudo establecer que en algunos casos se han realizado acuerdos con las alcaldías municipales, en términos de los espacios físicos donde funcionan los modelos y de la presencia institucional. En relación con la infraestructura se encontró que, en algunos casos, tanto en CAPIV como CAIVAS, se considera que se cuenta con espacios amplios y adecuados para la atención, aunque no en todos los lugares se tienen adecuaciones para el acceso de personas en silla de ruedas o con situaciones particulares en su movilidad. En Barranquilla una de las entrevistadas hizo referencia a la estrechez del espacio para que funcionen CAIVAS y CAVIF en un mismo lugar, lo que afecta la privacidad de las denuncias que hacen las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. También se estimó, por parte de la entrevistada, que la sede de CAPIV en Buenaventura requiere de un espacio físico más grande, al igual que las salas de denuncia de la Fiscalía en Cali (Entrevista CAPIV Buenaventura y Dirección seccional de fiscalía en Cali).

No existe una única manera de operación tanto de los CAIVAS como de los CAPIV. En el caso de los CAIVAS, no todos cuentan con la presencia de las instituciones requeridas como Medicina Legal o ICBF en sus instalaciones y esto supone adecuaciones particulares en términos de la operativización de las rutas de atención a las mujeres. Esto afecta a las y los usuarios al tener que desplazarse hacia otras entidades como Medicina Legal para continuar con el proceso. Esto ocurre en los casos de Villavicencio y Barranquilla. En Villavicencio hay dificultad para el desplazamiento de las víctimas que son de municipios diferentes a esa ciudad, por los recursos necesarios para permanecer en la ciudad. Algo similar sucede en Barranquilla debido a las distancias y los costos de transporte que deben sufragar las víctimas.

Las instituciones están muy distantes, entonces por ejemplo en bus del CAIVAS hacia Medicina Legal hay aproximadamente 40 minutos, muchas veces si no es más y la gente no viene preparada tampoco para quedarse todo el día, para pagar su propia comida, porque son personas de escasos recursos, una salida de su barrio periférico (...) puede (...) irseles por ahí 10.000 pesos o más y eso es la mitad de la comida del núcleo familiar. Entonces eso, de por sí, ya es un re victimización (Entrevista a funcionaria de ICBF en CAIVAS, Barranquilla).

La Dirección Seccional de Fiscalías de Cali ha dispuesto una organización interna diferente, los casos llegan a CAIVAS para la asignación del fiscal, pero las personas no van a denunciar a ese recinto. Las denuncias llegan por la Sala de Recepción de Usuarios y desde allí se hace el enlace con la Unidad de Reacción Inmediata y con el CAIVAS, se cuenta además con un receptor de denuncias destacado para las mujeres.

Esto ha supuesto también una reorganización en términos de la concepción misma del CAIVAS de Cali y de las labores de articulación con otras entidades que tienen responsabilidad en la atención o la estabilización de las mujeres víctimas.

Es que la URI a diferencia de algunas partes del país, la URI es un enlace con la unidad de CAIVAS. De hecho, la URI cuenta con un fiscal destacado -fiscal seccional destacado- que pertenece a la unidad de reacción inmediata, pero es el que conoce de manera inicial todos los actos urgentes donde las mujeres son víctimas de violencia sexual. Entonces decir que la unidad de CAIVAS es solamente aquella que está en el edificio conquistadores, pues sería un error porque el enlace en Cali, porque se tiene un enlace y ese fiscal se encarga de vigilar: uno, la atención en salud; dos, en caso que requiera una protección especial o un albergue, también hace el enlace con la Casa Matria que está solventada por la Alcaldía Municipal. Entonces el fiscal URI que al final es un fiscal CAIVAS porque también hace todos los actos, no solamente la protección a la mujer, sino buscar el restablecimiento de sus derechos, sino también la parte jurídica, es decir la parte de legalización y si hay algún aprehendido o la búsqueda de la captura, de restablecer esos derechos entonces, digamos que nuestra atención a las víctimas mujeres empieza en la URI como el enlace de CAIVAS (Entrevista Dirección Seccional de Fiscalías, Cali).

Pese a que no hay tantas entidades vinculadas al modelo CAIVAS, la importancia de la articulación interinstitucional es fundamental en términos de la atención integral para las mujeres y las niñas, hablando específicamente de la violencia sexual. Sin embargo, en algunas ocasiones ésta se realiza bilateralmente, por ejemplo, entre Fiscalía e ICBF o Comisaría y Hospital, sin integrar todos los componentes que hacen parte de una atención integral como lo plantea la Ley 1257.

Pienso que el sector más eficaz es salud, por ejemplo, el CRUE, que es la red que hace referencia a hospitales públicos del distrito funciona así: desde que la comisaría llame, ellas inmediatamente buscan el refugio y llevan a la mujer ya. Igual cuando el caso entra por uno de los hospitales del distrito: eso es fijo que el niño o la adolescente o el adolescente no puede salir mientras no lleve la denuncia de Fiscalía y el ICBF no dé la autorización. Igualmente se recibe mucha, o sea se orienta hacia CAIVAS mucha gente desde las EPS, tanto las subsidiadas como las contributivas. Yo pienso que... irónicamente el sector más débil es el sector justicia, hay mayor indiferencia frente a la víctima (Entrevista CAIVAS ICBF, Barranquilla).

En el caso de los CAPIV visitados se puede evidenciar la importancia de la articulación interinstitucional entre todas las entidades con responsabilidades en la atención de las mujeres (tanto las que se encuentran en CAPIV como las que se encuentran afuera del mismo) para que el modelo logre impactar positivamente el acceso a la justicia para las mujeres, tal como lo reconoce la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios.

En ese sentido la experiencia que nos dio Buenaventura es que, más que el modelo físicamente, lo que es importante es la articulación, pero la articulación en terreno. Nosotros podemos sacar miles de lineamientos, igual los tenemos, te vas a dar cuenta por ejemplo con lo del protocolo, pero si eso no es posible en terreno y ellos no se articulan entre ellos, no lo hablan, no lo conversan, no expresan (...) o sea caso a caso. Entonces, me llegó este caso, cuándo me lleguen estos casos, ¿qué hago? ¿Para dónde los remito? ¿Por qué? ¿Los asumo yo, lo asume usted? ¿Quién lo hace? Es así, que haya un dialogo y una articulación totalmente, pues constante y creemos que esa es la experiencia de lo que nos ha dejado (Entrevista Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios FGN, Bogotá).

En el caso de Buenaventura, sobresalen los niveles de coordinación entre los sectores y de articulación interinstitucional y con la sociedad civil, específicamente con las organizaciones de mujeres. Funciona trimestralmente una mesa intersectorial que aborda el tema de las violencias en donde tienen presencia, tanto instituciones como organizaciones de la sociedad civil, donde se discuten los asuntos concernientes a la integralidad de la atención a las mujeres víctimas, es decir, desde las acciones de prevención hasta la atención en salud, pasando por la estabilización económica de las mujeres. En ese contexto, el CAPIV es el escenario que activa el acceso a la justicia para las mujeres.

En el modelo CAPIV nosotros trabajamos con varios mecanismos: el primero, tenemos en el área de violencia intrafamiliar, tenemos fiscal destacado para las investigaciones, tenemos nuestro receptor de denuncias. Tenemos para el área de violencia de género, (...) nuestra fiscal destacada para los delitos de género, igual su receptor de denuncias, su asistente judicial y para los dos tienen pues su policía judicial. Cada uno de esos equipos se encarga de dar la trazabilidad en todos los aspectos que tienen que ver con el proceso investigativo en aras de garantizar el acceso a justicia a las víctimas. Esto dentro de un modelo de ruta donde una vez llega la víctima, si se activa la ruta por Fiscalía, una vez llega la víctima a nuestro modelo es atendida por nuestro receptor de denuncias, se le recepciona la denuncia, de inmediato la fiscal hace en parte los actos urgentes, si de carácter se pueda recaudar todo el elemento material probatorio necesario y se ordenan las medidas protectivas que haya a lugar; aparte de su atención en salud, como parte de ese restablecimiento de esos derechos a esa mujer. Si es por el tema de delito sexual, inmediatamente ella se traslada al sector salud para que desde allí se inicie todo el componente de atención y posteriormente, ya se traslada la Policía Judicial al sitio para hacer las entrevistas de rigor si esta es una mujer que es mayor de edad o si es menor pues es acompañamiento del

La construcción de este escenario de articulación, que es reconocido por las organizaciones de mujeres de la ciudad, tuvo un impulso con la priorización de la actuación en Buenaventura por parte de la Fiscalía General de la Nación y de otras entidades del orden nacional, además de la cooperación internacional, para abordar conjuntamente la situación de violencia y criminalidad de la ciudad y generar acciones conjuntas para el fortalecimiento del acceso a la justicia.

Sí, bueno el Fiscal General adoptó la política de priorización a partir de varios criterios que tiene la Fiscalía de porqué priorizan una seccional para su intervención: 1. Revisan el nivel de carga frente a las denuncias y las investigaciones, 2. El nivel de criminalidad, 3. También la respuesta institucional y sobre eso, pues Buenaventura en su momento para el 2012, estaba generando los picos más altos de violencia del país y entonces eso fue un compromiso del Gobierno Nacional y el Sr. Fiscal en su momento, de que Buenaventura fuera priorizado, se le aplicara la política prioritaria. En ese sentido los casos de violencia intrafamiliar y delitos sexuales son unos de los ejes priorizados por eso sufrieron ese fortalecimiento, porque las organizaciones de mujeres hicieron mucha incidencia para que quedara ese eje temático aquí y se ha tratado de mantener (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

Se resalta el papel de las organizaciones de mujeres en la incidencia, en el seguimiento a los casos y en el acompañamiento a las víctimas para activar los mecanismos de denuncia y restitución de derechos en término de avances hacia la integralidad de la atención.

Además, con las organizaciones de base, por ejemplo con la Red Mariposa¹⁰⁰ dentro del modelo CAPIV se trabajó una estrategia de un modelo de intervención, donde ese modelo (...) tomaba como prueba piloto mujeres víctimas de violencias de género, desde la fase de la atención psico-emocional tratando de que pueda, no con fines terapéuticos, sino como buscarle ese acompañamiento, de que durante la fase del proceso investigativo ella pueda ir manejando el dolor, hacer duelo de las afectaciones que ha sufrido. Pero además de eso, con otro componente y es con sus mismos pares y eso con un acompañamiento de organizaciones de base, la Red Mariposa en este proceso apoyó muchísimo. Y pues lo único que creemos que la segunda fase del proceso es que pueda estar lo que hemos dicho que hace falta: la oferta institucional para que esas mujeres que ya han sido empoderadas, que han sido fortalecidas desde su parte psico-emocional puedan tener aspiraciones desde la parte productiva. Entonces que en un momento dado deseamos que esto se convierta en que ya ellas tengan mecanismos propios de auto

¹⁰⁰ La Red Mariposas de Alas Nuevas es una organización de segundo orden que agrupa varias organizaciones de mujeres de la ciudad, creada a partir de algunos procesos impulsados por la cooperación internacional, con ocasión con los hechos de violencias contra las mujeres que ocurrieron en Buenaventura en años anteriores. El trabajo continuado ha permitido que actualmente la Red Mariposas sea fundamental en el seguimiento de casos de violencia contra las mujeres y en el acompañamiento comunitario a víctimas, entre otras acciones.

sostenibilidad y decidir sobre el futuro, su proyección de vida. (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

En el caso de la ciudad de Bogotá, no se puede analizar el modelo CAPIV sin mencionar que la capital del país presenta el mayor número de casos de violencia física contra las mujeres en Colombia, tal como se señaló en la primera parte de este documento y esto habla de la complejidad que supone la atención de la misma. Hay entidades del orden distrital que tienen responsabilidad en el acceso a la justicia y en la atención del delito de violencia intrafamiliar, como la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Integración Social. Para ello se han dispuesto Casas de Justicia en algunas localidades y se cuenta con 37 Comisarías de Familia en la ciudad.

El CAPIV de Bogotá representa un esfuerzo de articulación importante, no obstante, atiende un número limitado de casos en relación con el volumen de las violencias contra las mujeres en la ciudad. En el CAPIV de Bogotá se cuenta con el mayor número de entidades que siguen los criterios establecidos por la Fiscalía y señalados atrás. Todas las entidades con las que se logró realizar la entrevista de la presente evaluación resaltaron que cuentan con un convenio vigente con la Fiscalía que respalda su presencia en CAPIV.

Según la misma FGN, la articulación que se realiza en las grandes ciudades tiene un carácter diferente al que se hace en ciudades más pequeñas. En estas, la coordinación se hace caso a caso, mientras que, en las ciudades como Bogotá, se hace necesario el establecimiento de acuerdos y lineamientos entre las instituciones participantes en el modelo, como la Secretaría de Integración Social, como ente coordinador de las Comisarías de Familia o el ICBF regional Bogotá, como representante de los defensores de familia (Entrevista Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios FGN. Bogotá).

En Bogotá se encontró que las instituciones que operan en CAPIV tienen diferentes mecanismos de articulación: reuniones bilaterales, algunos espacios de sensibilización, seguimiento concreto a casos, entre otros. También se cuenta con entidades que orientan a las víctimas en términos del ejercicio de sus derechos y de los procesos judiciales que inician o pueden iniciar. Particularmente se destaca la presencia de la Secretaría Distrital de la Mujer, con una abogada que orienta y cuando es necesario “escalona”¹⁰¹ casos para la representación judicial o administrativa al interior de esa entidad y de la Subdirección LGBTI de la Secretaría Distrital de Integración Social, que orienta a las personas de los sectores

¹⁰¹ El escalonamiento de casos es el término que utiliza la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá para definir cuáles de los casos orientados por las abogadas que se encuentran en distintos puntos de la ciudad, deben ser priorizados para realizar, desde esa entidad, una representación judicial. Los casos son presentados por las abogadas a un Comité Interno que toma esa decisión con base en criterios previamente establecidos.

LGBTI en el ejercicio de sus derechos y el acceso a la justicia. Esta atención específica y diferenciada a la población LGBTI solo se encontró en CAPIV Bogotá.

Otra experiencia importante y que ha tenido un impacto positivo en relación con el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias en CAPIV Bogotá, ha sido la vinculación del grupo de valoración del riesgo de violencia mortal contra las mujeres por parte de su pareja o ex pareja desde el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quienes valoran a mujeres víctimas de violencia de pareja que voluntariamente accedan a participar.

La idea es que una vez la víctima llega, pone su denuncia en Fiscalía, en Comisaría, es remitida al Instituto para reconocimiento médico legal inicialmente, para mirar lesiones físicas e incapacidades, etcétera. Estando con el médico, es el médico quien remite al grupo de valoración de riesgo. Este ejercicio es voluntario, es decir si la víctima no quiere quedarse en la valoración de riesgo, puede decir me voy (Entrevista Grupo de Valoración del Riesgo, INMLCF, Bogotá).

Este grupo, conformado por profesionales del área psicosocial (psicología y trabajo social), surge como una iniciativa del IMLCF en 2013 en la ciudad de Medellín, para valorar el nivel de riesgo en el que se encuentran las mujeres que sufren de violencia de pareja, a partir de una escala reconocida internacionalmente (Escala DA-Danger Assessment). El proyecto se ha implementado en 14 ciudades y se espera que durante 2017 ingrese una ciudad adicional.

Básicamente lo que hacen es que se miran a través de una escala, una escala reconocida internacionalmente que aquí se validó socioculturalmente en la ciudad de Medellín, con la Alcaldía de Medellín y Medicina Legal, se valida esta escala y se empieza aplicar para mirar los niveles de riesgo en que se encuentran las víctimas de morir a manos de su pareja. Esa escala está complementada con una entrevista semiestructurada, esa entrevista semiestructurada es la que nos permite mirar elementos de contexto porque la escala nos arroja o nos muestra una, digamos el comportamiento del agresor ¿sí? y cómo ese comportamiento puede convertirse en algún momento en algún factor de riesgo para la víctima, si continúa dentro del contexto violento. Entonces, digamos que la entrevista nos permite ver otros elementos en juego de vulnerabilidad: el vivir en ciertas regiones, no contar con una red de apoyo. Bueno, diferentes elementos que se tienen en cuenta adicionales pues a la escala DA y una vez esa escala nos arroja ese nivel de riesgo, ellos, los profesionales hacen como un análisis de la información. Hacen o emiten un informe que es remitido a la autoridad competente (Entrevista Grupo de Valoración del Riesgo, INMLCF, Bogotá).

Esta valoración arroja un resultado que, en caso de representar un riesgo grave o extremo para las mujeres, activa la búsqueda de atención y acompañamiento, por parte de las

distintas entidades. Otra vez, la articulación y el compromiso de las instituciones es lo que permite que se realicen las acciones pertinentes para la protección a las mujeres.

Claro, porque entonces hay una ventaja grandísima y es que los profesionales de valoración de riesgo de una vez ven una víctima inmediatamente remiten al fiscal, entonces se asigna el caso inmediatamente (...). Cuando es directamente con CAPIV hay una asignación inmediata. Entonces si ellos ven que hay un caso de riesgo grave, corren inmediatamente, llevan el informe ellos mismos, que también es una gran ventaja, porque los llevan los mismos profesionales de [valoración del] riesgo para que se siga todo el proceso. Esa parte del CAPIV parece fundamental, además porque están todas las entidades unidas, la víctima no tiene que hacer traslados, como pasa, por ejemplo, cuando vienen (sic) acá (sede de Medicina Legal en Bogotá) se tienen que trasladar (Entrevista Grupo de Valoración del Riesgo, INMLCF, Bogotá).

El informe administrativo que arroja el proceso de valoración del riesgo no es una pericia, es decir, no puede ser utilizado como prueba dentro del proceso judicial, pero sí se utiliza durante la primera parte del proceso con Fiscalía y también como soporte de las medidas de protección.

2. Sobre la cualificación de funcionarios y funcionarias

La cualificación de los funcionarios y las funcionarias presentes en CAPIV y CAIVAS en temas de género y derechos de las mujeres es heterogénea. Las dinámicas internas de cada institución en relación con las capacitaciones y temáticas impartidas, además de la prioridad que dan a los derechos de las mujeres y la variedad de enfoques en la atención de las mujeres, se cuentan como hallazgos al respecto.

Capacitaciones recibidas

Se indagó, en primera medida, por el conocimiento específico en violencias contra las mujeres, derechos de las mujeres y enfoque de género por parte del personal que atiende directamente a las mujeres víctimas que asisten a CAPIV y CAIVAS, además de la experiencia previa en el tema de las violencias contra las mujeres, con el ánimo de aproximarse a qué tan especializada es la atención que se brinda. Los resultados dan cuenta de procesos heterogéneos que dependen de cada entidad y sus políticas internas, las cuales incluyen por supuesto los recursos disponibles para realizar capacitaciones.

En lo que concierne a la Fiscalía, como entidad responsable de los modelos, se encontraron diferencias significativas entre las ciudades. En aquellas donde se realizaron entrevistas directas a las fiscales, se encontró solo un caso de asistencia a un seminario sobre trata de

personas dictado por ONU Mujeres. En Villavicencio, las fiscales entrevistadas no habían recibido procesos de capacitación en el tema específico por parte de su propia entidad y su cualificación provenía más de procesos de auto aprendizaje. En Barranquilla la fiscal entrevistada tampoco había recibido capacitación específica sobre estos temas. Con respecto a la experiencia previa de trabajo en este tema, solo una fiscal refirió un tiempo corto de trabajo en CAIVAS Bogotá y luego su traslado a otras dependencias.

En las ciudades¹⁰² donde la entrevista se realizó con personas del nivel directivo (Cali y Buenaventura) se obtuvo un panorama más amplio sobre las capacitaciones recibidas por el personal de esa entidad y de las estrategias utilizadas. La referencia encontrada es a capacitaciones realizadas por la misma Fiscalía.

Bueno aquí, aquí se han venido manejando varias estrategias y eso es en atención al interés que los mismos directores han tenido con el objetivo de fortalecer a los mismos servidores. Entonces se han creado unos grupos para poder adelantar capacitaciones, no solamente a los servidores de aquí de Cali, sino también de los 10 municipios. En el año 2013 se desarrolló una actividad con fiscales de Palmira y se organizó un grupo de capacitadores para llevar lo que tenía que ver con enfoque diferencial, tratar sobre la normatividad y el objetivo de cubrir un gran número de servidores que estaban en estos modelos especiales, que son los que impactan de primera mano a todos los usuarios, o sea salas de receptores de denuncia, URI no solamente de Cali, sino Palmira por ejemplo que tiene URI, también están como invitados de primera mano, para recibir esas capacitaciones. A medida que se han establecido nuevas normas, se socializan con todos los servidores, con el objetivo de que al interior de cada unidad se tome en cuenta pues toda esta normatividad y se dé la aplicabilidad. También de todas maneras es como el interés al interior que uno diga estamos capacitando, o se están capacitando a los servidores desde el 2013 con enfoque diferencial (Entrevista Dirección Seccional de Fiscalías, Cali).

En el caso de Buenaventura también se referencian capacitaciones, esta vez en el marco de los procesos de articulación con otras entidades, tomando como referencia el contexto particular de la ciudad y con ello la participación de entidades como la Cruz Roja, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el diálogo permanente con las organizaciones de base.

Si. Aquí al personal de Fiscalía, a los receptores de denuncias se les ha capacitado sobre el tema de enfoque diferencial, se les capacitó sobre atención a las víctimas en el marco del conflicto armado, esa capacitación la dictó la Cruz Roja Internacional, se les capacitó sobre feminicidio, se les ha capacitado sobre el marco, las rutas de atención dentro del modelo, se les ha capacitado sobre el marco normativo de la 1257. Entonces sí, en términos generales, y las circulares y

¹⁰² Es importante mencionar que no se logró entrevistar a la Fiscalía de CAPIV Bogotá, pese a la persistente búsqueda de la entrevista por parte de Proyectamos Colombia.

directivas que saca de manera periódica el Fiscal General o el Director Nacional de Fiscalías sobre los lineamientos de cómo se deben atender o los procedimientos para la atención diferencial de los casos de violencias de género (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

En ese contexto, se resalta también un esfuerzo importante de “humanización de los servidores públicos frente al tema de enfoque diferencial y del tema de género” al interior de la institución en esta ciudad.

Como se mencionó, el panorama cambia de una a otra institución. En el caso de CAPIV Bogotá, se encontró capacitación específica en la temática de la violencia contra las mujeres y de violencias basadas en género en la Secretaría de la Mujer, la subdirección para asuntos LGBTI de la Secretaría de Integración Social y el grupo de Valoración del Riesgo de Medicina Legal. En esta entidad, además, se hizo referencia al interés explícito de que los funcionarios que se vinculen al equipo tengan experiencia específica en atención a la violencia contra las mujeres y conocimientos frente al tema.

No hubo referencia a capacitaciones específicas sobre este tema en el caso del ICBF en Bogotá y, de hecho, se expresó que la entidad no trabaja directamente el tema de las mujeres o de género, sino solo de manera tangencial cuando hay niños, niñas y adolescentes implicados en situaciones de violencia intrafamiliar, lo cual representa una situación paradójica pues las niñas y adolescentes son mujeres.

Cabe resaltar que el personal vinculado en los casos de la Secretaría de la Mujer (abogada) y en la subdirección LGBTI (psicólogas) son profesionales con estudios de posgrado en género, lo cual marca un alto nivel de experticia y de comprensión de la problemática. También sobresale el caso de la psicóloga de ICBF en CAIVAS Barranquilla quien tiene una amplia trayectoria en el movimiento de mujeres de esa ciudad.

Conocimiento, opinión y uso del enfoque de género

Se indagó también por el conocimiento, opinión y uso del enfoque de género durante la atención. En general, las personas refieren conocer el enfoque de género, tanto aquellas que han recibido capacitación, como quienes no lo han hecho. Pero no en todos los casos se evidencia una claridad en términos de reconocer las desigualdades sociales que se derivan de la diferencia sexual.

En general, se asume que el enfoque de género tiene que ver con las mujeres, con reconocer su situación particular en el sentido de una mayor vulnerabilidad en comparación con los hombres y su utilidad se resalta en esos términos.

El enfoque de género es importante, mira nos da bastantes pautas. Uno como fiscal tiene que aprender a manejar y a determinar si es una persona vulnerable, si no es vulnerable, qué razón la hace vulnerable, entonces mira que muchas veces si nos enmarca, es que, muchas veces nos llega la denuncia como tal, el papel, pero fíjate que poder llegar y poder analizar, porque es que todas las mujeres no las podemos poner en el mismo marco, ni cultural, ni social, ni emocional, entonces esas son pautas que sí le dan muchas herramientas al fiscal (Entrevista Fiscal CAIVAS, Villavicencio).

Como se encontró en el caso de la Línea 155, las referencias en torno a la comprensión del enfoque de género se relacionan más con el enfoque diferencial en el sentido de ubicar la situación diferenciada de las mujeres.

El enfoque de género, para mi es poder analizar los diferentes tipos de personas, mujeres en ese evento ¿cierto?, clasificadas por mucha diversidad, (...) por su condición social, familiar, económica, cultural, de raza, de etnias, de costumbres. Entonces es poder también entrar a cada una de ellas y conocer un poco. No es lo mismo que tú estés hablando de una mujer indígena, a una mujer que vive en una ciudad capital ¿cierto? Entonces pienso que son esa cantidad de diversidad de personas, que es lo que tenemos que ir aprendiendo, para de esa forma poder indicar y poder analizar qué pasó allí en ese caso, por qué ella de pronto actúa de esa forma (Entrevista Fiscal CAPIV, Villavicencio).

También se resaltó la utilidad del enfoque de género como herramienta para contribuir al empoderamiento de las mujeres y con ello al ejercicio de sus derechos, teniendo muy presente la situación de riesgo específica de cada una.

Es una herramienta muy importante para ellas. O sea, muchas mujeres llegan acá es por cansancio, porque me cansé de que me pegaran, pero ellas digamos que no ven que la mayoría de mujeres, la verdad, en sus psiques no piensan que tienen derechos. Entonces digamos ese empoderamiento a ellas les sirve mucho. Obviamente que uno tiene que manejar ese tipo de cosas con cuidado y eso ha sido parte de mi experiencia acá, porque uno les tiene que enseñar a manejar su nivel de riesgo. Decirle mire usted tiene tal y tal y tales derechos, la ley le otorga tal y tal y tales derechos, pero de todas maneras usted tiene un nivel de riesgo, entonces trátelo con precaución no tanto como [para] vulnerar, o sea no trate de utilizar todos sus poderes frente a él, porque usted tiene un nivel de riesgo alto. Que esto no vaya a ser que le ocasione peores consecuencias. Pero sí me parece que [el enfoque de género] es una herramienta fundamental porque las mujeres están nulas totalmente, en cuanto a sus derechos (Entrevista Secretaría de la Mujer CAPIV, Bogotá).

En el caso del grupo de valoración del riesgo en el documento del *Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal* (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015) y en la entrevista con una de las integrantes de este equipo, se encontró que trabajan desde el enfoque Ecofeminista Integrado. Dicho enfoque:

Se apoya en la comprensión de la interconexión de los diversos factores que intervienen en la Violencia Basada en Género; reconoce su complejidad, su carácter polifacético, que tiene raíces biográficas, psicológicas, sociales y ambientales, ancladas en la cultura patriarcal. Este enfoque propone una visión holística que requiere abordaje interdisciplinario e intersectorial de los factores de riesgo relacionados con la violencia física, psicológica, sexual y económica, ejercidas por parte de la pareja o ex pareja de la víctima (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015).

Comprensión de las violencias contra las mujeres y necesidades de capacitación identificadas

Con relación a la comprensión de las violencias contra las mujeres, se encontró también un panorama variado. Muchas de las referencias hacen alusión a los contextos machistas de las regiones visitadas o a descripciones del proceso de naturalización de las violencias por parte de las mujeres¹⁰³. En el caso de la subdirección LGBTI se presentaron relatos variados sobre las situaciones particulares de las violencias contra lesbianas, mujeres y hombres trans, el contexto de discriminación constante y de violencia estructural que viven las mujeres trans y sus implicaciones en la vulneración de sus derechos.

El asunto que debe abordarse es si la manera como los funcionarios y funcionarias comprenden el contexto de las violencias contra las mujeres tiene alguna repercusión en la atención que les brindan. Aunque los resultados no son concluyentes, sí se encontraron referencias en varias entrevistas, tanto de funcionarios como de usuarias y de organizaciones de mujeres, a vivencias de atenciones que victimizan a las mujeres, por la persistencia de prejuicios y estereotipos sobre las violencias contra las mujeres o por la falta de sensibilidad de funcionarios y funcionarias frente a la situación de las víctimas. Este punto se tratará más adelante.

¹⁰³ La naturalización de las violencias contra las mujeres se refiere a la justificación y tolerancia a dichas violencias con base en la utilización, entre otros mecanismos, de imaginarios y mitos contruidos sobre prejuicios sociales repetidos de manera irreflexiva. Esta naturalización tiene expresiones individuales y colectivas (Secretaría Distrital de la Mujer, 2015).

En este sentido, la cualificación para la atención a las mujeres y a las personas de los sectores LGBTI, en términos de “protocolos de género” fue uno de los temas que se resaltaron cuando se preguntó por las necesidades de capacitación y habilidades a fortalecer en los funcionarios y funcionarias. Se refiere a las habilidades para el abordaje inicial de las víctimas.

En los protocolos de género, en manejo de atención y sobre el abordaje de las víctimas y el abordaje inicial, es fundamental y eso hay que saberlo (...). Entonces es un manejo muy importante, manejo del lenguaje, manejo del abordaje, el manejo cuando hablamos de los nombres identitarios. No hay nada más ofensivo para un LGBTI que él sea Violet toda la vida y usted cuando lo llame le diga Pedro Rodríguez, eso no hay nada más ofensivo y eso es simplemente de manejo del abordaje inicial (Entrevista Dirección Seccional de Fiscalías, Cali).

También señalan que es muy importante atender las condiciones psicológicas de las personas que realizan las primeras atenciones a las mujeres debido a que, en sus contextos familiares o sociales, pueden encontrarse situaciones directas de violencias, factor que, aunado a los propios prejuicios sobre la violencia, pueden revictimizar a las mujeres que atienden. Estos elementos deben articularse en los procesos de capacitación y sensibilización.

Usted tiene un servidor, un colaborador en la sala receptora de denuncias, que usted lo tiene en la URI, que usted lo tiene desarrollando un proceso y muchas veces esa misma persona, es víctima al interior de su hogar, o lo ha sido algún familiar de ella, es víctima de eso mismo, de esta misma violencia y eso hace que lleve a que en algún momento la persona utilice el término inadecuado como por ejemplo, “si él llego borracho, usted pa’ que le alegaba”, como si el hecho de que el señor llegara borracho fuera suficiente para justificar (...) que si llegó (...) a maltratar. Tenemos que guardar silencio y callarnos, esas son más o menos los maltratos que se cometen, esos son los errores que se cometen de allí. Entonces que obviamente nuestra institución si requiere una reingeniería y no solamente la institución, sino todas las instituciones requieren una reingeniería en qué sentido: en que todo ese grupo de personas que manejan la sala receptora, que manejan los delitos sexuales, sean objeto de valoraciones psicológicas y sean objeto de terapias, sean objeto de procesos de sensibilización y capacitación para minimizar cada día esos riesgos (Entrevista Dirección Seccional de Fiscalías, Cali).

En Villavicencio se planteó como necesidad de capacitación la importancia conocer las rutas de atención para orientar mejor a las mujeres y el fortalecimiento de habilidades en cuanto a la orientación en crisis. El desconocimiento de las rutas de atención en violencias puede estar reflejando la necesidad de fortalecer la articulación interinstitucional o los

mecanismos internos de las instituciones para comunicar a todo su personal, cuáles son las competencias de cada entidad con responsabilidades en dichas rutas de atención.

En Buenaventura se ha identificado como tema de capacitación las nuevas masculinidades y los derechos de las víctimas, en un marco de reflexión sobre la presencia de prejuicios en los servidores y servidoras.

En las masculinidades. Nosotros creemos que todavía en la Fiscalía hay muchos paradigmas, digámoslo así de funcionarios adversos a los cambios. De pronto pues sí, uno respeta la idiosincrasia, la ideología católica, cristiana, religiones sí, pero en un Estado Social de Derecho como hablamos, igualitario, donde estamos trabajando la no discriminación, todavía encontramos al interior de la entidad funcionarios reacios a eso, a reconocer que hoy las víctimas han cobrado mucha importancia dentro del proceso investigativo, el derecho a estar informadas, el derecho a participar del proceso penal, el derecho que se le da a la asistencia jurídica (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

Experiencias en la atención de violencias

Otro tema de indagación en la cualificación del personal fue la experiencia de trabajo en la atención a las violencias contra las mujeres, con el ánimo de conocer situaciones, vivencias o emociones producto de ese acompañamiento, que denotaran la manera como se comprenden y asumen las violencias contra las mujeres. La mayoría de las referencias, dan cuenta de niveles importantes de empatía con la situación de las mujeres, que muchas veces trascienden las responsabilidades del servicio que se presta.

Bueno yo creo que las personas que estamos trabajando con estos temas debemos tener un perfil, en que te digo yo, en algo humanitario porque a mí me parece que todos somos humanos si no que te digo yo, tener paciencia, acercarse, tomarse el tiempo. A veces esas personas no solamente vienen por justicia sino también para que alguien las escuche, para que alguien [le diga]: “no te preocupes aquí estamos y te vamos a apoyar y vamos a sacar tu caso adelante”. Entonces que te tomes tu tiempo y te sientes con una persona a hablar y trates [de darle] como un aliento, ya es importante. Entonces mi experiencia personal es eso, yo trato en lo más posible cuando la víctima se me acerca y quiere tener un contacto, tú apenas entre la persona tú te das cuenta qué es lo que quiere, entonces yo trato de hablarle con la mayor sinceridad del mundo, una vez revisado su caso (...). Porque es que uno no sabe el drama que trae esa persona, uno no sabe lo que viene acá y créeme que personas, a mí me ha tocado sacar de mi bolsillo para darle plata, “aquí no tengo para...” y yo saco de mi bolsillo para que agarre su transporte, a mí me ha tocado buscarlos allá en sus lugares de residencia y llevarlos a Medicina Legal porque muchas veces no tienen cómo, viven lejísimos donde tienen que dirigirse a Medicina Legal y no tienen cómo (Entrevista Fiscal CAIVAS, Barranquilla).

Otras referencias hablan de experiencias en la atención de delitos específicos, como la trata de personas y la pornografía infantil, los cuales tienen un impacto particular en la región de referencia.

Esto aquí en esta zona es bien interesante porque se da mucho el caso de trata [de personas], lo que pasa es que difícilmente se denuncia y de hecho aquí ya hemos logrado dos sentencias condenatorias efectivas, donde los agresores efectivamente aceptaron cargos, llegaron a una negociación con la Fiscalía, aceptaron culpabilidad, logrando una pena efectiva. Eso también venía como mucho tiempo atrás que no se lograban casos con respecto a la trata, de pornografía, que el común es el abuso, eso, como te digo el abuso más en menores, pero esos temas también son importantes porque eso ha sido como con el avance tecnológico también, que es la pornografía infantil, que es la trata de personas, entonces también se han tenido capacitaciones y hemos llegado a casos muy interesantes que acá con sentencias efectiva. (Entrevista Fiscal CAIVAS, Villavicencio).

En la indagación respecto a la actuación de la entidad en situaciones de mujeres en crisis o en riesgo de feminicidio, las personas entrevistadas refieren la celeridad que se le da a la atención a las mujeres y en otros casos, las directrices para el manejo de los mismos y los problemas que encuentran para la implementación.

Pues nosotros tenemos el programa de protección, en el programa de protección a víctimas y testigos, pues hay ahí unas directrices de cómo el fiscal en su momento debe solicitar una medida de protección porque la víctima está en riesgo, pero qué hemos identificado como una debilidad: que es un programa que a veces se demora mucho, cuando el riesgo es inminente no tenemos a veces las condiciones inmediatas para garantizarle a la víctima la preservación de la vida y su integridad. Y entonces pues en ese sentido podemos decir que el programa debe ponerse más acorde frente a: 1. A las condiciones de territorio, 2. A que por ejemplo si ya hay por lineamiento que la víctima, dentro de las verificaciones en los sistemas de información, es reincidente en las violencias, pues hombre, ya tienen que tomar una decisión sobre el caso porque ya ha sido una víctima que de manera constante ha venido generando violencia cada día en mayor grado, entonces hay unas ordenes que [se] deben impartir de manera precisa, de que a las personas que son reincidentes deben emitirse órdenes de captura de manera inmediata (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

Por otra parte, es importante resaltar una práctica referida en la ciudad de Cali, como una estrategia de descarga del personal que recibe las denuncias y realiza una primera atención a las víctimas que es el establecimiento de turnos de descanso para este personal con el ánimo de generar espacios de descarga emocional para servidores y servidoras.

A ver, nosotros hemos entendido y no sé si sea una lectura equivocada, pero creemos que es la adecuada, creemos que el punto crítico es la atención inicial, es el punto más crítico, cuando la

persona viene recién golpeada, recién violada, recién maltratada, ese es el punto más crítico. Y ese es el punto en donde quien recibe la noticia primero y quien atiende, es quien percibe toda esa digamos que esa energía, toda esa carga emocional y allí entonces fue donde se crearon esos turnos. El turno que trabaja de lunes, martes y miércoles y descansa jueves y viernes, vuelve a trabajar sábado y domingo y descansa lunes, martes y miércoles, para poder digamos que oxigenarse, no estar con esa carga permanente toda la semana. Entonces tenemos dos grupos que van y vienen esos días de descanso digamos que lo oxigenan a usted y los hace pensar. Porque es cierto que muchas veces viene una persona que no más en el desarrollo de la noticia criminal -que puede demorar una hora, 45 minutos o más, porque esto son casos especiales- ya ese día, la cargó para un mes. Porque es tan duro, es tan cruel, es tan violento, porque todos estos maltratos de los que son víctimas las mujeres, siempre por alguna razón siempre van asimilados a su propia vida social y familiar. Porque todos tenemos mamá, la tuvimos, todas tenemos una hermana, todos tenemos una cuñada y no estoy hablando del género, estoy hablando de hombres y mujeres, tenemos la misma carga, entonces siempre estos temas de la violencia sexual e intrafamiliar siempre nos cargan personalmente y de allí esa reingeniería que necesitamos (Entrevista Dirección Seccional de Fiscalías, Cali).

El análisis del impacto que este tipo de iniciativas puede tener sobre el mejoramiento de la calidad de la atención a las mujeres, no pudo ser abordado en esta evaluación, pero se considera pertinente hacer seguimiento de la misma.

Estrategias para la no revictimización

En cuanto a las estrategias para no revictimizar a las mujeres, se destaca que la totalidad las personas entrevistadas hicieron referencia a la adecuación de la atención a mujeres víctimas de teniendo en cuenta, espacios, formas de trato o procedimientos. Refieren la existencia de lugares privados para las entrevistas, la generación de una mínima empatía con las mujeres y prácticas para evitar la repetición del relato de los hechos, la capacitación a los vigilantes para que orienten sin indagar la situación de la mujer que asiste, entre otras. Sin embargo, las condiciones de la atención en algunas ciudades son un impedimento para lograr este cometido, ya que no se cuenta con todas las entidades en una sola sede (casos de CAIVAS de Barranquilla y Villavicencio) y esto hace que su desplazamiento de un lugar a otro de la ciudad sea un factor de revictimización. También se reconoce que el proceso judicial obliga a que se repita el relato, particularmente en el caso de niñas, niños y adolescentes para quienes no es suficiente la entrevista con el defensor de familia, sino que debe repetirse el relato con la comisaría de familia (Entrevista Defensor de Familia CAPIV-Bogotá).

En otros casos, se reconocen avances en cuanto a la capacitación de los funcionarios que atienden a las mujeres, pero también la dificultad de garantizar que no se presenten casos de revictimización.

3. Sobre los protocolos (aplicabilidad y completitud)

El análisis de los protocolos se realizó indagando sobre la existencia de los mismos y el conocimiento que tienen funcionarios y funcionarias del protocolo de otras entidades y por supuesto, los de su propia entidad. No se pudo acceder a los documentos en físico de estos protocolos, con excepción del protocolo de valoración del riesgo de Medicina Legal¹⁰⁴, por tanto, el acercamiento se basa principalmente en las percepciones de las y los entrevistados.

Un primer hallazgo revela que la mayoría de funcionarios y funcionarias no conoce los protocolos de otras entidades. Solo tres personas entrevistadas respondieron afirmativamente, en el sentido de conocer los protocolos de alguna de las entidades que atienden en CAPIV o CAIVAS, además de los protocolos de la propia entidad, aunque en términos generales manifiestan conocer las competencias de cada entidad.

Claridad y aplicabilidad de los protocolos

Se preguntó sobre la claridad de los protocolos de la propia entidad y en todos los casos se recibió una respuesta afirmativa, es decir, que los funcionarios y funcionarias consideran que los protocolos de su entidad están redactados en un lenguaje claro y sencillo y que recogen los pasos que la atención particular que brindan. En el caso de Buenaventura se resalta la consideración de que los protocolos han involucrado la perspectiva de las organizaciones.

Los protocolos de Fiscalía son protocolos completos porque ellos recogen los pronunciamientos de La Corte Constitucional, sobre el tema de los principios, cómo debe ser el abordaje de los casos y todo eso, pensamos que hacen unos protocolos pensados y sobre todo en construcción colectiva con las organizaciones de base y acompañamiento de Naciones Unidas (...). Además, porque también era necesario desde la perspectiva de las organizaciones y las realidades que se viven en los territorios, cómo debía ser pensado ese protocolo y es un protocolo que consideramos que

¹⁰⁴ Este protocolo se construyó sobre un marco conceptual basado en el modelo ecológico feminista de comprensión de la violencia contra las mujeres de Lori Heise, asumido por la OMS en 2003. Define los instrumentos y las escalas para comprender el nivel de riesgo mortal en que están mujeres víctimas de violencia de pareja o ex pareja y presenta las indicaciones para realizar el informe de valoración del riesgo de violencia mortal de las mujeres. La elaboración de este Protocolo responde a una acción indicativa del Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias contenido en el CONPES 161, en materia de atención y prevención de las violencias: “fortalecimiento de las capacidades institucionales de los sectores vinculados a la prevención y atención de la violencia y la cualificación de sus funcionarios en estas temáticas” (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015).

está ajustado y adaptado por norma, por resolución para el tema de violencia sexual, la Resolución 1774 de 2016 es para el tema de delitos sexuales, está adaptado ese protocolo. Y para el de violencia intrafamiliar no me acuerdo, pero también hay un marco normativo allí (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

Enfoque diferencial en los protocolos

Con relación al enfoque diferencial, la Fiscalía General de la Nación ha planteado directrices y actos administrativos que lo asumen institucionalmente. En tal sentido se expresaron las fiscales y las directivas entrevistadas de esta entidad.

Nosotros tenemos una directriz, una Resolución desde el nivel central firmada por Fiscal General de la Nación en donde es una obligatoriedad trabajar el enfoque diferencial desde los diferentes espacios donde se atienden los usuarios. Entonces desde ahí, por eso se han venido como desarrollando las estrategias para fortalecer la atención, no solamente desde la URI sino en el mismo CAIVAS o en la misma sala de receptores de denuncia y los diferentes municipios. O sea, el enfoque diferencial, sí incluso está en nuestro manual de atención al usuario y desde ahí está establecido de manera fácil para poder brindar una buena atención a las víctimas (Entrevista Dirección Seccional de Fiscalías, Cali).

Se encontraron referencias a la manera como se abordan las diferencias en la práctica, particularmente, la etnia como factor de diferenciación.

Sí. Por ejemplo, nosotros a partir del enfoque diferencial, nosotros sabemos que cuando llega a nuestro modelo una persona indígena, mujer indígena, con una situación de victimización, nosotros tratamos de que inmediatamente se genere el mecanismo del intérprete, que pueda estar el intérprete a través de las organizaciones que representan a las comunidades indígenas y que pueda, así mismo, la mujer decidir si sea una mujer la que le recepcione la denuncia o que pueda ser un hombre. Tienen la facultad de escoger quién sea la persona que le debe recepcionar su denuncia internamente (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

En Buenaventura también se hizo alusión a la necesidad de implementar un enfoque diferencial en la oferta institucional que busque desarrollar acciones de estabilización socioeconómica con mujeres víctimas, a partir de una experiencia de empoderamiento de las mujeres.

Lo que hemos dicho [es] que hace falta la oferta institucional para que esas mujeres que ya han sido empoderadas, que han sido fortalecidas desde su parte psico-emocional, puedan tener aspiraciones desde la parte productiva. Entonces en un momento dado deseamos que esto se

convierta en que ellas tengan mecanismos propios de auto sostenibilidad y decidir sobre el futuro, su proyección de vida. Entonces eso es como inicialmente se trabajó y pues estamos tratando de que esta segunda cohorte se pueda hacer con apoyo ya de cooperación internacional, a través del acercamiento con el SENA, con la Escuela Taller para el área de emprendimiento y la parte formal. Sino que vemos que los programas a nivel nacional, muchos programas no son con enfoque [diferencial], entonces por ejemplo si teníamos una víctima que es indígena -en gran medida las comunidades indígenas trabajan la parte artesanal-, entonces no encontraban dentro del SENA una línea que pueda fortalecer la parte artesanal, sino que encontrábamos peluquería, cocina, encontrábamos manipulación de alimentos, contabilidad, elaboración de sandalias... Entonces no es una oferta como que realmente sea coherente con las prácticas culturales de las comunidades (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

El INMLCF también refiere que utiliza el enfoque diferencial, pues incluye la categoría *menores de edad* en la valoración del riesgo (cuando son víctimas de violencia de pareja) y tiene preguntas con referencia a mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado en el protocolo.

Con el tiempo se incluyeron menores de edad pensando, eso de por sí eso ya es un factor de riesgo, de vulnerabilidad más que de riesgo, entonces se incluyeron pues otras edades, todas las edades y adicionalmente, pues obviamente el tema de enfoque de género, el enfoque diferencial, perdóname se tiene en cuenta. De hecho, hay unos ítems exclusivos para población, por ejemplo, desplazada, para mujeres desplazadas teniendo en cuenta que, efectivamente, son un grupo de mayor vulnerabilidad por su condición, entonces para ellas hay un tratamiento especial. Por ejemplo, cuando ellas han sido desplazadas o se encuentran en un contexto distinto, al contexto de origen ¿no? Que llegaron a una ciudad como Bogotá, gigantesca donde ellas están mucho más solas y más expuestas, hay un trabajo con ellas, se habla de la 1448, se les explica cuál es la ruta a seguir, como que un trabajo concreto sobre el trabajo en particular y todo eso se tiene en cuenta también en el análisis que se hace al final. O sea, el informe digamos va a tener en cuenta si es una mujer indígena, si es una mujer afro, etcétera (Entrevista Grupo de Valoración del Riesgo, INMLCF, Bogotá).

La entrevista semiestructurada que hace parte de este protocolo de Medicina Legal incluye una descripción del contexto social y familiar de la mujer víctima, con lo cual es posible determinar el factor de diferenciación presente, pero no se plantea explícitamente un factor de vulnerabilidad adicional al desplazamiento forzado (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015). Se advierte explícitamente que el protocolo se dirige hacia mujeres que tienen una “pareja masculina”, aun cuando, se puede aplicar a mujeres lesbianas, con una consideración.

La escala de valoración del riesgo está dirigida conceptualmente a mujeres con pareja masculina, hecho relevante al momento de pensar el riesgo por mujeres que ejercen violencia grave o mortal contra sus parejas mujeres, para ello el protocolo de valoración del riesgo sugiere realizar la valoración del riesgo asumiendo los presupuestos planteados en la entrevista semiestructurada, incluyendo la escala complementaria, pero que no sea aplicada la escala DA¹⁰⁵ (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015).

Las demás instituciones no hicieron referencia a la presencia del enfoque diferencial en sus protocolos. Incluso en las instituciones que hablaron explícitamente del enfoque diferencial, no se encontraron referencias en los protocolos a la atención a mujeres con discapacidad o en relación con su vulnerabilidad frente a la violencia de pareja o la violencia intrafamiliar.

La orientación sexual como factor de discriminación no fue claramente planteada como elemento central en los protocolos. En general, la atención a las personas de los sectores LGBTI fue percibida como “invisible”, a partir del acercamiento a la Subdirección LGBTI de Integración Social en CAPIV Bogotá, entidad que mencionó la ausencia de una atención específica a estas personas.

Dificultades en la aplicación de los protocolos

Otro asunto sobre el cual se indagó se relaciona con las dificultades en la aplicación de los protocolos y las mejoras a realizar en los mismos. En el caso de la Fiscalía no se referenciaron dificultades con la aplicación de los protocolos de la entidad, sino con los componentes de la atención integral para las mujeres, es decir, las barreras en relación con la atención en salud, las medidas de protección y atención, la estabilización socioeconómica, entre otras.

Dos instituciones plantearon dificultades respecto a los protocolos de la propia entidad en el momento en que se articula con otras entidades. En el caso de ICBF se señala como dificultad el orden que se establece para la realización de la entrevista psicológica luego de la entrevista forense, sin consideración a las realidades de la atención para niños y niñas según la dinámica del CAIVAS.

¹⁰⁵ Danger Assessment Tool, (DA) es el nombre de la escala que se aplica en el Protocolo de Medicina Legal. Esta escala fue desarrollada por Campbell J, O'Sullivan C, Roehl J, Webster D. en la Johns Hopkins University (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses , 2015).

Bueno, el protocolo de ICBF es un protocolo limitado ¿ya?, empezando porque a nosotros no nos permiten preguntarle al niño sobre el hecho victimizante. O sea, eso supuestamente en el modelo CAIVAS, eso lo debe hacer la entrevista forense, solamente nosotros podemos atender el niño después de que la forense lo ha atendido para que no se contamine el testimonio. Pero eso en realidad no sucede, porque si ellas no pueden atenderlo como te decía, porque ellas tienen otros procesos de los que reciben entrevistas, entonces muchas veces tenemos nosotros que abordarlo primero ¿verdad? entonces es muy limitante eso, yo no le puedo preguntar al niño cómo se siente, qué paso con él (Entrevista CAIVAS ICBF, Barranquilla).

Otra dificultad señalada tiene que ver con la sensación de que los protocolos de la entidad se quedan cortos con respecto a la situación de vulnerabilidad de las mujeres, lo que en ocasiones obliga a pasar por encima de ellos.

Pues digamos sobre todo por la vulnerabilidad de las mujeres, o sea es más que todo porque uno se extralimita, no tanto porque no se pueda cumplir, porque hay mujeres que, pues llegan en una situación de vulnerabilidad pues muy diciente, entonces uno generalmente hace más (...). Si, digamos acá [en la entidad] dicen [que] no se pueden representar menores de edad, pero acá hay muchas abogadas que sí tienen representaciones de menores de edad, pues porque, pues ven que la representación que se hace de parte de la Defensoría del Pueblo o el ICBF es deficiente, entonces pues prefieren hacerlo acá (Entrevista Secretaría de la Mujer CAPIV, Bogotá).

En otras ocasiones, los protocolos no están actualizados respecto a situaciones concretas que se presentan durante el proceso judicial y que se vuelven en contra de las mujeres, en las que no es claro qué tipo de respuesta jurídica se debe dar o tampoco se tienen en el protocolo, orientaciones sobre cómo establecer relaciones interinstitucionales que atenúen la ocurrencia de este tipo de situaciones.

Hay una pluralidad de casos y de situaciones que se presentan pues muy graves. Entonces digamos, sí hacen falta sobre todo protocolos como para la relación con otras entidades, ¿sí? Sobre todo, lo que es Bienestar Familiar, sobre todo como con la relación con esas entidades que todavía no se ha logrado digamos vincular acá al CAPIV. Digamos que generalmente las parejas maltratadoras de las mujeres denuncian a las mujeres en Bienestar Familiar por diferentes cosas ¿no?, como “no... es que ella maltrata al niño”, entonces digamos que sí le hace falta a la Secretaría de la Mujer vincularse más con esas otras situaciones de violencia que se presentan frente a las instituciones. Muchos agresores utilizan a las instituciones en contra de las mujeres, muchos agresores las denuncian también por violencia intrafamiliar siendo ellos los agresores. Entonces, sí nos hace falta como mirar qué se hace (...) con esas entidades, cómo la Secretaría se vincula, también con decisiones que han sido muy equivocadas [por ejemplo] en los juzgados de familia, en cuanto a las decisiones que tienen en segunda instancia de las medidas de protección. O sea, muchas veces comisarios de familia tumban los incumplimientos a las medidas de protección, por hechos que uno a veces queda como sorprendido. Entonces sí hace falta como

que la Secretaría vincule más, se vincule más a esos procesos, les ponga más cuidado a esos procesos, porque puede que digamos, Comisaría actué bien, porque no es que siempre actué mal, muchas veces les da la medida de protección, les quita los incumplimientos, pero los agresores los tumban con una tutela (Entrevista Secretaría de la Mujer CAPIV, Bogotá).

Además de los protocolos, la Fiscalía referencia las circulares, las directivas, los memos y el manual de atención al usuario como herramientas que complementan las directrices para la atención en casos de violencias de género y en general, para la atención a las víctimas. El ICBF referencia un documento con lineamientos para cualquier tipo de atención que brinda la entidad y la Secretaría Distrital de la Mujer menciona guías para el litigio, como materiales que complementan su protocolo.

4. Calidad y satisfacción con la atención

La indagación sobre la calidad y satisfacción de las mujeres con el servicio que se presta en los modelos se centró en la vivencia de las mujeres entrevistadas que acudieron a CAPIV y CAIVAS. Se indagó por el tiempo de espera, la adecuación de los horarios, el balance que hacen de su paso por estas instancias, la calidad de la atención, el trato recibido y la información previa que le permitió acceder al servicio, entre otros aspectos.

Conocimiento de los modelos

A pesar de que las ocho mujeres entrevistadas hicieron uso de los servicios de CAIVAS o CAPIV, sólo una de ellas tenía conocimiento previo de la existencia del CAPIV al que acudió, debido a que había pasado varias veces frente a la sede. Otras seis, fueron remitidas por alguna otra institución. Y la última, en Bogotá, fue informada de la existencia del CAPIV por un familiar. El primer comentario entonces tiene que ver con el desconocimiento por parte de las mujeres de estos centros y en general de las rutas de atención en violencias. Ninguna de las mujeres entrevistadas había consultado con la Línea 155 o la conocía¹⁰⁶. Las mujeres acudieron antes a otra entidad y fue allí donde las remitieron a CAIVAS o CAPIV: URI, Medicina Legal, Fiscalía, Secretaría de la Mujer y una EPS.

En este punto es pertinente considerar la opinión de Sisma Mujer, con relación al modelo y a la vía por la cual acceden las mujeres a la justicia.

En el tema de CAIVAS Y CAPIV el tema es que creo que las mujeres no conocen los mecanismos y que en todo caso no es un modelo estandarizado a nivel nacional, ni claro en la atención. O sea,

¹⁰⁶ Una de las mujeres había consultado la Línea Púrpura Distrital de Bogotá y a partir de allí fue remitida a uno de los servicios psicosociales de esta entidad y luego a CAIVAS.

cuando hay un hecho, en todo caso los primeros respondientes, dependiendo de a dónde lleguen, no necesariamente son estas instancias. Tú puedes llegar directamente a una URI, puedes llegar a cualquier otra sede de la Fiscalía y te atienden, no te remiten necesariamente a CAIVAS. Que vayas para que allá, te reciban y te atiendan y empieces toda la ruta con la integralidad que debe operar, eso no funciona así. Entonces, a la final, termina siendo creo que un modelo muy interno de la Fiscalía, muy de funcionamiento interno, pero no, no sé si me hago entender o sea de organización interna, de competencia, pero que no está impactando la ciudadanía (Entrevista Corporación Sisma Mujer- Bogotá).

Este aspecto será retomado más adelante, por ser fundamental en la consideración de las rutas de ingreso para la atención de las mujeres.

Adecuación de los horarios

Con relación al horario, tres de las ocho mujeres entrevistadas consideraron que el horario de CAPIV y CAIVAS es adecuado¹⁰⁷. Las demás mujeres plantearon dificultades para acceder al mismo, por cuestiones laborales.

No, ahí si no me parece porque, digamos que, hay veces que usted, o usted con sus necesidades económicas o por el tiempo, lo tienen que atender o muy temprano o muy tarde. Y los fines de semana que a veces usted no trabaja es un domingo y un domingo obviamente nadie va a trabajar. Entonces a mí sí me parece que sería bueno que el horario sea un poquitico, no tan extenso, pero que después de las 5 de la tarde [atiendan], porque es que hay veces que a usted lo ponen a trabajar como en mi caso hasta las cinco y media, seis de la tarde, entonces usted no puede acceder por el horario (Entrevista mujer usuaria CAPIV, Bogotá).

Sobre este aspecto también se preguntó a organizaciones de mujeres y a funcionarios y funcionarias entrevistadas. En el primer caso, cinco de las seis organizaciones de mujeres plantearon la inadecuación del horario de acuerdo con los tiempos de las mujeres. Una organización en Buenaventura consideró que la articulación con la URI para la atención de casos permite garantizar el servicio durante las 24 horas. La mayor parte de los funcionarios y funcionarias entrevistadas también estiman que está garantizada la atención con las URI 24 horas, aunque en un caso se resaltaron los siguientes inconvenientes:

Sí, pero sería importante lograr trabajar los fines de semana porque en los casos, cuando son fines de semana, pues es en las URI donde se genera la atención, entonces a todas las víctimas, todas son atendidas en un mismo espacio. Entonces está el detenido, ahí está la mujer que viene víctima de alguna violencia intrafamiliar y si es violencia sexual pues llega, porque no podemos

¹⁰⁷ En Bogotá el horario es de 8 am a 4 pm, de lunes a viernes, con excepción de la Comisaría de Familia de CAPIV que atiende 24 horas. El CAIVAS de Barranquilla abre de lunes a viernes de 8 a 12 y de 2 a 6 pm. En Buenaventura el horario es de 8 a 12 am y de 1 a 5 pm.

desconocer que muchas veces las víctimas no entienden que primero su atención es salud sino, que a veces así golpeadas, agredidas sexualmente van a la URI a poner su denuncia (Entrevista Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios, CAPIV, Buenaventura).

Otras funcionarias, entre las que se incluyen algunas fiscales y la abogada de la Secretaría de la Mujer de Bogotá consideran que el horario de atención debe ampliarse.

Tiempos de consulta y tiempos de atención

Con relación al tiempo transcurrido entre los hechos que llevaron a consultar y la llegada a CAIVAS o CAPIV se observa una diferencia en las respuestas de las entrevistadas. En el caso de las mujeres que denunciaron hechos de violencia sexual en contra de sus hijas, la consulta fue uno o dos días después. En el caso de denuncias donde las mujeres eran directamente las víctimas, los tiempos fueron muy variados: una de ellas denunció a la semana de los hechos, otra a los tres meses, en otro caso la mujer fue llamada a CAPIV luego de 2 años de haber instaurado la denuncia en la Fiscalía.

Frente a esta situación es importante considerar que los tiempos de denuncia en el caso de las mujeres víctimas de violencias dependen de factores como la información disponible que tengan, su propia decisión de romper el ciclo de las violencias y los temores propios que les genera el hecho de la denuncia, entre otros.

El tiempo de estadía en CAPIV o CAIVAS varía según el proceso de cada mujer. La mayoría estuvo durante casi todo el día e incluso debieron volver varias veces, después de la recepción de la denuncia. En el caso de la mujer citada a CAPIV luego dos años de instaurada la denuncia en Fiscalía, debió ir varias veces según las citaciones recibidas. Las mujeres entrevistadas refirieron que la primera atención recibida a su llegada a CAPIV o CAIVAS fue muy rápida, que no demoró más de 15 o 20 minutos, para tener contacto con una persona que les orientara y las direccionara. Luego de esto el tiempo de espera depende de las asignaciones de turno y la disponibilidad de las entidades.

Una mujer acá llega a las ocho de la mañana y después de las ocho de la mañana perfectamente puede, si hay poca afluencia, poca muy poca afluencia de víctimas, puede tener su examen médico legal, más o menos dos o tres de la tarde. La espera es bastante larga, la mayoría tiene que volver al otro día, entonces aquí la ruta no termina en una sola ocasión, ¿por qué?, en la mayoría de casos, porque medicina legal no tiene la capacidad para hacer la cantidad de exámenes que realiza (Entrevista Secretaría de la Mujer CAIVAS, Bogotá).

Valoración de la calidad de la atención

Es pertinente considerar que las respuestas obtenidas respecto de la calidad y satisfacción con la atención recibida en los modelos tienen que ver con la experiencia particular de cada mujer, con las entidades que visitó durante su paso por CAPIV o CAIVAS y si su caso fue atendido con celeridad por las mismas. Las respuestas también están mediadas por el grado de conocimiento de sus derechos y por sus experiencias previas con las entidades de atención, además, claro está, de sus expectativas con la visita a estos centros.

Una vez en el servicio, las experiencias de atención fueron en su mayoría calificadas como adecuadas. Siete de las ocho mujeres usuarias entrevistadas refirieron una buena atención, independientemente de la entidad que primero las atendió, la sensación de haber sido escuchadas atentamente, de haber recibido la información que requerían en ese momento y de poder realizar las preguntas que estimaron conveniente hacer. Algunas hablaron incluso de sorpresa por haber sido atendidas de manera adecuada y por haberse enterado de sus derechos.

¡No! eso es como cuando tú tienes el peso del mundo en los hombros, y que usted siente que no ¡Dios mío qué voy a hacer, yo no sé! O sea, uno siente como que no tiene la fuerza y lo que yo le digo, llegar allá y que le digan a usted “no, pero mira tú no estás sola, mira tú tienes derecho a esto, tú tienes como ser humano, tienes que eso” ¡uf! A mí me sirvió muchísimo, yo me sentí después de eso como si me hubiera quitado las maletas que llevaba toda la vida a costillas (Entrevista mujer usuaria CAIVAS, Bogotá).

En general, hacen un balance positivo de su paso por CAPIV o CAIVAS en términos del proceso tanto judicial como de orientación y acompañamiento psicosocial.

Pues yo les contaría [a otras mujeres] que es un centro de atención a las personas que sufren abuso de diferente manera, ¿no? Puede ser sexual, verbal o físico, ¿ya? Esas personas están muy prestas para atenderlo a uno, uno llega y lo atienden de una manera muy amable. O sea, no hay necesidad de uno llegar con unos problemas tan grandes como eso, como es el maltrato a la mujer y llegar una persona a atenderlo de mal genio, o mirarlo feo, o algo, sería como muy traumático. Yo creo que uno caería muerto allí, pero la atención es muy excelente, hay unas mujeres muy capacitadas para atenderlo a uno; desde el vigilante hasta la señora que sirve los tintos, uno recibe una atención muy buena (Entrevista mujer usuaria CAPIV, Buenaventura).

Las expectativas que tenían las mujeres al llegar a CAPIV o CAIVAS eran de diferente tipo. En general, llegaron buscando ayuda para resolver una situación de violencia, cómo afrontarla y cómo llevar el proceso.

¡Ay!, que me ayudaran, que me direccionaran, quería entender qué era lo que me estaba pasando; porque más uno se siente torpe, porque al menos yo sí estudié y uno cree que a uno no le deberían pasar cosas, porque se supone que uno al menos sabe, lo bueno, lo malo, digámoslo, así. Entonces [esperaba] que te escucharan y que te dijeran, “okey, hay esto y tú puedes usarlo”, y lo direccionen a uno. Yo tenía muchas preguntas para saber qué hacer y qué no hacer, porque entre todo ese quehacer, todo mundo te manda a tantos lugares que yo iba adonde me decían (Entrevista mujer usuaria CAPIV, Bogotá).

Otra mujer, quien acudió a CAIVAS, buscaba sentar un precedente con una denuncia de acoso sexual en el lugar de trabajo.

Eh, primero sentar como el precedente que puse la denuncia de algo que estaba pasando, entonces yo quería que quedara eso escrito en algún lado, que quedara la evidencia; porque yo dije, en últimas, digamos la situación fue acoso sexual y acoso laboral, entonces el acoso laboral como tal yo ya lo había pasado a la Procuraduría y eso se relaciona también acá [en el lugar de trabajo] pues con la oficina que maneja ese tema a nivel interno. Pero entonces la otra parte sí no estaba, entonces hubo un momento en donde recibí amenazas, entonces yo fui a la Fiscalía, pero yo iba a denunciar por amenaza, entonces me dijeron que no, que era más efectivo, como había sucedido el acoso, entonces que lo denunciara en un CAIVAS por el acoso (Entrevista mujer usuaria CAIVAS Bogotá).

La mujer que refirió una inadecuada atención expresó varias situaciones que se presentaron con dos entidades en particular, Comisaría de Familia en CAPIV e ICBF en CAIVAS (ambos en Bogotá) que ejemplifican varias de las barreras de atención que persisten en las entidades. Por ejemplo, haber sido confrontada con el victimario, habersele separado de su hija menor de edad por seis meses, percibir que, en el proceso administrativo, la Comisaría estaba a favor del victimario, haber sido requerida para mostrar las pruebas de sus golpes, entre otros. La mujer expresó que tampoco recibió información sobre sus derechos, por ejemplo, que tenía derecho a no ser confrontada con el agresor. Esto la llevó a valorar como muy negativo su acercamiento a la justicia, tanto en CAIVAS como en CAPIV.

¡No!, para nada, lo único que sentí fue, es más, buscando ayuda, fue donde más lastimada terminé; terminé aplastadísima, o sea, porque, cuando tú vives lo que vives, como lo que yo estaba viviendo y mis hijos, (...), tú esperas que (...) la ley que se supone que te salen en los noticieros y a mí me daba mal genio, cuando decían en los noticieros: “mujer denuncia”, a mí me daba mal genio, decía “¡eso es mentira!” Tú esperas que la ley te proteja. Pero tú encuentras que la ley te agrede, en especial las mujeres que están ahí sentadas y cuando quise poner la denuncia me dijeron “¡muéstreme el golpe! Mire que ella sí tiene un golpe, muéstreme” (Entrevista mujer usuaria CAPIV, Bogotá).

Intenciones de desistir de la denuncia

Una de las preguntas que se hizo a las mujeres fue sobre si en algún momento habían tenido la intención de desistir de la denuncia. La mitad de las mujeres tuvo la intención de desistir debido al exceso de trámites y la cantidad de tiempo que se invertía en todo el proceso. Dos de ellas retiraron la denuncia, una aludiendo el temor de que la institución que la apoyaba (Secretaría de la Mujer) desapareciera y la otra con base en consideraciones con su agresor, en el sentido de que le parecía excesiva una posible privación de la libertad para quien es el padre de sus hijos.

Remisiones durante el proceso de atención

Las mujeres entrevistadas reseñaron varias remisiones recibidas durante el proceso de atención a entidades de diverso orden: una a CAIVAS, otra a la Comisaría de Familia, otra a la Secretaría de Integración Social – Centro Operativo Local (COL) de la localidad de Bosa en Bogotá, otra a una Fundación de apoyo psicosocial para niños y niñas en Buenaventura y otra a una Universidad para un proceso también psicosocial para su hijo. En general señalaron que fueron atendidas en los lugares a donde las remitieron. No obstante, la ciudadana remitida a la Comisaría de Familia de su localidad no tuvo una buena experiencia allí, pues le fue levantada la medida de protección que le habían otorgado en CAPIV.

Pues, porque ese día me mandaron fue a Comisaría de Familia acá, la que me corresponde acá en el barrio. Yo vine acá, establecí la medida de protección y todo eso, tuve la citación el día martes, pero me quitaron la medida de protección, no me la dejaron porque no era relevante el tema. Según ellos, maltrato me imagino que es cuando ya ¡lo encuentren a uno muerto! Y entonces me quitaron la medida de protección, solamente me dejaron el apoyo policial y ya. Entonces me parece que sí deberían de mejorar en eso. O sea, una persona para que mate o algo, no tiene que tener antecedentes, en cualquier momento lo puede hacer, entonces me parece que en eso sí están pues mal, en la Comisaría (Entrevista mujer usuaria CAPIV, Bogotá).

Por otra parte, la mujer remitida al COL de Bosa manifestó haber sido atendida de forma inadecuada por parte de la primera funcionaria que le recibió la documentación, haciéndole ver que no creía en la veracidad de la misma.

Cuando yo llegué al CAIVAS la atención fue muy diferente a la del COL. En el COL la trabajadora social que me atendió dudaba de mis (..) papeles, como de la remisión, “¿a usted por qué la mandan de allá ellos?”, Esto es de la localidad de Bosa y acá se maneja una administración de la localidad, entonces yo le decía, no, pero pues es una remisión “¿y es que usted conoce alguien allá?” Eso sí fue lo único que no me gustó como tal en el COL de Bosa. Pero no fueron todas las funcionarias, fue una funcionaria en especial, pero no recuerdo el nombre (Entrevista mujer usuaria CAIVAS Bogotá).

Es importante referenciar la visión de la abogada de la Secretaría de la Mujer en CAIVAS sobre las remisiones a las EPS, con base en su experiencia de atención de las inquietudes de las ciudadanas en ese lugar.

¿Qué sale de ahí? salen remisiones a EPS. Yo creo que, si hubiera que rajar a alguien en todo esto es a las EPS y al sistema de salud en general, pero mucho más grave aún la atención psicosocial y en general ya más a la atención terapéutica que se requiere en casos de violencia sexual. Todas las ciudadanas refieren que las citas, cuando se hace esta remisión a la EPS para que las atiendan, son psicólogos que no tienen ningún tipo de consideración con la situación de la víctima. Por lo general, todas me dicen que son personas diciéndoles como "bueno pues ya no se sienta mal". O sea, básicamente es eso, los tiempos son muy cortos, las terapias son como ocho sesiones, no más según me han dicho las ciudadanas, o sea por donde uno lo mire este sistema de atención posterior a la denuncia es completamente incompetente ¿sí? No hay otra palabra, uno trata de hacer acá las remisiones a entidades que no tienen la competencia legal, de pronto universidades, a otro tipo de organizaciones, pero con las EPS es tenaz. No es un sistema especializado para víctimas de violencia sexual. Es la misma psicóloga que atiende estrés laboral, o el mismo psicólogo que atiende problemas de pareja, ese mismo es el que atiende a las mujeres víctimas de violencia sexual (Entrevista Secretaría de la Mujer CAIVAS Bogotá).

Sugerencias de mejoras

Las sugerencias de mejora planteadas por las mujeres se enfocan en el horario de atención, el tiempo de espera en cada servicio, el fortalecimiento de la atención psicosocial y la posibilidad de poner denuncias en lugares donde las mujeres tengan facilidad de acceso. Esto último, aplica al caso de Bogotá con la jurisdicción de las Comisarías de Familia, pues se ha establecido una distribución por localidades. Entonces si una mujer de una localidad diferente llega a poner un denuncia, no se lo reciben y la mandan a la localidad donde vive. En el caso de la mujer que señaló este como un aspecto a mejorar, ella vive en la Localidad de Usme y trabaja en la localidad de Usaquén (de extremo a extremo de la ciudad) y en Usme la Comisaría de Familia cierra a las 4 pm, constituyéndose esta en una barrera para el acceso a los servicios.

Con relación a las instalaciones también se identificó la necesidad de contar con mayor privacidad a la hora de rendir las declaraciones, es decir un mejoramiento de los espacios donde se atiende a las mujeres. También se planteó como un aspecto a mejorar el tiempo de espera en cada servicio.

Pues yo creería que se podría mejorar en cuestiones de tiempo, que no fuera tan larga la espera. Pero a nivel general, lo que te digo en cuestiones de tiempo que fuera más ágil, porque uno pasa de una oficina a la otra, entonces es espere el turno en una, espere el turno en la otra, entonces

que fuera un poco más ágil, porque es que a veces (...) digamos cuando uno trabaja, esas cosas en últimas le dan a uno pereza, uno prefiere decir no, dejemos así por ejemplo yo digo, no para ir y esperar me tocaría sacar un día de permiso, entonces eso a veces no es posible (Entrevista mujer usuaria CAIVAS, Bogotá).

Otra mujer plantea la necesidad de fortalecer aún más el área psicosocial y en particular la atención psicológica para mujeres víctimas de violencias, pues es uno de los aspectos más débiles en toda la atención. También identificaron la necesidad de contar con ofertas de emprendimientos que les permitan salir de la situación de vulnerabilidad frente a las violencias.

No es que me haya molestado, pero digamos que, si sería chévere que tuvieran como más seguimiento por un lado y segundo como más, no sé si se llama como ayuda psicológica, a parte de la psicológica muchas mujeres hemos sido, de pronto, tenemos muchas ganas de ser emprendedoras de salir adelante en nuestra salud, en muchas cosas. Sería muy bueno que eso nos lo fueran inculcando o que pudiéramos tener acceso a que nos digan bueno, no sé, para mujeres que quieran aprender a coser alguna cosa (Entrevista mujer usuaria CAIVAS Bogotá).

Cobertura

La cobertura territorial de los modelos de atención varía de acuerdo con lo establecido por la propia Fiscalía. Para el caso de las ciudades grandes, se encontró que los modelos atienden víctimas que se ubican en zona tanto urbana como rural de Barranquilla, Bogotá y Cali. En Buenaventura la cobertura llega hasta los corregimientos y en Villavicencio la cobertura se extiende hasta otros municipios cercanos.

Las opiniones sobre la suficiencia de esta cobertura fueron variadas. En general, las instituciones de acceso a la justicia plantearon que dicha cobertura es suficiente, pues entran en consideración las adecuaciones particulares y la organización dispuesta por parte de la Fiscalía para atender las denuncias. Solo en el caso de Villavicencio las funcionarias consideraron la cobertura insuficiente para la atención del delito de violencia intrafamiliar. Mientras que las organizaciones de mujeres resaltaron las dificultades de acceso para las mujeres en los CAPIV o CAIVAS, por las distancias, sobre todo en una ciudad como Bogotá. Hubo muchas respuestas coincidentes en relación con la necesidad de tener implementados estos modelos de atención en todas las ciudades del país y de poner un énfasis en la atención a las zonas rurales, como una inquietud particularmente importante debido a la baja presencia institucional en esas zonas.

Y más que todo vea, las mujeres aquí tenemos un problema: nosotros somos zona urbana y rural. Si la mujer urbana tiene dificultad para poder denunciar, las de la zona rural con mayor razón. Tenemos casos de Juanchaco, Ladrillero, de Naya. Las mujeres, es dificultoso uno por el transporte y como tú puedes ver es muy lejos. Se demoran 3, 4, 5 horas en lancha entonces las mujeres no tienen acceso a la justicia (Entrevista Organización de Mujeres, Buenaventura).

Si se toma en consideración las cifras sobre violencias establecidas en la primera parte del documento, las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali son las que presentan un número mayor de casos de violencia de pareja. De estas, según información proveniente de la Fiscalía General de la Nación, existe CAPIV en Bogotá, Envigado e Itagüí. Con relación a los CAIVAS, las ciudades con mayor número de casos son aquellas que ya cuentan con el modelo, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena.

Con relación a este punto en particular, se indagó con la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios sobre las perspectivas de ampliación de los modelos de atención hacia otras ciudades y regiones. La respuesta depende, otra vez, de las posibilidades de articulación y de la voluntad política de las entidades que están involucradas. También plantearon una apuesta muy fuerte por fortalecer la provincia, en contraposición a las grandes ciudades.

Nosotros nos enfocamos mucho en territorio. Realmente decir, enfocarnos en las ciudades grandes es una bobada, tenemos toda la institucionalidad, uno va, llama, cuadra. Pero nuestro gran reto es la provincia, son las regiones que son más vulneradas porque están en medio del conflicto y porque no hay presencia de ninguna institución. O sea, si hay es un fiscal, un asistente, el comisario de familia, que hace las veces de defensor, porque no hay defensor de familia. Entonces allá es a donde le apuntamos y nuestro mayor reto es ese (Entrevista Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios FGN, Bogotá).

Adicionalmente a estas consideraciones, la FGN está analizando algunas situaciones que se han presentado con los modelos que se especializan en un tipo de delito (por ejemplo el Modelo CAIVAS, se especializa en los delitos sexuales), preguntando si esa especificidad puede, en determinado momento, constituirse en una barrera de atención y un factor de revictimización a la ciudadanía, o si existen las condiciones reales para implementar un determinado modelo en los territorios que no cuentan con ellos. Se ha optado por definir muy bien las rutas de atención, según cada tipo penal y que la atención se dé en cualquiera de las sedes de la Fiscalía.

Todo esto que te hemos contado es un trabajo que ha sido de años, no solamente de evidenciar toda esta problemática, sino también que digamos hay modelos de atención que no vamos a

poder aplicar, implementar en todo el país y sobre todo en regiones donde (...) son más vulnerables, porque están en zona de conflicto, municipios pequeños. Entonces no vamos a podernos llevar como todo este andamiaje para crear un modelo, un CAPIV con todo esto. Entonces lo que nosotros hemos dicho, lo más efectivo es diseñar rutas, rutas de atención, o sea que quien vaya, tenga conocimiento. Que yo sepa a quien acudir, qué hacer en ese momento. Como que todos estos años lo que nos ha llevado es como a eso, nosotros nos hemos dado cuenta que la Fiscalía tiene que ser una entidad flexible y cambiante ¿Cierto? Así como, por ejemplo, antes pensábamos que lo importante era diseñar un modelo de atención, que se especializara en un tipo penal y hoy en día nos damos cuenta que eso lo que puede generar es una revictimización, entonces lo que estamos es como ampliándolo. Es lo que en este tiempo hemos estado como evidenciado, pero que yo te pueda decir: ese es, este es el modelo de atención, esta es la ruta que, en todo el país, en todos los puntos de atención se está utilizando, no hay¹⁰⁸ (Entrevista Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios FGN, Bogotá).

Resolutividad de casos

En relación con las preguntas orientadoras: ¿Se ha incremento (sic) la tasa de resolutividad de los casos atendidos a través de estos centros? y ¿De los casos atendidos en CAIVAS y CAPIV cuántos han llegado a una condena?, se encontraron limitantes relacionadas con la carencia de información.

En entrevista institucional a la Fiscalía General de la Nación, las funcionarias manifestaron que la base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio-SPOA no permitía establecer dónde había iniciado el caso, si en CAIVAS, CAPIV o Comisarías. También se solicitó la información por escrito a la Fiscalía, pero al cierre de este informe no se ha obtenido una respuesta formal.

La información que presenta la Corporación SISMA Mujer en su informe de implementación de la Ley 1257, ocho años después, puede servir para aproximarse a esta información, pues presentan datos sobre el estado procesal de algunos delitos que tienen que ver con la violencia contra las mujeres, a partir de información remitida por la FGN. Con relación al delito de acoso sexual, el cual debería ser conocido e investigado por los Fiscales de CAIVAS o los Fiscales destacados para delitos sexuales:

La FGN reporta un total de 8.599 mujeres víctimas (76 %) en el periodo 2008-2016 (parcial), 1.253 hombres (11 %) y 1.455 (12,8%) víctimas sin determinar; para el mismo periodo reporta, sin embargo, un total de solo 4.190 investigaciones, de las

¹⁰⁸ Este último comentario es importante contextualizarlo. La entrevistada se refiere a que en este momento no existe un único modelo de atención para todo el país.

cuales 4.088 han sido archivadas (97,6 %), 78 tienen sentencia condenatoria (1,86 %), 22 fueron precluidas (0,52 %) y a 2 se les aplicó el principio de oportunidad (0,05 %). Según se observa, la impunidad en los casos tramitados como acoso sexual es el resultado predominante, si se considera el escaso porcentaje de sentencias condenatorias, y la porción casi absoluta de casos archivados y precluidos. Esto, sin contar el subregistro que aún prevalece por cuenta de las dificultades para la denuncia y de la tramitación de estos casos por vías administrativas, conciliatorias o privadas e informalmente, lo cual en muchos casos provoca la no judicialización (SISMA Mujer, 2016).

Con relación a otros delitos sexuales, los cuales, en teoría, son atendidos por los CAIVAS (delitos contra la libertad, integridad y formación sexual) la Corporación SISMA Mujer encontró que, para el mismo periodo, es decir 2008 a 2016 (parcial).

La FGN da cuenta de 264.615 mujeres (69,2%) víctimas, 61.022 hombres (15,9%), y 57.012 víctimas adicionales sin identificar su sexo (14,9%). Para el periodo 2009 a 2016, la entidad informa de la existencia de 103.689 investigaciones, de las cuales 81.637 han sido archivadas (78,7%), 17.883 han tenido una condena (17,3%), 3.956 han sido precluidas (3,8%), y 213 han terminado por principio de oportunidad (0,2%). De estas cifras globales cabe destacar que el mayor número de archivos ha sido sobre el delito de actos sexuales con menor de 14 años (33.090), seguido de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (15.988) y acceso carnal violento (13.818); en el mismo sentido, el mayor número de preclusiones ha sido sobre el delito de actos sexuales con menor de 14 años (1.322), seguido de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (1.100) y acceso carnal violento (565). Por su parte, el mayor número de casos con principio de oportunidad corresponden al delito de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (116). En materia de condenas, el delito más sancionado es actos sexuales con menor de 14 años (6.991), seguido de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (5.569) y de acceso carnal violento (2.267) (SISMA Mujer, 2016).

Para la Corporación SISMA, estas cifras denotan una “renuncia del Estado colombiano a investigar el 78% de las denuncias” (SISMA Mujer, 2016) y evidencia “que el acceso a la justicia es denegado para la amplia mayoría de las víctimas de violencia sexual, con un mayor impacto sobre las mujeres dada la proporción de víctimas femeninas” (SISMA Mujer, 2016).

El delito de violencia intrafamiliar debe conocerse a través de CAVIF y CAPIV, pero también por medio de las Comisarías de Familia. Al respecto, las cifras que le fueron reportadas a la Corporación SISMA Mujer para el mismo periodo, por parte de la FGN dan cuenta de:

536.207 víctimas mujeres (70,1%), 152.867 hombres (20%) y 76.002 víctimas sin identificar su sexo (9,9%). A la par de este número de víctimas reportado por la FGN, la entidad solo informa de 215.329 investigaciones, sin que sea clara -como tampoco lo es en los demás delitos descritos-la justificación de una diferencia tan significativa entre víctimas y casos, en el periodo 2009-2016(...). De los casos de violencia intrafamiliar, 186.464 fueron archivados (86,6%), 17.213 fueron precluidos (8%), 1.360 fueron objeto de principio de oportunidad (0,6 %) y 10.292 tuvieron sentencia condenatoria (4,8 %) (SISMA Mujer, 2016).

A partir de estas cifras, no puede afirmarse cómo se ha comportado la resolutivez, ni la tendencia de las condenas, pues no se cuenta con una serie de tiempo. Lo que si confirman las cifras es el enorme reto que se enfrenta en estos dos aspectos, lo que coincide con los hallazgos de la Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 efectuada por DNP en el primer semestre de 2017. En el módulo de equidad de género, dicha encuesta indaga por la percepción de impunidad en los casos de violencia contra las mujeres, encontrando que frente a la afirmación “Hay altos niveles de impunidad en los casos de violencia contra las mujeres” el 86,5% de la población considera que es así (manifiesta estar de acuerdo o totalmente de acuerdo), siendo mayor la proporción en el caso de las mujeres con 89,7% frente a 83,2% de los hombres.

Barreras administrativas en la atención de las violencias contra las mujeres

La indagación sobre la calidad de la atención a las usuarias y la manera cómo funcionan las entidades con responsabilidad en la atención a mujeres víctimas de violencias, a los funcionarios y funcionarias, hizo visible la persistencia de múltiples barreras no solo para el acceso a la justicia, sino para materializar el derecho de las mujeres víctimas de violencias a recibir una atención integral.

Los obstáculos administrativos y operativos de las entidades incluyen: horarios inadecuados, distancia entre las entidades, exceso de trámites e insuficiencia de personal.

- **Insuficiencia de personal**

La insuficiencia de personal fue señalada repetidamente como una barrera para la atención de calidad

Yo he visto el servicio que brinda Medicina Legal y a mí me parece bueno, o sea hay mucha, mucha amabilidad con el usuario, hay comprensión frente a su situación, hay privacidad. No sé si suceda lo mismo con las adultas, pero con las adolescentes y niñas que yo he acompañado sí sucede ¿ya? y bueno lo que yo resaltaría allí, es que el recurso humano es insuficiente, porque por ejemplo la parte psicológica y psiquiátrica solamente existe una psiquiatra para toda la regional, es decir esta psiquiatra tiene que ir a Santa Marta, esa psiquiatra tiene que estar en Barranquilla, esa psiquiatra tiene que ir a otros municipios del Magdalena (Entrevista ICBF CAIVAS, Barranquilla).

En el caso de la Fiscalía todas las personas entrevistadas señalaron la falta de personal como una situación problemática para el desarrollo de la labor investigativa, además de falencias en la rama judicial (insuficiencia de jueces) y situaciones muy complicadas con entidades concretas como ICBF, la cual lleva tres años sin hacer nombramientos.

Pero para nosotros crítico no es la niña que está siendo víctima de una violencia sexual de hace 7 u 8 años, víctima es la que sea una sola vez, víctima no es solamente la que sea de actos sexuales, porque de los actos puede venir el acceso carnal. Eso no lo han podido manejar, no tienen el presupuesto, no tienen el personal y digamos que la Fiscalía y la Alcaldía también han tenido esa problemática con el Bienestar Familiar, ellos no pueden estar presentes, no están, digamos que ellos no han estado, no han podido entrar en la dinámica (Entrevista Dirección seccional de fiscalías, Cali).

La falta de personal se traduce en dificultades para las víctimas y en general para la investigación.

Lo que pasa es que aquí tenemos unos problemas culturales y desafortunadamente donde no hay jueces de conocimiento entonces los juicios se vienen casi todos para Villavicencio. Entonces está el caso de Inírida, donde solamente hay un juez de conocimiento y muchas veces cuando se declara impedido, entonces los casos vienen acá y eso sí lleva al traste muchas investigaciones, porque desafortunadamente los testigos no pueden venir y realizar audiencias por virtualidad, no es tan fácil ubicar los testigos de allá. Eso sí hay a veces como esos tropiezos con respecto a los avances de las investigaciones. Lo mismo tenemos el caso de La Macarena, desafortunadamente hemos detectado en zonas así tan alejadas, el abuso sexual y que se vio en el marco del conflicto evidenciado por esa cultura, de esa mala cultura, porque eso es. Y allá hay muchas comunidades indígenas donde también hemos detectado desafortunadamente, dentro del interior de las comunidades indígenas, se dan ese tipo de abusos, entonces

desafortunadamente a veces el trasladar un juicio para llevarlo y conocerlo en la ciudad de Villavicencio, cuando los testigos están ubicados bajo esas comunidades o en esos sitios tan lejanos pues es muy complicado, a veces sí tenemos esas talanqueras para el avance de las investigaciones (Entrevista Fiscal CAIVAS Villavicencio).

Siempre hay un aplazamiento, venga mañana venga pasado, con ese mismo caso en CAVIF que también funciona donde está CAIVAS, también ese día le dijeron que no la podían oír para que viniera y pusiera nuevamente, no le recibieron la denuncia porque allá tenía un caso abierto, la mandaron a hablar con la investigadora del CTI, la investigadora de CTI no estaba, estaba haciendo unas capturas, total nadie la atendió (Entrevista ICBF CAIVAS, Barranquilla).

- **Horarios**

Los horarios de las entidades, teniendo en cuenta los tiempos de las mujeres, también se constituyen en un obstáculo, al igual que la falta de personal.

Muchas veces, las encuentra uno en la puerta llorando porque o no les recibieron la denuncia, o les dijeron que la violencia psicológica la reciben en la Comisaría o cosas de por estilo (...). Ese intento es muy difícil que un grupo de seis abogados que tienen que, que manejar cada una, cada una de las fiscalías maneja alrededor de unos 800 o 900 casos, son las filas así impresionantes, pues tenga toda la disponibilidad que necesita una persona que esté dispuesta a escuchar el drama de esta persona ¿ya?, entonces generalmente las mujeres lo que reciben es una remisión para Medicina Legal, una remisión para su sistema de salud y hasta ahí. Ya nadie va a preguntar qué pasó con esa mujer, porque el mismo CAVIF no tiene ningún equipo psicosocial de soporte y cierra a las 5 de la tarde. Entonces son muchas veces los vigilantes, los que, porque no hay ninguna información afuera, son los vigilantes los que las conducen: “deja la hoja, ve a la URI, ve a la UPJ, ahí hay una Comisaría, pero ve a tu, a tu EPS que de ahí te mandan para acá”. O sea, no hay personal calificado para atender a estas mujeres (Entrevista ICBF CAIVAS Barranquilla).

Barreras relacionadas con omisiones frente a las competencias

Otro tipo de barreras, tienen que ver con las **omisiones** de las entidades frente a sus competencias de atención integral a las violencias contra las mujeres. Son barreras relacionadas con la negligencia institucional, la falta de sensibilidad o de capacitación de los funcionarios que se refleja en la no atención de las mujeres o en una atención inadecuada que en ocasiones las revictimiza.

La alta rotación del personal, sobre todo en la Fiscalía, hace que los avances en sensibilización y el acumulado para una atención adecuada, se pierdan en casos concretos como el CAIVAS de Bogotá.

Los fiscales tienen alta rotación con los (...) que se logran hacer procesos. Tenemos fiscales muy buenos que tienen una formación en garantía de derechos de las mujeres, muy buena, conocen bien el tema de medidas de protección y demás, pero siempre que llega un nuevo fiscal es evidente que no tiene ese manejo entonces como tiene esta alta rotación es difícil decir efectivamente es constante toda la garantía de derechos con ellos (Entrevista Secretaría de la Mujer CAIVAS, Bogotá).

- **Falta de sensibilidad de funcionarios y funcionarias**

Otras barreras identificadas tienen que ver con la falta de sensibilidad de los funcionarios y las funcionarias frente a la situación de violencia de las mujeres y las afectaciones emocionales que tienen.

Las dos personas que reciben son asistentes de fiscalía, las dos personas que reciben son de una frialdad impresionante. Si la mujer se pone a llorar, “no... deja el show, espérate un momentico, así, este, aja te pegó o no te pegó, donde tienes el morado”, cosas por el estilo (Entrevista ICBF CAIVAS, Barranquilla).

Esta falta de sensibilidad se refleja en malos o inadecuados tratos a las mujeres víctimas, como lo planteó una de las mujeres entrevistada.

Porque, en Comisaría de Familia no lo dejan expresarse bien, o sea, siempre “es que eso ya pasó hace mucho, que eso ya no tiene nada qué ver, que lo único son los últimos hechos”. Yo le dije a la abogada que me atendió, le dije, “es que todos los sucesos que han pasado, llegan a un punto”, y ella dijo que no, que no tenía relevancia nada de lo que había pasado, que eso no tenía nada que ver, o sea no lo dejan a uno expresarse bien, si no lo van cortando de una. Y pues el tema ese, de que no le brindan a uno la seguridad y uno no se siente seguro al momento de colocar una denuncia en la Comisaría de Familia (Entrevista mujer usuaria CAPIV Bogotá).

Muy relacionado con este tema está el de la falta de personal idóneo y capacitado para atender y orientar a las mujeres, en este caso se referencia a la SIJIN de la Policía.

Con SIJIN sí la cosa es muchísimo más complicada porque SIJIN son policías que tienen turnos en la calle, son policías que cuidan el Transmilenio, que están en general, son policías que tienen su servicio normal, y cuando terminan su turno allá llegan acá cansados. Además, pues sin una formación como sí te contaba que tiene el CTI, de pronto, en psicología. A ellos les dan una inducción inicial con los parámetros que tiene que tener la denuncia y ellos toman la denuncia, más basados obviamente en sus criterios personales. Y aquí si yo creo que habrá suficientemente desarrollo para que yo lo ahonde, pero sí con ellos es mucho más evidente el tema de decirle a

la señora “ahí la negrita”, de decirle a la señora “pero y su marido”, o sea todo este tipo de preguntas que sabemos que pues obviamente son barreras de acceso de justicia hacia las mujeres porque además muchas desisten del proceso de acceso a la justicia después de ese tipo de preguntas (Entrevista Secretaría de la Mujer CAIVAS, Bogotá).

- **Prejuicios y estereotipos**

También se plantearon situaciones donde los prejuicios y estereotipos de los funcionarios y funcionarias afectan las decisiones de las mujeres en el momento de la denuncia.

Y bueno tú sabes cómo es la situación por ejemplo con la percepción que se tiene de la violencia contra la mujer y cómo digamos se minimiza, no hablo de particulares o de casos en particular, pero sí es una realidad, entonces muchas veces que ellas, esa es otra de las digamos ventajas que tiene el proyecto, y es que escuchamos a la víctima cómo llega al instituto y nos dice: “es que me dijeron que por qué denunciaba, que por qué si él era mi pareja y él era el que mantenía la casa por qué lo iba a dejar”, las mismas entidades, los mismos funcionarios eso está sucediendo [dicen] “para qué hacemos este desgaste si finalmente usted va a volver con él” esa es la típica (Entrevista Grupo Valoración del Riesgo INMLCF, Bogotá).

Muy relacionado con los prejuicios y estereotipos está el asunto del enfoque familista, entendido como un enfoque de algunas entidades que se centran en “el lugar y rol de las mujeres en el escenario familiar, sin consideración a su calidad de sujetas de derechos” (SISMA Mujer, 2016) o su consideración de que la familia (nuclear) está por encima de cualquier acción judicial y debe preservarse a cualquier costo.

Mira yo he tenido que vivir cosas, ay, que yo digo dónde está la ley. Mira yo he tenido que acompañar visitas de un padre violentador sexual a sus hijos, porque el juez de familia ordenó que el tipo -y el tipo tiene casa por cárcel- y sale a hacer la visita al CAIVAS, y los niños lloran y entran en crisis (...). Una defensora que acompañaba la visita conmigo, le dice a la niña: “pero por qué te portas así, dale un besito a tu papá”, o sea ¿qué le pasa? El tipo sacó el teléfono y empezó a grabarnos y ella no le dijo nada. Yo me tuve que voltear y decirle: “¿doctora usted no le va a poner fin a esto?”, porque el tipo dijo que yo estaba del lado de los niños y que no le estaba trabajando la figura paterna de los niños. O sea, hay una, sin que, de manera automática diría yo, porque las creencias erróneas son tan fuertes, que uno se pregunta, si los funcionarios están del lado del victimario (Entrevista ICBF CAIVAS, Barranquilla).

Otra referencia sobre la presencia de este enfoque atañe a las comisarías de familia.

Pero ya pues aquí fuera del CAPIV ya en las otras comisarías pues son muy deficientes, siguen los estereotipos. Lo que yo tengo entendido, es que sí se ha luchado en contra de eso, pero igual. O

sea, allá la atención es muy deficiente las tratan mal, (...) miran muchos conceptos de familia sobre los derechos de ella, entonces como que es la familia la que tiene que estar protegida, no me importa si usted está violentada o no, acá toca protegerlos a todos. Entonces digamos ellas salen muy aburridas de allá. Eso es más o menos lo que veo (Entrevista Secretaría de la Mujer CAPIV, Bogotá).

- **Negligencia institucional**

Son muchas las referencias a este tipo de barreras. Una de las más delicadas, entendida como una omisión de las competencias de las entidades, tiene que ver con la no consulta en las bases de datos de la Fiscalía sobre la reincidencia de los agresores, esta situación fue planteada en la ciudad de Bogotá.

Y es el tema también del proceso de denuncia de las violencias cuando son por el mismo delito, el mismo agresor y la misma víctima. Cada vez que ocurre un hecho, que es un hecho sucesivo aquí en la Fiscalía, se le vuelve y se le toma una denuncia completamente de cero, como si fuera una denuncia completamente nueva, no se verifica si tiene un eje de relación con el anterior proceso que ya está abierto, sino que se hace nuevamente la ruta. Y con eso tengo mujeres por ejemplo con seis, cinco casos abiertos por el mismo hecho, ¿si me entiendes?, y cada uno se ve como aislado (Entrevista Secretaría de la Mujer CAIVAS, Bogotá).

Este tipo de negligencias tienen consecuencias muy graves en el acceso a la justicia para las mujeres, pues no se evidencia la reincidencia del agresor, con lo cual se podría ordenar la captura del mismo. Es importante anotar que esta situación solo se referenció en la ciudad de Bogotá.

Con respecto a las instituciones, también se encontraron referencias a problemas de articulación entre ellas y algo preocupante, el desconocimiento de las rutas de atención y de las competencias por parte de los funcionarios que tienen esa responsabilidad. Esto redundaba en una atención inadecuada a las mujeres. Ante situaciones como esta, es pertinente referenciar la inquietud planteada por la subdirectora de SISMA Mujer con respecto a la efectividad de las capacitaciones y sensibilizaciones a funcionarios y funcionarias y su relación con la responsabilidad que tiene el Estado frente a la vinculación del personal idóneo para atender la violencia contra las mujeres.

Yo soy muy crítica en esta idea de los procesos que han gastado millones y millones y millones de pesos de formación porque creo que, igual que en cualquier profesión, si tú vas a ejercer un cargo, tú debes tener la formación para ejercerlo. Tú vas a construir una casa, tú tienes que ser un ingeniero, (...) un arquitecto, o sea debes tener ya la formación instalada por decirlo así. Y

resulta que, para atender temas de mujeres, pues nada tú ya tienes el cargo y luego te van a sensibilizar! Y resulta que eso en nuestro oficio se ha convertido de una forma de dar un mensaje muy confuso a las autoridades: es que cumplir las normas de mujeres es facultativo ¿sí? Entonces [dependiendo de] si estás sensibilizada o no, tú vas a ser una buena gente, si los aplicas, si las cumples, y resulta que ¡no! Así como tienes que cumplir una norma tributaria, tienes que cumplir las normas de mujeres; si no existe un delito que se llama prevaricato y punto. O sea, yo realmente no soy partidaria de los procesos de sensibilización, de capacitación, porque para ejercer los cargos la gente tiene ser capacitada y tiene que tener una hoja de vida y tiene que tener la formación y entonces esa es una de las observaciones que le hemos hecho a la Fiscalía para que revise los perfiles y las hojas de vida de quienes están en estos centros (Entrevista Corporación SISMA Mujer, Bogotá).

La Ley 1257 de 2008 establece un marco de integralidad en la atención a las mujeres víctimas de violencias. El acceso a la justicia es solo una de las dimensiones de esa integralidad y en ella persisten aún barreras para la restitución de los derechos de las mujeres, las cuales se deben a factores institucionales, a problemas estructurales en relación con la ausencia de recursos, pero también a factores culturales instalados en las personas responsables de garantizar los derechos.

2.5.4. Aportes de CAIVAS, CAPIV y Línea 155 al CONPES 161

Como se mencionó atrás, muchas de las problemáticas identificadas el eje 6 del CONPES 161 tienen alguna relación con la implementación de los modelos CAIVAS y CAPIV y con la existencia de la Línea 155. Se resalta en particular, la problemática definida como: **“la violencia contra las mujeres 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”** (p.35 CONPES 161) , y la **necesidad de garantizar un “enfoque diferenciado e integral” en la atención.**

A este respecto es de anotar que los programas evaluados abordan parcialmente esta problemática. Inicialmente se debe resaltar la existencia misma de modelos especializados para delitos que afectan en mayor medida a las mujeres, CAIVAS y CAPIV, orientados hacia un aspecto de la atención: el acceso a la justicia. Sin embargo, la necesidad de un “abordaje integral” en la atención y protección a las víctimas sigue siendo una urgencia, que requiere ingentes esfuerzos de articulación entre entidades del sector justicia y con otros sectores como salud, además del fortalecimiento de los CAIVAS y CAPIV existentes en términos de contar con todas las entidades que tienen responsabilidad en la atención a las violencias contra las mujeres, la ampliación de su cobertura a todo el territorio nacional y la ampliación de sus horarios de atención.

Por otra parte, con respecto a esta misma problemática definida en el CONPES 161, se debe resaltar que la Línea 155 es un aporte a la prevención de las violencias contra las mujeres y a la primera etapa de la atención a mujeres víctimas, por cuanto brinda una orientación sobre las rutas de atención. Sin embargo, la prevención puede ser reforzada desde la Línea con orientación psicosocial.

Otra de las problemáticas abordadas con CAIVAS y CAPIV es la relacionada con los **desafíos en la coordinación interinstitucional**. Se resaltan las diferentes experiencias de coordinación de acuerdo con cada contexto territorial y la persistencia de desafíos a ese respecto que deben ser abordados desde los niveles directivos de las entidades como en los niveles más operativos en los territorios.

La problemática de la **cobertura y calidad de los servicios de atención** también se abordó parcialmente con estos programas. Se resalta el esfuerzo por lograr una atención de calidad, tanto en la Línea 155 como en los modelos CAIVAS y CAPIV que aún debe seguirse fortaleciendo. La cobertura es un tema sobre el cual se mencionó su insuficiencia en relación con CAIVAS y CAPIV.

En estrecha relación con la calidad de la atención se encuentra la necesidad de **garantizar la incorporación del enfoque de género en la práctica profesional y el accionar de funcionarios y funcionarias en el ciclo de gestión de las políticas públicas, con el ánimo de modificar prejuicios y estereotipos que afectan la atención a las mujeres**. A este respecto se resalta un esfuerzo importante en la Línea 155 en términos de cualificación del equipo de orientación en relación con el enfoque de género, el cual sin embargo debe reforzarse. Con relación a los modelos CAPIV y CAIVAS existen niveles desiguales de cualificación del personal y muy poco énfasis en el enfoque de género en la práctica profesional de las diferentes entidades que tienen cabida en estos modelos. Se puede afirmar que aún es necesario un trabajo consistente y continuado para modificar prejuicios y estereotipos que afectan la atención a las mujeres.

Otra de las problemáticas definidas en el CONPES 161 para el eje 6 fue **la necesidad de asumir un enfoque diferencial en el tratamiento de las violencias que sufren mujeres campesinas, afros, raizales, negras, palenqueras, indígenas y Rrom, además de la violencia sexual a mujeres en el marco del conflicto armado**. A este respecto se resaltan los esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación en la definición e implementación de enfoques diferenciales para la atención a las víctimas, al igual que los realizados por Medicina Legal

en cuanto a la definición de protocolos, dos de las entidades con presencia en CAPIV y CAIVAS. Otras entidades tienen la necesidad de reforzar este tratamiento diferencial a las violencias contra las mujeres. En el caso de la Línea 155 hay un abordaje diferencial en la práctica de la orientación, el cual debe reflejarse en los protocolos de atención.

Las conclusiones de la Evaluación de resultados de los Programas CAPIV, CAIVAS y Línea 155 se encuentran en el Capítulo 4, sección 4.2.5.

3. Mecanismo de Participación

3.1. Presentación

El enfoque participativo de esta evaluación se implementa a partir de dos mecanismos. Primero, el mecanismo para la participación de las organizaciones de mujeres en la evaluación, definido por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-CPEM cuyos resultados se presentan en esta tercera parte del informe de resultados y segundo, la creación de dos espacios de interlocución, uno con expertas y expertos de la academia y otro con expertas del movimiento de mujeres.

El desarrollo del mecanismo participativo siguió las pautas definidas en el documento *Mecanismo para la participación de las mujeres, las organizaciones de mujeres y las mujeres víctimas, en la evaluación de los CONPES 161 y 3784 de 2013*, que preveía la realización de seis talleres regionales, cada uno de un día de duración, con una participación de 30 mujeres para un total de 180 mujeres, incluyendo representantes de los diferentes grupos de población como mujeres rurales, jóvenes, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, indígenas, campesinas, Rrom, entre otras.

Para esto, la CPEM definió tanto las regiones (6) como las plataformas u organizaciones de mujeres (8) que debían convocarse y un número de cupos para cada una. Estas son: PROROM, Federación Colombiana de Personas con Discapacidad Física, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica, la Organización Nacional Indígena de Colombia y la Iniciativa de Mujeres por la Paz. Esta última respondió a la convocatoria con un breve comunicado en el que expresan su no aceptación a participar, explicada en sus opiniones críticas frente al CONPES:

Desde la elaboración del CONPES 161 tenemos fuertes críticas puesto que lo realizado fue una suma de presupuestos de los Ministerios, no se logró recursos para las mujeres. El CONPES no tiene alcance regional y no se impulsó la creación de una política pública para las mujeres y mucho menos se dio un mayor rango a la Consejería de Mujeres en lo Nacional

Debido al retiro de la Iniciativa de Mujeres por la Paz y a que en algunas regiones el número de mujeres por organización o plataforma no pudo llenarse, la convocatoria se complementó consultando al Colectivo de Pensamiento y Acción: Mujeres, Paz y Seguridad, a las Secretarías de la Mujer o alguna oficina que cumpliera con este propósito, a los Consejos Territoriales de Planeación, a los Consejos Consultivos o Mesas Locales y al Sistema Nacional de Planeación.

Por cuestiones logísticas y para atender circunstancias como las solicitudes de las mujeres de dos regiones, se definió la realización de 13 talleres¹⁰⁹, los cuales se presentan en el siguiente cuadro, así como el lugar, fecha y número de mujeres participantes.

Cuadro 72. Talleres regionales realizados, cantidad de asistentes y fechas de realización

Región	Ciudad de realización	Número de participantes	Fecha de realización
Región Caribe	Barranquilla	13	19 de abril de 2017
	Sincelejo	18	21 de abril de 2017
Región Centro Oriente – Bogotá	Bucaramanga	17	25 de abril de 2017
	Bogotá 1 y 2	27	27 de abril y 19 de mayo de 2017
Región Centro – Sur – Amazonía	Amazonas	18	29 de abril de 2017
	Tolima	22	17 de mayo de 2017
Región Pacífica	Cali	17	02 de mayo de 2017
	Quibdó	18	04 de mayo de 2017
Región Eje Cafetero y Antioquia	Medellín 1 y 2	17	08 de mayo y 17 de julio de 2017
	Pereira	24	10 de mayo de 2017
Región Llanos	Villavicencio	30	13 de mayo de 2017
Total mujeres participantes		221	

Fuente. Elaboración propia

De esta manera, la realización de los talleres regionales, como parte de la Evaluación participativa, convocó a una diversidad de mujeres de la sociedad civil entre las que se cuentan: afros, campesinas, en situación de discapacidad, indígenas, de los pueblos Rrom,

¹⁰⁹ En el producto 3 de esta consultoría denominado: *Informe final de trabajo de campo y primera entrega de documentación de las bases de datos de la evaluación* entregado con corte a 18 de mayo se reportaron 12 talleres. Aquí se relacionan 13, pues posterior a esta fecha, fue efectuado un taller adicional en la ciudad de Medellín, a solicitud de las organizaciones de mujeres ubicadas en ese departamento.

pertenecientes a organizaciones de víctimas, mujeres urbanas, mestizas, de organizaciones feministas, comunitarias, de los Consejos territoriales de planeación y participantes de redes locales, a un diálogo sobre la potencia o limitaciones de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, creada por medio del CONPES 161, que permite contrastar el discurso normativo con la experiencia vivida en los territorios y ofrece insumos definitivos para cualificar las acciones en términos de calidad, cantidad y articulación.

El intercambio vivencial de los talleres se hizo sobre dos grandes áreas: 1) su conocimiento sobre el contenido de la Política, la participación en la formulación y los mecanismos de apropiación de la misma en los territorios y 2) la capacidad institucional para dirigir, articular, asesorar y acompañar el diseño y puesta en marcha de acciones locales, la creación de espacios para la promoción y garantía de la participación y las capacidades de incidencia del movimiento ciudadano de las mujeres. Finalmente se recogieron insumos sobre las acciones que debe contener el plan de acción 2018-2022, las cuales no se abordan en este documento pues hacen parte integral del producto No. 5 de esta evaluación.

A continuación, se presentan las principales conclusiones de los temas abordados y en el anexo 2 se presenta la sistematización de los resultados para cada una de las regiones.

3.2. Resultados

3.2.1. Conocimiento y participación en la construcción del CONPES 161

La información registrada permite afirmar que existe un alto desconocimiento del CONPES 161. Pocas mujeres reconocieron haber tenido información anterior por su asistencia a las reuniones de formulación o socialización. Los talleres lograron concitar el interés, se agradeció la oportunidad de contar con la información sobre el CONPES 161, pues en la mayoría de los casos, se adujo que por primera vez se tenía una información sobre el mismo, ante la expectativa de que lo trabajado pudiera aportar insumos y recomendaciones para el Plan de Acción 2018-2022 y que pudiera modificar o ajustar la práctica que había caracterizado el ejercicio de formulación anterior, en la cual no habían participado. Así, para muchas asistentes el Taller fue considerado como una actividad de capacitación en la cual conocieron los objetivos y ejes del CONPES. La afirmación de una lideresa de Leticia *“Aquí aprendí que tengo derechos y que existe un CONPES para fortalecer mi conocimiento como mujer”*, ejemplifica lo antes dicho.

Quienes expresaron haber conocido el CONPES, participado en su formulación o socialización, fueron lideresas vinculadas a organizaciones con representación nacional, las cuales asistieron a eventos de formulación o socialización regional o nacional por convocatorias que se hicieron mediante las redes a las que están articuladas. Este señalamiento condujo a representantes de organizaciones locales que no tienen articulación con las plataformas nacionales a concluir que la participación se concentra en las organizaciones de carácter nacional con representación en Bogotá, por lo cual resultaba evidente para ellas que la representación de las organizaciones locales, fuera escasa y que una diversidad de mujeres permanecieran al margen de los procesos de construcción y socialización de la política pública, configurándose de esta manera, elementos que las llevaron a sustentar que las políticas son impuestas desde arriba, que su conocimiento es fragmentado y que mantienen un sello centralista. *“No hubo una participación general para la elaboración. A las mujeres rurales no se les tuvo en cuenta”* (Taller de Cali). En el mismo sentido se manifestó una representante de las comunidades Embera en el Taller de Pereira *“Las mujeres indígenas no tuvimos conocimiento de ese CONPES”*.

Se señaló que incluso en este ejercicio del Mecanismo de Participación se presentan falencias en cuanto a: i) la representatividad debía ser a nivel por lo menos departamental y no regional, y ii) que debía garantizar apoyos para que las mujeres que no residen en la ciudad de realización del taller pernoctaran una noche.

Varias razones pueden explicar el alto grado de desconocimiento en torno al CONPES 161, entre las que se pueden nombrar las siguientes: a) la limitada convocatoria debido al desconocimiento de la institucionalidad sobre las organizaciones de mujeres locales, b) el cúmulo de actividades en que algunas de las lideresas participan ha podido incidir en que no recuerden con precisión si alguna de las reuniones a las que asistieron era precisamente la del CONPES 161, lo cual se refuerza con el hecho de que nunca más hubieran tenido información del desarrollo, seguimiento o avances del mismo y c) que hubiera participado otra representante de su organización y que dada las limitaciones que enfrentan las organizaciones para socializar la información con sus integrantes, no hubiera llegado la información a todas.

La escasa cobertura regional y la insuficiencia en el conocimiento de los objetivos de esta política pública y su poca difusión entre las mujeres, constituyen falencias imputables a la responsabilidad del Estado y permiten colegir debilidades en la estructura institucional asociada a la política para difundir sus avances y desarrollo.

3.2.2. Inclusión de las problemáticas de las mujeres

El grado de reconocimiento de la inclusión de las propuestas que hicieron las lideresas es variable. Mientras que algunas no conocen cuales propuestas fueron incluidas (Taller de Leticia), otras afirman que las incluidas no guardan relación con la problemática de las mujeres en los territorios (Taller Sincelejo), otras más, a pesar de haber participado, manifestaron que *“en los ajustes quedó la sensación que no se nos escucha demasiado”* y otras en cambio, destacan que en los seis ejes contenidos en el CONPES, se recogen temas que preocupan a las mujeres, que las organizaciones han puesto en el escenario nacional y local como claves para el reconocimiento y garantía de sus derechos, en particular temas relacionados con las medidas para garantizar una vida sin violencias, la prevención del embarazo adolescente y la autonomía económica, agregando **que lo que se echa de menos es la acción, la ejecución y la falta de avances** (énfasis añadido) (Taller de Barranquilla y de Bucaramanga).

Se señala que la política carece de un enfoque diferencial que pudiera tener en cuenta necesidades especiales de las mujeres y un enfoque territorial, lo cual muestra que en la política prevaleció una visión centralista y andina, *no se consideró la diversidad territorial* y se desconoció especificidades productivas y culturales de regiones como la Orinoquia y la Amazonia (Taller Llanos). *“No hay una agenda para las mujeres indígenas”* (Taller Leticia) *“No consideró el tema de las diversidades sexuales y no tuvo enfoque étnico”* (Taller Llanos).

Aunque se incluyó el tema de la violencia, el énfasis fue aquella que ocurre en el espacio privado o relacionada con los actores de este espacio, no se tocó la violencia en el marco del conflicto armado, por lo cual *“no se incluyeron las propuestas de las víctimas del conflicto armado, ni las de las mujeres en situación de desplazamiento, ni de las exiladas y las prostitutas. (Talleres de Barranquilla y Sincelejo).* Tampoco se tuvo en cuenta con suficiencia, el tema de las masculinidades cuyos imaginarios hacen parte de los factores estructurales que perpetúan las violencias contra las mujeres, además de que faltó por incluir y/o profundizar en los temas de hábitat, transparencia y paz (Taller Pereira).

Otros de los aportes que fueron señalados como no incluidos tienen que ver con la inequidad salarial y el aporte del trabajo de las mujeres en la economía del país, el cual hace parte de la reflexión sobre el valor del cuidado.

Aunque en algunos Talleres se planteó que el desconocimiento del CONPES implicaba la imposibilidad de establecer que tanto de la política servía para desarrollar acciones y

atender las problemáticas y necesidades de las mujeres en los territorios (Talleres de Leticia e Ibagué), una vez las asistentes al Taller tuvieron conocimiento de los Ejes y de las problemáticas que se buscaba atender, hubo el reconocimiento de que las situaciones allí señaladas eran comunes en la problemática territorial que afectaba a las mujeres, aunque unas tuvieran mayor presencia en unos territorios que en otros. Particularmente en lo relacionado con los problemas de violencia contra las mujeres, fueron considerados los que se presentaban con mayor frecuencia, señalándose un notorio incremento en la afectación, una carencia de atención a los impactos psicosociales que se generaban, así como un alto nivel de impunidad (Talleres región Caribe).

En los Talleres de la región Pacífica, en especial el Taller realizado en Quibdó, se privilegió la problemática económica por lo que se consideraron de mayor importancia los Ejes que apuntan al logro de la autonomía económica, el eje orientado a promover el enfoque de género en la educación y el Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias. También en el Taller de Pereira, se consideró de importancia estratégica para las mujeres el eje de autonomía económica en tanto pudieran constituir medidas que sirvieran a la capacitación laboral para enfrentar la desocupación femenina y garantizar la equidad salarial. También se señaló la necesidad de implementar en el marco de este eje, acciones dirigidas a la prevención y atención de la trata de personas que afecta especialmente a las mujeres jóvenes.

Las asistentes al Taller de Bucaramanga enfatizaron la importancia del eje referido a la participación de las mujeres en los escenarios de poder y toma de decisiones ya que las mujeres se sienten excluidas y estigmatizadas¹¹⁰. También señalan la importancia del eje cinco pues consideran que en la formación educativa se crean y consolidan los imaginarios relacionados con los roles de género tradicionales, *“desde la educación es que estamos viendo que los representantes de los salones, (...) son los varoncitos (...) desde ahí comienza la participación”*. *“Estamos viendo que nos hace falta más educación (...) que nosotras las mujeres también somos capaces y podemos llegar a escenarios de participación”* (Lideresa Taller Bucaramanga).

Igual interés se manifestó en los Talleres de la región Caribe en torno a la importancia de implementación del Eje tres que trata de la Participación en los espacios de poder y toma de decisiones.

¹¹⁰Persiste la creencia que la política sólo es para los hombres, imaginario que comparten una parte de las mismas mujeres, cuando no apoyan a las mujeres que aspiran a espacios de representación.

En aquellos talleres con mayor asistencia de mujeres rurales como en Villavicencio, Bogotá, Ibagué, Leticia y Sincelejo hubo coincidencia en señalar la falta de especificidad de la problemática de las mujeres rurales (campesinas, indígenas, artesanas), así como la necesidad de mayores compromisos para impulsar procesos para el acceso a activos.

El tema de la salud sexual y reproductiva, (eje cuatro) centrada en la prevención del embarazo adolescente y en las enfermedades de transmisión sexual, con alta incidencia en adolescentes y menores en mujeres, fue indicado como una de las problemáticas que se vienen presentando en zonas rurales y suburbanas de la región Caribe.

La representación de mujeres en condición de discapacidad señaló que el tema no había sido identificado en el CONPES 161 (Taller Barranquilla y Bucaramanga) y que sus problemáticas han sido objeto de políticas específicas con un enfoque de salud, el cual es insuficiente, porque consideran que debe primar un enfoque de interseccionalidad.

3.2.3. El proceso de socialización del CONPES

El diálogo establecido para indagar sobre la participación en eventos de socialización mostró falencias en la divulgación de la versión final de la Política, así como en el seguimiento de su implementación. Las pocas lideresas que reconocieron haber participado en la formulación señalaron, en su mayoría, que después no tuvieron información de cómo había quedado, ni cuáles eran sus avances.

De manera crítica se señaló que un evento como la aprobación y puesta en marcha de una política para la equidad de las mujeres debería haber estado acompañado de una contundente actividad de difusión por medios masivos que garantizara que la información llegara de manera masiva, dado que es un tema de interés nacional, que importa primordialmente a más del 50% de la población sin importar edad, etnia, nivel educacional, pertenencia social o ubicación territorial. De igual forma, se echó de menos la elaboración de cartillas pedagógicas o infografías para la difusión masiva a servidoras y servidoras públicas en los territorios¹¹¹, quienes además deberían asumir el compromiso de que se hiciera llegar a las organizaciones locales y al mayor número de mujeres.

¹¹¹ Se considera que las personas que trabajan al servicio del Estado deben estar dotadas de pleno conocimiento para que puedan dar información oportuna que oriente a la población sobre las políticas, programas y proyectos que implementa y ejecuta el Estado. Como ejemplo de esta necesidad se refirieron al desconocimiento que se tienen de la Ley 1257, cuya falta de conocimiento ha tenido que ser superada por la información que ofrecen las organizaciones locales.

La falta de devolución o socialización del documento final constituye, para quienes participaron dando aportes, un desconocimiento, así como la invisibilización de las mujeres como coautoras de políticas para lograr su transformación. Una lideresa en el Taller de Villavicencio manifestó al respecto de la socialización *“Cuando ya se hizo la modificación ya no nos llamaron”*, una expresión que alude a uno de dos juicios: i) que no valió la pena la participación o ii) que la participación fue un ejercicio de cuyos frutos el Estado y o sus agentes se apropiaron y no se dio el reconocimiento necesario a la participación de las mujeres.

Algunas lideresas consideraron que la socialización que se hizo en su territorio fue insuficiente e inadecuada: *“Allá llegaron a socializar sin que hubiera un espacio adecuado. Allá lo que hicieron, fue llegar a un escenario, tomarse la foto y chao”* (Lideresa Taller Cali). Lideresas que asistieron al Taller de Bucaramanga señalaron que: *“La socialización se quedó en el nivel central, pues el conocimiento quedó circunscrito a participantes de unas pocas organizaciones que no tuvieron capacidad para hacer una divulgación masiva*. En igual sentido se manifestaron las participantes en el Taller 1 de Bogotá, en donde asistieron mujeres de Boyacá y Cundinamarca: *“La socialización no ha sido asertiva para llegar a toda la población, teniendo en cuenta que en muchas regiones no hay medios de comunicación tradicionales. Hubo zonas donde se podían apoyar en las emisoras comunitarias”*. También las lideresas de Leticia señalaron la falta de recursos y diseños adecuados para los procesos de información y socialización en población con diversidad étnica. Sólo una pequeña parte de las lideresas reconocen haber participado en la socialización y algunas de ellas pertenecientes a organizaciones mixtas destacan que, aunque la organización fue convocada, las mujeres no pudieron participar por la existencia de un control patriarcal respecto de las actividades y eventos en los cuales pueden participar las mujeres (Taller Pereira y Leticia)¹¹².

El desconocimiento y/o la insuficiente actividad socializadora, así como la ausencia de información sobre los avances, pone de presente la falta de compromiso con la esencia de las políticas públicas, cuya característica principal es atender a las demandas de la población y hacer conocer sus avances como parte de la respuesta del Estado. Para las pocas mujeres que han seguido de cerca la construcción e implementación del CONPES, extrañan que la Política, cuyo discurso se gestó a partir de la incidencia del movimiento de mujeres y que ha sido tejida tema a tema por ellas, desde principios del siglo XX, no haya tenido la suficiente, oportuna, clara y pedagógica socialización en los territorios. Igualmente, se

¹¹² En particular se mencionó el caso de las mujeres de las organizaciones indígenas cuyos líderes no autorizaron la participación de las mujeres en las reuniones convocadas.

señala como falencia en términos de reconocimiento que no obstante haberse aportado a su construcción, no hubiera sido devuelta, cuando ya se elaboró el documento final.

3.2.4. Sobre la eficacia de las acciones para impactar la vida de las mujeres

Aunque las asistentes a los talleres consideraron que el diseño de las acciones vinculadas a los Ejes muestra coherencia, en la puesta en marcha de las acciones no se reconoce que hayan generado impactos determinantes en la vida de las mujeres. Si bien los grandes temas que trata el CONPES, así como muchas de las acciones indicativas, coinciden con los problemas que aquejan a las mujeres en sus territorios, los señalamientos de las lideresas parecen indicar que hay una distancia entre lo que se plantea a nivel nacional y lo que se hace en sus respectivos departamentos. Por lo tanto, no se considera que el CONPES haya podido resolver situaciones claves en la vida de las mujeres ni que se haya traducido en cambios en sus condiciones socioculturales y económicas, ya que la falta de recursos impide que en los territorios se implementen efectivamente los programas.

Manifiestan en cambio, que se ha desmejorado la calidad de vida por el clima generalizado de inseguridad. Las cifras de violencias contra las mujeres no han disminuido. Por el contrario, se han incrementado los feminicidios, el ataque a las mujeres defensoras de derechos humanos, a las lideresas que reclaman sus derechos y la violencia sexual contra mujeres y niñas (Taller Villavicencio). Frente a ello, consideran que lo que se evidencia es la incapacidad del Estado para prevenir y atender los reclamos de protección que hacen las mujeres victimizadas y la inoperancia y/o insuficiencia de acciones como las rutas establecidas para la atención a los problemas de violencia (Taller Leticia) y las líneas telefónicas.

Muchas de las acciones que se anuncian en talleres a los que son convocadas las mujeres por los organismos del Estado, generan expectativas que luego se convierten en frustraciones, debido a la falta de recursos para garantizar su continuidad: *“No hay plata, no hay recursos y es lo que nos dicen en nuestra Mesa”*¹¹³ (Lideresa Taller Leticia).

No obstante, las debilidades y dificultades para que los contenidos del CONPES hayan podido materializarse en cada uno de los territorios, en lo institucional y en los imaginarios de las mujeres y la sociedad, se sugirieron impactos. Afirman que la existencia del discurso de la equidad de género ha venido permeando las políticas sectoriales y territoriales en aquellos departamentos y municipios donde no existían o aún no existen políticas de género

¹¹³ Se refiere a la Mesa de Víctimas, de la cual hace parte.

y fortaleciéndolas en los lugares donde ya han sido aprobadas por Ordenanza o Acuerdos. Igualmente, las mujeres han ido creciendo en su reconocimiento como ciudadanas, lo cual ha tenido como resultado un creciente empoderamiento y un aumento de su interés en capacitarse para la exigencia y la incidencia.

En este sentido, hay algunos impactos positivos, aunque insuficientes y lentos. Afirman que, si bien el CONPES puede haber tenido incidencia en la mayor participación, apropiación y empoderamiento en los espacios políticos, educativos y laborales por parte de las mujeres, la fuerza y el motor de estos cambios es imputable fundamentalmente a la acción de las organizaciones de mujeres (Talleres región Pacífica).

Este impacto se ha logrado gracias a las organizaciones de mujeres que se han empoderado y brindan el apoyo a la Ley 1257, al cumplimiento de la Ruta y otras normas y leyes en pro de la mujer (...). Las mujeres hemos ganado mucho espacio, todas las acciones que se generan o se están generando en los municipios, generan impacto en nuestra sociedad y en nosotras como mujeres. Pero ha sido más por la difusión y el empuje que tenemos nosotras de querernos defender (Taller Cali).

Igualmente hay una expansión de las organizaciones y de la acción colectiva y se ha ido generando una mayor confianza en las propias organizaciones, así como la actuación en redes. Se destaca que las mujeres confían más en las organizaciones que en el Estado. Las mujeres buscan a las organizaciones o las lideresas para que las orienten en el reclamo de sus derechos y en la búsqueda de soluciones a sus inquietudes y problemas (Talleres de Cali y Quibdó).

Como elementos que operan negativamente en las posibilidades de impacto, se cuentan tanto la carencia de recursos para implementar los programas, como la falta de apropiación de los temas de equidad de género en muchas/os de los funcionarias y funcionarios, que no dan una atención debida a las propuestas y reclamos de las mujeres. Así, el resultado es que las normativas se quedan escritas porque no se implementan o por falta de recursos o por limitada diligencia de las personas encargadas de hacerlo.

Cuando las mujeres llegan a las Comisarias o a las otras oficinas (Fiscalías) no encuentran como orientarse. No hay un aviso, no hay una Ruta, ni una información oportuna que pueda orientar a la persona sobre la denuncia que va a hacer (Talleres de Cali y Quibdó).

Se considera que en la Comisarías no hay conocimiento suficiente de las normativas que garantizan los derechos de las mujeres. Se señala poco interés o compromiso para aplicar la Ley 1257 y poco conocimiento sobre la Ley de Víctimas y sobre la Ley 731 (Taller Quibdó). Consideran que al tema de la equidad de género no se le concede la debida importancia. Si lo fuera, el CONPES habría sido aprobado con recursos tanto para el nivel nacional como para el territorial¹¹⁴. El ejemplo de la escasa importancia que tienen los temas de mujeres está en la respuesta que se da a las necesidades de protección a las mujeres víctimas de violencia, que cuentan con una Ley desde 2008 y un Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias desde 2013, pero no se ha podido lograr una efectiva protección porque no hay recursos que logren su implementación plena. No se proporciona albergue a las mujeres y a sus hijas e hijos que, en caso de violencia intrafamiliar reiterada, deben abandonar sus domicilios como lo ordena la Ley (Taller Pereira).

3.2.5. Territorialización de la política

Las lideresas reconocieron la existencia de políticas formalizadas en su mayoría por Ordenanzas de las Asambleas o Acuerdos del Concejo, pero muchas de ellas sin presupuesto para su implementación. En gran parte de los departamentos y municipios, los programas de mujeres y de equidad de género hacen parte de una Dirección Social responsable de los programas para infancia, la familia y la tercera edad, sin que los temas de equidad de género tengan especificidad. Preocupa además que la dirección en algunas de las secciones o secretarías y de las personas del equipo de trabajo, esté en cabeza de funcionarias no siempre idóneas o con creencias religiosas que pueden interferir de alguna manera con la garantía de derechos de las mujeres¹¹⁵. En otros sitios la dirección de las acciones para la mujer está en cabeza de las gestoras sociales que son las esposas de los alcaldes.

La carencia de recursos mencionada afecta la continuidad y sostenibilidad de gran parte de los programas y, sumada a la carencia y/o alta rotación de personal, conduce a una débil planificación a mediano plazo y a la discontinuidad de los procesos. En otros casos, aunque existan oficinas de la mujer no se cuenta con la voluntad política por parte de los/las gobernantes pues no son dotadas con recursos con destinación exclusiva, por lo cual la oferta institucional suele ser escasa.

¹¹⁴ Esta afirmación hace referencia a que el CONPES 161 no fue dotado con recursos propios. Lo que se hizo fue sumar los recursos que las entidades tenían presupuestados para programas con mujeres.

¹¹⁵ No se trata de una posición discriminatoria a las posiciones religiosas, sino que preocupa que temas de la garantía de derechos sexuales y reproductivos, pudieran ser objeto de veto en el ejercicio de atención a las mujeres.

Hay departamentos (caso Tolima) en los cuales se ha aprobado una política de Mujer y Equidad de Género, pero no ha logrado implementarse: *“Está escrita, pero se quedó en el papel”* (Lideresa asistente al Taller de Ibagué). En general las oficinas o las instancias encargadas de los temas de mujer no tienen autonomía presupuestal y cuando logran presupuesto, resultan ser asignaciones insuficientes (Talleres Barranquilla y Quibdó).

No hay garantía de cumplimiento de las políticas de Mujer en el departamento del Amazonas, porque hace falta seguimiento y acompañamiento a los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas para la mujer (Taller Leticia).

No se reconoce la existencia de articulación y coordinación territorial. Perciben que cada organismo hace su programa de una manera aislada, lo que influye en la falta de conocimiento y claridad de la oferta institucional: *“Cada Secretaría hace su proyecto. Cada una defiende su presupuesto porque tiene que entregar informes”* (Taller Ibagué) y *“Cada una de ellas, como se dice, hala para su lado”* (Lideresa de Ibagué).

Aunque en muchos departamentos se han aprobado normativas de transversalización, estas se quedan en el papel. Aparte de unos casos especiales: *“No se ve la articulación de las instituciones gubernamentales. Tampoco para esto hay voluntad política”* (Lideresa Taller Barranquilla). También destacan la falta de procesos de seguimiento a programas y/o políticas.

Baranoa, en el Atlántico fue señalado por las lideresas como un caso especial de articulación, debido a que *“En el Atlántico se logró un pacto con toda la administración para hacer visible la situación de equidad entre hombres y mujeres”* (Lideresa Taller Barranquilla). En Risaralda la oferta institucional se hace a través del Plan de Desarrollo Social departamental que es transversal a todas las Secretarías¹¹⁶, pero al parecer no es conocido por parte de las lideresas asistentes al Taller, ni tampoco hace parte de una estrategia de difusión institucional de las agencias del Estado.

Se manifiesta también que la existencia de corrupción se constituye en obstáculo para que haya debida atención a las problemáticas que enfrentan las mujeres y que puedan tener

¹¹⁶Según la información de las funcionarias que allí estuvieron, la oferta institucional de Pereira liderada por la Secretaría de Desarrollo Social y Político conjuntamente con la Subsecretaría de Desarrollo Social y de Familia es muy variada; realizan el Proyecto de Equidad de Género dirigido a fomentar la participación y disminuir los índices de violencia; la Secretaría de Desarrollo Rural tiene el Programa de Mujer Rural, en Salud, se adelantan proyectos sobre Cuidado y los Derechos de la Mujer; en Desarrollo y Competitividad se está desarrollando una estrategia para generar participación. Desde el departamento a través de la Secretaría de Desarrollo Social se están adelantando varios programas entre ellos el de Prevención a la trata de personas y derechos humanos; un programa de atención a la mujer vulnerable y Equidad de Género y Salud sexual y reproductiva; en Desarrollo Agropecuario un programa de mujer rural y en la Secretaría de deportes y recreación una estrategia de vida saludable, donde la mayoría de la población es femenina; en Desarrollo y Competitividad proyectos de emprendimiento con énfasis en confección.

acceso a recursos: “Desde que una tenga adentro un padrino político, eso entra por un tubo” “O le preguntan de frente: ¿Usted votó por mí?” (Lideresa Taller Villavicencio).

A pesar de estas falencias, se destaca la existencia de algunos/as alcalde/as o funcionarios/as comprometidos/as con la equidad de género que desarrollan iniciativas interesantes, aunque muy focalizadas. Se mencionan casos en Cartagena, Barranquilla y Santa Marta en donde se han adelantado programas relacionados con los ejes de autonomía económica, *Más mujeres, Más democracia*, de salud sexual y reproductiva y por una vida libre de violencias.

En cuanto a los planes de desarrollo se afirma un nivel bajo de inserción de la temática de equidad de género para las mujeres, además de que no están articulados con el CONPES. Aunque ha habido esfuerzos para que las demandas de las mujeres estén presentes en las agendas municipales y departamentales, las organizaciones hacen propuestas, pero no son incluidas. Esos esfuerzos, apenas han logrado una expresión nominal, pero ello no se ha traducido en acciones efectivas. Son enunciados que no han comprometido plenamente las instancias, ni la voluntad política de alcaldes/as y gobernadores/as. Ante estas situaciones, en algunas zonas, las mujeres pasan de la solicitud formal y respetuosa, a la presión¹¹⁷.

3.2.6. Participación e incidencia

Si bien se han abierto espacios de participación, se señala que no hay condiciones para lograr una plena participación, pues no se ofrecen las garantías efectivas que se requieren, tales como transporte, hospedaje, reconocimiento económico¹¹⁸ y político. La participación como conocimiento y cualificación en los procesos sociales no es valorada y a pesar de los esfuerzos que representan para las mujeres, nunca se reconoce como parte del proceso de formación, situación que, según ellas, se puede cambiar sencillamente certificando dichas actividades. Otras barreras que enfrentan grupos, como las mujeres en situación de discapacidad, es que generalmente no se consideran las condiciones particulares que requieren (Taller Cali). También las mujeres indígenas enfrentan barreras específicas para su participación por el escaso manejo del español y por la casi nula comprensión de las lenguas autóctonas de servidoras y servidores públicos (Talleres Cali y Quibdó).

¹¹⁷“En abril se fue con parte de las mujeres buscando apoyo para mujeres que no sabían nada que hacer, que buscaban la oportunidad de que las ayudaran. La respuesta: no hay, no hay. No se había terminado de hablar cuando ya dicen no hay. Saben que hago yo, las hago capacitar y las tengo preparadas y en algún momento las sacamos a una marcha, las pongo en la gobernación y soluciona o soluciona o algo tiene que pasar”.

¹¹⁸ Las mujeres de los sectores populares dejan de ganar un salario diario o jornal por la asistencia a los compromisos de las organizaciones.

Dadas las barreras mencionadas, la actividad de participación e incidencia se restringe a las mujeres para cumplir una agenda exigente y que cuente con recursos (bien sea propios o de diversas fuentes de financiamiento) lo que excluye a muchas lideresas y va concentrando, tanto el ejercicio de la participación como el desarrollo de capacidades. Esta circunstancia se traduce en el protagonismo y visibilidad de ciertas lideresas, que alcanzan reconocimiento por los mismos organismos del Estado, que pueden reproducir y contribuir a reforzar estas prácticas poco democráticas.

Respecto a los esfuerzos que hacen las mujeres para la incidencia, aun en condiciones de crecientes limitaciones se advierte que: *“No hay avances, no hay recursos, aunque las mujeres se hayan vuelto más visibles. Se ha aumentado la incidencia, pero no hay respuesta y eso frustra”* (Lideresa Taller Quibdó).

Las mujeres capacitadas y empoderadas necesitan recursos para capacitar y empoderar a otras. *“Acá los costos son altos y entonces las mujeres de los lugares más distantes se están quedando atrás”* (Taller Quibdó).

También se señala que desde algunas instituciones del Estado se vienen impulsando programas que, más que promover el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres, reproducen roles femeninos tradicionales y/o promueven su dependencia, como el programa de Familias en Acción¹¹⁹ o porque aplican prácticas de “castigo”, si se manifiestan críticas al programa o la institución¹²⁰.

3.2.7. Articulación nación territorio: El papel de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Se considera necesario que el organismo del nivel nacional sea una instancia más robusta económicamente y de mayor jerarquía. En algunos Talleres las lideresas manifestaron desconocer el papel que cumple la Consejería; saben que viene a acompañar las instancias territoriales, pero no tienen claro en qué aspectos se articulan lo local/territorial con lo nacional. No se ve la articulación nación-territorio en términos de asesoría o acompañamiento. Tampoco se establece suficiente relación entre los programas que

¹¹⁹“Han hecho de algunas mujeres, jóvenes y viejas una fábrica de hijos. La pensión alimentaria que hace que las mujeres aún niñas, jóvenes, viejas, cojan a un tipo comprometido o casado le tienen un hijo y le dicen si no me da por las buenas, me da por las malas”. (Taller Villavicencio).

¹²⁰A veces con la institucionalidad, si se le hace una referencia y se le dice que no se está de acuerdo en tal cosa, porque se está perjudicando a las víctimas, (dicen) ah, si no está de acuerdo, entonces vamos a buscar otra organización (Taller Villavicencio).

adelantan en los territorios y los ejes que conforman las líneas de acción del CONPES (Taller Barranquilla).

No ha sido visible para las mujeres el nexo entre la política pública departamental y el CONPES 161, ni la conexión entre las políticas generales y las acciones a realizar en los territorios del Amazonas o la Orinoquia: *“Aquí se creó una política pública, pero en ningún momento nos dijeron que estaba basada o relacionada con el CONPES 161”* (Taller Villavicencio).

Algunas opinan que deben fortalecerse los procesos de divulgación por parte de la Consejería. En general, aspiran a que sea un organismo que además de relacionarse con la institucionalidad, brinde apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones, pues se echa de menos una asesoría a las organizaciones de mujeres y a sus lideresas.

Hace falta que la Consejería nos respalde más, nos oriente, pues todo allá [al mecanismo de género] y no nos llega la información a nosotras (...). Necesitamos que llegue a todos los territorios, a todos los municipios, departamentos, que seamos orientadas (...), que la Consejería se apropie de los programas y proyectos de las mujeres, nos sentimos huérfanas de esta Consejería (Lideresa Taller Ibagué).

4. Conclusiones

4.1. Evaluación Institucional

El CONPES 161 se elaboró sobre la base de un diagnóstico completo en el que se abordó la gran mayoría de problemáticas que afrontan las mujeres en diversos escenarios y territorios.

Se destaca que para la mayoría de problemáticas planteadas se formularon una o más acciones que apuntan a su solución, aunque esto no significa que la acción cuente con la calidad y cantidad requeridas, ni que estas se hayan cumplido.

En cuanto al nivel de cumplimiento de las acciones definidas en el Plan de Acción, la evaluación encontró que el 75% de las acciones fueron cumplidas; 20% no alcanzaron la meta propuesta; y 4% de acciones no cuentan con información. Por eje temático, se destacan el eje de Participación (92% de las acciones cumplidas en su totalidad); Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos (91%); Transformación cultural y paz (82%) y Plan para

una vida libre de violencias (75%). Los ejes de Autonomía Económica y Educación alcanzan un cumplimiento de 60% y 69% respectivamente.

En cuanto a **falencias de los ejes**, se identificó para el caso de los ejes de Transformación cultural y construcción de paz y Autonomía económica, insuficiencia de acciones relacionadas con las transformaciones culturales que sustentan el modelo de sociedad patriarcal; la formación de los/las funcionarios/as; la garantía de participación de las mujeres en los procesos de paz; la autonomía económica para las mujeres rurales, en condiciones de pobreza y aquellas que ejercen el trabajo sexual; la inequidad salarial; y el reconocimiento del trabajo de cuidado y en el grado de incorporación del enfoque diferencial.

En los ejes de Participación en escenarios de poder y Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, se encuentra insuficiencia de acciones o vacíos en problemáticas como la falta de acceso a documentos de identidad especialmente en mujeres rurales, indígenas y afrocolombianas; en acciones orientadas a favorecer el aumento de mujeres en las instancias directivas de los sindicatos; o acciones que contribuyan a disminuir las dificultades que tienen las mujeres campesinas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, jóvenes, no heterosexuales y con discapacidad para ser elegidas en cargos de elección; en acciones orientadas al fenómeno de la violencia obstétrica y prevención del embarazo adolescente, atención en salud a mujeres LGBTI o con discapacidad.

En los ejes de Enfoque de Género en la Educación y Plan para garantizar una vida libre de violencias, se identifican vacíos o insuficiencia de acciones en temas relacionados con la identificación y caracterización de formas de violencia asociadas al género que se presentan en los establecimientos educativos, en los casos de baja escolaridad de las mujeres en edad extraescolar y mujeres rurales; en lo relacionado con la baja participación de las mujeres como líderes o investigadoras en grupos de investigación; en las situaciones de violencia contra la mujer asociados a la autonomía económica; en cuanto a la identificación de barreras y dificultades para el acceso a una atención integral y su solución; y en la divulgación de los derechos de las mujeres y las leyes que las protegen.

La estrategia de **monitoreo y seguimiento** se adelanta a través de dos instrumentos: el Sistema de Seguimiento con la matriz PAS – SisCONPES y el tablero de control, frente a los cuales se identificaron aspectos susceptibles de mejora. En el caso del SisCONPES: necesidad de mayor trazabilidad de los cambios que se efectúan en términos de indicadores

o metas; una estructura más clara y autocontenida; y escasez de indicadores de resultados que contribuyan a medir alcance y cobertura de las acciones.

En cuanto a la **participación de las mujeres, las organizaciones de mujeres y sus redes en la construcción y seguimiento del CONPES 161**, la información recabada a partir del Mecanismo de Participación (MP), dio cuenta de un alto desconocimiento del CONPES 161 en los territorios. Se evidenciaron falencias en la socialización y divulgación de la versión final de la Política, así como en el seguimiento de su implementación. La escasa cobertura regional y la insuficiencia en el conocimiento de los objetivos de esta política pública y su poca difusión entre las mujeres permiten colegir debilidades de la política para difundir sus avances y desarrollo. Si bien las mujeres reconocen que la política ha abierto espacios de participación, señalan que no hay condiciones para lograr una plena participación, pues no se ofrecen las garantías efectivas que se requieren, tales como transporte, hospedaje, reconocimiento económico y político. Estas dificultades se profundizan en el caso de las mujeres en situación de discapacidad y mujeres indígenas.

En términos de la **coordinación y articulación** institucional, se analizó el papel de la CPEM y la Comisión Intersectorial. Se destaca la importancia de la Comisión en sus funciones de ente coordinador y articulador de las entidades que intervienen en el CONPES. Fuentes secundarias indican como fortalezas de la Comisión: la disposición de las entidades que la integran para participar; compromiso de las entidades para cumplir con las acciones y recomendaciones del CONPES; posibilidad para que la sociedad civil participe, y la articulación entre la CPEM y el Departamento Nacional de Planeación en el seguimiento a las acciones y en la presentación periódica de informes.

No obstante, se constató que la Comisión constituye más un espacio para la rendición de cuentas y no de coordinación y diseño de lineamientos para garantizar la implementación del Plan de Acción de la política pública, debido principalmente a la baja capacidad de decisión de las personas que han sido designadas por las entidades, el bajo perfil de la temática de género en la agenda política, el escaso reconocimiento de la CPEM en el alto gobierno a lo que se suma la ausencia de entidades consideradas estratégicas.

En cuanto a la labor de la **Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer** como Secretaría Técnica de la Comisión y como Mecanismo Nacional de las Mujeres, se pudo constatar su importancia en gran parte de los logros alcanzados y la asesoría técnica que ha prestado a las entidades del orden nacional y territorial para la implementación de la política. No obstante, se considera insuficiente en términos de su rango (nivel jerárquico)

dentro de la arquitectura del Estado, capacidades financieras y humanas para poder impulsar, asesorar, acompañar y apoyar de manera oportuna y sistemática, tanto a las entidades del orden nacional como a los entes territoriales, en la incorporación del enfoque de género y la implementación de la política. En el caso del presupuesto de la CPEM se encuentra que es bajo y presenta una tendencia negativa. En efecto, el peso dentro del Presupuesto General de la Nación es bajo al compararse con la situación de otros países de la región y además es decreciente.

En términos de las **entidades ejecutoras de nivel nacional** se analizaron 4 aspectos: transversalización del enfoque de género, implementación del enfoque diferencial, articulación nación-nación, articulación nación-territorio, espacios de participación de la sociedad civil y disponibilidad de presupuesto.

La **transversalización** del enfoque de género en las entidades se analizó a partir de tres dimensiones: i) capacidad institucional y cultura organizacional; ii) integración del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación; e iii) implementación de acciones afirmativas.

En cuanto a la capacidad institucional y cultura organizacional, se observó la conformación de grupos de género; el fortalecimiento de capacidades; las medidas de gestión del talento humano con enfoque de género; la incorporación del lenguaje incluyente y la existencia de sistemas de información con enfoque de género y diferencial.

El balance en la conformación de grupos de género muestra que, 19 de las 32¹²¹ entidades consultadas, cuentan con una instancia encargada de los asuntos de género, de las cuales nueve están institucionalizadas mediante una resolución, circular o decreto. En las 13 entidades que no cuentan con grupo específico, ocho abordan el tema de género en grupos o instancias que incluyen otro tipo de poblaciones; una entidad manifiesta que existe el interés de conformarlo y otras 4 consideran que su creación no es aplicable a la entidad.

En materia de capacitación y formación, se destaca que en el período 2014-2016, 27 entidades (81,8%) desarrollaron algún tipo de proceso de formación o sensibilización para los funcionarios/funcionarias de la entidad y frente a cambios en la gestión del talento humano, 18 entidades adoptaron medidas para la conciliación de la vida familiar y la vida

¹²¹ De las 34 entidades con alguna responsabilidad en la implementación del CONPES se excluye al INCODER por encontrarse en proceso de liquidación y las entidades que lo reemplazan se encuentran hasta ahora en la fase de creación y conformación y a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer teniendo en cuenta que está representa en sí el Mecanismo de género del país y toda su misionalidad responde a la implementación de la Política de Equidad de Género.

laboral de las y los funcionarios, siete han implementado el teletrabajo, siete cuentan con salas de lactancia y cinco habilitaron espacios para compartir con la familia.

Con respecto al manejo del lenguaje y las comunicaciones que garanticen la no exclusión y el respeto hacia la integridad de las mujeres, seis entidades han tomado algunas medidas como: creación de manuales y estrategias de comunicación interna y externa que contemplan el uso de lenguaje incluyente.

En relación con los sistemas de información, 26 entidades desagregan por sexo en la totalidad de los sistemas o registros para los cuales reportan y 10 entidades reportaron que, dependiendo de la especificidad del programa o proyecto, se están incluyendo variables de edad, pertenencia étnica, condición de discapacidad, ubicación en área urbana o rural e identidad de género.

La segunda dimensión de transversalización, referida a la *integración del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación*, es de las de menor avance. Aquí se encuentra que el 41,9% de entidades ha incorporado el enfoque de género en sus procesos de planeación y presupuestación, mediante su inclusión en la gestión de proyectos, realización de diagnósticos, definición de indicadores para el seguimiento y en elaboración de documentos para el procedimiento y definición de objetivos de atención diferencial. Se espera que las entidades empiecen a presentar mayores avances en este aspecto, teniendo en cuenta que desde el primer trimestre de 2017 inició la implementación de la metodología diseñada por el Departamento Nacional de Planeación para este fin.

Por último, y como tercera dimensión de la transversalización, en materia de *incorporación de acciones afirmativas para las mujeres*, entendidas como medidas de carácter temporal dirigidas a superar las brechas existentes que las afecta, se encontró que el 68% de las entidades adelantan acciones, ya sea de las contenidas en el Plan de Acción del CONPES y/o aquellas que las entidades efectuaron para avanzar en la garantía de igualdad y no discriminación de las mujeres.

En relación con experiencias de **articulación nación- nación**, se identificaron 14 casos, bien para actividades puntuales (4) o para estrategias de mediano o largo plazo (10). Dentro de los factores que dificultan mayor articulación están el desconocimiento de la oferta institucional de las demás entidades; alta rotación del personal; no disponibilidad de personal dedicado exclusivamente a estas tareas o sin conciencia de género. En términos

de la articulación con los territorios, se encontró que 25 entidades cuentan con espacios de articulación con entidades del orden territorial.

Frente a la existencia de **mecanismos y espacios de diálogo entre las organizaciones de mujeres y las entidades del orden nacional**, se encontró que de las 33¹²² entidades consultadas, 20 manifestaron haber creado o participado en espacios de diálogo (60,6%). De estas, seis cuentan con espacios que cumplen con atributos de periodicidad, institucionalización y poder de incidencia.

Las debilidades más apremiantes en el tema de participación se relacionan con convocatorias limitadas, la falta de recursos económicos para garantizar el funcionamiento de los espacios y la participación y asistencia de las mujeres; el escaso poder de incidencia de los espacios de participación; falta de voluntad política de la institucionalidad para cumplir lo pactado y la desarticulación entre nación/territorio que limita las posibilidades de consolidar espacios de diálogo permanentes.

La suficiencia de recursos para la implementación de las acciones mostró para las 34¹²³ entidades que cuentan con información completa y validada, que catorce de ellas le asignaron recursos suficientes o incluso superaron lo requerido; otras cuatro a pesar de que no habían estimado costos les fueron asignados recursos y quince entidades no obtuvieron los recursos suficientes respecto a lo que requerían. Así, cerca de la mitad de las entidades enfrentaron un escenario presupuestal adverso para el cumplimiento de las acciones incluidas en el CONPES.

En relación con **presupuesto etiquetado**, la consulta de los anexos del Presupuesto General de la Nación arrojó que cinco de las 34 entidades contaron con un rubro específico para temas relacionados con enfoque de género, por lo menos para uno de los años comprendidos entre el periodo 2013-2017. Como porcentaje del Presupuesto General de la Nación, los recursos etiquetados para mujeres no superaron el 0,018% en 2013. Además, se evidencia una tendencia drástica a la baja en los años sucesivos, llegando al 0,0014% en 2017.

En cuanto a **avances y desafíos para sostenibilidad de la política**, se identificaron dentro de los primeros: la consolidación de grupos de género, la capacidad técnica de los equipos

¹²² Solo se excluye al Incoder. La CPEM se considera teniendo en cuenta la importancia que tiene en el desarrollo de mecanismos y espacios de diálogo entre las organizaciones de mujeres y las entidades del orden nacional.

¹²³ El SisCONPES con fecha de actualización 28 de junio de 2017 muestra información para las 33 entidades con participación en el Plan de Acción desde el 2013 y adicionalmente incluye a la Agencia Nacional de Tierras.

de trabajo en algunas entidades, la instauración de planes de capacitación y formación al interior de las entidades, la voluntad política de los tomadores de decisión, y las capacidades instaladas dentro de las entidades o con otros actores de la política. Esto último se relaciona con la elaboración, difusión y apropiación o internalización de lineamientos, orientaciones conceptuales, protocolos y manuales con enfoque de género que tienen la ventaja de que al ser internalizados como el “deber ser” y el “cómo hacer” de la entidad, progresivamente van dejando de depender de la voluntad del/la funcionario/a de turno, de su sensibilidad al género o de la capacitación que haya recibido.

En contraste se identifican algunas dificultades intra institucionales y obstáculos que amenazan el avance y sostenibilidad de la política, atrasan el proceso de transversalización del enfoque y dificultan la articulación nación-nación y nación-territorio. Estas dificultades son: insuficiencia de los recursos y de personal, la alta rotación de personal sin procesos adecuados de empalme, la carga laboral, la resistencia del personal para incorporar el enfoque de género y la desarticulación interinstitucional e intrainstitucional. Como obstáculos se identifican la resistencia o bloqueo por parte de ciertos sectores de la opinión pública, prácticas culturales e ideas arraigadas que se oponen a los principios y objetivos de la política pública, actores claves que subestiman la igualdad y la no discriminación de las mujeres, baja capacidad técnica de los actores externos con los cuales se interactúa, entre otros.

Para cerrar la evaluación institucional se construyó un indicador de desempeño que deriva en un **ranking de las entidades de nivel nacional** con obligaciones específicas en el CONPES 161, a partir de ocho indicadores: conformación de grupo de género; incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación y presupuestación; creación de mecanismos y espacios de diálogo con las organizaciones de mujeres y ciudadanía; sistemas de información de la entidad con desagregación por sexo; existencia de estudios o evaluaciones para medir los efectos esperados de la implementación de las acciones del CONPES 161; existencia de diagnósticos para identificar las brechas, desigualdades y discriminaciones en contra de las mujeres en el sector; espacios de articulación con los entes territoriales y avance en las acciones definidas por el CONPES.

Se calcularon dos índices, uno considerando una ponderación igual de indicadores y variables (pesos equivalentes) y otro en donde se definieron ponderaciones de acuerdo con el criterio de expertos/as.

Para la obtención de los resultados las entidades se dividieron en cuartiles según el número de acciones del CONPES 161 a su cargo. El índice toma valores entre 0 y 1. Los valores cercanos a 0 indican que la entidad no ha desarrollado los diferentes ámbitos definidos en esta metodología para el logro de los objetivos de la Política de Equidad de Género para las Mujeres. Los valores cercanos a 1 indican, por el contrario, que si se han desarrollado. Los resultados del índice oscilan entre 0,94 y 0,51 en el caso del criterio expertos/as. Las cuatro entidades que lideran los cuartiles son: Agencia Colombiana para la Reintegración, Centro Nacional de Memoria Histórica, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo.

La **territorialización** de la política se analizó a la luz de la sistematización de 12 experiencias exitosas que permitió se identificar como factores de éxito y buenas prácticas: la articulación de las administraciones con el movimiento de mujeres y la promoción de una participación efectiva; estrategias de formación para el empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de sus organizaciones; cualificación de funcionarias/os; conocimiento de las condiciones locales de inequidad y discriminación que enfrentan las mujeres; construcción de redes de aliados; articulación interinstitucional a nivel local; creación de redes municipales; la gestión del conocimiento; la voluntad política de autoridades locales; incidencia política de las organizaciones de mujeres; acompañamiento de organismos de cooperación internacional y articulación y apoyo técnico con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

4.2. Evaluación de resultados

4.2.1. Programa Equipares

A partir de la evaluación de resultados se concluye que el programa Equipares reporta cambios organizacionales positivos en la cultura y prácticas internas de las empresas en favor de la equidad de género y beneficios tanto para las trabajadoras y los trabajadores como para las empresas.

La dimensión de **reclutamiento y selección** es una de las que reporta mayores cambios organizacionales, relacionados principalmente, con una nueva perfilación de los cargos basada en criterios incluyentes, no sexistas. La de **promoción y desarrollo profesional** reporta medidas como la amplia difusión de vacantes, sin estereotipos y con lenguaje incluyente. La de **capacitación** incluyen medidas como la eliminación de estereotipos y tradiciones sobre los roles de género en la vida laboral. La de **remuneración y salario** es la dimensión con menor desarrollo, pues según el diagnóstico de Equipares la mayoría de las

empresas tienen los salarios están tasados con los mismos criterios para hombres y mujeres, mientras otras empresas afirman que a futuro se realizarán estudios más detallados sobre el asunto.

La dimensión de **Conciliación de la vida familiar, personal y laboral con y de la coparentalidad** se destaca por su amplio alcance pues aborda tanto el ámbito laboral como el familiar. Se destaca la promoción de la participación del hombre en labores de crianza, flexibilización de horarios y acciones afirmativas para mujeres embarazadas o lactantes y procesos de sensibilización para la armonización de la vida laboral con la familiar. El importante desarrollo de esta dimensión puede explicarse a que un número importante de las empresas ya estaban implementado acciones como Empresa Familiar o Socialmente Responsable.

Las medidas sobre **acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo** se relacionan con el fortalecimiento de las rutas para tratar temas de acoso laboral o sexual; diseño y uso de protocolos para realizar quejas y/o solicitudes al respecto; divulgación de mecanismos para denunciar; inclusión del tema de acoso sexual y laboral en el reglamento interno de la empresa; y elaboración de procedimientos y resoluciones internas para el buen trato y respeto entre los/las trabajadores/as.

En el ámbito del **ambiente laboral y salud** se reportan acciones que habitualmente ya desarrollan en las empresas y que forman parte de los programas y proyectos de salud ocupacional y seguridad industrial, pero se considera que con Equipares, esta dimensión es fortalecida y/o resignificada con el enfoque del género e identificar sesgos de carácter sexista en su manejo.

Y finalmente, en cuanto a **comunicación no sexista y lenguaje incluyente** se promueven campañas, acciones de sensibilización y redefinición de códigos de comunicación y de la implementación del lenguaje incluyente en el relacionamiento de la empresa.

La evaluación concluye que todas las dimensiones reportan beneficios personales y colectivos, tanto en trabajadores/as directivos/as como en trabajadoras/es de otros niveles. El porcentaje de trabajadores/as que manifiesta beneficios personales por dimensión oscila entre 87,9% y 13,4%, siendo la dimensión de conciliación de la vida familiar, personal y laboral y de la coparentalidad la mayor y la dimensión de remuneración y salario la menor. A excepción de esta última, los porcentajes de trabajadores/as beneficiados/as se ubican

en porcentajes entre 59.9% y 83.4%. En todas las dimensiones el porcentaje de beneficio es mayor para las personas ubicadas en los niveles directivo.

El 81,3% de los trabajadores/as considera que el involucramiento de la empresa en el programa Equipares le reportó beneficios a la empresa dentro de los que se cuentan: el aumento de productividad, el mejor ambiente laboral y de calidad de vida, mayor capacidad para hacer frente a situaciones de violencias en contra de las mujeres, reducción de agresiones a las mujeres, la mayor diversidad en los equipos, el mayor equilibrio entre la vida familiar, personal y el trabajo. La percepción de beneficio para los y las directivos es mayor que para las personas de otros niveles, y para los hombres es mayor que para las mujeres.

El 11,2% de los y las trabajadoras considera que la empresa pudo adoptar medidas adicionales para avanzar hacia la equidad para las mujeres. Para las mujeres no directivas este porcentaje llega al 15,1%. Las medidas más frecuentes que consideran debieron implementarse, se refieren a las dimensiones de promoción y desarrollo profesional (28,3% para el total de los y las trabajadoras y 32,6% para las mujeres trabajadoras) y propuestas relacionadas con desarrollar campañas de sensibilización en la empresa con un 18,4%.

En términos de la satisfacción más del 90% de los y las trabajadoras manifestaron encontrarse satisfechos con el programa equipares.

La evaluación identificó además los factores asociados a los beneficios del programa EQUIPARES, encontrando que:

- Para la mayoría de las dimensiones las mujeres y particularmente las que tienen cargos directivos, perciben mayores beneficios del programa en comparación con los hombres, lo que refleja la focalización del programa en las mujeres para el cierre de brechas de género;
- Las empleadas y los empleados que han ascendido de cargo en las empresas han evidenciado acceso a otros beneficios, además del relacionado con la promoción y desarrollo profesional;
- Pertenecer a un grupo étnico aumenta las posibilidades de percibir mayor número de beneficios, ello está en concordancia con una política incluyente a favor de las comunidades étnicas.
- Las trabajadoras y los trabajadores con hijas e hijos perciben mayores beneficios que el resto de empleados. Lo anterior permite que la brecha laboral también tenga efecto en

la vida familiar de las personas trabajadoras, en la medida en que considera el tiempo que deben dedicar padres y madres al cuidado de sus hijas e hijos.

- Bogotá a diferencia de las otras regiones del país, tiene mayor oferta de beneficios y mayores oportunidades de acceso a los beneficios de equidad laboral para las trabajadoras y los trabajadores.
- Particularmente en la dimensión de remuneración y salario, las variables que determinan el acceso a este beneficio se asocian con el nivel educativo y la antigüedad en la empresa.

En cuanto a los factores de éxito del programa Equipares se identifican la formalización del Sello Equipares mediante decreto, la articulación entre el sector público y el privado, el acompañamiento técnico de la cooperación internacional en la implementación del programa, la vinculación del nivel directivo de las empresas, una metodología consistente, sólida e integral y la capacidad de adaptación del programa a los otros procedimientos internos de las empresas.

Mientras que como debilidades se destacan: las diferencias en los tiempos de implementación entre empresas (sector privado) y entidades (sector público); la incertidumbre sobre la sostenibilidad del programa por los cambios de gobierno; las ideas negativas sobre el enfoque de género y rechazo al discurso al feminista en algunas empresas; la inexistencia de indicadores de resultados (o impacto), la intermitencia en el acompañamiento por parte del programa a las empresas; la baja participación de los y las trabajadoras en la planeación y diseño de la política y plan de trabajo del programa Equipares en las empresas; la baja difusión del programa y la incompatibilidad entre medidas de Equipares y funcionamiento de subsistemas del mercado laboral.

Dentro de los incentivos para motivar a otras empresas a implementar el programa se identificaron algunos de carácter económico como exención de impuestos, mayor asignación presupuestal por parte del Gobierno Nacional para el pago de los costos ocultos que conlleva el programa en su implementación y beneficios en procesos de licitación pública e incentivos para el aumento de la reputación, mejor valoración y fortalecimiento del buen nombre de las empresas. Sin embargo, muchas de las voces consideradas en la evaluación indican la inconveniencia de incentivos económicos para la vinculación de las empresas al programa y resaltan la importancia de que las empresas sean protagónicas y solventen su implementación y que el Estado traslade sus esfuerzos hacia intervenciones dirigidas a mujeres que enfrentan mayores inequidades en el ámbito de empleo y generación de ingresos.

También con el objeto de ampliar la cobertura del programa, se identificó la necesidad adaptarlo a las PYMES y al sector público; la vinculación de entidades nacionales y entes territoriales para su descentralización y la articulación con otras entidades públicas del orden nacional.

4.2.2. Más Mujeres, Más democracia

En general hubo un reconocimiento de cambios y habilidades fortalecidas con la formación ofrecida con el programa *Más Mujeres, Más Democracia*. Unas referidas a destrezas del hacer político, enriquecimiento de los discursos, modos de acercamiento al electorado y organización de la campaña. Otras relacionadas con cambios personales como reflexiones sobre sus condiciones de género y reconocimiento de liderazgo y potencial político para aportar a la democracia.

Las mujeres electas que participaron en *Más Mujeres, Más Democracia* desarrollaron acciones para impulsar los derechos de las mujeres y la igualdad de género (proyectos de acuerdo, debates en el marco del plan de desarrollo, proyectos con mujeres), pero también llama la atención que no hubo referencia a ejercicios de constitución de bancadas de mujeres, aunque si iniciativas de trabajo colectivo entre mujeres del concejo, lo cual representa un ejercicio interesante para algunos municipios.

Es significativo que casi todas las participantes no electas tengan la decisión de volver a participar en las próximas elecciones con base en el acumulado de su participación en el programa y en otras experiencias personales.

No obstante, consideran que la capacitación de 2 o 3 días no es suficiente para documentar muchas transformaciones en ellas. Es decir, el programa debe fortalecerse y repensarse en términos de la continuidad, cobertura y de la necesidad de generar un proceso formativo hacia las mujeres, en el cual se cuente con un acompañamiento a quienes lo requieran durante y después de las elecciones.

4.2.3. Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva y una vida libre violencias

El proceso de capacitación por medio del cual se desarrolla la estrategia ha permitido la generación de aprendizajes significativos en las mujeres y los hombres participantes en relación con la sexualidad, la salud sexual, los derechos sexuales, los derechos reproductivos y la prevención de violencias, los cuales se han traducido en cambios en sus prácticas que

se reflejan en su relación consigo mismos y consigo mismas, las relaciones en sus entornos familiares y sus acciones comunitarias.

En términos de la prevención y la atención de las violencias, la estrategia le ha aportado a la difusión del derecho, a la generación de espacios comunitarios de discusión del mismo, a la difusión de rutas de atención y a la activación de las mismas. Las personas asistentes a las capacitaciones refirieron avances en los conocimientos normativos sobre las violencias contra las mujeres y en sus actitudes frente a las mismas.

El material pedagógico utilizado, altamente valorado en términos de su calidad y de su construcción didáctica, ha sido fundamental en la conformación de un grupo de gestores y gestoras en derechos sexuales y derechos reproductivos que, sin embargo, no han sido activados en toda su potencialidad con acciones de seguimiento, acompañamiento y consolidación de su formación.

Las capacidades de las formadoras son altamente valoradas en términos de su formación y experiencia, además de sus calidades pedagógicas para trabajar con grupos heterogéneos en cuanto a su nivel educativo, experiencia vital y cultura.

El fortalecimiento de la estrategia y de la participación y apropiación de la misma por parte de los entes territoriales (Secretarías de Salud) sobresalen como aspectos claves para favorecer su sostenibilidad.

4.3.4. Convivencia Escolar y prácticas hacia la igualdad y no discriminación de las niñas y las adolescentes en las instituciones educativas

El proceso de evaluación de resultados del programa de Convivencia Escolar se focalizó en la identificación de avances en relación con la implementación de la Ley 1620 de Convivencia Escolar y sus desarrollos posteriores; la identificación y análisis de prácticas asociadas a la igualdad y la no discriminación de las niñas y adolescentes en las instituciones educativas; la participación de niños, niñas y adolescentes; y las características de los ambientes de aprendizaje y prácticas pedagógicas.

Frente a la implementación de las acciones sobre Convivencia Escolar, la evaluación encontró que el 92,5% de las instituciones educativas realizó la actualización del Manual de Convivencia entre 2014 y 2016 (en uno o más de los años mencionados). En particular, se destaca que el 11,5% de los establecimientos educativos no oficiales no desarrolló dicho proceso, lo que dificulta el proceso de implementación de los mecanismos dispuestos en la Ruta de Atención Integral. Todos los establecimientos que efectuaron la actualización,

realizaron previamente el análisis y lectura de contexto, 92,4% de las cuales identificó, en este análisis, situaciones que afectan a las niñas y adolescentes dentro de su plantel. El análisis cualitativo de este ítem- análisis de contexto- mostró que los y las docentes y directivos/as docentes no tienen claro cómo se desarrolló dicho proceso, por lo que desconocen los criterios y componentes que involucra.

En cuanto a la implementación de la Ruta de Atención Integral para la convivencia escolar, se encontró que el 87,3% de los establecimientos educativos han desarrollado procesos asociados a su activación, mientras que un 12% no lo ha desarrollado. Esta situación contrasta con las entrevistas efectuadas que mostraron que algunos/as docentes no conocen los procedimientos asociados a este mecanismo o les falta claridad sobre las acciones que incorpora.

Uno de los mecanismos dispuestos en la Ruta de Atención Integral, es, precisamente, el proceso de actualización del Manual de Convivencia, el cual para gran parte de los y las docentes y directivas entrevistadas parece estar centrado en aspectos académicos como la evaluación y la promoción sin destacarse las acciones asociadas a la prevención, promoción, atención o seguimiento a situaciones que afectan la convivencia escolar. Asimismo, al interrogar en los Establecimientos Educativos sobre la existencia de protocolos de atención para atender situaciones que afectan la convivencia escolar, en particular aquellas contra niñas y adolescentes, se encontró que el 86,7% cuenta con ellos, siendo 5 puntos la diferencia porcentual entre las instituciones oficiales y las no oficiales. Al indagar con los miembros de la comunidad educativa sobre estas herramientas se encontró que la mayoría de ellos no tienen claro a qué se refieren o cómo y en qué momento se utilizan. Finalmente, el 97,6% de las instituciones educativas señaló que cuenta con Comité Escolar de Convivencia dentro de su institución.

Respecto a las acciones que implementan los Establecimientos Educativos frente a las situaciones que afectan la convivencia, se indagó sobre la presencia y frecuencia, durante el segundo semestre del 2016, de cinco situaciones: violencia física, acoso escolar, violencia sexual, embarazo temprano y discriminación en particular para las niñas y las adolescentes. De acuerdo con la Encuesta, la violencia física contra las niñas y adolescentes se presentó en el 70.8% de los establecimientos; el acoso escolar en el 67.6%; el embarazo adolescente en el 58,7%; discriminación en el 56.6% y violencia sexual en el 31.9%. La aplicación de los protocolos de atención en estas situaciones es limitada, solo el 68,7% de los establecimientos donde se presentaron, los aplicó en todos los casos, el 25,7% en algunos

casos y 5.6% en ninguna de las situaciones. En este último caso, las razones de no aplicación corresponden principalmente a que no son pertinentes o que no se han socializado.

Para cerrar la categoría de convivencia escolar, se indagó acerca del proceso de formación de los y las miembros de la comunidad educativa en temas relacionados con prevención o atención de violencias contra las niñas y las adolescentes o en derechos sexuales y reproductivos. Los resultados de la encuesta permitieron identificar que en el 65,0% de los establecimientos se desarrollaron dichos procesos formativos con docentes y el 83,2% de con estudiantes. Sobre esta última, los docentes coincidieron en señalar que el beneficio más importante de este proceso fue promover de la participación equitativa de los niños y niñas en los diferentes escenarios de decisión en la vida escolar, seguido de disminuir las situaciones de discriminación contra las niñas y adolescentes y disminuir el número de casos de violencia Escolar contra las niñas y las adolescentes.

Seguidamente, el informe mostró los resultados asociados a la participación de niñas y adolescentes. Inicialmente, se indagó con los y las docentes y directivos/as, acerca de la participación equitativa de hombres y mujeres en los espacios escolares, ante la cual, la mayoría de entrevistados/as, no observó diferencias. No obstante, los hallazgos evidenciaron que algunos/as estudiantes reconocen que la personalidad de algunos/as de los estudiantes determina su tendencia a incluirse o hacer parte de los distintos espacios de participación escolar; rasgos que asociados a estereotipos culturales en los que se predeterminan competencias o capacidades según el género: fuerza/fragilidad, organización/desorden, sensibilidad/agresividad, etc.

Respecto al tema de representación estudiantil, uno de los hallazgos más relevantes fue la predominancia de niñas y adolescentes en cargos que exigen liderazgo y capacidad de decisión ante situaciones que afecten el orden académico o convivencial del Establecimiento Educativo. Frente a la participación de niños, niñas y adolescentes en la construcción de normas se encontró que existen diferentes estrategias y espacios pedagógicos para acoger las propuestas realizadas por el alumnado, aunque algunos/as entrevistados/as indicaron que éstos no están definidos ni se conoce como gestionarlos.

Finalmente, en la categoría de ambientes de aprendizaje y prácticas pedagógicas, proclives o declives, a la discriminación contra las niñas y adolescentes, se analizaron tres ámbitos: las expresiones y lenguajes, las prácticas cotidianas y las prácticas pedagógicas. Frente al primer ámbito, los resultados de los estudios etnográficos y entrevistas evidenciaron la presencia, entre estudiantes, de un lenguaje sexista y ofensivo el cual está relacionado con

tres aspectos fundamentales: i) uso de palabras peyorativas frente a niñas y adolescentes como parte del entorno escolar; ii) denominación “ofensiva” frente a la masculinidad, asimilándolo con lo femenino; iii) la estigmatización verbal de lo que significa ser “gay” u “homosexual” a partir del uso de estas expresiones para agredir a otros. Es preciso indicar que, si bien este tipo de construcciones discursivas se presenta entre los y las estudiantes, no se evidencia un trabajo de sensibilización, acompañamiento y apoyo pedagógico por parte del cuerpo docente para erradicar este tipo de lenguaje dentro y fuera del aula.

Respecto a las prácticas cotidianas en las que se evidencian interacciones, comportamientos y patrones visuales asociados a la diferenciación entre niñas y adolescentes, se identificaron tres ámbitos en los que se observan dichas distinciones: i) el porte del uniforme como factor homogenizante y/o diferenciador; ii) ocupación de los espacios físicos en relación con la tipificación de acciones asociadas a uno u otro sexo y iii) delimitación de actividades en virtud de los rasgos estereotipados del género.

Esta categoría culmina con las prácticas pedagógicas, las cuales, en algunas de las observaciones realizadas se evidenció que están asociadas a la “división sexual” del trabajo académico, lo que contrasta con la inexistencia de acciones pedagógicas (curriculares) focalizadas en la perspectiva de género.

4.3.5. Centro de Atención Integral a Víctimas de abuso sexual-CAIVAS, Centro de Atención Penal Integral a Víctimas-CAPIV y Línea 155

CAIVAS y CAPIV

Los modelos CAIVAS y CAPIV permiten contar con instancias especializadas en los delitos que se relacionan directamente con las violencias contra las mujeres, focalizar esfuerzos hacia una atención de calidad y particularmente el espacio interinstitucional de CAPIV, ha permitido disminuir algunos de los factores de revictimización a las mujeres y aumentar la confianza de ellas en las instituciones. Es un esfuerzo de articulación interinstitucional para la integralidad de la atención a las mujeres que no sólo le compete al sector justicia.

Los modelos son valorados positivamente por funcionarios y funcionarias, por las usuarias y por las organizaciones de mujeres. Hay críticas específicas que hacen estas últimas relacionadas con las entidades de acceso a la justicia, en general y con situaciones que se presentan en la atención de mujeres, producto entre otras, de las deficiencias en la

capacitación del personal que atiende las violencias. Lo anterior resulta relevante en tanto que se encontró que muy pocas entidades tienen personas con una formación asociada con el género o los derechos de las mujeres y que, en términos del conocimiento sobre elementos contextuales de las violencias contra las mujeres y de la comprensión y utilización tanto del enfoque de género, como del enfoque diferencial, se presentan disparidades.

Las mujeres entrevistadas señalaron haber recibido una atención de calidad, en términos de trato, escucha, información y garantía de derechos. Sin embargo, se señalan experiencias puntuales en Comisaría de Familia de CAPIV y en ICBF de CAIVAS en Bogotá que sugiere la necesidad de ahondar en las características de la atención que brindan estas entidades.

La atención integral para mujeres víctimas de violencias de género contempla la atención oportuna y de calidad por parte del sistema de salud, sumada a las medidas de protección pertinentes según la situación de riesgo de cada mujer y a medidas de estabilización y de atención (artículo 17 de la Ley 1257 de 2008). El acceso a la justicia es también un componente de esa atención integral. En ninguna de las ciudades visitadas se encontró una integralidad en la atención a las mujeres víctimas, según las evidencias recopiladas. La atención en salud, la atención psicológica con enfoque de género para mujeres víctimas, la estabilización socioeconómica y educativa son aspectos que siguen sin una articulación o sin garantizarse, según los testimonios recopilados.

Con relación con los protocolos se consideran claros, redactados en un lenguaje apropiado y que recogen todos los pasos que se dan durante la atención. Dadas las características de trabajo articulado entre las diferentes instituciones, es importante que las entidades conozcan sus protocolos entre sí, dado que muy pocos funcionarios y funcionarias conocen los protocolos de otras entidades.

En términos generales, se encontró que casi todas las entidades consideran o asumen como un elemento importante para la atención, la necesidad de determinar las condiciones particulares de cada mujer en términos de su origen, etnia, edad, situación emocional, entre otras. Sin embargo, es pertinente cuestionar cuáles son los elementos que componen una atención diferencial debido a que todas las entidades han incorporado en sus protocolos el enfoque diferencial, pero no todas desarrollan acciones diferenciales con las mujeres que atienden.

Línea 155

La existencia misma de la Línea 155 se valora como un logro para las mujeres colombianas en relación con la garantía de una atención integral a las mujeres víctimas de violencias que se debe mantener y mejorar constante y rápidamente, tanto en aspectos técnicos como operativos, en concordancia con lo establecido en la Ley 1257 de 2008.

Pese a que la Línea fue presentada como “la línea de orientación, asesoría psicológica y jurídica de manera gratuita en todo el territorio nacional”, su accionar se ha ido acotando hacia la orientación, la información sobre rutas, formas de violencias y los procedimientos para la atención en salud y en términos jurídicos, sin ahondar en la asesoría psicológica y jurídica. Es evidente el desencuentro entre las expectativas que plantean las organizaciones de mujeres frente a los alcances de la Línea y el servicio que presta la misma.

La orientación inicial que reciben las mujeres en la Línea se complementa con la atención que brindan las demás instituciones en términos de la atención en salud, la protección y el acceso a la justicia. Si esos otros componentes de la atención no funcionan adecuadamente, el esfuerzo de orientación y la lectura que hagan las mujeres víctimas va a seguir siendo de un sistema que no protege a las mujeres ni garantiza sus derechos y se va a seguir generando una gran frustración en las mujeres que dan el paso de iniciar un proceso de denuncia al encontrar una institucionalidad que no está preparada para atenderla integralmente.

La experiencia de implementación de la Línea visibiliza la generación de continuos aprendizajes tanto para la Consejería, como para la Policía Nacional y en particular, para quienes cotidianamente están en la atención de la Línea. Se han puesto en escena maneras particulares de resolver las situaciones que se han ido encontrando en relación con las modalidades en que se presentan las violencias contra las mujeres, lo que ha redundado en la elaboración de nuevas orientaciones para actuar en los casos de mujeres amenazadas de ataques con agentes químicos, riesgos de feminicidio y otros hechos de emergencia por violencias que han reportado las mujeres.

Es importante resaltar como una ventaja la operación de la Línea por parte de la Policía Nacional, en términos de su presencia como cuerpo en todo el territorio nacional y con ello, su capacidad de resolver situaciones de emergencia para las mujeres, al actuar con orientaciones precisas como primeros respondientes en casos de violencias contra las mujeres. Es deseable, sin embargo, propiciar espacios de articulación interna que permitan

una respuesta más efectiva en casos de violencias contra las mujeres cuando los presuntos agresores son integrantes de la Policía Nacional.

Es también evidente el desconocimiento del servicio de la Línea 155 por parte de las mujeres en general, situación en la que inciden diferentes factores como la comprensión de las violencias y de sus derechos por parte de las mujeres, la necesidad de ampliar las acciones de prevención, la divulgación de rutas de atención en los territorios y de la misma Línea.

Con relación a los protocolos de orientación, se encontró que el documento inicial presentado por la Corporación Humanas se tiene como un documento de referencia inicial. Sin embargo, el grueso de las orientaciones de la atención se realiza mediante *Actas de Instrucción* de cada turno que contienen los compromisos y orientaciones para atender las llamadas.

5. Bibliografía

- Arango, L., Castellani, F., & Lora, E. (2016). Obtenido de Desempleo femenino en Colombia: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll18/id/285>
- Astelarra, J. (2004). Obtenido de Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5928/S046520_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Banco Mundial. (2002). Obtenido de Addressing violence against Women within the Education Sector: <http://documents.worldbank.org/curated/en/539481468153267319/pdf/776020WP0Box370ucation0DATE06025012.pdf>
- Barrig, M. (11 y 12 de Noviembre de 2014). Obtenido de Transversalizando el Género. Encuentro de mecanismos de la mujer y género del orden nacional y territorial: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Informe-transversalizacion-genero-Colombia.pdf>
- Bernal, A. (2006). ¿Qué es ganar y qué es perder en política?: Los retos en la participación electoral. *Análisis Político*, 19(57), 72-92.
- Centro Virtual de Noticias de la Educación. (2011). *La democracia sin mujeres está incompleta*. Obtenido de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-286166.html>
- Chant, S., & Pedwell, C. (2008). Obtenido de Las mujeres, el género y la economía informal: Evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro: <http://www.pensamientocritico.org/sylcha1212.pdf>
- COLCIENCIAS. (s.f.). *Funciones*. Obtenido de http://www.colciencias.gov.co/colciencias/sobre_colciencias/funciones

- Comisión Intersectorial de Coordinación para la Implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género. (2013). *Reglamento Interno*. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Ci1/REGLAMENTO%20INTERNO%20DECRETO%201930%20DIC%2010%202013.pdf>
- Congreso de la República. (1994). *Ley 115 de 1994*. Obtenido de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf
- Congreso de la República. (2000). Obtenido de Ley 582 de 2000: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5367>
- Congreso de la República. (2008). Obtenido de Ley 1257 de 2008: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34054>
- Congreso de la República. (2008). Obtenido de Ley 1257 de 2008: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34054>
- Congreso de la República. (2011). Obtenido de Ley 1575 de 2011: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html
- Congreso de la República. (2013). *Decreto 1930 de 2013*. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/decreto-1930.pdf>
- Congreso de la República. (2013). *Decreto 1930 de 2013*. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/decreto-1930.pdf>
- Congreso de la República. (2013). *Ley 1620 de 2013*. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201620%20DEL%2015%20DE%20MARZO%20DE%202013.pdf>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2013). *Comisión Intersectorial. Primera sesión*. Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2014). *Informe al Congreso 2013-2014. Seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008*. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Informe-Congreso-Ley-1257-2013-2014.pdf>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2015). Obtenido de Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2015). Obtenido de Informe al Congreso, 2014-2015. Seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008 en cumplimiento de su artículo 35: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Informe-Congreso-Ley-1257-2014-2015.pdf>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2015). *Informe de la segunda medición a los indicadores del tablero de control*. Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2016). *Análisis de la gestión de la Comisión Intersectorial de coordinación para la implementación de la Política Nacional de Equidad de Género entre el periodo 2013-2015*. Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2016). *Análisis de la gestión de la comisión intersectorial de coordinación para la implementación de la Política Nacional de Equidad de Género entre el periodo 2013-2015*. Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2016). *Análisis de la gestión de la Comisión Intersectorial de coordinación para la implementación de la política nacional de equidad de género entre el periodo 2013-2015*. Bogotá.

- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2017). *Naturaleza, origen legal, funcionamiento, esquema de costos y resultados operativos de la Línea 155*. Bogotá.
- CPEM-Corporación Humanas. (2013). *Protocolo de la Línea 155 de Orientación a Mujeres Víctimas de Violencias Basadas en Género*. Bogotá.
- DANE. (2017). Obtenido de Boletín Técnico. Mercado laboral por sexo: trimestre enero-marzo de 2017:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje_sexo_ene17_mar17.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Obtenido de Conpes Social 161. Equidad de Género para las Mujeres: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Obtenido de Conpes Social 161. Equidad de género para las mujeres: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Conpes 161. Equidad de género para las mujeres*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Conpes Social 161. Equidad de género para las mujeres*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Conpes Social 161. Equidad de género para las mujeres*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Herramientas Metodológicas*. Obtenido de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/Methodolog%C3%ADas.aspx>
- Díaz, V. (2016). *Documento técnico. Los mecanismos nacionales y regionales de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. Obtenido de http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/imagenes/publicaciones/2017/final_estudio_mnm.pdf?vs=0
- El País. (11 de 09 de 2013). El acoso escolar se trastea de las aulas a las redes sociales, ¿qué hacer?
- Eljach, S. (2011). *Violencia escolar en América Latina y el Caribe. Superficie y fondo*. Obtenido de https://www.unicef.org/lac/violencia_escolar_OK.pdf
- Fainsod, P. (2009). Obtenido de Violencias de género en las escuelas :
http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/GEN%2001/G_01_11_Violencias%20de%20g%C3%A9nero%20en%20las%20escuelas.pdf
- Fiscalía General de la Nación. (2016). *Guía para la Atención y Funcionamiento de los Centros de Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV)*. Bogotá.
- Fiscalía General de la Nación. (2017). *CAVIF-CAIVAS. Documento Power Point*. Bogotá.
- Fiscalía General de la Nación. (2017b). *Directorio modelos de atención y salas de recepción de denuncias en las secciones Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios. Documento Excel*. Bogotá.
- Fundación Si Mujer. (2016). *Informe de seguimiento y monitoreo de la estrategia para la promoción de los derechos sexuales y los derechos reproductivos y una vida libre de violencias implementada por las organizaciones de seis (6) departamentos que participaron en el proceso de capacitación en el año 2014. Contrato: PSPJ de 2016 MPS-003*. Santiago de Cali.
- Gherardi, N. (2016). Obtenido de Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40754/S1601170_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

- Gherardi, N. (2016). *Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y vislumbrar*. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40754/4/S1601170_es.pdf
- González, B. (1999). *Los estereotipos como factor de socialización del género*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15801212>
- Ibáñez, D. (2013). ¿Sirve el análisis y la evaluación de política pública? En *El análisis y evaluación de políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de casos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- IE Envigado. (s.f.). *Manual de Convivencia*. Envigado.
- Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2016). *Comportamiento de la violencia de pareja*. Obtenido de <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/3418907/5.+VIOLENCIA+DE+PAREJA.pdf/03de1fd1-092d-495f-99d3-1aacee2991c6>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses . (2015). *Comportamiento de las lesiones por Violencia Interpersonal*. Obtenido de <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/3418907/3.+VIOLENCIA+INTERPERSONAL-3.pdf/4811eedc-8166-49fa-b535-9a2924f2373c>
- Justicia Tributaria en Colombia. (2017). *Menstruación libre de impuestos. Memoria de Campaña*. Obtenido de <http://justiciatributaria.co/genero/wp-content/uploads/sites/4/2017/02/Memoria-de-campa%C3%B1a-menstruacion-web-1.pdf>
- Krook, M., & Restrepo, J. (2016). *Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/html/603/60346687008/>
- Maffia, D. (2003). En U. N. Colombia (Ed.), *Ciudadanía y participación política de la mujer*. Bogotá: Escuela de Estudios de Género .
- Ministerio de Educación. (2013). Obtenido de Decreto 1965 de 2013: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-328630_archivo_pdf_Decreto_1965.pdf
- Ministerio de Educación. (2013). *Guías pedagógicas para la convivencia escolar. Guía 49*. Obtenido de <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>
- Ministerio de Educación. (2013). *Guías pedagógicas para la convivencia escolar. Guía Nº 49*. Obtenido de <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). *Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/LIBRO%20POLITICA%20SEXUAL%20SEPT%2010.pdf>
- Ministerio del Interior. (2017). *Correo Electrónico*. Bogotá.
- Ministerio del Interior. (s.f.). *Más mujeres, Más democracia*. Obtenido de <http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/mas-mujeres-mas-democracia>
- Ministerio del Trabajo. (s.f.). *Manual de Funciones SGIG-EQUIPARES*. Bogotá.
- Naciones Unidas. (2006). *Poner fin a la violencia contra la mujer. Estudio del Secretario General Naciones Unidas*. Obtenido de http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf
- Navarro, A. (2012). *Prevención de las violencias en la escuela*. Fundación Plan, Bogotá.
- OIT. (s.f.). Obtenido de Definición de la transversalización de la perspectiva de género : <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
- ONU Mujeres. (s.f.). Obtenido de Glosario de Igualdad de Género: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=ALL&sortkey=&sortorder=asc&fullsearch=0&page=-1>

- ONU Mujeres. (s.f.). Obtenido de Presupuestos públicos con perspectiva de género : <http://mexico.unwomen.org/es/nuestro-trabajo/presupuestos-publicos-con-perspectiva-de-genero#notas>
- Organización de los Estados Americanos. (2015). Obtenido de Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>
- Oservatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana. (2006). *Estudio de Convivencia y Seguridad en Ámbitos Escolares de Bogotá D.C.* Subsecretaría de asuntos para la convivencia y seguridad ciudadana, Bogotá.
- Pérez, J. (2011). *Manual para el uso no sexista del lenguaje* . Obtenido de http://www.ciidet.edu.mx/ciidet/documentos/meg/MANUAL_USONOSEXISTA.pdf
- Pinheiro, P. (2013). Obtenido de Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas: [https://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1\(1\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf)
- Plan. Aprender sin miedo. (2008). *La campaña mundial para terminar con la violencia en las escuelas*. Obtenido de http://www.ungei.org/Learn_Without_Fear_Spanish.pdf
- PNUD. (s.f.). Obtenido de Enfoque: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/womenempowerment/in_depth.html
- PNUD. (s.f.). *PNUD en acción*. Obtenido de http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/womenempowerment/about_womens_empowerment.html
- Presidencia de la República. (2013). *Convenio interadministrativo de Cooperación Institucional N° 120-13 celebrado entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Policía Nacional*. Bogotá.
- Profamilia. (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Obtenido de <http://profamilia.org.co/docs/ENDS%20%20TOMO%20I.pdf>
- Prosperidad Social. (s.f.). Obtenido de Consolidación territorial y ANSPE pasan a Prosperidad Social: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/consolidaci%C3%B3n-territorial-y-anspe-pasan-prosperidad-social>
- Proyectamos Colombia. (2017). *Informe metodológico*. Bogotá.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Román, M., & Murillo, J. (2011). Obtenido de América Latina: violencia entre estudiantes y desempeño escolar: <https://www.unicef.org/ecuador/informe-cepal.pdf>
- Roth, A.-N. (2013). Análisis y evaluación: evidencias científicas y argumentos para la formulación de políticas públicas. En E. a. caso, & G. d. Pública (Ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría de Gobierno Distrital, d. (2006). *Convivencia y seguridad en ámbitos escolares de Bogotá D.C.* Secretaria de Gobierno Distrital de Bogotá.
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2015). *ABC sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias*. Bogotá.
- SEMANA. (2 de 1 de 2014). El "bullying" no es un juego de niños.
- SISMA Mujer. (2016). Obtenido de Ley 1257. Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias. Informe de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008: <http://www.sismamujer.org/ley-1257-ocho-anos-de-obstaculos-en-la>

proteccion-integral-para-las-mujeres-victimas-de-violencias-informe-de-seguimiento-a-la-
implementacion-de-la-ley-1257-de-2008/

- SISMA Mujer. (2016). *La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres en las elecciones locales de 2015*. Obtenido de <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/02/Cuotas-y-participacion-politica-elecciones-locales-2015.pdf>
- SISMA Mujer. (2016). *Participación política de las mujeres y relación con violencias basadas en género. Un proceso de caracterización en elecciones territoriales 2011-2015*. Obtenido de http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/02/proceso-de-caracterizacio%C3%ACn_final_15-de-dic.pdf
- Stromquist, N. (2004). *Las políticas públicas y el género: un esfuerzo de mapeamiento sectorial y evaluación de acciones*. Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá: Arturo Laguado.
- UNESCO, & UNICEF. (2015). *La violencia de género relacionada con la escuela impide el logro de la educación de calidad para todos*.
- Universidad Nacional de Colombia. (2016). *Acuerdo 13 de 2016*. Obtenido de <http://www.legal.unal.edu.co/sisjurun/normas/Norma1.jsp?i=86754>
- Zabala, S. (2010). Autonomía y acción colectiva en la construcción de sujetas políticas. *Otras Palabras*(18).