

## ¿Consolidando la igualdad de género en la agenda política de Colombia?

### Análisis crítico del “Pacto sobre la igualdad de la mujer”

Erich Pinzón-Fuchs

*Universidad Nacional de Colombia*

*Centro de Investigaciones para el Desarrollo*

*Carrera 30, #45-03, Bogotá (Colombia), email: [erapinzonfu@unal.edu.co](mailto:erapinzonfu@unal.edu.co)*

#### Introducción

El capítulo XIV del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) “Pacto sobre la igualdad de la mujer”, discute la condición de desigualdad de las mujeres en Colombia y expone los objetivos y mecanismos que el actual gobierno pretende impulsar para alcanzar la igualdad de género en el país. Esta es la primera vez que un PND plantea el problema de la desigualdad de las mujeres desde una perspectiva global dedicando un capítulo entero de un centenar de páginas a su discusión y a la proposición de objetivos y mecanismos concretos para alcanzar la igualdad de las mujeres. Otros planes de desarrollo habían planteado anteriormente la implementación de mecanismos de política específicos a los problemas de la desigualdad de la mujer, pero ninguno había dedicado un capítulo entero para tratar este asunto de manera exclusiva y sistemática.<sup>1</sup> Así, el mensaje general que deja el capítulo XIV del presente PND es que el actual gobierno pretende otorgar un lugar privilegiado en la agenda política nacional a la igualdad de las mujeres, mensaje que debe ser celebrado.

El capítulo XIV del PND 2018-2022 presenta ocho líneas generales de política que tienen como objetivo corregir los problemas de desigualdad de las mujeres en Colombia. En particular, las líneas de política que propone este pacto plantean: 1) el fortalecimiento de la igualdad de género en Colombia; 2) el empoderamiento educativo y económico para la eliminación de brechas de género en el mercado laboral; 3) la mitigación de las desigualdades de género desde la formulación de políticas públicas encaminadas a la redistribución de las tareas de cuidado (remunerado y no remunerado); 4) el empoderamiento político para la participación de las

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, mientras que el PND 2006-2010 trató el tema desde las “Dimensiones especiales del desarrollo” (PND 2006-2010, capítulo 7.1), el PND 2010-2014 lo hizo desde la discusión sobre la “Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”, en la que las políticas sobre la igualdad de género hacían parte de las “políticas diferenciadas para la inclusión social” (PND 2010-2014, Capítulo IV, C., 2).

mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones; 5) la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de su salud; 6) la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias; 7) la consideración de las mujeres rurales como pilar del desarrollo del campo; y 8) la consolidación de la equidad de género para la construcción de la paz. La tabla 1 (ver anexo) presenta un resumen de los objetivos y mecanismos concretos que plantea el PND 2018-2022 para la consecución de la igualdad de la mujer en Colombia que, por razones de espacio, no podemos discutir de manera detallada en este documento.

Si bien se reconoce el esfuerzo que el gobierno pretende hacer durante el próximo cuatrienio al promover la igualdad de la mujer como una prioridad en la agenda política nacional, departamental y municipal, este breve documento concluye que aún queda un largo camino no solo para alcanzar este objetivo, sino sobre todo para darle un mayor alcance a las políticas relativas a la igualdad de género entendido en un sentido más amplio. Así, la crítica más importante que se hace es que, tal como está planteado, el PND no logrará consolidar la igualdad de *género* como un asunto prioritario en la agenda política de Colombia, ya que éste presenta una visión restringida en la que se utiliza la categoría de género solamente para referirse a la mujer. Esta visión restringida del género lleva al PND a desconocer las realidades de los individuos que pertenecen a otros grupos minoritarios, tales como la comunidad LGBTI, lo que puede traer consecuencias negativas para la situación de estas personas. En pocas palabras, el PND 2018-2022 propende por alcanzar la igualdad de la mujer en algunos aspectos específicos, mas no la igualdad de género en Colombia.

### **Fortalecimiento de la Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer: un aspecto muy positivo pero insuficiente**

El actual PND presenta algunas propuestas que, de realizarse, podrían tener efectos importantes sobre la situación de desigualdad de las mujeres en algunas áreas específicas. La primera propuesta recogida en el objetivo 1 (ver tabla 1) del capítulo XIV, propone “consolidar la institucionalidad de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)”. En particular, se deben resaltar los mecanismos específicos planteados en el PND que proponen

consolidar la CPEM como la entidad rectora de la política pública en materia de igualdad de género, aumentando su capacidad técnica, administrativa y financiera (PND, 834).<sup>2</sup>

En la misma línea, la meta que busca consolidar el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) de la CPEM como la entidad encargada de recoger y compilar la información oficial sobre la equidad de género es un paso importante para que otras entidades gubernamentales puedan formular políticas públicas relacionadas con la igualdad de género de manera más rigurosa y para que organizaciones políticas, civiles, académicas e internacionales tengan un referente para la búsqueda de información oficial relacionada con este tema. Habrá que ver cuál será el presupuesto que se le asignará efectivamente al OAG y cuáles serán los recursos técnicos y humanos con los que contará para poder evaluar la capacidad real que tendrá esta entidad de recoger, compilar y producir la información oficial sobre la equidad de género en Colombia. Infortunadamente, esto no se hace explícito en el PND.

Históricamente, la CPEM ha sufrido un grave problema presupuestal que se pretende empezar a resolver ahora. En efecto, el presupuesto de la CPEM no solamente ha sido bajo comparado “con la situación de otros países en la región”, sino que además ha mostrado una tendencia decreciente, pasando “en valores absolutos [...] de 1.000 millones de pesos corrientes en 2013” a unos 370 millones para 2018 (PND, 833). Según el Presupuesto General de la Nación, para 2019 el presupuesto asignado a la CPEM aumentará a 3.260 millones de pesos, invirtiendo esta tendencia decreciente. Este aumento presupuestal es una buena noticia, pero deja todavía algunas dudas acerca de si éste será suficiente tanto para mejorar la situación de desigualdad de las mujeres en el país, como para poner en marcha los mecanismos ambiciosos de consolidación institucional y reforzamiento de la CPEM y del OAG.

### **“Género” no es igual a “mujer”: sobre la necesidad de ampliar la categoría de género para lograr una transformación cultural, social y económica efectiva**

<sup>2</sup> Se debe resaltar que el nombramiento de la Dra. Ana María Tribín como Alta Consejera Presidencial para la Igualdad de la Mujer muestra la apuesta que hace el gobierno por aumentar la capacidad técnica de esta Consejería. En efecto, la Dra. Tribín cuenta con una amplia experiencia investigativa en el Banco de la República, así como en reconocidas universidades de Colombia y Estados Unidos en donde se ha destacado por sus investigaciones y por los cursos que ha dictado relativos a la igualdad de género y de las mujeres, entre otros.

Como se mencionó en la introducción, el PND 2018-2022 hace uso de una concepción restringida de la categoría de “género” en la que se equipara “género” con “mujer”. Por esta razón el PND no encuentra ninguna contradicción en llamar su capítulo XIV “Pacto por la igualdad de la mujer” al tiempo que pretende promover la “igualdad de género” en el país. Esta concepción restringida de género tiene consecuencias negativas para garantizar los derechos tanto de las mujeres, como de las personas que pertenecen a la comunidad LGBTI e incluso de los hombres.

Primero, esta visión restringida del género puede reforzar los estereotipos de los roles sociales de las mujeres y de los hombres, consolidando la idea de que las diferencias de género serían diferencias esenciales (o naturales) en lugar de relaciones sociales como lo ha propuesto la literatura feminista al menos desde los años 1980 (ver Viveros Vigoya y Gregorio Gil 2014, 10). Segundo, una visión restringida del género puede dejar por fuera de esta categoría a los hombres, como si lo “masculino” no fuera una representación social que tiene consecuencias importantes en la manera de actuar, pensar y sentir de los individuos dentro de la sociedad (Jordanova 1993, p. 476), corriendo el riesgo de “liberar” a los hombres que ejercen unas masculinidades específicas de sus responsabilidades en las prácticas de discriminación y dominación sobre las mujeres y otras minorías. Tercero, esta visión restringida del género deja por fuera una proporción importante de la población que hace parte de la comunidad LGBTI y que se encuentra en una alarmante situación de vulnerabilidad en Colombia (ver Colombia Diversa y Caribe Afirmativo 2017). Cuarto, esta visión restringida de género puede crear un imaginario en el que la situación de todas las mujeres es considerada similar; como, si por el solo hecho de ser mujer, todas tuvieran una experiencia común en el mundo, independientemente de su situación social, económica, étnica, etc. En ese sentido, se hace necesario adoptar una perspectiva interseccional del género en la que se tenga en cuenta “la simultaneidad y la consustancialidad” del género y la sexualidad con “otras relaciones de dominación como la raza y la etnicidad” (Viveros Vigoya y Gregorio Gil 2014, 10) que nos ayude a entender las distintas maneras en que las mujeres experimentan su situación en nuestro país.

Otro de los grandes temas ausentes en este “Pacto por la igualdad de la mujer”, es el diseño de mecanismos para que las mujeres y otras minorías de género puedan defender sus derechos

frente a algunos grupos fundamentalistas (religiosos) que, aduciendo libertad de culto, han amenazado el respeto de los derechos humanos de algunas de estas personas (Colombia Diversa y Caribe Afirmativo 2017, 8). En particular, algunos grupos fundamentalistas se han pronunciado en contra de los derechos reproductivos de las mujeres, específicamente en contra del aborto y de los tres casos contemplados en la sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional. La protección y ampliación de estos derechos de las mujeres no son discutidas en el PND actual, así como tampoco lo son los mecanismos que se deberían diseñar para lograr una protección efectiva de los derechos no solo reproductivos, sino humanos, sociales y económicos de las personas de la comunidad LGBTI que también se han visto afectas por estos grupos (Colombia Diversa y Caribe Afirmativo 2017). Es importante recalcar que esta visión restringida de género adoptada por el PND limita las posibilidades del gobierno para diseñar los mecanismos necesarios que mejoren la producción de datos y de conocimiento acerca de la situación de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTI. En particular, esta visión restringida limita las herramientas analíticas y conceptuales del OAG que debería ser la entidad llamada a producir esta información de la manera más rigurosa y completa posible.

### **Conclusiones: hacia una política de Estado por la promoción y defensa de los DDHH**

En resumen, se celebra la voluntad del gobierno de poner la igualdad de las mujeres en un lugar importante de la agenda política nacional al otorgarle a este tema un capítulo entero de más de 100 páginas en el PND 2018-2022 y se reconoce que el PND plantea estrategias y mecanismos que podrían mejorar la situación de algunas mujeres en el país. Sin embargo, es preocupante que la visión restringida adoptada en el PND y que equipara “género” con “mujer”, genere una mayor invisibilización tanto de algunas mujeres que pertenecen a grupos sociales y étnicos particulares, como de otras minorías de género como la comunidad LGBTI. Es importante insistir en que lo que plantea el PND es la promoción de la igualdad de las mujeres en algunos aspectos, *pero no la igualdad de género*. En este sentido, hace falta crear mecanismos estatales que busquen—más allá de lo que pueda proponer un gobierno particular—que la política de igualdad de género se convierta en una política de Estado que haga parte fundamental de la promoción y defensa de los Derechos Humanos en Colombia.

Colombia Diversa y Caribe Afirmativo (2017) *La Discriminación, una guerra que no termina: Informe de Derechos Humanos de Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans. Colombia 2017.*

Congreso de Colombia (2018), Ley No. 1940 de 2018, Presupuesto General de la Nación 2019.

Corte Constitucional de Colombia (2006) Sentencia C-355 de 2006.

Departamento Nacional de Planeación (2006) Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Departamento Nacional de Planeación (2010) Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Jordanova, Ludmilla (1993) “Gender and the Historiography of Science”, *The British Journal for the History of Sciences*, Vol. 26, No. 4, pp. 469-483.

Viveros Vigoya, Mara y Carmen Gregorio Gil (2014) “Sexualidades e interseccionalidad en América Latina, el Caribe y su diáspora”, *Revista de Estudios Sociales*, No. 49, pp. 9-17



Anexos

**Tabla 1: Resumen de objetivos y mecanismos propuestos en el “Pacto por la igualdad de la mujer” del PND 2018-2022**

Objetivos	Mecanismos
1. Consolidar la institucionalidad de la CEPM	1.1 Ampliar capacidades de la CEPM 1.2 Convertir el observatorio de género en responsable de consolidar la información oficial sobre la situación de las mujeres 1.3 Asignar una persona encargada de temas de la mujer en todas las entidades territoriales 1.4 Crear el Consejo Nacional de la Mujer
2. Consolidar la coordinación interinstitucional e intersectorial en temas de género	2.1 Crear un grupo o dependencia en las entidades del orden nacional que <b>transverzalice</b> y centralice los DDHH de la mujer 2.2 Consolidar la coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de las acciones dirigidas al cuidado 2.3 Crear un mecanismo Intersectorial para el abordaje integral de las violencias de género
3. Empoderar a las mujeres a nivel educativo y económico	3.1 Incorporar programas de educación docente desde el MEN que promuevan la igualdad de género desde edades tempranas 3.2 Desarrollar acciones articuladas entre el MEN y las Secretarías para la permanencia de las niñas y adolescentes en los colegios, así como un sistema de alertas por causas de deserción asociadas al género 3.3 Desarrollar estrategias en los niveles de educación media y superior para promover el acceso y la permanencia de las mujeres en programas STEM 3.4 Reforzar el programa "Sello Equipares" como mecanismo para mejorar las condiciones laborales de las mujeres 3.5 Promover (desde el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la CEPM) prácticas amigables como horarios flexibles creación de guarderías y cuartos de lactancia, así como herramientas para erradicar prácticas sexistas en los lugares de trabajo 3.6 Incentivar el emprendimiento de las mujeres a través de programas como "Empodera" desde el Ministerio de Comercio y la CEPM 3.7 Fomentar la inclusión Laboral con perspectiva de género a través del Servicio Público de Empleo (SPE)
4. Formular una política pública nacional que promueva el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidado	4.1 Consolidar y fortalecer, desde la CEPM, los sistemas de información de las personas sujetas de cuidado y de las personas cuidadoras 4.2 Crear el Comité del sistema de cuidado con el fin articular y coordinar la oferta entre distintos actores responsables del cuidado con enfoque de género en todas las acciones y que beneficien a quien recibe y a quien provee cuidado 4.3 Formar y calificar el talento humano para ejercer labores de cuidado desde los Ministerios de Educación y de Trabajo
5. Incrementar la participación de las mujeres en escenarios políticos y cargos directivos de primer nivel dentro de la administración pública	5.1 Generar líneas de formación que favorezcan la participación de las mujeres en los cargos de elección popular 5.2 El DAFP buscará la paridad en los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a través de la ampliación de la cuota mínima 5.3 El Ministerio del Interior y la CEPM, propondrán un Plan de Promoción de la Participación Política de las Mujeres
6. Reducir prácticas nocivas relacionadas con el matrimonio infantil o las uniones tempranas y promover la educación para la sexualidad	6.1 El SNBF, el Ministerio de Salud, la CEPM y el DNP, impulsarán un documento de política social para la prevención del matrimonio infantil y las uniones tempranas 6.2 El ICBF identificará los territorios más afectados por las prácticas nocivas, relacionadas con el matrimonio infantil y uniones tempranas, priorizando los procesos y estrategias para la atención integral de las niñas y las adolescentes 6.3 El ICBF impulsará la Ley que elimine del Código Civil, la excepción para que menores de edad puedan contraer matrimonio con autorización de sus padres, madres o tutores, y se penalicen las acciones que induzcan a las niñas y a las adolescentes hacia esta práctica nociva 6.4 El ICBF promoverá la transformación de los imaginarios culturales de discriminación, violencia, explotación y abuso de las niñas y las adolescentes y el fortalecimiento de sus trayectorias de vida, a través de la vinculación de población en riesgo a la estrategia del programa Desarrollo Naranja 6.5 El ICBF, los Ministerios de Salud, de Educación, y de Cultura, el Departamento para la Prosperidad Social y la CEPM fortalecerán la estrategia de prevención de embarazo en la infancia y la adolescencia, con énfasis en la ruralidad a través de un documento de política pública que incluya un plan de acción y seguimiento 6.6 Se generarán diálogos para la transformación de prácticas como la mutilación genital en niñas y adolescentes, liderado por la CEPM y con acompañamiento del Ministerio de Salud y el ICBF 6.7 El ICBF generará mecanismos para que las comunidades identifiquen y reporten situaciones sobre prácticas nocivas contra las niñas y las adolescentes
7. Avanzar en la convivencia escolar a través de las prácticas asociadas a la igualdad de las niñas y adolescentes para la prevención de la violencia de género y fortalecer la institucionalidad encargada de la prevención, atención y protección de las mujeres víctimas de la violencia de género	7.1 El MEN fortalecerá la prevención primaria, realizando acciones pedagógicas de formación y acompañamiento a maestros y la comunidad educativa para el fomento de las competencias ciudadanas y socioemocionales en relación con la educación en derechos humanos y para la erradicación de la discriminación y reproducción de estereotipos de género 7.2 La CEPM impulsará programas de formación y sensibilización con el sector público y la sociedad civil que tengan como fin la superación de estereotipos y la construcción de masculinidades no violentas y corresponsables. Estos programas tendrán en cuenta el valor del rol transformador de los hombres en el reconocimiento de los derechos de las mujeres 7.3 La CEPM y la Policía Nacional fortalecerán la Línea 155 a través de la ampliación de la atención y acompañamiento a las víctimas de casos priorizados, manteniendo su labor de información y orientación, y avanzando en la asistencia jurídica sin representación y en la atención psicosocial a las mujeres víctimas 7.4 El Ministerio de Justicia y la CEPM, construirán un sistema de monitoreo y seguimiento que permita dar cuenta de las acciones adelantadas por las Comisarías de Familia y en especial del registro de las medidas de protección y atención otorgadas a las mujeres víctimas de la violencia en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 7.5 La CEPM impulsará la incorporación de Enfoque de Género en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana se actualicen de manera articulada con los mecanismos de género territoriales



---

8. Garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, la extensión agropecuaria, y el emprendimiento para la generación de ingresos	8.1 El MADR fortalecerá los procesos de inclusión de las mujeres rurales dentro de los registros creados para los sistemas de información, dotación y formalización de las tierras 8.2 El MADR desarrollará un sistema de seguimiento y evaluación a través del cual se verificará y promoverá el acceso de las mujeres rurales a los servicios de extensión agropecuaria 8.3 Las mujeres rurales se verán beneficiadas por el desarrollo de programas y proyectos para la vinculación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) a compras públicas, así como por la promoción de clúster y cadenas de valor en <u>etnoturismo</u> , agroturismo y ecoturismo 8.4 El MADR fomentará el ahorro y el acceso a instrumentos crediticios y promoverá la inclusión de agricultoras familiares y pequeñas productoras a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), así como las alianzas con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para incentivar el uso de los Pagos por Servicios Ambientales y la focalización de recursos para el desarrollo de proyectos sostenibles. EL MADR también coordinará las estrategias para otorgar una educación económica y financiera pertinente y efectiva para las mujeres en el campo 8.5 El MADR creará una ruta de participación de las mujeres rurales que promueva la incidencia de las necesidades y prioridades de las mujeres y que éstas se vean reflejadas en la planificación y toma de decisiones sectoriales en el SNRA, el CDMR y el CONSEA
9. Garantizar la reparación a mujeres víctimas y hacer seguimiento a las medidas para la <u>transversalización</u> del enfoque de género del Acuerdo Final	9.1 Para reparar a las mujeres víctimas, el Ministerio de Salud, brindará atención psicosocial y atenderá en servicios de salud mental a mujeres víctimas del conflicto armado, garantizando la incorporación del enfoque de género en estos servicios 9.2 La CPEM elaborará informes consolidados periódicos de seguimiento que den cuenta de las medidas de <u>transversalización</u> de género en el Acuerdo Final

---

Fuente: Elaboración del autor basada en el capítulo XIV del PND 2018-2022.