



Informe sobre la transversalización del enfoque de género en la política pública de víctimas desde la perspectiva presupuestal

**Contraloría General de la República con el apoyo de Unión Europea -
Proyecto de apoyo a la implementación de ODS en Colombia**

Bogotá, D.C, 22 de noviembre de 2021

Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Vicecontralor General de la República (E)

Juan Carlos Gualdrón Alba
Contralor Delegado para el Posconflicto

Equipo Contraloría Delegada para el Posconflicto

Sofía Arroyave Trujillo
Eliana Jahinver Díaz Lemus
María Isabel Galvis Suarez
Claudia Patricia Goyeneche Baez
Francis Clarizza Vargas Díaz

Consultora Unión Europea

Andrea Ordoñez Cañón

Contraloría General de la República

Cr. 69 No. 44-35

PBX: 518 7000

Bogotá D.C., Colombia

Noviembre de 2021

www.contraloria.gov.co

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Introducción | 8 |
| 1. Metodología y datos | 10 |
| 2. Marco de referencia | 13 |
| 2.1 El enfoque de género en la política de atención, asistencia y reparación a víctimas 13 | |
| 2.2 El trazador presupuestal de Equidad para la Mujer..... | 19 |
| 3. Recursos destinados a la implementación del enfoque de género en la PAARIV | 22 |
| 3.1 Recursos destinados a la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV en el componente de generación de ingresos..... | 35 |
| Agencia de Desarrollo Rural – ADR..... | 38 |
| Artesanías de Colombia | 46 |
| Prosperidad Social - PS..... | 50 |
| Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MINCIT..... | 56 |
| Unidad de Restitución de Tierras - URT..... | 62 |
| 3.2 Recursos destinados a la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV en el componente de restitución de tierras..... | 63 |
| 3.3 Recursos destinados a la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV en el componente de rehabilitación | 71 |
| 3.4 Recursos destinados a la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV en el componente de indemnización administrativa..... | 76 |
| 4. Conclusiones: avances y retos en la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV con énfasis en el reporte presupuestal..... | 80 |
| 4.1 Sobre los recursos destinados a la implementación del enfoque de género en la PAARIV. Vigencias 2019-2021 | 80 |
| 4.2 Sobre las acciones implementadas para la incorporación del enfoque de género en la PAARIV..... | 84 |
| 4.3 Sobre las dificultades, retos y buenas prácticas en la implementación del enfoque de género en la PAARIV | 87 |
| Referencias..... | 91 |
| Anexo No. 1 Ajustes a la base de datos de los proyectos de inversión..... | 96 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| <i>Tabla 1 Variables para el análisis de la calidad del gasto público en la PAARIV desde el enfoque de género</i> | 11 |
| <i>Tabla 2 Matriz de consistencia metodológica</i> | 11 |
| <i>Tabla 3. Instrumentos de recolección de información</i> | 12 |
| <i>Tabla 4 Acciones de enfoque género. Conpes 4031 de 2021</i> | 18 |
| <i>Tabla 5 Acciones para la identificación y uso del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los presupuestos sensibles al género.</i> | 20 |
| Tabla 6 Proyectos de inversión marcados con el trazador presupuestal de víctimas y de equidad para la mujer con destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2019-2021. | 22 |
| Tabla 7 Proyectos de inversión marcados con el trazador presupuestal de víctimas y de equidad para la mujer con destinación no exclusiva para víctimas. Vigencias 2019-2021. | 23 |
| Tabla 8 Comparativo de recursos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas y recursos totales del trazador de Equidad de la Mujer. Vigencias 2019-2021..... | 25 |
| Tabla 9 Recursos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en proyectos de inversión exclusivos para víctimas con detalle de número de entidades y proyectos con marcador. Vigencias 2019 a 2021..... | 27 |
| Tabla 10 Recursos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en proyectos de inversión no exclusivos para víctimas con detalle de número de entidades y proyectos con marcador. Vigencias 2019 a 2021..... | 27 |
| Tabla 11 Recursos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en proyectos de inversión exclusivos y no exclusivos para víctimas con detalle de número de entidades y proyectos con marcador. Vigencias 2019 a 2021..... | 28 |
| Tabla 12 Recursos de la PAARIV identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer por entidad. Vigencias 2019 a 2021..... | 29 |
| Tabla 13 Recursos de la PAARIV identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer por categoría del trazador. Vigencias 2019 a 2021. | 32 |
| Tabla 14 Recursos de la PAARIV identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer por componente de la PAARIV. Vigencias 2019 a 2021. | 33 |
| Tabla 15 Recursos de la PAARIV – generación de ingresos identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Proyectos de inversión con destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2019 a 2021..... | 35 |
| Tabla 16 Recursos de la PAARIV – generación de ingresos identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Proyectos de inversión sin destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2019 a 2021..... | 36 |
| Tabla 17 Recursos de la PAARIV – generación de ingresos identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Comparativo con valores totales de la PAARIV para el componente de generación de ingresos. Vigencias 2019 a 2021. | 37 |
| Tabla 18 Proyectos de inversión de la ADR para el componente de generación de ingresos de la PAARIV marcados con el trazador de EM. Vigencias 2019 a 2021. | 38 |
| Tabla 19 Objetivos e indicadores de la Metodología Integral de Asociatividad -MIA referidos al acceso a la oferta para mujeres. | 39 |
| Tabla 20 Objetivos e indicadores del proyecto de inversión BPIN 2018011000127 referidos al acceso a la oferta para mujeres. | 40 |



| | |
|---|----|
| Tabla 21 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por ADR identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer..... | 45 |
| Tabla 22 Proyectos de inversión de Artesanías de Colombia para el componente de generación de ingresos de la PAARIV marcados con el trazador de EM. Vigencias 2019 a 2021..... | 46 |
| Tabla 23 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por Artesanías de Colombia identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer | 49 |
| Tabla 24 Proyectos de inversión de PS para el componente de generación de ingresos de la PAARIV marcados con el trazador de EM. Vigencias 2019 a 2021. | 50 |
| Tabla 25 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por PS e identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer..... | 54 |
| Tabla 26 Proyectos de inversión de MINCIT para el componente de generación de ingresos de la PAARIV marcados con el trazador de EM. Vigencias 2019 a 2021. | 57 |
| Tabla 27 Diagnóstico Equidad de Género y Desafíos para la Equidad de la Mujer. Ministerio de Comercio | 58 |
| Tabla 28 Reporte de beneficiarias atendidas por Min. Comercio en el marco del proyecto de inversión 2018011000381 “Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional” (vigencias 2019 a 2021). | 60 |
| Tabla 29 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por MINCIT e identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer..... | 61 |
| Tabla 30 Recursos de la PAARIV – restitución de tierras identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Proyecto de inversión con destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2020- 2021. | 64 |
| Tabla 31 Fin, objetivo e indicadores del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras. | 65 |
| Tabla 32 Indicadores de género del Conpes 4031 a cargo de la URT..... | 66 |
| Tabla 33 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por la URT e identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer..... | 69 |
| Tabla 34 Total recursos para el financiamiento de la Fase III del Programa de Mujeres de la URT. | 70 |
| Tabla 35 Recursos de la PAARIV- componente de rehabilitación identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Proyecto de inversión con destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2019 a 2021..... | 71 |
| Tabla 36 Indicadores de género del Conpes 4031 a cargo del MSPS relacionados con la medida de rehabilitación. | 73 |
| Tabla 37 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por la URT e identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer..... | 74 |
| Tabla 38 Personas que recibieron indemnización administrativa. Vigencias 2019-2021..... | 77 |
| Tabla 39 Comparativo personas que recibieron indemnización administrativa vigencias 2019-2021 y conformación del RUV. | 78 |
| Tabla 40 Análisis de la inclusión del enfoque de género en los proyectos de inversión e identificados con los trazadores presupuestal de víctimas y equidad de la mujer. | 86 |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla 41 Valores ajustados al proyecto de inversión 2018011000229 vigencia 2019. 97

Tabla 42 Valores ajustados al proyecto de inversión 202020011000095 vigencia 2021 98

ÍNDICE DE GRÁFICAS

| | |
|--|----|
| Gráfica 1 Recursos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas. Vigencias 2019-2021. | 25 |
| Gráfica 2 Recursos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas. Distinción entre valores exclusivos y no exclusivos de la política. Vigencias 2019-2021. | 81 |
| Gráfica 3 Proyectos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas. Vigencias 2019-2021. | 82 |
| Gráfica 4 Recursos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas por entidad. Vigencias 2019-2021. | 82 |
| Gráfica 5 Recursos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas por componentes. Vigencias 2019-2021. | 83 |

ÍNDICE DE IMAGEN

| | |
|---|----|
| Imagen 1 Categorías y subcategorías del trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer | 20 |
| Imagen 2 Valores del trazador presupuestal de víctima del proyecto de inversión 2018011000229 vigencia 2019. | 96 |
| Imagen 3. Valores del trazador presupuestal de víctimas del proyecto de inversión 2018011000229 vigencia 2019. | 97 |
| Imagen 4 Valores del proyecto de inversión 2020011000095 vigencia 2021. | 98 |
| Imagen 5 Valores del proyecto de inversión 2020011000095 vigencia 2021. | 98 |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|--------|---|
| ADR | Agencia de Desarrollo Rural |
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CSMLV | Comisión de Seguimiento y monitoreo de la Ley de Víctimas |
| CPEM | Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| ECI | Estado de Cosas Inconstitucional |
| EM | Equidad de la Mujer |
| FUNTIC | Fondo Único de Tecnologías de la Información y Comunicación |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| LGBTI | Lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales |
| MADR | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| MEN | Ministerio de Educación Nacional |
| MINCIT | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo |
| MSPS | Ministerio de Salud y Protección Social |
| OSIGD | Orientaciones sexuales y de género diversas |
| PAARIV | Política Pública para la Atención, Asistencia y Reparación Integral de las Víctimas |
| PMI | Plan Marco de Implementación |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PS | Prosperidad Social |
| RUV | Registro Único de Víctimas |
| SNARIV | Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas |
| SPI | Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión |
| SIRECI | Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes |
| SSV | Superación de la Situación de Vulnerabilidad |
| UARIV | Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas |
| URT | Unidad de Restitución de Tierras |

Introducción

En el marco de la asistencia técnica del "Programa Apoyo a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia –Acciones preliminares", integrado en la estrategia de cooperación de la Unión Europea para Colombia, la Contraloría General de la República viene trabajando para fortalecer el seguimiento a la transversalización del enfoque de género en la Política Pública para la Atención, Asistencia y Reparación Integral de las Víctimas (PAARIV), con particular énfasis en los aspectos fiscales. En este contexto, se formuló una metodología para aproximarse al presupuesto y a las acciones implementadas en género, tomando como herramientas principales los trazadores presupuestales de Víctimas y de Equidad de la Mujer.

El presente informe expone los resultados de la aplicación de dicha metodología, los que apuntan a dar respuesta a las preguntas centrales que guiaron el análisis realizado: ***¿Cuáles son las acciones con enfoque de género implementadas en la política de atención, asistencia y reparación a víctimas -PAARIV? ¿Cuál es el monto de los recursos destinados para la implementación de las acciones con enfoque de género implementadas en la PAARIV?***. Dadas las limitaciones de información presupuestal disponible, este informe se centra en las vigencias 2019 a 2021, considerando que a partir del año 2019 se cuenta con datos del trazador de Equidad de la Mujer. Asimismo, atendiendo a los alcances de la Asistencia Técnica de Corto Plazo (ATCP), brindada por el "Programa de Apoyo a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia –Acciones preliminares", este informe focaliza el análisis en los recursos de inversión de los componentes de generación de ingresos, restitución de tierras, indemnización administrativa y rehabilitación de la política de víctimas.

En la preparación del informe se revisó la información de los proyectos de inversión identificados con el trazador presupuestal de víctimas y de equidad de la mujer, y se analizó la implementación del enfoque de género en estos, a la luz de variables definidas respecto de las acciones clave a realizar en el ciclo de planeación e implementación de las políticas públicas. En este aspecto se siguieron de cerca los lineamientos y directrices impartidos por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM- sobre la presupuestación con enfoque de género y el uso del trazador presupuestal Equidad de la Mujer. Para ello, se formularon por escrito requerimientos de información al DNP, CPEM y a siete entidades del SNARIV. Además, se realizaron reuniones bilaterales con dichas entidades en las que se profundizaron datos sobre los



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

avances o dificultades en el desarrollo de acciones de género en la política de víctimas y en la marcación de los recursos de inversión asignados para ello.

Los resultados obtenidos se plasman en un apartado principal y, cuatro apartados secundarios, destinados, respectivamente, a la exposición de los recursos de inversión para la transversalización del enfoque de género en la PAARIV a nivel general, y a nivel específico para los componentes de generación de ingresos, restitución de tierras, indemnización administrativa y rehabilitación. Previo a ello, se incluyen dos apartados adicionales. El primero da cuenta de la metodología empleados y los datos revisados, incluyendo referencias expresas a los objetivos y preguntas orientadoras. El segundo presenta los antecedentes del enfoque de género en la PAARIV y del trazador presupuestal para la Equidad de las Mujeres y los presupuestos sensibles al género. Finalmente se exponen las conclusiones y retos principales para avanzar hacia una política de atención, asistencia y reparación a víctimas que tenga en cuenta los impactos diferenciados del conflicto armado y que, en lógica transformadora, contribuya al cierre de brechas y a la igualdad de género.

La evidencia obtenida en este *Informe* permite concluir que, en términos generales, no se ha transversalizado el enfoque de género en la política de víctimas toda vez que en su mayoría los programas y proyectos implementados carecen de diagnósticos sensibles al género y de objetivos explícitos de igualdad. Sin embargo, también se identifican avances significativos por parte de las entidades y una conciencia generalizada sobre la importancia de atender las diferencias de género. En este sentido, es importante partir de estos avances y las capacidades de las entidades para la implementación del enfoque de género y de los presupuestos sensibles al género en la política de víctimas, a efectos de asegurar una respuesta adecuada a las mujeres víctimas del conflicto armado y a la población OSIGD.

1. Metodología y datos

El presente informe tiene como objetivo general identificar las acciones de género que se están implementando en los diferentes proyectos y programas para la atención a víctimas y, a la par de esto, identificar el monto de recursos destinados al respecto. Para ello, se utilizaron los trazadores presupuestales de Víctimas y de Equidad de la Mujer (EM) en los proyectos de inversión.

A partir de un cruce inicial de las bases de datos de los proyectos de inversión marcados con tales trazadores, se realizó la identificación preliminar del universo de análisis, obtenido por el número de proyectos marcados con ambos trazadores, de manera concurrente. Estos datos se complementaron con información secundaria de reportes previos de las entidades del SNARIV sobre acciones de género implementadas y con datos sobre brechas de género existentes en los diferentes ámbitos de la PAARIV.

Con base en este conjunto de datos, se priorizaron cuatro componentes de la PAARIV: generación de ingresos, restitución de tierras, rehabilitación e indemnización. Asimismo, atendiendo a la disponibilidad de datos del trazador de EM, el periodo de análisis de este informe corresponde a las vigencias 2019, 2020 y 2021.

Adicionalmente, para el análisis de la implementación del enfoque de género en los componentes priorizados se identificaron las acciones clave para la transversalización del enfoque de género en el ciclo de planeación e implementación de las políticas públicas. Así, se tomaron como referencia los lineamientos y directrices brindados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) respecto al uso del trazador presupuestal de EM y a los presupuestos sensibles al género¹. En concreto, se definieron 6 categorías o variables de análisis en torno a los momentos principales de la política pública (tabla 1).

¹ Departamento Nacional de Planeación, *Trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer. Guía para la Inclusión del Enfoque de Género para las Mujeres en el Ciclo de Planeación de las Políticas Públicas*, (s.f.). Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres -ONU Mujeres, *Guía Básica para la Introducción de los Presupuestos Sensibles al Género a Nivel Territorial en el Marco de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*, 2013.

Tabla 1 Variables para el análisis de la calidad del gasto público en la PAARIV desde el enfoque de género

| Ciclo de Política | Variables de análisis |
|--------------------------|---|
| Planeación | Elaboración de diagnósticos de género |
| | Formulación de objetivos explícitos de género |
| Implementación | Identificación de beneficiarios hombres, mujeres y de población OSIGD |
| | Implementación de acciones concretas para la transversalización del enfoque de género |
| Seguimiento | Definición de metas e indicadores específicos para el seguimiento de los objetivos de género definidos |
| | Existencia de líneas de base que permitan medir el avance en igualdad de género alcanzado con el proyecto |

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el objetivo específico del es examinar la calidad del gasto público de la PAARIV, desde el enfoque de género. Asimismo, identificar retos y buenas prácticas para la transversalización de este enfoque en la PAARIV. Para ello, se formuló la matriz de consistencia metodológica, identificando las preguntas orientadoras a desarrollar y las respectivas fuentes de información (tabla 2).

Tabla 2 Matriz de consistencia metodológica

| Objetivo general | Objetivos específicos | Preguntas orientadoras | Fuentes |
|--|---|--|---|
| Identificar las acciones de género implementadas en la PAARIV, con particular énfasis en los componentes de restitución de tierras, generación de ingresos, indemnización administrativa y rehabilitación, durante las vigencias 2019 a 2021 y el monto de recursos destinados para ello | 1. Identificar los recursos destinados a para la implementación enfoque de género en la PAARIV. | 1.1 ¿Cuál es el monto de los recursos de inversión que se han destinado a la implementación del enfoque de género en la PAARIV? | <ul style="list-style-type: none"> • SPI • Entidades del SNARIV con competencias en los componentes priorizados |
| | | 1.2 ¿Cuál es el monto de los recursos de inversión que se han destinado a la implementación del enfoque de género en la PAARIV en los componentes de restitución de tierras, generación de ingresos y rehabilitación durante las vigencias 2019 a 2021? | |
| | 2. Analizar la calidad del gasto de la PAARIV en relación con la incorporación del enfoque género (verificar la consistencia de la marcación del trazador presupuestal) | 2.1 ¿Se han brindado lineamientos para la transversalización del enfoque de género en el ciclo de las políticas públicas y para el uso del trazador presupuestal de EM? | • DNP - CPEM |
| | | 2.2 ¿Está integrado el enfoque de género en el ciclo de planeación e implementación de la PAARIV? 2.2.1 ¿Se han formulado diagnósticos para la identificación de barreras o brechas de género en la PAARIV? 2.2.2 ¿Se han formulado objetivos, y actividades para la incorporación del enfoque de género en la PAARIV? | <ul style="list-style-type: none"> • SPI • Entidades del SNARIV con competencias en los componentes priorizados |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | | 2.2.3 ¿Existen indicadores de seguimiento y metas trazadas para la incorporación del enfoque de género en la PAARIV? | |
| | 3. Identificar dificultades, buenas prácticas y retos para la transversalización del enfoque en la política de víctimas | 3.1 ¿Cuáles son los principales retos en materia de la transversalización del enfoque de género en la PAARIV? | <ul style="list-style-type: none"> • SPI • Entidades del SNARIV con competencias en los componentes priorizados |
| | | 3.2 ¿Se pueden identificar buenas prácticas para la transversalización del enfoque de género en alguno de los componentes priorizados? | |

Fuente: elaboración propia.

Para el desarrollo del análisis, se consolidó un marco de información primaria, a través de cuestionarios y reuniones llevadas a cabo con nueve (9) entidades del nivel nacional. Además, se revisaron en detalle los 15 proyectos de inversión identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y EM; además de guías, manuales y otros documentos asociados a tales proyectos. A continuación, se enumeran las entidades y los recursos de información obtenidos:

Tabla 3. Instrumentos de recolección de información

| Entidad | | Instrumentos de recolección de información |
|----------------|--------|--|
| 1. | DNP | <ul style="list-style-type: none"> - Oficio 20216000763511 de 26 de julio de 2021 - Reunión realizada el 29 de julio de 2021 - Información complementaria remitida a través de correo electrónico de 23 de agosto de 2021 |
| 2. | CPEM | <ul style="list-style-type: none"> - Oficio OFI21-00112497 / IDM 11020000 de 4 de agosto de 2021 - Reunión realizada el 12 de agosto de 2021 - Información complementaria remitida a través de correo electrónico de 23 de agosto de 2021 |
| 3. | URT | <ul style="list-style-type: none"> - Oficio URT-DG-00118 (sin fecha) - Reunión realizada el día 30 de agosto de 2021 - Información complementaria remitida a través de correo electrónico de 3 de septiembre de 2021 |
| 4. | UARIV | <ul style="list-style-type: none"> - Oficio 202172022356981 de 3 de agosto de 2021 - Reunión realizada el 4 de agosto de 2021 - Información complementaria remitida a través de correo electrónico de 11 de agosto de 2021 |
| 5. | MINCIT | <ul style="list-style-type: none"> - Oficio No. 2-2021-033110 de 29 de julio de 2021. - Reunión realizada el 12 de agosto de 2021 - Información complementaria remitida a través de correo electrónico de 12 de agosto de 2021 |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | |
|----|------------------------|--|
| 6. | ADR | <ul style="list-style-type: none">- Oficio radicado 20212200049532 de 27 de julio de 2021- Reunión realizada el 17 de agosto de 2021- Información complementaria remitida a través de correo electrónico de 24 de agosto de 2021 |
| 7. | Artesanías de Colombia | <ul style="list-style-type: none">- Oficio No. 1366 de 4 de agosto de 2021- Reunión realizada el 27 de agosto de 2021- Información complementaria remitida a través de correo electrónico de 31 de agosto de 2021 |
| 8. | MSPS | <ul style="list-style-type: none">- Oficio 202115001215631 de 3 de agosto de 2021- Reunión realizada el 30 de agosto de 2021 |
| 9. | PS | <ul style="list-style-type: none">- Oficio No. S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021- Reunión realizada el 3 de septiembre de 2021- Información complementaria remitida a través de correo electrónico de 3 de septiembre de 2021 |

Fuente: elaboración propia

2. Marco de referencia

El análisis de la implementación del enfoque de género en la PAARIV que se presenta en este informe se basa en dos elementos centrales. De un lado la transversalización del enfoque de género en la política pública de víctimas y de otro lado el uso y alcance del trazador presupuestal para la equidad de la mujer y el avance en los presupuestos sensibles a género. En este sentido, con el objetivo de brindar al lector o lectora de este informe un marco de referencia que permita contextualizar el análisis realizado y los resultados obtenidos, a continuación se exponen los principales lineamientos conceptuales y normativos, así como los principales avances registrados en la materia².

2.1 El enfoque de género en la política de atención, asistencia y reparación a víctimas

El enfoque de género en la política de asistencia y reparación a víctimas del conflicto armado tiene expresa consagración en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el cual reconoce las diferencias existentes debido al género y a la orientación sexual y, en

² Debe advertirse que las líneas que siguen no pretenden ser una revisión exhaustiva de los avances y directrices sobre enfoque de género en la PAARIV y trazador presupuestal, toda vez que no es el objeto del presente informe. En su lugar, es una revisión ilustrativa que permite al lector o lectora de este informe identificar el estado de la cuestión. Para una revisión más exhaustiva de los antecedentes se recomienda dar una mirada al documento de Balance de la Ley 1448 de 2011. Componente Enfoque diferencial y de género, publicado por la Procuraduría General de la Nación, 2020.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

consecuencia, dispone el deber de asegurar una atención que atienda a tales diferencias y que propenda por asegurar la igualdad de derechos. En consonancia con dicho mandato, los Decretos Leyes Étnicos (4633, 4634 y 4635 de 2011) contienen disposiciones que establecen el deber del Estado de garantizar medidas para la eliminación de situación de discriminación y para asegurar la igualdad real y efectiva.

Estas normas, a su vez, tienen un correlato en el derecho internacional de los derechos humanos, y en las obligaciones que dimanar de este para el Estado colombiano. En concreto, dentro los principales lineamientos normativos a nivel internacional, se destacan la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en tanto establecen el compromiso de los Estados de adoptar medidas adecuadas para asegurar a la mujer el goce de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos en igualdad con los hombres.

De manera específica, en materia de justicia transicional, debe considerarse el reciente informe temático del Relator Especial de la ONU para la Verdad, la Justicia, la Reparación, y las Garantías de No Repetición, que enfatizó en la importancia de incorporar una perspectiva de género en los procesos de justicia transicional³. De acuerdo con lo señalado por el Relator, esto supone considerar los impactos diferenciales que las violaciones de derechos humanos han tenido en las mujeres, así como también en la población con orientación sexual e identidad de género diversa y en los hombres, debido a su género.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el “Estudio analítico centrado en la violencia sexual y de género en relación con la justicia de transición” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el que se resalta la importancia de que los procesos transicionales aborden la violencia sexual y de género para garantizar el respeto de los derechos de familiares y sobrevivientes, y para contribuir a “detectar y eliminar la discriminación estructural subyacente que permitió que se produjera” dicha violencia⁴.

³ A/75/174 ONU, La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 17 de julio de 2020.

⁴ A/HRC/27/21 ONU, Estudio analítico centrado en la violencia sexual y de género en relación con la justicia de transición, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 30 de junio de 2014. Entre otros, ver también, Nota Orientativa del Secretario General sobre Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos, junio de 2014.

Adicionalmente, y volviendo al ámbito interno, es imprescindible considerar las órdenes emanadas de la Corte Constitucional en el marco de la declaración y seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de atención a la población desplazada. Particularmente, el Auto 092 de 2008 es un hito en la implementación de la perspectiva de género en la política de atención a víctimas en tanto reconoce los impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres, a partir de la identificación de diez riesgos de género y de dieciocho facetas de género del desplazamiento forzado que afectan específicamente a las mujeres⁵. En dicha providencia, además, se ordenó el diseño e implementación de 13 programas institucionales para dar respuesta a los riesgos y facetas de género advertidos y, con ello, garantizar los derechos de las mujeres desplazada.

En seguimiento al cumplimiento del citado Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional emitió, entre otros, los autos 009 de 2015 y 737 de 2017. Respecto del primero cabe destacar que identificó como un riesgo adicional y específico del conflicto armado contra las mujeres desplazadas, la violencia sexual contra las mujeres con orientación sexual diversa⁶. Frente al segundo, se resalta que constató la continuidad de los bloqueos institucionales para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y, en consonancia con ello, declaró la falta de una respuesta adecuada ante las necesidades y facetas de género específicas de las mujeres desplazadas.

Por otra parte, en relación con los documento Conpes, debe señalarse que el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas – establecido mediante Conpes 3712 y complementado por el Conpes 3726 de 2012- incluyó 5 indicadores en materia de enfoque de género: dos de ellos dirigidos exclusivamente a mujeres víctimas de violencia sexual para garantizar su atención en salud y la formulación de un plan de reparación individual; otros dos enfocados en las mujeres víctimas de despojo y abandono forzado de tierras solicitantes de restitución; y, un indicador adicional referido a la protección con riesgo inminente, extremo o extraordinario⁷. Adicionalmente, el Conpes 3726 modificó la composición del presupuesto previsto en el Conpes 3712 estipulando una partida presupuestal para el enfoque diferencial de género de 22 mil millones de pesos (de 2011)⁸.

⁵ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.

⁶ Corte Constitucional, Auto 009 de 2015.

⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, 30 de mayo de 2012.

⁸ *Ibidem*.

Como complemento de ello, en el año 2013 se aprobó el documento Conpes 3784 de 2013 sobre “Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado”⁹. Este documento de política planteó como propósito general “contribuir a la garantía, protección y el ejercicio pleno de los derechos a la atención, asistencia y reparación integral de las mujeres víctimas” y al respecto propuso un plan de acción organizado en torno a tres objetivos específicos que, en total, comprendían 222 acciones concretas para ejecutarse durante los años 2013 a 2015¹⁰.

Los objetivos específicos referidos versaban sobre: i) estrategias para la prevención de riesgos y vulneraciones de los derechos de las mujeres; ii) promoción del ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas como ciudadanas, con inclusión específica de estrategias para promover la participación de las mujeres, prevenir los patrones de discriminación y exclusión, y superar las barreras de acceso a los derechos frente a la tierra, y; iii) fortalecimiento de la articulación y la oferta institucional para responder a las necesidades de las mujeres, comprendiendo acciones para la inclusión de variables de género en los sistemas de información¹¹.

En cuanto al financiamiento de estas acciones, el Conpes 3784 señaló que estas se realizarían conforme a lo establecido en el Conpes 3712, y con cargo a los presupuestos de las diferentes entidades del SNARIV que tenían competencias señaladas en el respectivo plan de acción. Además, precisó que para las vigencias 2013 y 2014, el costo aproximado sería de 2,1 billones de pesos (de 2013), y el costo preliminar estimado para 2015 de 1,2 billones de pesos (de 2013).

En relación con la implementación de este Conpes y de su plan de acción, el informe final de seguimiento indicó que, a diciembre de 2015, el 85% de las acciones propuestas se encontraban cumplidas al 100%; un 3% adicional contaba con avances significativos -de entre el 80 y 99%-; un 9% reportaba avances inferiores al 80%; y, el 3% restante no contó con reportes de avances¹². Asimismo, el informe enfatizó en la necesidad de dar continuidad a las acciones y advirtió de la

⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 3784. Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, 25 de noviembre de 2013.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibid.*

¹² Departamento Nacional de Planeación, Informe Final de Seguimiento. Conpes 3784 de “Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, 2017.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

implementación de una evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, cuyos resultados permitirían identificar acciones de mejora para implementar a futuro¹³.

Dicha evaluación institucional y de resultados se publicó en junio de 2017 y, si bien reconoció que el Conpes 3784 fue un avance significativo para la atención de las mujeres víctimas del conflicto armado, evidenció la persistencia de dificultades y retos en el diseño de la política para la incorporación adecuada del enfoque de género¹⁴. Asimismo, se evidenció que para las mujeres víctimas del conflicto armado, las acciones del Conpes 3784 resultaron insuficientes y sus resultados fueron evaluados de manera muy crítica¹⁵.

En línea con ello, el Gobierno Nacional en el informe de avances de la PAARIV de julio de 2018 reconoció que, “en cuanto al enfoque de género, aún persisten retos en la continuidad presupuestal de las actividades planteadas, la cualificación de la información que permita identificar y cuantificar las brechas de género y tomar mejores decisiones frente a las acciones a realizar, además de la profundización de las orientaciones técnicas de ejecución de la política pública por parte de las entidades del orden nacional”¹⁶. Debido a ello se informó que se venía trabajando en la construcción de la fase II del Conpes 3784 a efectos de garantizar su continuidad y dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional del auto 737 de 2017 que dispone avanzar a dicha fase II¹⁷. No obstante, a la fecha la continuación del Conpes 3784 no se ha materializado y preocupa que, pese al reconocimiento de las debilidades y rezagos frente al enfoque de género, el Gobierno Nacional no haya avanzado de manera consistente al respecto.

Ahora bien, a propósito de la prórroga de la Ley 1448 de 2011, se expidió en 2021, el documento Conpes 4031 contentivo de la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁸. Este documento incluye un anexo sobre

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Econometría Consultores et al, Informe de Resultados. Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, de acuerdo con lo previsto en el Conpes 3784 de 2013, Contrato No. DNP-606-2016.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Unidad para las Víctimas, “XIII Informe sobre Informe sobre los avances de la Política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto”, julio de 2018.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 4031 de 2021, Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 11 de junio de 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

enfoque diferencial de mujer y género que da cuenta de las brechas y limitaciones que persisten en la materia y, en atención, contempla 35 acciones específicas con enfoque de género o destinadas a las mujeres a cargo de 18 entidades.

El Plan de Acción y Seguimiento del Conpes 4031 correlaciona dichas acciones con indicadores, metas y presupuesto para los próximos 10 años de implementación de la Ley. El peso porcentual de dichas acciones en el plan es del 12,1% y su valor de \$695.575 millones (pesos de 2021), equivalente al 0,53% del total del valor de la política. La tabla 4 resume el total de acciones, su peso porcentual y valor, por objetivos del plan.

Tabla 4 Acciones de enfoque género. Conpes 4031 de 2021.

| Objetivos | No. de acciones | Peso Porcentual | Valor |
|--|------------------------|------------------------|-------------------|
| Objetivo 1: Mitigar las afectaciones a la vida y la integridad de las personas en el marco del conflicto armado para fortalecer la capacidad de respuesta frente a posibles vulneraciones a los DDHH o infracciones al DIH, así como aumentar la eficiencia de los programas de protección. | 13 | 4,6% | \$ 85.453 |
| Objetivo 2: Mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado para lograr la estabilización socioeconómica y contribuir al goce efectivo de los derechos de esta población. | 13 | 4,3% | \$ 479.096 |
| Objetivo 3: Contribuir a la reparación de las víctimas por los daños causados en el marco del conflicto armado para avanzar en el goce efectivo de los derechos de esta población. | 8 | 2,8% | \$ 131.027 |
| Objetivo 4: Mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política pública para las víctimas con el fin de fortalecer la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral. | 1 | 0,4% | \$ 0 |
| Total general | 35 | 12% | \$ 695.575 |

Fuente: Conpes 4031 de 2021.

Este Conpes 4031 y las acciones de enfoque diferencial de mujer y género contempladas se erigen en una oportunidad para responder a las facetas de género y a las necesidades específicas de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Resulta imperativo que en su puesta marcha se garantice articulación e integralidad en las acciones para lo cual la transversalización del enfoque de género en el ciclo de implementación de la política pública es necesario. Asimismo, es imprescindible que se garanticen y visibilicen los recursos destinados a tales acciones, a efectos de realizar un adecuado seguimiento.

2.2 El trazador presupuestal de Equidad para la Mujer

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” contempló en su artículo 221, la creación del Trazador Presupuestal para la Equidad de las Mujeres, a efectos de incorporar la perspectiva de género en el presupuesto público. La norma estableció que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación definirían un marcador de las asignaciones presupuestales dirigidas a la equidad de las mujeres, así como también la elaboración de un informe anual sobre los recursos apropiados y los resultados obtenidos con ellos.

En atención a ello, desde el año 2019 se vienen impartiendo directrices para la puesta en marcha del respectivo trazador presupuestal, tanto para los gastos de inversión como para los gastos de funcionamiento. Estas directrices han enfatizado en la importancia de implementar presupuestos sensibles al género como una herramienta de política pública dirigida a disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres, al tomar en cuenta las necesidades e impactos diferenciales del presupuesto entre los géneros. Para ello, se señala la necesidad de transversalizar el enfoque de género en todas las fases o etapas del presupuesto, desde la planeación hasta el monitoreo y evaluación¹⁹.

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación expidió la “Guía para la Inclusión del Enfoque de Género para las Mujeres en el Ciclo de Planeación de las Políticas Públicas” a través de la cual se presentan a las entidades públicas las orientaciones necesarias para la definición y marcación de los recursos con el trazador de Equidad de la Mujer²⁰. Esta guía también detalla las acciones que las entidades deben adelantar en el ciclo de planeación de la inversión pública para transversalizar el enfoque de género (tabla 5).

¹⁹ Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres, *Referentes Conceptuales de los Presupuestos con Perspectiva de Género*. Ciudad de México, 2014.

²⁰ Departamento Nacional de Planeación, Trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer. Guía para la Inclusión del Enfoque de Género para las Mujeres en el Ciclo de Planeación de las Políticas Públicas.

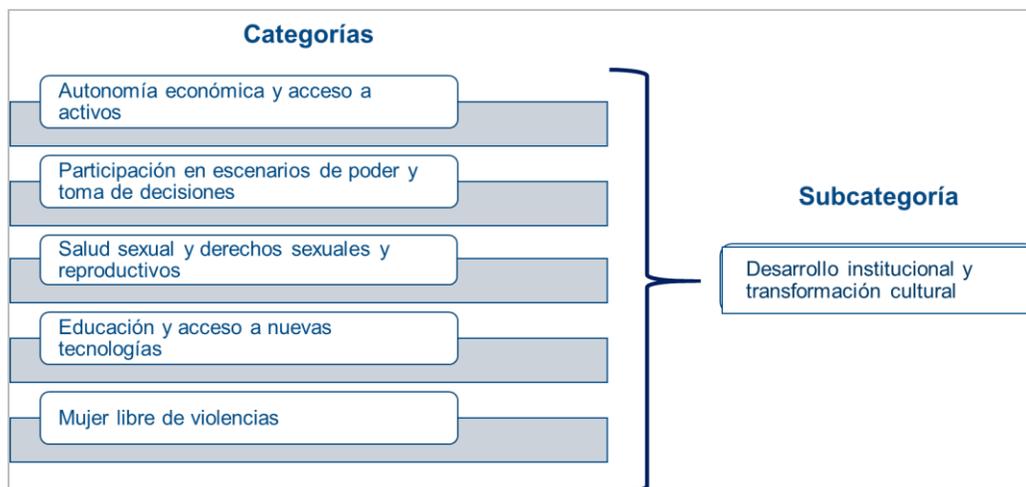
Tabla 5 Acciones para la identificación y uso del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los presupuestos sensibles al género.

| Etapa de planeación | Acciones a desarrollar |
|----------------------------|--|
| 1. Planeación | 1.1 Diagnósticos y análisis de género 1.2 Definición de objetivos con enfoque de género 1.3 Formulación de indicadores de género |
| 2. Programación | 2.1 Definición e identificación de los recursos disponibles y las fuentes de estos 2.2 Registro de los recursos asignados en los aplicativos dispuestos para ello |
| 3. Ejecución | 3.1 Implementación de actividades necesarias para alcances los objetivos de género planteados |
| 4. Seguimiento | 4.1 Monitoreo del logro de los objetivos y metas planteadas |

Fuente: DNP. Trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer. Guía para la Inclusión del Enfoque de Género para las Mujeres en el Ciclo de Planeación de las Políticas Públicas.

Es preciso considerar que para el registro de los recursos dirigidos a la equidad de la mujer se definieron 5 categorías y una subcategoría del trazador presupuestal, de acuerdo con las acciones que se implementan. La imagen 1 señala el detalle de tales categorías.

Imagen 1 Categorías y subcategorías del trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer



Fuente: DNP. Trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer. Guía para la Inclusión del Enfoque de Género para las Mujeres en el Ciclo de Planeación de las Políticas Públicas.

Según lo informado por el DNP y la CPEM, para promover la implementación de estas orientaciones se han emitido las siguientes circulares:

1. Circular 10-4 de 15 de julio de 2019 del DNP, dirigida a los jefes de las Oficinas de Planeación de las entidades públicas del orden nacional, Secretarios de Planeación de Departamentos, Distritos, Municipios y representantes legales de resguardos indígenas. Por medio de esta se informa del deber de registro de la información sobre programación presupuestal de recursos, aplicando los trazadores presupuestales, incluyendo el de género y víctimas.
2. Circular 18-4 de 18 de diciembre de 2019 del DNP, dirigida a los Representantes Legales, secretarios generales, ordenadores del gasto, coordinadores y usuarios del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas -SUIFP. Por medio de la cual se informan las recomendaciones para el cierre de la vigencia fiscal 2019 y el inicio de la ejecución 2020, incluyendo el registro y la focalización de recursos de los proyectos de inversión de las diferentes políticas transversales como equidad de la mujer y víctimas.
3. Circular externa 13 de 18 mayo de 2020 del DNP, dirigida a jefes de los Órganos y jefes de Oficinas de Planeación, o quienes hagan sus veces, de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN). Con asunto “Registro de información presupuestal de los trazadores presupuestales de que tratan los artículos 219, 220 y 221 de la Ley 1955 de 2019”.
4. Circular externa 033 de diciembre de 2020 del DNP, dirigida a jefes de los Órganos y jefes de Oficinas de Planeación, o quienes hagan sus veces, de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN). Con asunto “Registro de información presupuestal de los trazadores presupuestales de que tratan los artículos 219, 220 y 221 de la Ley 1955 de 2019”.
5. Circular 0028-4 del DNP, dirigida a representantes legales, secretarios generales, ordenadores de gasto, coordinadores y usuarios del sistema unificado de inversiones y finanzas públicas (SUIFP). Con asunto: cierre fiscal vigencia 2020 e inicio de ejecución de la vigencia 2021

Además, se reportó que llevaron a cabo espacios de orientación y formación sobre presupuestación sensible al género y uso de los trazadores.

3. Recursos destinados a la implementación del enfoque de género en la PAARIV

De acuerdo con la metodología planteada (ver *supra* 1), para la aproximación a los recursos de la PAARIV destinados a la transversalización del enfoque del género se realizó un análisis de los proyectos de inversión con recursos marcados tanto en el trazador presupuestal de Equidad para la Mujer como en el trazador presupuestal de víctimas, para las vigencias 2019 a 2021²¹. Como resultado de ello, se identificó que 33 proyectos de inversión que asignaron recursos a la PAARIV fueron a su vez marcados con el trazador de Equidad de la Mujer. Ello frente a un universo total de 106 proyectos marcados con el trazador de víctimas y de 64 proyectos marcados con el trazador de Equidad de la Mujer²².

De estos, 11 corresponden a proyectos con destinación exclusiva para la ejecución de la PAARIV, clasificados para este caso, como tipo 1; y, 22 corresponden a proyectos que contribuyeron a la implementación de esta y de otras políticas públicas y que, por tanto, atendieron a otros grupos de población, además de las víctimas, clasificados como tipo 2. Las tablas 6 y 7 exponen el detalle de los datos de los proyectos de inversión identificados para el análisis, clasificados como tipo 1 y tipo 2.

Tabla 6 Proyectos de inversión marcados con el trazador presupuestal de víctimas y de equidad para la mujer con destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2019-2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad | Proyecto | Vigencia | Vr. PAARIV | Vr. Equidad de la Mujer | Participación trazador EM en PAARIV |
|------------------------|---------------|----------|-------------|-------------------------|-------------------------------------|
| Artesanías de Colombia | 2018011000237 | 2020 | \$ 1.173,1 | \$ 31,2 | 3% |
| Defensoría del Pueblo | 2017011000181 | 2019 | \$ 18.892,9 | \$ 518,9 | 3% |
| | | 2021* | \$ 19.921,5 | \$ 300,0 | 2% |
| MINCIT | 2018011000381 | 2019* | \$ 16.185,8 | \$ 1.081,0 | 7% |

²¹ Cabe recordar que, según se anotó en la metodología, el periodo de análisis corresponde del 2019 al 2021, teniendo en cuenta que desde el año 2019 se encuentra en funcionamiento el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer.

²² La base de proyectos de inversión identificados con el trazador presupuestal de Equidad de la mujer, descargada de SPI a corte julio de 2021, contiene un número total de 61 proyectos de inversión, sin embargo se verificaron inconsistencias en dichos datos toda vez que no contenían el reporte de todos los proyectos de inversión identificados con el trazador presupuestal de Equidad para las Mujeres para todas las vigencias, así por ejemplo el proyecto de inversión 2017011000283 no se encontró en dicha base pese a estar marcado con el trazador de Equidad de la Mujer durante las vigencias 2019 a 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | | | | |
|---------------|---------------|-------------|----------------|--------------|-----|
| | | 2020 | \$ 16.034,8 | \$ 1.039,7 | 6% |
| | | 2021* | \$ 15.885,2 | \$ 1.000,0 | 6% |
| MSPS | 2018011000061 | 2020 | \$ 10.672,1 | \$ 4.512,3 | 42% |
| | | 2021 | \$ 13.000,0 | \$ 5.800,0 | 45% |
| PS | 2018011000621 | 2019* | \$ 183.988,1 | \$ 50.791,7 | 28% |
| | | 2020 | \$ 127.913,3 | \$ 80.146,5 | 63% |
| | | 2021** | \$ 10.248,6 | \$ - | 0% |
| | 2018011000649 | 2019* | \$ 39.996,1 | \$ 21.197,9 | 53% |
| | | 2020 | \$ 63.911,2 | \$ 36.962,8 | 58% |
| | 2020011000070 | 2021 | \$ 137.284,0 | \$ 87.861,8 | 64% |
| 2020011000071 | 2021 | \$ 25.000,0 | \$ 8.454,4 | 34% | |
| URT | 2018011000400 | 2020 | \$ 29.050,8 | \$ 6.260,8 | 22% |
| | | 2021 | \$ 30.931,6 | \$ 6.202,4 | 20% |
| | 2019011000064 | 2020 | \$ 141.351,2 | \$ 292,3 | 0% |
| | | 2021 | \$ 144.444,2 | \$ 270,5 | 0% |
| UARIV | 2017011000283 | 2019* | \$ 328.515,1 | \$ 718,5 | 0% |
| | | 2020* | \$ 584.432,3 | \$ 711,8 | 0% |
| | | 2021* | \$ 565.679,0 | \$ 412,0 | 0% |
| Total | | | \$ 2.524.511,0 | \$ 314.566,4 | 12% |

* Reportes de trazador de equidad de las mujeres no registrados en la base de datos de Equidad de la Mujer descargada de SPI con corte a julio de 2021. Dada la falta de datos, los valores se tomaron directamente del portal de consulta <https://spi.dnp.gov.co/>.

** Para la vigencia 2021 se verificó que respecto de este proyecto de inversión se registra el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en SPI pero sin asignación efectiva de recursos.

Tabla 7 Proyectos de inversión marcados con el trazador presupuestal de víctimas y de equidad para la mujer con destinación no exclusiva para víctimas. Vigencias 2019-2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad | Proyecto | Vigencia | Participación PAARIV en PI | Vr. PAARIV | Vr. Equidad de la Mujer(1) | Participación trazador EM en PAARIV |
|---------------|---------------|----------|----------------------------|--------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| ADR | 2018011000127 | 2019 | 18% | \$ 961,3 | \$ 415,3 | 43,2% |
| | | 2020 | 18% | \$ 664,9 | \$ 264,7 | 39,8% |
| | 2018011000152 | 2019* | 33% | \$ 7.044,6 | \$ 1.625,0 | 23,1% |
| | | 2020* | 21% | \$ 1.559,6 | \$ 968,9 | 62,1% |
| | | 2021* | 9% | \$ 3.500,0 | \$ - | 0,0% |
| 2020011000024 | 2021 | 25% | \$ 500,0 | \$ 154,5 | 30,9% | |
| 2020011000200 | 2021* | 33% | \$ 42.884,0 | \$ 8.232,8 | 19,2% | |
| ANT | 2017011000062 | 2019* | 73% | \$ 49.292,5 | \$ 3.467,2 | 7,0% |
| | | 2020 | 96% | \$ 48.697,2 | \$ 2.446,0 | 5,0% |
| | 2020011000016 | 2021 | 42% | \$ 51.647,5 | \$ 3.035,3 | 5,9% |
| ICBF | 2018011000428 | 2019 | 23% | \$ 22.901,6 | \$ 10.938,6 | 47,8% |
| | 2019011000028 | 2020 | 14% | \$ 20.032,3 | \$ 9.629,0 | 48,1% |
| | 2020011000157 | 2021 | 3% | \$ 4.762,9 | \$ 1.189,3 | 25,0% |
| Presidencia | 2018011000546 | 2019 | 38% | \$ 90,0 | \$ 90,0 | 100,0% |
| | | 2020 | 7% | \$ 220,4 | \$ 220,4 | 100,0% |
| | 2020011000224 | 2021 | 7% | \$ 224,7 | \$ 224,7 | 100,0% |
| PS | 2018011000368 | 2020 | 29% | \$ 675.978,9 | \$ 539.567,6 | 79,8% |
| | | 2021 | 33% | \$ 792.945,0 | \$ 535.123,8 | 67,5% |
| | 2018011000548 | 2020 | 69% | \$ 19.640,4 | \$ 6.099,2 | 31,1% |
| | | 2021 | 51% | \$ 13.305,0 | \$ 13.305,0 | 100,0% |
| | 2018011000647 | 2019* | 78% | \$ 28.105,4 | \$ 838,1 | 3,0% |
| | 2020 | 95% | \$ 45.313,7 | \$ 29.682,5 | 65,5% | |
| FUNTIC | 2018011000080 | 2019* | 2% | \$ 512,8 | \$ 12,2 | 2,4% |
| | | 2020 | 2% | \$ 476,8 | \$ 61,1 | 12,8% |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | | | | | |
|-----------------|---------------|-------|-----|---------------|---------------|-------|
| MADR | 2018011000229 | 2021* | 1% | \$ 472,4 | \$ 50,0 | 10,6% |
| | | 2019 | 79% | \$ 195.376,2 | \$ 45.945,3 | 23,5% |
| | | 2020 | 75% | \$ 15.303,3 | \$ 10.245,3 | 66,9% |
| | | 2021 | 36% | \$ 17.882,2 | \$ 5.418,9 | 30,3% |
| Min. Cultura | 2018011000520 | 2019* | 26% | \$ 715,1 | \$ 9,8 | 1,4% |
| | | 2020 | 23% | \$ 704,7 | \$ 35,4 | 5,0% |
| | | 2021* | 8% | \$ 698,1 | \$ 8,0 | 1,1% |
| | 2019011000173 | 2020 | 3% | \$ 311,9 | \$ 8,0 | 2,6% |
| | 2020011000095 | 2021 | 1% | \$ 309,0 | \$ 2,2 | 0,7% |
| MEN | 2018011001144 | 2020* | 2% | \$ 33.865,1 | \$ 335,5 | 1,0% |
| | | 2021 | 2% | \$ 38.549,2 | \$ 385,4 | 1,0% |
| | 2019011000157 | 2021 | 26% | \$ 15.917,3 | \$ 1.541,9 | 9,7% |
| | 2019011000178 | 2020 | 1% | \$ 2.911,2 | \$ 49,3 | 1,7% |
| | | 2021 | 7% | \$ 11.209,4 | \$ 514,6 | 4,6% |
| Total general | | | | \$2.165.486,5 | \$1.232.140,5 | 56,9% |

Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

(1) En el caso de los proyectos clasificados como tipo 2 el valor total del trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer se ponderó por la participación de la política de víctimas en el respectivo de proyecto. Lo anterior, por cuanto el valor del trazador de Equidad de la Mujer se reporta a nivel de proyecto y, por tanto, no coincide necesariamente con el valor de la PAARIV.

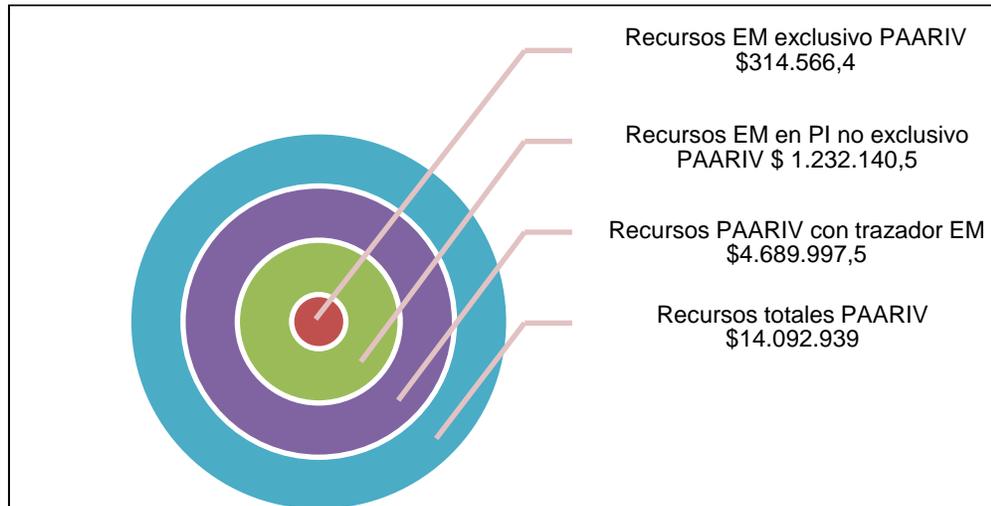
* Reportes de trazador de equidad de las mujeres no registrados en la base de datos de Equidad de la Mujer descargada de SPI con corte a julio de 2021. Dada la falta de datos, los valores se tomaron directamente del portal de consulta <https://spi.dnp.gov.co/>.

A partir de esta información se estimó que el monto total recursos destinados a la transversalización del enfoque de género en la PAARIV, para las vigencias 2019 a 2021, ascendió a \$314.566,4 millones (pesos constantes de 2021), recursos provenientes de proyectos de inversión exclusivos para la atención de población víctima. Adicionalmente, se identificaron \$1.232.140,5 millones (pesos constantes de 2021) marcados con el trazador de Equidad de la Mujer que hacen parte de proyectos de inversión que atienden a víctimas, aunque no de manera exclusiva, y, por tanto, si bien pueden impulsar acciones para la transversalización del enfoque de género en la PAARIV, no se tiene certeza sobre ello. En suma, se estimaron \$1.546.706,9 millones (pesos constantes de 2021) marcados con trazador de EM en los proyectos de víctimas.

Estos recursos equivalen al 33% del total de los recursos que los proyectos de inversión marcados con los trazadores destinaron a la PAARIV (\$4.689.997,5 millones de pesos constantes de 2021). Sin embargo, debe considerarse que el monto total de recursos de inversión asignados a la PAARIV durante las vigencias 2019 a 2021-proveniente tanto de los proyectos con el marcador de Equidad de la Mujer, como de aquellos sin este marcador- fue de \$14.092.939 millones, de manera que los valores del trazador presupuestal de EM en la política corresponden al 11% de esta, pero solo el 2% corresponden a recursos del trazador de EM en proyectos exclusivos para víctimas (Gráfico 1).

Gráfica 1 Recursos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas. Vigencias 2019-2021.

Valores en millones de pesos de 2021.



Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

Si se comparan los datos del trazador de EM en concurrencia con el trazador de víctimas, con los valores de inversión totales asociados al trazador de EM reportados en el Segundo Informe al Congreso del Trazador Presupuestal de Equidad de la Mujer, se observa una participación del primero en el segundo del 19% (tabla 8).

Tabla 8 Comparativo de recursos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas y recursos totales del trazador de Equidad de la Mujer. Vigencias 2019-2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Año | Trazador EM | Trazador EM en PAARIV | EM Exclusivo PAARIV | % de EM | EM PAARIV + otras políticas | % de EM |
|--------------|---------------------|-----------------------|---------------------|-----------|-----------------------------|------------|
| 2019 | \$ 1.429.245 | \$ 137.649 | \$ 74.308 | 5% | \$ 63.342 | 4% |
| 2020 | \$ 3.440.812 | \$ 729.570 | \$ 129.957 | 4% | \$ 599.613 | 17% |
| 2021 | \$ 3.214.077 | \$ 679.487 | \$ 110.301 | 3% | \$ 569.186 | 18% |
| Total | \$ 8.084.134 | \$ 1.546.707 | \$ 314.566 | 4% | \$1.232.141 | 15% |

Fuente: elaboración propia con base en CPEM – Segundo Informe al Congreso de la República. Trazador Presupuestal para la Equidad de las Mujeres y SPI.

En la interpretación de estos datos es preciso considerar que, como lo ha advertido la Unidad para las Víctimas a la Contraloría General de la República, la entidad no ha identificado “un presupuesto específico asignado para la transversalización del enfoque de género en cada una de las dependencias de la entidad” y tampoco



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

emplea el trazador presupuestal de Equidad para la Mujer para identificar o desagregar presupuestalmente las actividades del Modelo de Enfoque Diferencial y de Género de la UARIV²³. Lo anterior, pese a que la Resolución 3557 de 2018 de la UARIV, por medio de la cual se establecen los lineamientos de dicho Modelo, señala que este tiene como alcance eliminar prejuicios de discriminación y promover la igualdad, entre otros factores, debido al género²⁴. Esto supone que parte de los recursos destinados al enfoque de género en la política de víctimas no han sido identificados con el trazador de EM, ni de alguna otra forma.

Asimismo, como se detallará en los siguientes apartados, los criterios para el uso del trazador presupuestal de Equidad para la Mujer no son uniformes en las diferentes entidades del SNARIV, y se constata que, en algunas ocasiones, su uso no responde a una presupuestación sensible al género que identifique brechas y contemple acciones específicas para su abordaje. De manera que no todos los recursos reportados en la PAARIV con el trazador de EM corresponden efectivamente a la transversalización del enfoque de género.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el 79,7% de los recursos corresponde a proyectos de inversión no exclusivos para la atención y reparación de la población víctima y que, por tanto, no aseguran necesariamente un enfoque diferencial para las víctimas del conflicto armado. En estos proyectos, el monto del trazador de EM es un aproximado calculado a partir de la participación porcentual de la PAARIV en el respectivo proyecto de inversión.

Por lo anterior, el monto total estimado que se reporta en este informe es una aproximación útil para identificar el avance y los retos en la incorporación de la perspectiva de género en el ciclo de inversión para la atención y reparación a víctimas, pero no se trata de un valor exacto sino indicativo, precisamente, por las limitaciones identificadas en la calidad de los datos presupuestales para la Equidad de la Mujer.

Sin perjuicio de ello, un análisis desagregado por vigencias evidencia que el monto de recursos asignado al trazador de Equidad de la Mujer en la PAARIV tuvo un crecimiento significativo entre el año 2019 a 2020, del 430%, así como también aumentó el número de proyectos de inversión que incluyen el trazador, pasando de

²³ Unidad para las Víctimas, radicado: 202172011545981 de 30 de abril de 2021.

²⁴ Unidad para las Víctimas, Resolución No. 3557 de 6 de agosto de 2018, "Por medio de la cual se deroga la Resolución No. 00758 de 2014 y se establecen lineamientos para la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género".



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

14 a 22. No obstante, el número de entidades solo aumentó de 11 a 14. Para el año 2021 se observa una caída del 7 % en los valores asignados, pero un aumento en el número de proyectos de inversión y entidades que emplean el trazador de Equidad de la Mujer. Este comportamiento es similar para los recursos del trazador de EM en proyectos exclusivos y no exclusivos para víctimas, aunque llama la atención que para el año 2019 el monto de recursos correspondientes a proyectos exclusivos de la política fue mayor al de los no exclusivos, tendencia que se revirtió para los años 2020 y 2021 (tablas 9, 10 y 11)

Tabla 9 Recursos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en proyectos de inversión exclusivos para víctimas con detalle de número de entidades y proyectos con marcador. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Año | Vr. PAARIV (1) | No. de PI (2) | No. de entidades | EM exclusivo PAARIV (3) | No. de PI (4) | No. de entidades |
|--------------|---------------------|---------------|------------------|-------------------------|---------------|------------------|
| 2019 | \$ 2.236.782 | 50 | 22 | \$ 74.308 | 5 | 4 |
| 2020 | \$ 2.040.455 | 49 | 22 | \$ 129.957 | 8 | 6 |
| 2021 | \$ 2.039.609 | 47 | 21 | \$ 110.301 | 9 | 6 |
| Total | \$ 6.316.846 | 59* | 23* | \$ 314.566 | 11* | 7* |

Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

(1) Valor total del trazador presupuestal de víctimas en proyectos exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021.

(2) Número total de proyectos de inversión con trazador presupuestal de víctimas tipo 1 o exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021

(3) Valor total del trazador presupuestal de equidad de la mujer en los proyectos exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021.

(4) Número total de proyectos de inversión exclusivos para víctimas con trazador presupuestal de equidad de la mujer, vigencias 2019 a 2021

* Valores no acumulables por cuanto un mismo proyecto de inversión o una misma entidad en diferentes vigencias pudo utilizar el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer y de víctimas.

Tabla 10 Recursos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en proyectos de inversión no exclusivos para víctimas con detalle de número de entidades y proyectos con marcador. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Año | Vr. PAARIV (1) | No. de PI (2) | No. de entidades | EM no exclusivo PAARIV (3) | No. de PI (4) | No. de entidades |
|--------------|---------------------|---------------|------------------|----------------------------|---------------|------------------|
| 2019 | \$ 2.867.556 | 36 | 14 | \$ 63.342 | 9 | 7 |
| 2020 | \$ 2.294.720 | 36 | 13 | \$ 599.613 | 14 | 9 |
| 2021 | \$ 2.613.817 | 34 | 14 | \$ 569.186 | 15 | 9 |
| Total | \$ 7.776.093 | 47* | 15* | \$ 1.232.141 | 22* | 9* |

Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

(1) Valor total del trazador presupuestal de víctimas en proyectos no exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021.

(2) Número total de proyectos de inversión con trazador presupuestal de víctimas en proyectos no exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(3) Valor total del trazador presupuestal de equidad de la mujer en los proyectos no exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021.

(4) Número total de proyectos de inversión no exclusivos para víctimas con trazador presupuestal de equidad de la mujer, vigencias 2019 a 2021

* Valores no acumulables por cuanto un mismo proyecto de inversión o una misma entidad en diferentes vigencias pudo utilizar el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer y de víctimas.

Tabla 11 Recursos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en proyectos de inversión exclusivos y no exclusivos para víctimas con detalle de número de entidades y proyectos con marcador. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Año | Vr. PAARIV (1) | No. de PI (2) | No. de entidades | EM exclusivo y PAARIV (3) | No. de PI (4) | No. de entidades | % EM en PAARIV |
|--------------|-----------------------|---------------|------------------|---------------------------|---------------|------------------|----------------|
| 2019 | \$ 5.104.337,5 | 86 | 14 | \$ 137.649 | 14 | 11 | 2,7% |
| 2020 | \$ 4.335.174,9 | 85 | 29 | \$ 729.570 | 22 | 14 | 16,8% |
| 2021 | \$ 4.653.426,6 | 81 | 29 | \$ 679.487 | 24 | 14 | 14,6% |
| Total | \$14.092.939,1 | 106* | 30* | \$ 1.546.707 | 33* | 15* | 11,0% |

Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

(1) Valor total del trazador presupuestal de víctimas en proyectos exclusivos y no exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021.

(2) Número total de proyectos de inversión con trazador presupuestal de víctimas en proyectos exclusivos y no exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021

(3) Valor total del trazador presupuestal de equidad de la mujer en los proyectos exclusivos y no exclusivos para víctimas, vigencias 2019 a 2021.

(4) Número total de proyectos de inversión exclusivos y no exclusivos para víctimas con trazador presupuestal de equidad de la mujer, vigencias 2019 a 2021

* Valores no acumulables por cuanto un mismo proyecto de inversión o una misma entidad en diferentes vigencias pudo utilizar el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer y de víctimas.

La evolución en el uso del trazador presupuestal de equidad para la mujer en la PAARIV guarda relación con el comportamiento general del trazador de género en materia de inversión. Así, de acuerdo con el Segundo Informe al Congreso de la República del Trazador Presupuestal de Equidad de la Mujer, de 2019 a 2020 los recursos focalizados para el cierre de brechas de género aumentaron en un 150,3%; en tanto que para el año 2021 se registró una disminución del 2,9%²⁵.

Aumento inicial que puede explicarse por los esfuerzos del DNP y la CPEM, durante la vigencia 2019, para dar a conocer el trazador presupuestal entre las diferentes entidades públicas, y porque justamente para la vigencia 2020 muchas entidades empezaron a emplear el trazador. De manera que tal aumento no comporta, necesariamente, un crecimiento en los recursos destinados al enfoque de género en la PAARIV. En su lugar, resulta indicativo de la puesta en marcha del trazador de EM por parte de más entidades del SNARIV.

²⁵ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Segundo Informe al Congreso de la República. Trazador Presupuestal para la Equidad de las Mujeres, 2021.

Por otra parte, llama la atención que, a nivel de entidades, el 91,16% de los recursos orientados a la equidad de la mujer se asocia a proyectos de inversión de PS y, seguido de ello, el 3,98% proviene del MADR; el 4,85% restante se distribuye entre 13 entidades con valores que fluctúan entre el 0,002% y el 1,4%. La tabla No. 12 expone el detalle de los valores por entidades.

Tabla 12 Recursos de la PAARIV identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer por entidad. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad | Trazador EM | | Trazador EM | | Trazador EM | | Total |
|------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| | 1 (1) | 2 (2) | 1 (1) | 2 (2) | 1 (1) | 2 (2) | |
| ADR | | \$ 2.040,3 | | \$ 1.233,6 | | \$ 8.387,4 | \$ 11.661,2 |
| ANT | | \$ 3.467,2 | | \$ 2.446,0 | | \$ 3.035,3 | \$ 8.948,4 |
| Defensoría | \$ 518,9 | | | | \$ 300,0 | | \$ 818,9 |
| ICBF | | \$10.938,6 | | \$ 9.629,0 | | \$ 1.189,3 | \$ 21.756,8 |
| Presidencia | | \$ 90,0 | | \$ 220,4 | | \$ 224,7 | \$ 535,1 |
| Artesanías de Colombia | | | \$ 31,2 | | | | \$ 31,2 |
| PS | \$ 71.989,7 | \$ 838,1 | \$117.109,3 | \$575.349,3 | \$ 96.316,2 | \$548.428,8 | \$ 1.410.031,3 |
| FUNTIC | | \$ 12,2 | | \$ 61,1 | | \$ 50,0 | \$ 123,4 |
| MADR | | \$45.945,3 | | \$ 10.245,3 | | \$ 5.418,9 | \$ 61.609,4 |
| MINCIT | \$ 1.081,0 | | \$ 1.039,7 | | \$ 1.000,0 | | \$ 3.120,7 |
| Min. Cultura | | \$ 9,8 | | \$ 43,4 | | \$ 10,1 | \$ 63,4 |
| MEN | | | | \$ 384,8 | | \$ 2.441,9 | \$ 2.826,6 |
| MSPS | | | \$ 4.512,3 | | \$ 5.800,0 | | \$ 10.312,3 |
| URT | | | \$ 6.553,1 | | \$ 6.472,9 | | \$ 13.025,9 |
| UARIV | \$ 718,5 | | \$ 711,8 | | \$ 412,0 | | \$ 1.842,3 |
| Total | \$ 74.308,0 | \$63.341,5 | \$129.957,4 | \$599.612,8 | \$110.301,1 | \$569.186,2 | \$ 1.546.706,9 |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

(1) Proyectos de inversión exclusivos para población víctima o clasificados tipo 1.

(2) Proyectos de inversión no exclusivos para población víctima o clasificados tipo 2. Respecto estos proyectos el valor total del trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer se ponderó por la participación de la política de víctimas en el respectivo de proyecto.

En el caso de PS, los recursos corresponden a 7 proyectos de inversión, 3 de ellos no exclusivos de la política de víctimas, aunque contribuyen a la garantía de los derechos de esta población. Sin embargo, en cuanto a la efectiva inclusión de la perspectiva de género en tales proyectos cabe considerar que, conforme lo indicó el PS a la Contraloría General de la República, “en algunos proyectos no hay acciones diferenciales específicamente de género” y que el trazador se emplea teniendo como criterio la existencia de mujeres beneficiarias de la oferta²⁶.

²⁶ Oficio No. S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021, de PS suscrito por Catalina Isabel Aragón Arriaga, Coordinadora GIT Enfoque Diferencial.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Esta circunstancia pone de presente que el uso del trazador de EM no refleja, necesariamente, la inclusión de acciones de género en la oferta institucional. Por el contrario, sugiere que el etiquetado en el presupuesto se está usando como un contador de mujeres que acceden a los programas, y no como una herramienta para promover la igualdad de género. Además, como se verá en el apartado 3.1.1, el enfoque de género no se ha transversalizado en el ciclo de formulación y ejecución de los proyectos y, por tanto, no se tiene claridad sobre las barreras que afectan a mujeres y sobre las acciones adoptar al respecto.

Cabe hacer una mención particular al proyecto BPIN 2018011000368: “Implementación de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional - FIP nacional”, que concentra el 69,48% del presupuesto de equidad para la mujer en la PAARIV. Este proyecto se ejecuta a través de tres programas no exclusivos para víctimas:

- i) “Más Familias en Acción”, que provee transferencias monetarias en salud y educación para la atención de niños, niñas y adolescentes de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad;
- ii) “Jóvenes en Acción” – JeA, a través del cual se transfieren recursos a los jóvenes bachilleres en situación de pobreza y vulnerabilidad para su formación en educación superior;
- iii) “Ingreso para la Prosperidad Social” – IS, “dirigida a los jefes de hogar o cónyuges pertenecientes a familias pobres y vulnerables con rezago escolar”²⁷.

De acuerdo con lo indicado por PS a la CGR en el marco de la elaboración de este *Informe*, en implementación del componente de bienestar comunitario de “Más Familias en Acción” se han desarrollado acciones para la prevención de las violencias basadas en género²⁸. Y, mediante “Jóvenes en Acción” se sigue contribuyendo al objetivo establecido en el CONPES 3784 de 2013 de “fortalecer la articulación institucional y la oferta dirigida a mujeres víctimas del conflicto armado” a través del indicador “porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran inscritas en Jóvenes en Acción”²⁹. No obstante, también se informó, que tales programas no cuentan con diagnósticos sensibles al género que permitan identificar brechas en el goce de los derechos de las mujeres y de

²⁷ Resumen Ejecutivo proyecto 2018011000368 “Implementación de transferencias monetarias para población vulnerable a nivel nacional - FIP nacional”.

²⁸ Oficio No. S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021, de PS suscrito por Catalina Isabel Aragón Arriaga, Coordinadora GIT Enfoque Diferencial.

²⁹ *Ibidem*.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

población OSIGD; así como tampoco se han formulado objetivos explícitos para avanzar hacia la igualdad de género³⁰.

En este sentido, si bien las acciones reportadas contribuyen a garantizar los derechos de la mujer, de cara a la efectiva promoción de la igualdad de género es deseable avanzar hacia diagnósticos para identificar los impactos de estos programas en las mujeres. En efecto, estudios recientes sobre transferencias monetarias condicionadas y enfoque de género sugieren la necesidad de evaluar las posibles cargas para las mujeres, especialmente las rurales, que pueden generar las condiciones establecidas en programas de este tipo³¹.

Así, por ejemplo, un estudio de caso realizado en Perú respecto del programa “Juntos” reveló que las condiciones para el giro de los recursos monetarios significan, en la práctica implican costos ocultos para las mujeres, tales como caminar y llevar a los NNA a los centros médicos y educativos, esperar por la atención en tales centros y atender a los funcionarios encargados del programa, hechos que en el área rural se traducen en subir y bajar por las montañas de los Andes bajo el sol, la lluvia, el frío y la niebla³². En este sentido, dicho estudio pone de presente que, si bien los programas de transferencias monetarias son herramientas poderosas para la superación de la pobreza, parte de su eficiencia se basa en el tiempo y el trabajo no remunerado de las mujeres.

Ahora bien, respecto de los recursos del trazador presupuestal de EM en la PAARIV que provienen del MADR, estos se vinculan al proyecto de inversión BPIN 2018011000229: “Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural nacional”. Este proyecto tiene como objetivo reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda y se dirige tanto a población víctima como no víctima. De acuerdo con los datos de SIRECI, mediante estos recursos se implementan los indicadores de género vinculados a la vivienda rural (A.G.8 y A.G.9)³³.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Ver, entre otros, Tara Cookson, *Unjust Conditions. Women’s work and the hidden cost of cash transfer programs*, University of California Press, 2018; Corina Rodríguez Enríquez, *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?*, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo N° 109, 2011.

³² Tara Cookson, *Unjust Conditions. Women’s work and the hidden cost of cash transfer programs*, *op. cit.*

³³ Rendición SIRECI, 30 de junio de 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sin embargo, la labor de seguimiento realizada por la Contraloría General de la República ha evidenciado que, para el año 2020, el MADR sólo avanzó en el 1,3% de la meta de género en materia de mejoramientos de vivienda; aunque, en materia de viviendas nuevas, los datos registrados en SIPO dan cuenta de que para el año 2020 se entregaron “1362 viviendas nuevas entregadas a mujeres cabeza de hogar que corresponden al 53% del total de viviendas nuevas entregadas en lo corrido del año”³⁴. Esta situación confirma lo advertido previamente, frente a la relación contingente entre el uso del trazador de EM y la implementación efectiva de acciones en materia de equidad género.

Por otra parte, en relación con la categoría del trazador presupuestal de EM a la que corresponden los recursos identificados, se tiene que el 96,54% se vincula a “autonomía económica y acceso a activos”; el 2,23% a “mujer libre de violencias”; y, el 1% se divide entre las demás categorías. En el caso específico de los recursos del trazador de EM exclusivos para víctimas, el 95,9% corresponde a la categoría “Autonomía económica y acceso a activos”, el 4% a la categoría “Mujer libre de violencias”, y el 0,1% a la subcategoría “Mujer libre de violencias - Desarrollo institucional y transformación cultural” (tabla 13).

Tabla 13 Recursos de la PAARIV identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer por categoría del trazador. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Categoría EM | Trazador EM 1 (1) | Trazador EM 2 (2) | Total trazador EM | Peso porcentual |
|--|-------------------|--------------------|---------------------|-----------------|
| Autonomía económica y acceso a activos | \$ 301.593 | \$1.191.610 | \$ 1.493.203 | 96,5408% |
| Autonomía económica y acceso a activos - Desarrollo institucional y transformación cultural | \$ - | \$ 12.795 | \$ 12.795 | 0,8272% |
| Educación y acceso a nuevas tecnologías | \$ - | \$ 5.535 | \$ 5.535 | 0,3579% |
| Educación y acceso a nuevas tecnologías - Desarrollo institucional y transformación cultural | \$ - | \$ 12 | \$ 12 | 0,0008% |
| Mujer libre de violencias | \$ 12.673 | \$ 21.857 | \$ 34.531 | 2,2325% |
| Mujer libre de violencias - Desarrollo institucional y transformación cultural | \$ 300 | \$ 131 | \$ 431 | 0,0279% |
| Participación en los escenarios de poder y toma de decisiones - Desarrollo institucional y transformación cultural | \$ - | \$ 188 | \$ 188 | 0,0122% |
| Salud y derechos sexuales y reproductivos | \$ - | \$ 8 | \$ 8 | 0,0005% |
| Salud y derechos sexuales y reproductivos - Desarrollo institucional y transformación cultural | \$ - | \$ 4 | \$ 4 | 0,0003% |
| Total | \$ 314.566 | \$1.232.140 | \$ 1.546.707 | 100,00% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

(1) Proyectos de inversión exclusivos para población víctima o clasificados tipo 1.

³⁴ Información disponible en SIPO. Consultado 2 de septiembre de 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(2) Proyectos de inversión no exclusivos para población víctima o clasificados tipo 2. Respecto estos proyectos el valor total del trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer se ponderó por la participación de la política de víctimas en el respectivo de proyecto.

Desde la perspectiva de los componentes de la política de víctimas, el 69,63% de los recursos clasificados con el trazador de EM se concentra en educación y salud (financiadas con recursos diferentes al SGP), lo que se explica, precisamente, por el proyecto de inversión BPIN 2018011000368 “Implementación de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional - FIP nacional”, señalado anteriormente, que se materializa a través de “Familias en Acción” y “Jóvenes en Acción”, cuyo fin principal es la entrega de recursos para promover la educación y salud de los NNA y jóvenes, pero no para promover directamente el empoderamiento de las mujeres, aunque pueda contribuir a ello.

Seguido de ello, el componente empleo y generación de ingresos agrupa el 13,92% de los recursos y es al que más entidades del SNARIV reportan recursos del trazador de EM. En concreto, se trata de 5 entidades: la Agencia de Desarrollo Rural, Prosperidad Social, la Unidad de Restitución de Tierras, Artesanías de Colombia y Ministerio de Comercio.

En tercer lugar, el componente de vivienda agrupa cerca del 6% de los recursos, a través de 3 proyectos de inversión, uno de ellos corresponde al proyecto de inversión BPIN 2018011000229: “Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural nacional” indicado en precedencia, y los otros dos proyectos son el PS. La tabla No. 14 expone el detalle de la distribución de los recursos por componentes.

Tabla 14 Recursos de la PAARIV identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer por componente de la PAARIV. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Componente PAARIV | Trazador EM 1 (1) | Trazador EM 2 (2) | Total trazador EM | Peso porcentual | No. de entidades | No. de PI |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------|------------------|-----------|
| Alimentación | \$ 55.103 | \$ 19.404 | \$ 74.508 | 4,82% | 1 | 5 |
| Retornos - Reubicación | \$ 44.041 | \$ - | \$ 44.041 | 2,85% | 1 | 2 |
| Educación Otras fuentes | \$ - | \$ 524.598 | \$ 524.598 | 33,92% | 3 | 5 |
| Salud Otras Fuentes | \$ - | \$ 552.323 | \$ 552.323 | 35,71% | 1 | 1 |
| Orientación, Información y Acompañamiento | \$ 819 | \$ - | \$ 819 | 0,05% | 1 | 1 |
| Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras | \$ 563 | \$ 8.948 | \$ 9.511 | 0,61% | 3 | 4 |
| Empleo y Generación de Ingresos | \$ 173.092 | \$ 42.182 | \$ 215.274 | 13,92% | 5 | 10 |
| Garantías de No Repetición | \$ - | \$ 21.757 | \$ 21.757 | 1,41% | 1 | 3 |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | | | | | |
|-------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|----------------|-----------|-----------|
| Medidas de Satisfacción | \$ 1.842 | \$ 63 | \$ 1.906 | 0,12% | 1 | 3 |
| Rehabilitación | \$ 10.312 | \$ - | \$ 10.312 | 0,67% | 2 | 2 |
| Vivienda | \$ 28.793 | \$ 61.609 | \$ 90.403 | 5,84% | 2 | 3 |
| Educación Superior | \$ - | \$ 721 | \$ 721 | 0,05% | 1 | 1 |
| Enfoque Diferencial | \$ - | \$ 535 | \$ 535 | 0,03% | 1 | 2 |
| Total | \$ 314.566 | \$1.232.140 | \$1.546.707 | 100,00% | NA | NA |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

En suma, el análisis de los recursos reportados en el trazador de EM, tanto aquellos exclusivos para la atención y reparación a víctimas, como aquellos que podrían ocasionalmente orientarse a la población víctima, para las vigencias 2019 a 2021 reflejan:

- a. Una escasa implementación de acciones para la equidad de la mujer y el enfoque de género en la política de víctimas toda vez que, desde la perspectiva presupuestal, los recursos identificados para ello ascienden al 11%, y apenas al 2% en el caso de los proyectos de inversión exclusivos para víctimas.
- b. Un escaso uso del trazador de EM en las entidades del SNARIV, pues de las 30 entidades del nivel nacional que, para las vigencias 2019 a 2021, asignaron recursos a víctimas, solo 15 utilizaron el trazador de Equidad de la Mujer; y de 106 proyectos de inversión con recursos vigentes para víctimas, en solo 33 se asignaron recursos para la Equidad de la Mujer.
- c. Deficiencias en la calidad del uso del trazador de EM pues se constató que programas que no cuentan con acciones diferenciales de género, han sido marcados con dicho trazador. Situación que sugiere que el etiquetado en el presupuesto se está usando como un contador de mujeres que acceden a los programas, y no como una herramienta para promover la igualdad de género. De hecho, el 70% de los recursos identificados con el trazador de EM en la PAARIV se asocia a un proyecto de inversión respecto del cual se informó que no contaba con diagnósticos específicos de género para identificar brechas y acciones al respecto.
- d. Dificultades en los sistemas de información presupuestal para identificar los recursos de la política de víctimas que contribuyen al enfoque de género pues en aquellos proyectos de inversión no exclusivos para víctimas no se puede determinar con certeza si los recursos asignados al trazador de EM efectivamente benefician a las víctimas. Este aspecto es de importancia considerable si se tiene en cuenta que el 79% de los recursos identificados con marcación del trazador de EM y a su vez con marcación de víctimas, corresponden a proyectos no exclusivos para víctimas.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En los siguientes apartados se analizarán los recursos reportados en el trazador presupuestal de EM en los componentes de restitución de tierras, generación de ingresos, y rehabilitación, a efectos de identificar si estos reflejan una presupuestación con enfoque de género que apunte al cierre de brechas y que contribuya a la transversalización de la perspectiva de género en la política de atención y reparación a víctimas. Asimismo, se analizará la inclusión del enfoque de género en la medida de indemnización a efectos de dilucidar la falta de empleo del trazador presupuestal y su correspondencia, o no, con la ausencia de enfoque de género en la medida.

3.1 Recursos destinados a la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV en el componente de generación de ingresos

Durante las vigencias 2019 a 2021, doce proyectos de inversión fueron clasificados con el trazador de víctimas en el componente de empleo y generación de ingresos y con el trazador de EM. Los valores asociados a la PAARIV en estos proyectos de inversión ascendieron a \$525.077,4 millones (pesos constantes de 2021), en tanto que para el trazador de EM fueron de \$215.274,6 millones (pesos constantes de 2021). El 80,4% de los recursos proviene de 7 proyectos de inversión que destinaron recursos de manera exclusiva para la población víctima, en tanto que el 19,6% restante deriva de 5 proyectos de inversión que atendieron tanto a población víctima como a otros grupos poblacionales. Las tablas 15 y 16 presentan el detalle de esta información.

Tabla 15 Recursos de la PAARIV – generación de ingresos identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Proyectos de inversión con destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad / Proyecto | Nombre proyecto | Año | Vr. PAARIV GI | Vr. EM | % EM |
|-------------------------------|---|------|---------------|-------------|------|
| Artesanías de Colombia | | | | | |
| 2018011000237 | Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país nacional | 2020 | \$ 1.173,1 | \$ 31,2 | 3% |
| PS | | | | | |
| 2018011000621 | Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales, a nivel nacional | 2019 | \$ 42.782,5 | \$11.810,5* | 28% |
| | | 2020 | \$ 47.584,1 | \$29.814,7* | 63% |
| 2018011000649 | Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional | 2019 | \$ 15.757,6 | \$ 8.351,6* | 53% |
| | | 2020 | \$ 53.387,4 | \$30.876,4* | 58% |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | | | | |
|---------------|--|------|--------------------|--------------------|------------|
| 2020011000070 | Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado en condiciones de vulnerabilidad, a nivel Nacional | 2021 | \$106.515,0 | \$68.169,6* | 64% |
| 2020011000071 | Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico, a nivel Nacional | 2021 | \$ 19.255,9 | \$ 8.454,4 | 44% |
| MINCIT | | | | | |
| 2018011000381 | Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional | 2019 | \$ 16.185,8 | \$ 1.081,0 | 7% |
| | | 2020 | \$ 16.034,8 | \$ 1.039,7 | 6% |
| | | 2021 | \$ 15.885,2 | \$ 1.000,0 | 6% |
| URT | | | | | |
| 2018011000400 | Implementación programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional | 2020 | \$ 29.050,8 | \$ 6.260,8 | 22% |
| | | 2021 | \$ 30.931,6 | \$ 6.202,4 | 20% |
| Total | | | \$394.544,0 | \$173.092,3 | 44% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

*Se ponderó el valor a nivel de componente de generación de ingresos de la política de víctimas.

Tabla 16 Recursos de la PAARIV – generación de ingresos identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Proyectos de inversión sin destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad / Proyecto | Nombre proyecto | Año | Vr. PAARIV GI | Vr. EM | % EM |
|--------------------|---|------|--------------------|--------------------|------------|
| ADR | | | | | |
| 2018011000127 | Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional | 2019 | \$ 961,3 | \$ 415,3 | 43% |
| | | 2020 | \$ 664,9 | \$ 264,7 | 40% |
| 2020011000024 | Fortalecimiento de las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios y sus organizaciones, en el territorio Nacional | 2021 | \$ 500,0 | \$ 154,5 | 31% |
| 2018011000152 | Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional* | 2019 | \$ 7.044,6 | \$ 1.625,0 | 23% |
| | | 2020 | \$ 1.559,6 | \$ 968,9 | 62% |
| | | 2021 | \$ 3.500,0 | \$ - | 0% |
| 2020011000200 | Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel Nacional | 2021 | \$ 42.884,0 | \$ 8.232,8 | 19% |
| PS | | | | | |
| 2018011000647 | Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional | 2019 | \$ 28.105,4 | \$ 838,1 | 3% |
| | | 2020 | \$ 45.313,7 | \$ 29.682,5 | 66% |
| Total | | | \$130.533,4 | \$ 42.181,8 | 32% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.



Estos recursos representan el 22,5% del monto total destinado a generación de ingresos y empleo en la política de víctimas durante el período analizado. Específicamente, los recursos del trazador de EM asociados a proyectos exclusivos para víctimas representan el 18% del componente y fueron reportados por 4 entidades, y el 91% de estos valores corresponden a proyectos de PS (tabla 17).

Tabla 17 Recursos de la PAARIV – generación de ingresos identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Comparativo con valores totales de la PAARIV para el componente de generación de ingresos. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Año | Vr. PAARIV GI (1) | No. de PI (2) | No. de entidades | Vr. PAARIV GI con EM (3) | EM (4) | No. de PI (5) | No. de entidades |
|-------------------------------|-------------------|---------------|------------------|--------------------------|-------------------|---------------|------------------|
| Exclusivos víctimas | | | | | | | |
| 2019 | \$202.952 | 11 | 8 | \$ 74.726 | \$ 21.243 | 3 | 2 |
| 2020 | \$248.266 | 11 | 8 | \$147.230 | \$ 68.023 | 5 | 4 |
| 2021 | \$276.892 | 10 | 7 | \$172.588 | \$ 83.826 | 3 | 3 |
| Subtotal | \$728.110 | 13 | 8 | \$394.544 | \$ 173.092 | 6 | 4 |
| No exclusivos víctimas | | | | | | | |
| 2019 | \$ 90.388 | 6 | 3 | \$ 36.111 | \$ 2.878 | 3 | 2 |
| 2020 | \$ 85.551 | 6 | 3 | \$ 47.538 | \$ 30.916 | 3 | 2 |
| 2021 | \$ 53.918 | 4 | 2 | \$ 46.884 | \$ 8.387 | 3 | 1 |
| Subtotal | \$229.856 | 8 | 3 | \$130.533 | \$ 42.182 | 5 | 2 |
| Total | \$957.967 | 21 | 9 | \$525.077 | \$ 215.274 | 12 | 5 |

Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

(1) Valor total del trazador presupuestal de víctimas para el componente de generación de ingreso y empleo, vigencias 2019 a 2021.

(2) Número total de proyectos de inversión con trazador presupuestal de víctimas para el componente de generación de ingreso y empleo, vigencias 2019 a 2021

(3) Valor total del trazador presupuestal de víctimas para el componente de generación de ingreso y empleo en los proyectos de inversión marcados con el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer, vigencias 2019 a 2021.

(4) Valor total del trazador presupuestal de equidad de la mujer en los proyectos de inversión marcados con el trazador presupuestal de víctimas para el componente de generación de ingreso y empleo, vigencias 2019 a 2021.

(5) Número total de proyectos de inversión no exclusivos para víctimas con trazador presupuestal de equidad de la mujer, vigencias 2019 a 2021

* Valores no acumulables por cuanto un mismo proyecto de inversión o una misma entidad en diferentes vigencias pudo utilizar el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer y de víctimas.

Conforme con lo indicado en la sección metodológica, a efectos de identificar la forma en que se transversalizó el enfoque de género en la PAARIV a través de estos proyectos de inversión, se indagó por las acciones concretas implementadas en materia de género a lo largo del ciclo de la inversión pública. A continuación, se exponen los resultados de este análisis para cada una de las entidades que formularon proyectos de inversión clasificados bajo los trazadores de víctimas y de género.

Agencia de Desarrollo Rural – ADR

La Agencia de Desarrollo Rural marcó recursos en los trazadores de EM y de víctimas en 4 de sus proyectos de inversión. Dos de estos se orientan al fomento y fortalecimiento de las capacidades de asociatividad de los y las productoras agropecuarias (BPIN 2018011000127 y BPIN 2020011000024); uno a la prestación del servicio de extensión agropecuaria a nivel nacional (BPIN 2018011000152), y otro al financiamiento y asistencia técnica a los y las productoras rurales para optimizar la generación de ingresos sostenibles (BPIN 2020011000200) (tabla 18). Todos correspondieron a proyectos de inversión no exclusivos para población víctima.

Tabla 18 Proyectos de inversión de la ADR para el componente de generación de ingresos de la PAARIV marcados con el trazador de EM. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad / Proyecto | Nombre proyecto | Año | Vr. PAARIV GI | Vr. EM | % EM |
|--------------------|---|------|---------------|------------|------|
| 2018011000127 | Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional | 2019 | \$ 961,3 | \$ 415,3 | 43% |
| | | 2020 | \$ 664,9 | \$ 264,7 | 40% |
| 2020011000024* | Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional | 2021 | \$ 500,0 | \$ 154,5 | 31% |
| 2018011000152** | | 2019 | \$ 7.044,6 | \$ 1.625,0 | 23% |
| | Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional* | 2020 | \$ 1.559,6 | \$ 968,9 | 62% |
| | | 2021 | \$ 3.500,0 | \$ - | 0% |
| 2020011000200 | Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel Nacional | 2021 | \$ 42.884,0 | \$ 8.232,8 | 19% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

* La ADR reportó que este proyecto reemplazó al 2018011000127.

** La marcación del trazador presupuestal de víctimas de este proyecto para 2019 correspondió al componente de generación de ingresos, sin embargo, para los años 2020 y 2021 el marcador se asocia al componente educación; aunque el trazador para población desplazada para las vigencias 2020 y 2021 sí se asoció al componente de generación de ingresos. Para efectos del presente Informe se analizará el proyecto para las 3 vigencias del período de estudio

Respecto de los dos primeros (BPIN 2018011000127 y BPIN 2020011000024) se identificó que no se han elaborado diagnósticos sensibles al género específicos para los programas implementados a través de los proyectos de inversión³⁵. No obstante, la ADR con el apoyo de ONU Mujeres Colombia formuló el documento “Incorporación del enfoque de género en la Agencia de Desarrollo Rural” que, de

³⁵ Oficio radicado 20212200049532 de 27 de julio de 2021, remitido por la ADR a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.



manera general, identifica las desigualdades que afectan a las mujeres rurales³⁶. En consonancia con ello, se encontró que no se cuenta con líneas de base que sirvan como referentes para medir los avances alcanzados en género³⁷.

En relación con las acciones específicas a través de las cuales se implementó el enfoque de género en la atención a las productoras rurales víctimas del conflicto armado, se encontró que estas se refieren a la priorización en el acceso a los servicios de apoyo para el fomento y fortalecimiento a la asociatividad y a la difusión de información sobre oferta institucional.

En este sentido, la Metodología Integral de Asociatividad -MIA formulada por la ADR, incluye dos objetivos específicos para asegurar la cobertura de los servicios a mujeres (tabla 19)³⁸.

Tabla 19 Objetivos e indicadores de la Metodología Integral de Asociatividad -MIA referidos al acceso a la oferta para mujeres.

| Objetivo | Indicador | Descripción | Metodología de Cálculo | Vr. mínimo esperado* |
|---|--|---|--|----------------------|
| Atender mujeres rurales a través de los espacios de fomento asociativo | Cobertura poblacional de mujer rural ** | Porcentaje de mujeres rurales atendidas en espacios de fomento asociativo | (# de mujeres rurales atendidas en espacios de fomento asociativo / # total de asistentes a espacios de fomento asociativo) X 100 | 40% |
| Promover la iniciativa asociativa para la creación de una organización o la vinculación a una organización ya existente, entre las mujeres rurales asistentes a las actividades de fomento asociativo | Iniciativas asociativas de mujeres rurales | Porcentaje de mujeres rurales que manifiesten iniciativa asociativa, después de haber participado de las actividades del fomento asociativo | (# de mujeres rurales con iniciativa asociativa que asisten a espacios de fomento asociativo / # total de mujeres rurales no organizadas que asisten a espacios de fomento asociativo) X 100 | 25% |

Fuente: Metodología Integral de Asociatividad – ADR.

* Se indica que estos valores podrían ajustarse para cada vigencia.

**Hace parte del indicador general “cobertura poblacional en fomento asociativo”.

³⁶ ONU Mujeres, Colombia, Incorporación del Enfoque de Género en la Agencia de Desarrollo Rural – ADR. Documento de análisis para la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, agosto de 2018.

³⁷ Oficio radicado 20212200049532 de 27 de julio de 2021, op. cit.

³⁸ Agencia de Desarrollo Rural, Metodología Integral de Asociatividad -MIA, junio de 2020. Versión suministrada por la entidad a la Contraloría Delegada para el Posconflicto en el marco de la elaboración del presente informe,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Adicionalmente, en el proyecto de inversión BPIN 2018011000127 se formuló un indicador secundario para realizar seguimiento al fortalecimiento asociativo de organizaciones de mujeres rurales (“Asociaciones de mujeres fortalecidas”), aunque únicamente para las vigencias 2019 y 2020, no para el año 2021. La tabla 20 resume las metas asociadas a este indicador.

Tabla 20 Objetivos e indicadores del proyecto de inversión BPIN 2018011000127 referidos al acceso a la oferta para mujeres.

| BPIN / PROYECTO | Vigencia | Indicador | Meta | Avance |
|---|----------|--------------------------------------|------|--------|
| 2018011000127 Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional | 2019 | Asociaciones fortalecidas | 50 | 70 |
| | 2020 | | 68 | 54 |
| | 2019 | Asociaciones de mujeres fortalecidas | 10 | 7 |
| | 2020 | | 5 | 5 |

Fuente: elaboración propia con base en SPI.

De acuerdo con lo expuesto, la meta relacionada fue de 10 y de 5 asociaciones de mujeres fortalecidas para 2019 y 2020, respectivamente, frente a una meta total de 50 y 68, esto es, de apenas el 20% y 7% para cada año. Respecto de esta, para el año 2019 se logró un avance del 70% con 7 asociaciones de mujeres fortalecidas, y de 100% para 2020, frente a un avance del 140% y 79% de la meta total. Llama la atención que para el año 2021 no se incluyera este tipo de indicador en el proyecto de inversión.

También, según lo informó la ADR, la Dirección de Participación y Asociatividad de la entidad definió un indicador de gestión bajo la herramienta SOMOS para conocer el número de organizaciones de mujeres acompañadas en su proceso de formalización (Asociaciones de mujeres apoyadas)³⁹. No obstante, respecto de este indicador no se acompañaron soportes documentales que permitan ampliar la información sobre las metas asociadas.

Si bien la formulación de metas específicas que aseguren niveles mínimos de prestación del servicio para mujeres es una estrategia válida para garantizar los derechos de estas, llama la atención que 3 de las 4 metas referidas disten de ser, a lo menos, proporcionales al número de mujeres productoras rurales en Colombia⁴⁰. En efecto, si se considera que, “según la Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA de los 2.033.967 productores agropecuarios registrados en dicha operación en el segundo semestre de 2019, el 26,1% eran mujeres (529.968 personas)”, las metas del 20% y 7% de los proyectos de inversión son insuficientes para atender de

³⁹ Oficio radicado 20212200049532 de 27 de julio de 2021, op. cit.

⁴⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Mujeres Rurales en Colombia, 2020.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

manera equitativa a hombres y mujeres. Además, en lo que respecta a la meta de “iniciativas asociativas de mujeres” su metodología de cálculo, basada en el número de mujeres asistentes a actividades de fomento, no permite identificar el avance frente al universo total de productores y organizaciones.

En lógica de cierre de brechas de género es deseable que la intervención de la administración pública vele por asegurar la igualdad en el acceso a servicios públicos y a la oferta institucional, máxime si conforme lo advierte el citado documento de análisis para la incorporación del enfoque de género en la ADR, las mujeres rurales enfrentan problemas en el acceso a activos productivos y a la participación en el desarrollo local.

Sin perjuicio de ello, debe reconocerse que los reportes de beneficiarios informados por la ADR permiten identificar avances en el cierre de brechas de género a través de la atención efectivamente prestada en el fomento de la asociatividad, pero no así en su fortalecimiento. Así, para el año 2019 “se atendieron en total 1.248 productores rurales, 646 de los cuales corresponden a mujeres rurales”, esto es, el 51%; y, para el año 2020, se atendieron a un total 1.997 productores rurales a través de las estrategias de fomento asociativo, de los cuales 1.370 corresponden a mujeres rurales” (68%)⁴¹.

En tanto, en materia de acompañamiento a grupos en su proceso de formalización, para 2019 se acompañó a 17, tres (3) de ellos conformados mayoritariamente por mujeres (17%), y se fortalecieron 70 organizaciones, solo 7 de ellas correspondientes a organizaciones de mujeres rurales (10%); para 2020, “se acompañaron 13 grupos de productores rurales en su proceso de formalización, 5 de ellos conformados mayoritariamente por mujeres rurales, y se formularon 54 planes de fortalecimiento con organizaciones beneficiarias de PIDAR, 5 de los cuales corresponden a organizaciones de mujeres rurales”⁴².

Al respecto, la ADR reconoció las limitaciones que se evidencian en el acceso al servicio de fortalecimiento asociativo por parte de las mujeres, señalando como causa de ello el “que este servicio está dirigido a organizaciones beneficiarias de cofinanciación de PIDAR y actualmente, el número de organizaciones de este tipo, conformadas mayoritariamente por mujeres, continúa siendo reducido”⁴³. Sobre el particular, se indicó que se esperan cambios con la implementación de las

⁴¹ Oficio radicado 20212200049532 de 27 de julio de 2021, op. cit.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibid.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

modificaciones realizadas al reglamento para la estructuración, ejecución y aprobación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial – PIDAR⁴⁴.

Justamente, el proyecto de inversión 2020011000200: “Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel Nacional”, identificado con el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer, contiene actividades y metas relacionadas con los PIDAR. Sin embargo, respecto de este proyecto la entidad no aportó información sobre la forma en que se está implementando el enfoque de género. De la revisión de la cadena de valor y del resumen ejecutivo del proyecto de la inversión, tampoco se logró identificar la forma en que se transversaliza el enfoque de género.

Es preciso señalar que respecto del reglamento PIDAR, el referido documento de análisis para la incorporación del enfoque de género en la ADR contiene recomendaciones específicas y propuestas de acción concretas, desde ajuste a los procesos de postulación y calificación, hasta medidas específicas para la difusión de información. En este sentido, se esperaría que el nuevo reglamento considere tales recomendaciones y, con ello, se avance en el cierre de las brechas de género identificadas en la prestación de los servicios de fomento y fortalecimiento a la asociatividad.

Respecto del proyecto 2018011000152: “Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional”, el cual identifica recursos en el trazador presupuestal de víctimas y en el de equidad de la mujer, no se obtuvo más información sobre las acciones para asegurar los derechos de las mujeres y el cierre de brechas de género. Este proyecto contribuye al cumplimiento del indicador de género del PMI “A.G.19 Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria”, que según lo indicado en SIPO “el objetivo es mantener en 30% la proporción de mujeres que reciben el servicio”⁴⁵.

Por otra parte, en relación con la identificación de beneficiarios hombres, mujeres y población OSIGD, la ADR indicó que la citada Metodología Integral Asociativa -MIA- permite identificar las variables de sexo e identidad de género; sin embargo, nada se dijo respecto de la orientación sexual. Al respecto, el texto de la MIA refiere como

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ Información SIPO. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Balance histórico y reporte trimestral, enero-marzo 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

herramienta de caracterización una “Encuesta de género” sin aportar más datos sobre su contenido y dentro de los grupos poblacionales sujetos de atención no se contempla de manera particular a la población OSIGD. En todo caso, dicha metodología al conceptualizar el enfoque diferencial refiere a la orientación sexual como una categoría a considerar. Ante estas ambigüedades, lo cierto es que las cifras de beneficiarios aportadas solo se expresaron en términos de mujeres y hombres.

Así las cosas, de acuerdo con los datos acopiados, a la fecha el enfoque de género para la atención de mujeres víctimas en la oferta de la ADR se reduce a la identificación de beneficiarios y beneficiarias (hombres y mujeres), y a la determinación de metas de atención mínima. Frente a lo primero, es recomendable que los instrumentos de caracterización permitan que las personas con orientación sexual e identidades de género diversas se identifiquen.

Frente a lo segundo, como se anotó, es recomendable que al definir las metas se propenda por la igualdad en el acceso a la prestación del servicio para hombres y mujeres. Pero, además, es fundamental que en tal definición se consideren objetivos y acciones paralelas que apunten a eliminar de manera definitiva las barreras en el acceso derivadas del género. En este sentido, recordamos la preocupación expresada por la Procuraduría General de la Nación en el Balance de la Ley 1448 de 2011, al señalar que “se observa que las decisiones asociadas a los métodos de priorización y focalización para el acceso a determinadas medidas y/o servicios de la política de víctimas carecen de la definición previa de estos objetivos, de forma que se erosiona el sentido de ser medidas transitorias y de corto impacto ante necesidades medidas y/o ajustes de tipo estructural”⁴⁶.

Reducir el enfoque de género a medidas de priorización o cuotas mínimas de acceso sin atender a otro tipo de transformaciones de fondo sobre los servicios prestados, puede desdibujar su potencial transformador de las relaciones entre hombres y mujeres, y devenir más en un enfoque poblacional que de género propiamente dicho. De hecho, en estricto apego a la MIA, los objetivos y metas referidas a las mujeres hacen parte del indicador general “cobertura poblacional en fomento asociativo” que también comprende a víctimas, jóvenes y población étnica. Por lo que cabe afirmar que el objetivo general de tales indicadores es atender a diversos grupos poblacionales, pero no responder a las brechas de género.

⁴⁶ Procuraduría General de la Nación, Balance de la Ley 1448 de 2011. Componente Enfoque Diferencial.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Desde esta perspectiva, es deseable que las acciones para la transversalización del enfoque de género se amplíen a otros aspectos de los servicios prestados, tales como adecuación de horarios, articulación con servicios complementarios de cuidado, énfasis en barreras específicas para mujeres, entre otros. Al respecto, destacamos que, según lo referido por ADR, se viene trabajando en estos aspectos, de cara a asegurar que los servicios prestados atiendan a las necesidades particulares de mujeres y que, con ello, apunten a la superación de las desigualdades de género que existen en materia de desarrollo agropecuario.

También destacamos el trabajo que viene adelantando la ADR, en conjunto con la UARIV, para la definición del “Plan de Acción para la atención con enfoque diferencial de productores rurales en condición de víctimas del conflicto armado, que incluya los servicios de fomento y fortalecimiento asociativo”, en el marco de la formulación del Conpes de víctimas⁴⁷. Es importante que este trabajo incorpore de manera efectiva el enfoque de género y vaya más allá de la definición de priorización en el acceso, tanto para adecuar los servicios respectivos como para definir metas paritarias.

Por otra parte, en cuanto al funcionamiento del trazador de Equidad de la Mujer en estos proyectos, se encontró que los montos asignados se definieron de acuerdo con el número de mujeres atendidas en cada vigencia. Igualmente, se evidencia que la información contenida en los proyectos de inversión y los vacíos de la base de datos de datos de SPI, no permiten identificar las acciones para avanzar hacia la equidad de la mujer. La información que puede observarse al respecto corresponde a la indicación de los productos a los cuales se les asigna valores del trazador de Equidad para la Mujer, que se encuentra en la base descargable de SPI.

Para el caso de estudio, únicamente se contó con información de los proyectos de inversión BPIN 2018011000127: “Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional” y BPIN 2020011000024: “Fortalecimiento de las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios y sus organizaciones, en el territorio Nacional”, que según lo indicado por ADR, el último es la reformulación del primero.

Asimismo, se encontró que los valores asignados al trazador EM en el proyecto 2018011000127 se asociaron a todos los productos del proyecto. Por su parte, para

⁴⁷ Información complementaria brindada por la Agencia de Desarrollo Rural mediante correo electrónico del día 17 de agosto de 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

la vigencia 2020, sólo 2 de los 5 productos, se identifican con el trazador presupuestal. Para la vigencia 2021, el proyecto de inversión 2020011000024 formuló solo dos productos, respecto de los cuales se marcó el trazador de EM. La siguiente tabla expone el detalle de la información.

Tabla 21 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por ADR identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer.

| Proyecto | Productos trazador presupuestal | Participación EM en producto |
|----------------------|--|------------------------------|
| 2018011000127 | | |
| 2019 | Documentos de lineamientos técnicos | 56% |
| | Documentos metodológicos | 52% |
| | Servicio de apoyo para el fomento de la asociatividad | 47% |
| | Servicio de apoyo para el fomento organizativo de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria | 24% |
| | Servicio de asesoría para el fortalecimiento de la asociatividad | 38% |
| 2020 | Servicio de apoyo para el fomento de la asociatividad | 67% |
| | Servicio de asesoría para el fortalecimiento de la asociatividad | 35% |
| 2020011000024 | | |
| 2021 | Servicio de asesoría para el fortalecimiento de la asociatividad | 28% |
| | Servicio de fomento a la asociatividad | 40% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

A la luz de lo señalado por la ADR respecto de las acciones para la transversalización del enfoque de género en los proyectos de inversión, no se explica la asignación para el año 2019 en productos destinados a la elaboración de documento de lineamientos técnicos y metodológicos. En cambio, para los años 2020 y 2021, la marcación del trazador a nivel de producto guarda relación con lo señalado previamente respecto de las metas de atención mínima para mujeres en cada de uno de tales servicios.

Respecto de los proyectos de inversión 2018011000152 (vigencias 2019 a 2021) y 2020011000200 (vigencia 2020) no se encontró información en la base de Equidad de la Mujer descargable desde SPI. Por esta razón, no fue posible identificar la asignación a nivel de producto de los valores del trazador de EM. Este vacío de información pone de presente que la información contenida en los proyectos de inversión es insuficiente para identificar, al menos de manera general, la destinación de los recursos de EM, por lo cual sería recomendable avanzar hacia instrumentos de información adicional, similares a la actual ficha de víctimas de los proyectos de inversión.

Artesanías de Colombia

Artesanías de Colombia marcó recursos en el proyecto de inversión BPIN 2018011000237: “Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país nacional”, vigencia 2020, en los trazadores presupuestales de Equidad para la Mujer y de víctimas. Este proyecto financia el “Programa de Atención a Población Víctima y Vulnerable – APV” que tiene como objetivo “mejorar las capacidades de la población artesana víctima y vulnerable del país para su inclusión productiva” mediante capacitación y asistencia en el ser y el hacer de la labor artesana (tabla 22)⁴⁸.

Tabla 22 Proyectos de inversión de Artesanías de Colombia para el componente de generación de ingresos de la PAARIV marcados con el trazador de EM. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad / Proyecto | Nombre proyecto | Año | Vr. PAARIV GI | Vr. EM | % EM |
|-------------------------------|--|------|---------------|---------|------|
| Artesanías de Colombia | | | | | |
| 2018011000237 | Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país nacional | 2020 | \$ 1.173,1 | \$ 31,2 | 3% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

El programa APV se encuentra en operación desde el año 2006, y se ha caracterizado por atender mayoritariamente a mujeres. Así, solo entre el año 2011 y 2019, más del 80% de la población acompañada fueron mujeres artesanas⁴⁹. En consonancia con ello, su implementación aporta al cumplimiento de los objetivos del Pacto para la Equidad para las Mujeres del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, específicamente a través del indicador “Mujeres atendidas en el programa de Atención a Población Vulnerable (APV) de Artesanías de Colombia”, con una meta para el cuatrienio de 2.370 mujeres y una línea de base de 210 mujeres⁵⁰.

Asimismo, gran parte de la población atendida pertenece a grupos étnicos. De hecho, entre los años 2011 y 2013 a través del programa se acompañó a

⁴⁸ Resumen ejecutivo proyecto de inversión 2018011000237 vigencia 2020 “Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país nacional”. Consultado en <https://spi.dnp.gov.co/>.

⁴⁹ Artesanías de Colombia, Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país. Documento técnico y de planeación del programa APV de 2013 a 2019, 2020.

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

comunidades indígenas, afrodescendientes, Rom y raizales; y, entre 2014 y 2019, se trabajó principalmente con pueblos indígenas y afrodescendientes⁵¹.

En cuanto a la forma en que se ha transversalizado el enfoque de género en el programa, se indagó frente a la formulación, o no, de diagnósticos sensibles al género. Al respecto, la entidad señaló que con base en la experiencia acumulada se identificaron las dinámicas de género recurrentes en los procesos de acompañamiento a mujeres víctimas artesanas, tales como “normas sociales que responden a una estructura de pensamiento patriarcal, restricciones para el manejo autónomo de los ingresos del hogar, masculinidades en conflicto, con experiencias de desarraigo, hibridación cultural, trashumancia y en resistencia frente a otras culturas”, entre otras⁵².

Estas dinámicas, se indicó, afectan el empoderamiento y desarrollo de capacidades de las mujeres artesanas, pese a que no se traduzcan necesariamente en barreras de acceso a la oferta. A partir de esta información inicial se estableció la necesidad de desarrollar metodologías de enfoque de género relacional con especial atención a las nuevas masculinidades que permitan adaptar el programa APV⁵³. En concreto, se busca incorporar en la metodología del Programa APV, “una propuesta de adaptación que contenga lecturas en clave de género, favorables a un enfoque relacional y de nuevas masculinidades”⁵⁴. Y, este sentido, cabe considerar que la metodología del programa APV tiene como objetivo “diagnosticar la situación en la que se encuentran los beneficiarios, los problemas a los que se enfrentan en relación con las artesanías y su desarrollo personal y comunitario y plantear, con ellos, posibles soluciones que estén dentro de sus propias posibilidades y las de los entes estatales”⁵⁵. Por lo cual, se busca entonces que dicho diagnóstico de la situación de artesanos y artesanas se haga en clave de género.

⁵¹ Artesanías de Colombia, Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país. Documento técnico y de planeación del programa APV de 2013 a 2019, op. cit.

⁵² Oficio No. 1366 de 4 de agosto de 2021, de Artesanías de Colombia dirigido a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Artesanías de Colombia, Documento Marco “INCLUSIÓN DEL ENFOQUE RELACIONAL DE GÉNERO Y DE NUEVAS MASCULINIDADES EN LAS METODOLOGÍA Y EL PROGRAMA DE A.P.V. / Artesanías de Colombia”. Informe elaborado en el marco del Contrato ADC-2020-2681 celebrado entre Javier Omar Ruiz A. y Artesanías de Colombia, cuyo objetivo es “Realizar propuestas para incluir el enfoque de género y de nuevas masculinidades dentro de la metodología del Programa APV (Población Artesana Víctima y Vulnerable)”.

⁵⁵ Artesanías de Colombia, Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país. Op. cit.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respecto de la elaboración de estos diagnósticos, las circunstancias observadas permiten identificar vacíos de información y fuentes escasas en materia de enfoque de género en las comunidades étnicas. De manera que las entidades que trabajan desde la interseccionalidad de estos enfoques (étnico y de género), deben recurrir a los datos acopiados en el quehacer institucional o, invertir precisamente en la generación de estos datos como un primer paso para avanzar en la transversalización del enfoque de género.

Frente a la determinación de objetivos y acciones explícitos para la igualdad de género, se informó que el objetivo es introducir, en el trabajo de Artesanías de Colombia con las distintas comunidades artesanales, “un enfoque relacional de género que empodere y favorezca el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, y que a los hombres les permita ejercicios cotidianos de unas masculinidades más afines al Buen Vivir, y a un orden social y comunitario alternativo”⁵⁶. Sin embargo, dicho objetivo no fue plasmado de manera expresa en el proyecto de inversión, aunque sí constituyó el objetivo del contrato de prestación de servicios celebrado para el desarrollo de tales metodologías, el cual fue financiado precisamente con los recursos asignados al trazador de EM.

En la definición de estas acciones y objetivos explícitos para la transversalización del enfoque de género, también se observan debilidades desde el nivel nación para brindar orientaciones claras frente a la efectiva inclusión del enfoque de género, más allá de las cifras de número de mujeres atendidas, sobre todo en el caso de mujeres con pertenencia étnica. Cabe reconocer que esto hace parte del proceso de profundizar la atención diferencial para mujeres y hombres, y avanzar hacia la eliminación de esquemas de discriminación estructural. Y, sobre el particular, no podemos dejar de reconocer la iniciativa de Artesanías de Colombia para avanzar más allá de garantizar el acceso al programa para las mujeres víctimas.

Por otra parte, en el marco del proyecto de inversión no se identificaron metas específicas para el seguimiento de dicho objetivo de género. Al indagar sobre el particular se hizo referencia a la meta ya indicada del PND sobre “Mujeres atendidas en el programa de Atención a Población a Población Vulnerable (APV) de Artesanías de Colombia”. En consonancia con ello, frente a la identificación de beneficiarios y beneficiarias se reportaron datos de atención de hombres y mujeres, pero no de población OSIGD.

⁵⁶ *Ibídem*.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En este sentido se observa la necesidad de que, respecto de los programas como el presente en el que de manera histórica la población beneficiaria ha sido principalmente mujeres, además de mantener tales metas de acceso, se brinden orientaciones a las entidades que apunten a plantear metas adicionales dirigidas a la adecuación de los programas para responder a brechas de género que puedan observarse en aspectos diferentes a la atención, o metas formuladas en términos de resultados frente al goce efectivo de derechos, así como también orientaciones para ampliar la inclusión del enfoque de género respecto del trabajo con otros grupos poblacionales como hombres o población OSIGD.

Adicionalmente, se identificó que, si bien se cuenta con la línea de base establecida en el PND, ella refiere al número de mujeres atendidas. Por su parte, respecto del desarrollo de metodologías para introducir el enfoque relacional de género no se cuenta con líneas de base, precisamente por las dificultades indicadas en cuanto a la información disponible.

De otro lado, sobre el funcionamiento del trazador presupuestal de EM, se tiene que el monto de los recursos asignados se fijó atendiendo al costo de la elaboración de las metodologías para la inclusión del enfoque relacional de género y de nuevas masculinidades. Situación que puede explicar porque estos recursos solo tuvieron una participación del 3% a nivel de proyecto, y de un 4% a nivel de producto. A propósito de esto, se identificó que los recursos se asignaron a uno de los cinco productos formulados en el proyecto (tabla 23).

Tabla 23 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por Artesanías de Colombia identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer

| Proyecto | Productos trazador presupuestal | Participación EM en producto |
|----------------------|--|------------------------------|
| 2018011000127 | | |
| 2020 | Servicio de asistencia técnica para la actividad artesanal | 4% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

Cabe anotar que para el año 2021 no se identifican recursos de inversión del PGN asociados a Artesanías de Colombia, debido a que para esta vigencia los recursos destinados se reflejan en la plataforma específica para empresas industriales y comerciales del Estado.



Finalmente, llama la atención que en este caso el trazador presupuestal se haya utilizado como una bolsa exclusiva o adicional de recursos que permite apalancar acciones para la transversalización del enfoque de género en los procesos en marcha. Al respecto, en la entrevista realizada a la profesional del programa APV, se indicó que el principal cambio a partir de la puesta en marcha del trazador de EM fue destinar recursos específicos para el enfoque de género lo que permite abordar las problemáticas y brechas identificadas de manera profesional, con personal especializado contratado para ello, lo que a su vez que permite mejorar los procesos de implementación del enfoque de género”⁵⁷.

Prosperidad Social - PS

Prosperidad Social asignó recursos a los trazadores de EM y de víctimas (componente generación de ingresos), en el marco de 5 proyectos de inversión. Dos de estos se tratan de esquemas especiales de acompañamiento familiar para población desplazada a través del programa Familias en su Tierras – FEST (BPIN 2018011000621 y BPIN 2020011000070); otros dos refieren al programa Intervenciones Rurales Integrales -IRACA, mediante el cual se impulsan proyectos de seguridad alimentaria y prácticas productivas con población afrocolombiana e indígena (BPIN 2018011000649 y BPIN 2020011000071); y, otro, mediante el cual se implementa los programas “Mi Negocio” y “Emprendimiento Colectivo”, como herramientas de inclusión productiva (BPIN 2018011000647). Los cuatro primeros son proyectos para la atención exclusiva de población víctima, en tanto que el último se dirige a población vulnerable y víctima (tabla 24).

Tabla 24 Proyectos de inversión de PS para el componente de generación de ingresos de la PAARIV marcados con el trazador de EM. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad / Proyecto | Nombre proyecto | Año | Vr. PAARIV GI | Vr. EM | % EM |
|---------------------------------|---|------|---------------|-------------|------|
| Exclusivos para víctimas | | | | | |
| 2018011000621 | Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales, a nivel nacional | 2019 | \$ 42.782,5 | \$11.810,5* | 28% |
| | | 2020 | \$ 47.584,1 | \$29.814,7* | 63% |
| 2018011000649 | Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional | 2019 | \$ 15.757,6 | \$ 8.351,6* | 53% |
| | | 2020 | \$ 53.387,4 | \$30.876,4* | 58% |

⁵⁷ Entrevista realizada el día 27 de agosto de 2021 a Michelle Olarte, Profesional de gestión y Coordinadora del programa de Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país (APV).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | | | | |
|------------------------------------|---|------|-------------|-------------|-----|
| 2020011000070 | Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado en condiciones de vulnerabilidad, a nivel Nacional | 2021 | \$106.515,0 | \$68.169,6* | 64% |
| 2020011000071 | Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico, a nivel Nacional | 2021 | \$ 19.255,9 | \$ 8.454,4 | 44% |
| No exclusivos para víctimas | | | | | |
| 2018011000647 | Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional | 2019 | \$ 28.105,4 | \$ 838,1 | 3% |
| | | 2020 | \$ 45.313,7 | \$ 29.682,5 | 66% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

El análisis de la inclusión del enfoque de género en estos proyectos develó que, en términos generales, no se han realizado diagnósticos sensibles al género, así como tampoco se han fijado objetivos explícitos para la Equidad de la Mujer, ni metas e indicadores relacionados⁵⁸. Sin embargo, en el caso de los programas FEST e IRACA, la entidad manifestó que, como resultado de las diferentes intervenciones realizadas, se han identificado brechas de género y desigualdades específicas que afectan a las mujeres. Asimismo, respecto de la oferta del sector de la Inclusión Social y la Reconciliación⁵⁹, cuyo organismo principal es PS, se informó del “Manual de Lineamientos de Género Sector de Inclusión Social” que contiene un diagnóstico de género respecto de asuntos como pobreza, uso del tiempo, ingresos, composición del universo de víctimas, entre otros⁶⁰.

Esta información es un insumo valioso para la construcción de diagnósticos con enfoque de género, pues conforme lo indicado en la Guía de Transversalización de Género expedida por Prosperidad Social en el año 2017, este es un primer paso para su elaboración⁶¹. Desde esta perspectiva, al tiempo que se reconoce el trabajo realizado por la entidad en la definición de dicha Guía, así como de otros lineamientos para la transversalización de género, preocupa que estos no sean efectivamente implementados por los diferentes grupos de trabajo responsables de la puesta en marcha de los programas y proyectos⁶².

⁵⁸ Oficio S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021 remitido por PS a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.

⁵⁹ Sector integrado, además de PS, por la Unidad para las Víctimas, el ICBF, y el CNMH. Decreto 2094 de 2016 artículo 5.

⁶⁰ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Manual de Lineamientos de Género. Sector de la Inclusión Social, Código M-DAP-1, versión 3, junio de 2021.

⁶¹ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Guía de Transversalización de Género, 2017. Código G-FP-2. Versión 1. Documento entregado a la Contraloría Delegada para el Posconflicto por PS.

⁶² En el oficio S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021 se refirió también a la Resolución 1796 de 2018 “Por medio de la cual se establece la aplicación del Enfoque Diferencial dentro del

Asimismo, a la luz de lo indicado en dicha Guía, no parece razonable que se señale la imposibilidad de adelantar tales diagnósticos debido a que la unidad básica de intervención de FEST e IRACA es el “hogar”⁶³. Los diagnósticos sensibles al género son una herramienta necesaria para avanzar en la definición de acciones que contribuya a la equidad de la mujer en tanto permiten identificar, justamente, posiciones de desventaja y afectaciones concretas para hombres y mujeres, con independencia de que la oferta específica se dirija a hogares, máxime si se considera que al interior de estos -los hogares- se reproducen patrones de desigualdad de género frente a los que el Estado tiene el deber de actuar.

Ahora bien, en cuanto a las acciones para la equidad de la mujer desplegadas en estos programas, se informó que respecto de FEST e IRACA se vienen desarrollando algunas iniciativas tendentes a superar las desigualdades de género advertidas. No obstante, respecto de Mi Negocio y Emprendimiento se señaló que no se han implementado acciones para la inclusión del enfoque de género⁶⁴.

En concreto, para FEST se reportó como avance la construcción del “Anexo No. 2 Lineamientos para la Intervención con Mujeres Víctimas Retornadas o Reubicadas Participantes del Programa Familias en su Tierra – FEST”. Estos lineamientos buscan incorporar el enfoque de género dentro del quehacer metodológico del programa mediante pautas de acción a lo largo de su ciclo de implementación referidas a fomentar la participación de la mujer, a identificar necesidades específicas y a cuestionar los roles de género⁶⁵.

Por su parte, frente a IRACA se indicó que “se han venido adelantado acciones en las que se promueve la participación de algunos grupos poblacionales de interés entre ellos las mujeres”. No obstante, no se aportaron soportes materiales específicos de tales acciones⁶⁶.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”, en el marco de la cual se desarrollan las citadas Guía de Transversalización de Género y el Manual de Lineamientos de Género Sector Inclusión Social.

⁶³ Entendido como “la persona o grupo de personas parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas”. Oficio S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021, Op. cit.

⁶⁴ Oficio S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021, Op. cit.

⁶⁵ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Guía Operativa Familias en su Tierras - FEST, 2019. Código G-GI-IP-18. Versión 1. Documento entregado a la Contraloría Delegada para el Posconflicto por PS.

⁶⁶ Oficio S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021, Op. cit.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Si bien estas acciones constituyen un paso inicial en el reconocimiento de las afectaciones y posiciones diferentes según el género y en la necesidad de atender a ellas, su implementación desligada de objetivos concretos para la igualdad de género y de metas, metodologías e indicadores al respecto, hace que en la práctica las posibilidades de un impacto consistente se vean disminuidas. Además, frente a IRACA, las acciones enunciadas resultan genéricas y son apenas expresión de un enfoque poblacional en el que se incluye a las mujeres, pero no reflejan un enfoque de género que busque revertir los patrones de desigualdad existentes.

Al respecto, PS manifestó que se encuentra adelantando acciones para profundizar en la aplicación del enfoque de género mediante la revisión y ajuste de las estrategias y programas institucionales. En este sentido, se alienta a que en dicha revisión se apunte a considerar las especificidades propias de las mujeres y población OSIGD víctima y que se definan mecanismos de medición apropiados que aseguren la implementación de las medidas diferenciales adoptadas. Asimismo, se insta a que, como sector, de manera articulada con la UARIV, se consideren las estrategias propias para el acompañamiento en el retorno con enfoque de género, ello considerando que tanto IRACA como FEST, son esquemas de acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación de las víctimas.

En este orden de ideas, no se identifican con claridad los criterios para la marcación del uso del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer toda vez que se reportan programas (como Mi Negocio y Emprendimiento Colectivo) que no cuentan con ningún tipo de acción diferencial. Como se advirtió en el acápite previo, según lo reportado por PS, el trazador de EM se utiliza en algunas ocasiones como un contador del acceso de mujeres a la oferta institucional⁶⁷. Además, se reportan acciones de género puntuales en otros programas de atención sin que los proyectos de inversión correspondientes hayan sido etiquetados con este trazador. Es el caso del programa “Empléate” en el que se desarrolló un ejercicio inicial de diagnóstico de las barreras de acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral⁶⁸.

En línea con ello, se evidenció que los montos asignados al trazador presupuestal se calculan de acuerdo con los niveles históricos de participación de la mujer. Así, por ejemplo, en el caso del BPIN 2020011000071 referido a FEST, para la vigencia 2021, el valor de la línea “Autonomía económica y acceso a activos” del trazador

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*



presupuestal de Equidad para la Mujer fue de \$8.454, millones⁶⁹. Lo anterior, bajo el supuesto de una atención del 58% de los hogares con mujeres como titulares cabeza de hogar a vincular en la intervención VI (2021-2022)⁷⁰. Además, según lo informado por PS, este valor podría ajustarse debido a que el número de mujeres en el programa se define durante el registro en la etapa de vinculación y caracterización de los hogares a beneficiar.

Por otra parte, respecto de la identificación de beneficiarios hombres, mujeres y de población OSIGD, se informó que se expidió la Circular No. 29 del 7 de diciembre de 2018 de “Variables mínimas de beneficiarios de programas y proyectos de Prosperidad Social”, en la que se definieron variables a recopilar en materia de sexo (Hombre, Mujer o Intersexual), identidad de género (Masculino, Femenino, Transgénero, No Definida), y Orientación Sexual (Gay, Bisexual, Lesbiana, Heterosexual, No Responde).

Ahora bien, en cuanto a los productos del proyecto de inversión a los cuales hizo referencia el trazador presupuestal, la tabla No. 25 contiene la información detallada de los datos analizados.

Tabla 25 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por PS e identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer

| Proyecto/ Año | No. total de productos PI | No. total de productos PI con EM | Productos trazador presupuestal | Participación EM en producto |
|-----------------------------|---------------------------------|--|---|------------------------------------|
| 2018011000621 (FEST) | | | | |
| 2019 | | | Sin información* | |
| 2020 | 7 | 6 | Servicio de acompañamiento comunitario a los hogares en riesgo de desplazamiento, retornados o reubicados | 65% |
| | | | Servicio de apoyo al fortalecimiento comunitario a los hogares en riesgo de desplazamiento, retornados o reubicados | 86% |
| | | | Servicio de apoyo para la generación de ingresos | 46% |
| | | | Servicio de apoyo para las unidades productivas para el autoconsumo de hogares | 65% |

⁶⁹ Nótese que este valor difiere del indicado en la tabla 15 debido a que el anotado allí corresponde a una ponderación del valor total del trazador de EM para el componente de generación de ingresos de la política de víctimas. Lo anterior, por cuanto el proyecto de inversión 2020011000071 está identificado con el trazador de víctimas para los componentes de alimentación y generación de ingresos.

⁷⁰ Información remitida por PS a la Contraloría Delegada para el Posconflicto mediante correo electrónico de viernes 3 de septiembre de 2021.



| | | | | |
|--|---|------------------|---|-----|
| | | | desplazados o en riesgo de desplazamiento, retornados o reubicados | |
| | | | Servicio de asistencia técnica para el autoconsumo de los hogares desplazados o en riesgo de desplazamiento, retornados o reubicados | 66% |
| | | | Servicio de asistencia técnica para la generación de ingresos | 54% |
| 2020011000070 (FEST) | | | | |
| 2021 | 6 | 6 | Servicio de acompañamiento familiar y comunitario para la superación de la pobreza | 64% |
| | | | Servicio de apoyo a unidades productivas individuales para la generación de ingresos | 64% |
| | | | Servicio de apoyo para el mejoramiento de condiciones físicas o dotación de vivienda de hogares vulnerables rurales | 64% |
| | | | Servicio de apoyo para las unidades productivas para el autoconsumo de los hogares en situación de vulnerabilidad social | 66% |
| | | | Servicio de asistencia técnica para el autoconsumo de los hogares en situación de vulnerabilidad social | 64% |
| | | | Servicio de asistencia técnica para el emprendimiento | 60% |
| 2018011000649 (IRACA) | | | | |
| 2019 | 6 | Sin información* | Sin información* | |
| 2020 | 6 | 5 | Servicio de acompañamiento comunitario a los hogares en riesgo de desplazamiento, retornados o reubicados | 58% |
| | | | Servicio de apoyo al fortalecimiento comunitario a los hogares en riesgo de desplazamiento, retornados o reubicados | 58% |
| | | | Servicio de apoyo para la generación de ingresos | 58% |
| | | | Servicio de apoyo para las unidades productivas para el autoconsumo de hogares desplazados o en riesgo de desplazamiento, retornados o reubicados | 58% |
| | | | Servicio de asistencia técnica para el autoconsumo de los hogares desplazados o en riesgo de desplazamiento, retornados o reubicados | 58% |
| | | | Servicio de asistencia técnica para la generación de ingresos | 58% |
| 2020011000071 (IRACA) | | | | |
| 2021 | 5 | 2 | Servicio de apoyo para el fortalecimiento de unidades productivas colectivas para la generación de ingresos | 46% |
| | | | Servicio de asistencia técnica para el emprendimiento | 57% |
| 2018011000647 (Mi Negocio y Emprendimiento Colectivo) | | | | |
| 2019 | 4 | Sin información* | Sin información* | |
| 2020 | 4 | 4 | Servicio de apoyo a unidades productivas individuales para la generación de ingresos | 78% |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | | |
|--|--|---|-----|
| | | Servicio de apoyo para el fortalecimiento de unidades productivas colectivas para la generación de ingresos | 45% |
| | | Servicio de asistencia técnica para el emprendimiento | 54% |
| | | Servicio de asistencia técnica para fortalecimiento de unidades productivas colectivas para la generación de ingresos | 58% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

*Información no disponible en la base de datos de Equidad para la Mujer descargada de SPI.

De acuerdo con lo expuesto, se observan variaciones vigencia a vigencia en los productos del proyecto de inversión que se marcan con el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer. Así, para el año 2020, el trazador presupuestal en el programa FEST (BPIN 2018011000621) no se asoció al producto “Servicio de apoyo para el mejoramiento de condiciones de habitabilidad para población víctima de desplazamiento forzado”, aunque para el 2021 sí se hizo. Ello puede deberse a que, para la vigencia 2020, el producto relacionado con condiciones de habitabilidad no contó con recursos en el proyecto de inversión, situación que se explica, a su vez, por los ciclos de intervención del EEA.

Por su parte, respecto de IRACA, durante el 2021 el trazador de EM se vinculó únicamente a productos relacionados con servicios para la generación de ingresos. En tanto que, para el año 2020, el trazador se asoció, además, a productos relacionados con el acompañamiento comunitario y el autoconsumo. Ante la insuficiente información sobre las acciones diferenciales de género implementadas a través del proyecto de inversión, no se explica la variación en la forma en que se asignan los recursos en el trazador presupuestal.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MINCIT

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MINCIT- formuló y etiquetó el proyecto de inversión 2018011000381: “Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional” con los trazadores presupuestales de víctimas y de equidad de la mujer. Este proyecto tiene como objetivo “impulsar el desarrollo empresarial de la población víctima del conflicto armado” a través de estrategias que permitan que las iniciativas productivas de esta población se inserten sostenidamente en cadenas de valor



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

locales⁷¹. Para ello, se han implementado programas como Minicadenas Locales⁷², Núcleo E⁷³, Instrumento Diseñando Futuro⁷⁴, entre otros.

Tabla 26 Proyectos de inversión de MINCIT para el componente de generación de ingresos de la PAARIV marcados con el trazador de EM. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Proyecto | Nombre proyecto | Año | Vr. PAARIV GI | Vr. EM | % EM |
|---------------|---|------|---------------|------------|------|
| 2018011000381 | Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional | 2019 | \$ 16.185,8 | \$ 1.081,0 | 7% |
| | | 2020 | \$ 16.034,8 | \$ 1.039,7 | 6% |
| | | 2021 | \$ 15.885,2 | \$ 1.000,0 | 6% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

En relación con la transversalización del enfoque de género, se identificó que, en el marco del Plan Estratégico Sectorial, a través del eje de Emprendimiento y Formalización y de la línea Equidad para la mujer, el Ministerio de Comercio elaboró un diagnóstico de equidad de género que orienta la definición de acciones apropiadas y el ajuste de la oferta institucional⁷⁵. Este diagnóstico identifica 5 problemáticas principales que afectan el emprendimiento femenino y, frente a cada una de estas el Ministerio se trazó desafíos para promover acciones al respecto (tabla 27)⁷⁶.

⁷¹ Resumen ejecutivo proyecto de inversión 2018011000381 “Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional”. Consultado en <https://spi.dnp.gov.co/>.

⁷² Este programa apoyó durante 2019 asociaciones y famiempresas colombianas, formales e informales, de población víctima de desplazamiento forzado, buscando apoyarlos en la recuperación de las ventas y el cierre de brechas productivas y comerciales, especialmente en el sector agroindustrial.

⁷³ Programa ejecutado a través de iNNpulsa Colombia, tiene por objetivo fortalecer empresas familiares, de población víctima de desplazamiento forzado y otras poblaciones vulnerables, en etapa temprana para lograr avances en sostenibilidad comercial y formalización.

⁷⁴ Programa desarrollado en alianza con Colombia Productiva, con el objetivo de promover el desarrollo empresarial y el mejoramiento de las capacidades productivas de microempresas de víctimas del conflicto armado del Sistema Moda.

⁷⁵ Oficio No. 2-2021-033110 de 29 de julio de 2021, remitido por Ministerio de Comercio a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.

⁷⁶ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Informe de Gestión 2020.

Tabla 27 Diagnóstico Equidad de Género y Desafíos para la Equidad de la Mujer. Ministerio de Comercio

| No. | Problemática | Desafío |
|-----|--|---|
| 1 | Las mujeres emprendedoras están concentradas en sectores de menor tamaño, patrimonio, ingreso y rentabilidad. | Fortalecer los emprendimientos femeninos para que avancen en su sostenibilidad comercial, formalización y escalamiento |
| 2 | Las mujeres tienen menor acceso a redes de información y de intercambio que faciliten la entrada a mercados y la consolidación de emprendimientos. | Impulsar los emprendimientos femeninos para que se inserten sostenidamente en las cadenas de valor nacionales e internacionales |
| 3 | La participación de las mujeres como socias de emprendimientos o líderes de ellos no supera el 30% del total de los emprendimientos. | Desarrollar y potenciar habilidades gerenciales de las mujeres para elevar su participación y liderazgo en las empresas |
| 4 | Falta de información, estudios y mediciones sobre la situación de la mujer en el tema de emprendimiento y generación de ingresos. | Generar conocimiento que permita diseñar políticas y programas pertinentes para las mujeres |
| 5 | Condiciones desiguales de acceso al crédito entre mujeres y hombres. Las mujeres cuentan con menos activos, menor capital y menos vida crediticia por falta de inclusión financiera. | Impulsar instrumentos de financiación para beneficiar empresas lideradas o mayoritariamente conformada por mujeres. |

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Informe de Gestión 2020.

En consonancia con ello, se indicó que, aunque el proyecto de inversión no contempla objetivos explícitos de igualdad de género, en el desarrollo de los programas e instrumentos se tienen en cuenta los objetivos del Plan Estratégico Sectorial relacionados con la equidad de la mujer cuales son:

- i) “Beneficiar pequeñas empresas de mujeres a través del fortalecimiento en el acceso al financiamiento para el emprendimiento y a las compras públicas, potenciar la consolidación de emprendimientos innovadores, el fortalecimiento de capacidades -saber-hacer-ser- y habilidades directivas requeridas para el escalamiento de sus negocios, generando condiciones de igualdad y equidad en motores de crecimiento y desarrollo en el país”;
- ii) “Incorporar el enfoque de género en las estrategias de emprendimiento rural y urbano especialmente sobre la población vulnerable como víctimas del conflicto (el marco de las rutas integrales de inclusión productiva)”;
- iii) “Fortalecer capacidades sociales y culturales con enfoque de género, en talleres sobre liderazgo de mujeres, prevención de violencia contra las mujeres y el taller "Reloj de actividades" que aborda los roles y actividades que se dan en una comunidad según el género a través del programa de Atención a Población Vulnerable de Artesanías de Colombia”⁷⁷.

⁷⁷ Oficio No. 2-2021-033110 de 29 de julio de 2021, op. Cit.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Si bien es cierto, la formulación de tales objetivos es un avance significativo para la transversalización del enfoque de género en las estrategias del Ministerio de Comercio, es recomendable que dichos objetivos se especifiquen para cada uno de los programas que, en concreto, se implementan con los recursos de inversión y de otras fuentes. Además, cabe notar que al revisar la matriz del Plan Estratégico Sectorial -tanto la suministrada a la CGR en el marco de este *Informe* como la publicada en la página web de la entidad- no se evidenciaron tales objetivos de género. De manera que, a efectos de garantizar que la información sea accesible y clara es conveniente que los objetivos de género asociados al uso del trazador de EM se expliciten en los respectivos programas y proyectos de inversión.

Asimismo, se reportó que en dicho Plan Estratégico Sectorial se encontraban los indicadores y metas de seguimiento, específicamente el indicador “Mujeres víctimas vinculadas a instrumentos de inclusión productiva para el fortalecimiento de sus iniciativas empresariales” con una meta anual de 800 mujeres. Este, a su vez es un indicador del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, con una meta anual también de 800 mujeres y una línea de base de 800. En tanto, de acuerdo con el Informe de Gestión 2020 del MINCIT, “la meta para el cuatrienio es vincular 35.000 mujeres a instrumentos de emprendimiento del sector”⁷⁸. Además, las acciones del Ministerio de Comercio de este proyecto de inversión alimentan al indicador “Entregar servicios de apoyo a los emprendimientos inclusivos de mujeres víctimas del desplazamiento forzado o la comercialización de sus productos” del Conpes 4031.

Respecto a las acciones que materializan el enfoque de género se precisó que para 2021 estas se concretan en el programa “Mujeres más Productivas”. Alianza público-privada, con Bavaria y Fenalco, que prioriza la atención de mujeres dueñas de micronegocios (tiendas de barrio) para brindar estrategias de precios, competencia y asistencia técnica, con el objetivo incrementar ventas y avanzar en formalización⁷⁹. Se destaca la intervención del Ministerio de Comercio en este programa, el cual fue implementado en vigencias anteriores por entes privados con un impacto positivo en el crecimiento del 29,4% de los ingresos para 2020, y del 26,3% en lo corrido de intervención para 2021⁸⁰. Igualmente, se resalta la realización de evaluaciones de impacto que permitan identificar avances en el cierre

⁷⁸ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Informe de Gestión 2020.

⁷⁹ Oficio No. 2-2021-033110 de 29 de julio de 2021, op. cit.

⁸⁰ Econometría Consultores, Programa Emprendedoras Bavaria. Informe de avance para segunda reunión del grupo de consulta, agosto de 2021. Documento entregado a la Contraloría Delegada para el Posconflicto por el Ministerio de Comercio.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de brechas de género, en este caso, respecto de la generación de ingresos para las 4.887 mujeres víctimas atendidas en 2021.

Sin perjuicio de ello, se alienta a que pueda transversalizarse el enfoque de género en los demás programas implementados por la entidad para la atención de población víctima. Al respecto, el Ministerio de Comercio señaló que avanza en ese sentido pues se encuentra un proceso de implementación gradual del enfoque, aunque manifestó preocupación por las rigideces que puede generar el planteamiento de metas mayores de atención para mujeres dadas las dificultades que en ocasiones se presentan para contactar a las posibles beneficiarias.

No obstante, se reportó que en el marco de otros programas -diferentes a Mujeres más Productivas- se atiende a un número considerable de mujeres víctimas (tabla 28). Adicionalmente, respecto de la identificación de beneficiarios que acceden a los programas implementados con los proyectos de inversión en los que marcó el trazador de EM, se reportó que la caracterización realizada incluye la variable de identidad de género pero no de orientación sexual.

Tabla 28 Reporte de beneficiarias atendidas por Min. Comercio en el marco del proyecto de inversión 2018011000381 “Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional” (vigencias 2019 a 2021).

| Programa | Año | Beneficiarias | |
|---|------|---------------------------------------|--|
| Minicadenas Locales | 2019 | 2.816 unidades productivas de mujeres | 42% del total de beneficiarios atendidos |
| Fortalecimiento Productivo y Comercial a Grupos Étnicos | 2019 | 637 unidades productivas de mujeres | 74% del total de beneficiarios atendidos |
| Instrumento Diseñando futuro | 2020 | 471 unidades productivas de mujeres | 84% del total de beneficiarios atendidos |
| Impulso a la Comercialización de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria con Valor Agregado | 2020 | 240 unidades productivas de mujeres | 39% del total de beneficiarios atendidos |
| Fortalecimiento productivo y comercial a grupos productivos étnicos | 2020 | 27 unidades productivas de mujeres | 66% del total de beneficiarios atendidos |
| Núcleo E | 2021 | 115 unidades productivas de mujeres | 91% del total de beneficiarios atendidos |

Fuente: elaboración propia con base en Oficio No. 2-2021-033110 de 29 de julio de 2021 de MINCIT.

Sobre el particular, se insta a que además de metas para la cobertura de atención, puedan identificarse otro tipo de acciones referidas a la transversalización del enfoque de género en los programas que actualmente atienden mujeres, hombres y población OSIGD víctima. Atendiendo a lo indicado en la *Cartilla para la inclusión del enfoque de género para las mujeres en el ciclo de planeación y presupuestación*, cabría considerar el “gestionar instrumentos de financiación accesibles a



emprendimientos y empresas de propiedad de mujeres⁸¹. En este sentido, se destacan las iniciativas que existen actualmente para población general, tales como la línea de crédito de Bancóldex “Empresarias Empoderadas”. A la luz de lo cual, considerando la experiencia de la línea de crédito de Bancóldex para las empresas de víctimas del conflicto armado, cabría considerar condiciones especiales para mujeres víctimas empresarias.

En lo referente al funcionamiento del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer, se identificó una asignación igual de recursos (en pesos corrientes) para las vigencias 2019 a 2021. Respecto de la determinación de los valores asignados al trazador, se informó que este corresponde a la atención histórica de los diferentes programas y específicamente al número de mujeres atendidas en los mismos. Además, conforme se indicó, para el año 2021 se identificó que tales recursos se destinaron al cofinanciamiento de la alianza público-privada celebrada para el programa Mujeres más Productivas.

Finalmente, se identificó que para el año 2020 el trazador de Equidad de la Mujer se asoció a todos los productos del proyecto de inversión. Para los años 2019 y 2021 no se encontró información en la base de datos de Equidad de la Mujer de SPI. La siguiente tabla detalla los productos vinculados al trazador EM.

Tabla 29 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por MINCIT e identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer

| Proyecto/ Año | No. total de productos PI | No. total de productos PI con EM | Productos trazador presupuestal | Participación EM en producto |
|----------------------|---------------------------------|--|---|------------------------------------|
| 2018011000381 | | | | |
| 2019 | 2 | Sin información* | Sin información* | Sin información* |
| 2020 | 2 | 2 | Servicio de asistencia técnica y acompañamiento productivo y empresarial | 6% |
| | | | Servicio para la formalización empresarial y de productos y/o Servicio | 7% |
| 2021 | 2 | Sin información* | Sin información* | Sin información* |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

*Los datos del trazador presupuestal de EM asociados a este proyecto de inversión para estas vigencias no se encontraron en la base de datos descargable de SPI a corte julio de 2021.

⁸¹ Departamento Nacional de Planeación, Cartilla para la inclusión del enfoque de género para las mujeres en el ciclo de planeación y presupuestación. Sector Comercio, Industria y Turismo. Trazador presupuestal para la equidad de la mujer, 2020.

De los datos expuestos, llama la atención el bajo peso porcentual del trazador de Equidad de la Mujer, sobre todo si se considera que su determinación obedece a los niveles históricos de atención de la mujer pues las cifras reportadas, al menos en el marco del proyecto de inversión 2018011000381 “Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional” (vigencias 2019 a 2021), son en promedio del 66% de mujeres beneficiarias.

Unidad de Restitución de Tierras - URT

La Unidad de Restitución de Tierras formuló el proyecto de inversión 2018011000400 “Implementación programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional” y lo identificó con los trazadores presupuestal de equidad de la mujer y de víctimas en el componente de generación de ingresos. Dada la unidad de materia que este proyecto guarda con el componente de restitución de tierras, los resultados del análisis de género se expondrán de manera conjunta con los resultados correspondientes a dicho componente.

En suma, del análisis de los proyectos de inversión relacionados con el componente se generación de ingresos y empleo para víctimas se puede concluir lo siguiente:

- a. El componente de generación de ingresos y empleo para víctimas de la PAARIV es al que mayores recursos se han destinado para la equidad de la mujer con \$215.274 millones (pesos constantes de 2021), de los cuales \$173.092 provienen de 7 proyectos de inversión que destinaron recursos de manera exclusiva para la población víctima, los que representan el 22,5% del monto total destinado a generación de ingresos y empleo en la política de víctimas durante el período analizado.
- b. Sin embargo, solo 5 de las 9 entidades que asignaron recursos para este componente de la PAARIV reportaron recursos para la transversalización del enfoque de género a través del trazador EM. Correlativamente, solo 12 de los 21 proyectos de inversión identificados en este componente asignaron recursos del trazador EM.
- c. Además, la transversalización del enfoque de género en el ciclo de planeación de la inversión pública presenta limitaciones y debilidades derivadas, principalmente, de la ausencia de diagnósticos de género y de la

definición de objetivos explícitos al respecto y metas e indicadores correlativos.

- d. En todo caso, cabe destacar que las entidades han identificado y acopiado información sobre brechas de género y sobre la situación particular de mujeres. Sin embargo, esta información no se ha acopiado de manera sistemática para todos los programas implementados con los recursos del trazador de EM. Además, se evidenciaron dificultades en la disponibilidad de información de género respecto de las comunidades étnicas.
- e. Buena parte de las acciones a través de las cuales se transversaliza el enfoque de género refieren a “cupos” o porcentajes mínimos de acceso a la oferta, sin atención a las características específicas de la oferta prestadas y a los impactos diferenciales. No obstante, se resalta que algunas entidades vienen trabajando en ampliar las acciones de género hacia otros aspectos de los programas prestados.
- f. Las 4 entidades analizadas (PS, ADR, MINCIT y Artesanías de Colombia) cuentan con datos desagregados por sexo, lo cual es valioso para realizar análisis sensibles al género. Sin embargo, se observan limitaciones respecto de la identificación de población OSIGD, pues solo una de las entidades informó que contaba con dichas variables en sus sistemas de identificación.
- g. Existen criterios dispares para el uso del trazador presupuestal de EM, bien sea como una bolsa exclusiva de recursos para impulsar el enfoque de género o como un marcador de las mujeres beneficiarias atendidas en la oferta. Situación que evidencia un uso erróneo del trazador y que, en la práctica, implica distorsiones en la información presupuestal que se reporta sobre la equidad de la mujer.

3.2 Recursos destinados a la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV en el componente de restitución de tierras

Durante el período analizado (2019-2021), un proyecto de inversión fue clasificado, de manera concurrente, con el trazador de víctimas en el componente de restitución de tierras y con el trazador de EM. Se trata del proyecto de inversión 2019011000064: “Contribución a la mejora de la Gestión del Proceso de Protección y Restitución de las Tierras y Territorios Despojados o Abandonados Forzosamente a Nivel Nacional”, formulado por la Unidad de Restitución de Tierras, con destinación exclusiva para población víctima, al que se asignaron \$285.795,4 millones (pesos constantes de 2021) para la política de víctimas y \$562,8 millones



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(pesos constantes de 2021) para la equidad de la mujer, esto es, el 0,2% del total asignado (tabla 30).

Tabla 30 Recursos de la PAARIV – restitución de tierras identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Proyecto de inversión con destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2020- 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Proyecto | Nombre proyecto | Año | Vr. PAARIV R. de T. | Vr. EM | % EM |
|--------------|--|------|---------------------|----------|-------|
| 201901100064 | Contribución a la mejora de la Gestión del Proceso de Protección y Restitución de las Tierras y Territorios Despojados o Abandonados Forzosamente a Nivel Nacional | 2020 | \$ 141.351,2 | \$ 292,3 | 0,21% |
| | | 2021 | \$ 144.444,2 | \$ 270,5 | 0,19% |
| Total | | | \$ 285.795,4 | \$ 562,8 | 0,2% |

Fuente: elaboración con base en SPI-DNP.

Respecto de este proyecto de inversión, así como también frente al proyecto de inversión de la URT identificado en el componente de generación de ingresos (ver *supra* 3.1) se analizó la inclusión del enfoque de género en las diferentes etapas del ciclo de inversión pública. Como resultado de ello, se verificó que en la fase de planeación la entidad formuló diagnósticos sobre las necesidades y brechas particulares de las mujeres frente al acceso a la restitución de tierras y al desarrollo de proyectos productivos⁸².

En efecto, la URT implementó desde el año 2013 el Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras –en adelante Programa de Mujeres-, en el curso del cual ha desarrollado espacios de diálogo social y revisión de información estadística, con el objetivo de identificar las barreras que afectan el goce efectivo del derecho a la restitución para las mujeres⁸³. Tales barreras refieren a obstáculos de tipo social, cultural, económico y jurídicos. A título ilustrativo, dentro de estas se cuentan: ventas a precios irrisorios, dificultades probatorias de uniones maritales de hecho, desconocimiento del marco legal frente a las relaciones con la tierra⁸⁴.

Adicionalmente, frente a la titularidad de proyectos productivos en la etapa de posfallo, se realizó un diagnóstico con base en las cifras acumuladas de 2012 a

⁸² Oficio URT-DG-00118 (sin fecha) remitido por la Unidad de Restitución de Tierras a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.

⁸³ Unidad de Restitución de Tierras, Documento Descriptivo de la Fase III del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras, 2020. Documento entregado por la URT a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.

⁸⁴ *Ibidem*.



2018⁸⁵. A partir de ello se constató la existencia de una brecha entre hombres y mujeres, toda vez que del total de proyectos productivos implementados por la URT (3.813) a diciembre de 2018, sólo el 35,62% tenían representación femenina⁸⁶.

A la luz de las brechas identificadas, se verificó que la fase III del Programa de Mujeres formuló objetivos explícitos para avanzar hacia la equidad de la mujer, así como también incluyó indicadores relacionados, sin embargo, no se aportaron datos específicos sobre las metas planteadas. La tabla 31 contiene el detalle de esta información.

Tabla 31 Fin, objetivo e indicadores del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras.

| | Descripción | Indicador |
|----------|---|---|
| Fin | Facilitar el acceso y garantía de las mujeres sobre la tierra como un derecho patrimonial importante mediante el cual impulsan sus proyectos de vida, contribuyendo a romper las barreras existentes y garantizando el derecho fundamental a la restitución de tierras. | Porcentaje de sentencias proferidas por los jueces en las cuales se identifica a una mujer como titular, sobre el total de sentencias proferidas en favor de personas naturales |
| | | Porcentaje de mujeres beneficiarias de sentencias de restitución que hacen parte de los núcleos familiares de los y las personas restituidas sobre el total de personas naturales beneficiarias |
| | | Porcentaje de mujeres que, de manera individual o conjunta, representan los proyectos productivos que implementa la UNIDAD |
| Objetivo | Romper y disminuir las barreras específicas que enfrentan las mujeres para el acceso al derecho fundamental a la restitución de tierras y poder garantizar sus derechos consagrados en la normatividad vigente. | Porcentaje de solicitudes de restitución en cabeza mujeres, con referencia a las solicitudes en cabeza de personas naturales |
| | | Porcentaje de solicitudes de restitución en cabeza de mujeres o de hombres con cónyuge identificada, con referencia a las solicitudes inscritas en cabeza de personas naturales |
| | | Porcentaje de solicitudes inscritas en el registro en las cuales el titular es una mujer, con referencia a las solicitudes inscritas en cabeza de personas naturales |
| | | Porcentaje de solicitudes demandadas en las cuales el titular es una mujer, con referencia a las solicitudes demandadas en cabeza de personas naturales |
| | | Porcentaje de mujeres que ha adquirido herramientas que le permiten una mayor exigibilidad de sus derechos. |

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, Documento Descriptivo de la Fase III del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras, 2020.

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ *Ibíd.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Además de estos indicadores, las acciones de género desarrolladas se miden por los indicadores del Conpes 4031, específicamente por los siguientes:

Tabla 32 Indicadores de género del Conpes 4031 a cargo de la URT.

Cifras en millones de pesos corrientes de 2021.

| Nombre | Línea base | | Meta 2021 | Meta final | Costo 2021* | Total |
|--|------------|------|-----------|------------|-------------|------------|
| | Valor | Año | | | | |
| Porcentaje anual de mujeres inscritas en el RTDAF. | 78% | 2020 | 78% | 78% | \$43.850 | \$ 122.301 |
| Mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de ordenes). | 345 | 2020 | 205 | 239 | \$ 544 | \$ 7.180 |

Fuente: Plan de Acción Conpes 4031 de 2021.

Para cumplir con los objetivos mencionados, la URT informó que adoptó los Acuerdos 46 y 47 de 2019 en los que se definen acciones para la transversalización del enfoque de género en las diferentes etapas del proceso de restitución de tierras.

A través del artículo 41 del Acuerdo 46 de 2019 se definieron acciones afirmativas para la incorporación del enfoque de género en los proyectos productivos⁸⁷. Concretamente se contemplaron acciones afirmativas en 3 líneas de acción:

- i) Aplicación del enfoque de género en el procedimiento de proyectos productivos a través de:
 - a. Diagnóstico
 - b. Elección de los representantes del núcleo familiar
 - c. Concertación y socialización del proyecto productivo
 - d. Planificación y desarrollo del Plan de Acompañamiento Integral
- ii) Metodologías con enfoque de género en el Plan de Acompañamiento Integral
- iii) Fortalecimiento de capacidades sobre enfoque de género al Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional.

Por su parte, mediante el artículo 47 de 2019 se aprobaron los ejes de acción del Programa de Mujeres, a saber:

⁸⁷ Unidad de Restitución de Tierras, Acuerdo 46 de 2019 "Por medio del cual se establecen los criterios generales para el cumplimiento de órdenes judiciales emitidas por jueces y magistrados de restitución de tierras relacionadas con la implementación de Proyectos Productivos para población beneficiaria".

- i) Eje de incorporación e implementación del enfoque de género en los procesos que adelanta la URT: comprende acciones afirmativas en las fases administrativa y judicial, parametrización de datos, coordinación interinstitucional para fortalecer el proceso de transversalización del enfoque de género, y revisión de los distintos procesos de la entidad para la formulación de recomendaciones frente a la garantía de los derechos de las mujeres.
- ii) Eje de fortalecimiento de las capacidades de los colaboradores de la URT en aplicación del enfoque diferencial de género: contempla el diseño e implementación de estrategias para reforzar conocimientos y destrezas de los colaboradores de la entidad respecto de la perspectiva de género.
- iii) Eje de empoderamiento de las mujeres para el ejercicio diferencial de género: implica dar continuidad a la conformación de núcleos de exigibilidad de derechos, acciones para sensibilización en economía familiar y espacios de diálogo y construcción colectiva con organizaciones de mujeres y mixtas.
- iv) Eje de articulación interinstitucional: apunta tanto a la difusión del Programa de Mujeres como a la generación de sinergias con otras entidades que contribuyan a la garantía efectiva de los derechos de las mujeres⁸⁸.

No obstante, en la elaboración del presente informe se observó la disociación entre el proyecto de inversión y el programa que se financia con este, toda vez que, al indagar por la formulación de objetivos e indicadores específicos de género, se informó que “no existen productos e indicadores en el catálogo del DNP” que permitan incluir estos datos en el proyecto. Si bien esto es cierto, es recomendable que en SPI se amplíen las herramientas que permitan hacer seguimiento al trazador de equidad para la mujer por ejemplo, como ya se advirtió, en un instrumento similar a la ficha de víctimas. También es posible que en el marco de la metodología actual para la formulación de proyectos de inversión se definan indicadores secundarios que permitan mediciones específicas y alternativas a los productos definidos con énfasis particular en la equidad de la mujer. Tómese como ejemplo el caso ya referido de la ADR frente al indicador “Asociaciones de mujeres fortalecidas”.

⁸⁸ Unidad de Restitución de Tierras, Acuerdo 47 de 2019 “Por medio del cual se adoptan y definen los ejes de acción del programa de acceso especial para las mujeres al proceso de restitución de tierras”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De otro lado, respecto de la identificación de hombres, mujeres y población OSIGD que acceden al programa de restitución de tierras, si bien la entidad no aportó información al respecto, la “Guía para la Incorporación e Implementación del Enfoque Diferencial en el Proceso de Restitución de Tierras” señala que en la etapa administrativa del procedimiento se cuenta con variables que permiten la identificación de población LGTBI+ y la manera como se autorreconocen⁸⁹. Adicionalmente, se indica que en virtud del enfoque diferencial “es necesario que los colaboradores tengan en cuenta que la implementación de las acciones afirmativas debe reconocer las particularidades de la población y disminuir las barreras que enfrenta la población LGTBI+ para acceder y garantizar sus derechos”⁹⁰. No obstante, no se reportaron acciones adicionales a las mencionadas respecto del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras.

En cuanto al funcionamiento del trazador presupuestal de EM se identificó que la determinación de los montos asignados obedece a dos criterios diferentes. Así, en el proyecto de inversión 2018011000400 referido a proyectos productivos (etapa post fallo), los valores asociados a la EM se determinan de acuerdo con los valores estimados de los proyectos productivos con mujeres titulares. Por su parte, en el proyecto 2019011000064 relativo a todas las etapas del proceso de restitución de tierras, los valores fijados se corresponden con el costo aproximado de la implementación de ejercicios de sensibilización y difusión del enfoque de género y de la oferta; de convocatoria y diálogos con mujeres y organizaciones de mujeres; acciones para la conformación de núcleos de exigibilidad de derechos, entre otras acciones para el empoderamiento de las mujeres.

En consonancia con ello, en el proyecto de inversión 2018011000400 se identifica una participación porcentual del trazador EM superior al 20%, que se asocia al producto “Servicio de apoyo financiero para proyectos productivos agropecuarios”, respecto del cual se tiene una participación del 24% y 25% para 2019 y 2020. En tanto, respecto del proyecto 2019011000064 el peso porcentual del trazador de EM es del 2% y se vincula al producto “Servicio de divulgación de las políticas públicas de restitución y protección de tierras y territorios abandonados”, frente al cual tiene un peso porcentual del 8% y el 9%, para los años 2020 y 2021 (tabla 33).

⁸⁹ Unidad de Restitución de Tierras, Guía para la Incorporación e Implementación del Enfoque Diferencial en el Proceso de Restitución de Tierras, CÓDIGO: AC-GU-01, versión 3, junio de 2019.

⁹⁰ *Ibidem*.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla 33 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por la URT e identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer

| Proyecto/ Año | No. total de productos PI | No. total de productos PI con EM | Productos trazador presupuestal | Participación EM en producto |
|---|---------------------------------|--|--|------------------------------------|
| 2018011000400 Implementación programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional | | | | |
| 2020 | 3 | 1 | Servicio de apoyo financiero para proyectos productivos agropecuarios | 24% |
| 2021 | 3 | 1 | Servicio de apoyo financiero para proyectos productivos agropecuarios | 25% |
| 2019011000064 Contribución a la mejora de la Gestión del Proceso de Protección y Restitución de las Tierras y Territorios Despojados o Abandonados Forzosamente a Nivel Nacional | | | | |
| 2020 | 6 | 1 | Servicio de divulgación de las políticas públicas de restitución y protección de tierras y territorios abandonados | 8% |
| 2021 | 6 | 1 | Servicio de divulgación de las políticas públicas de restitución y protección de tierras y territorios abandonados | 9% |

Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

Respecto de la participación de los recursos del trazador de EM a nivel de producto cabe hacer dos anotaciones. En primer lugar, frente al BPIN 2018011000400 no se entiende el porcentaje de recursos fijados (24% y 25%) si se considera que la línea base de mujeres representantes de proyectos productivos es del 35%. En segundo lugar, en relación con el BPIN 2019011000064 tampoco se comprende el bajo peso porcentual de los recursos asignados, teniendo en cuenta la importancia de las acciones para la difusión de la oferta, la sensibilización del enfoque y la conformación de núcleos de exigibilidad de derechos.

También se identificó que la implementación del Programa de Mujeres tiene fuentes de financiamiento adicionales a los recursos de inversión. Concretamente, se informó que la Fase III del programa cuenta con apoyo de cooperación internacional a través de diferentes agencias, recursos que cubren aproximadamente el 36% del valor estimado del programa (tabla 34).

Tabla 34 Total recursos para el financiamiento de la Fase III del Programa de Mujeres de la URT.

Cifras en millones de pesos corrientes de 2019.

| Fuente | Vigencia* | | | | Total |
|-------------|-----------|----------|--------|--------|------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| Inversión | \$ 355 | \$ 281,1 | \$ 390 | \$ 250 | \$ 1.276,1 |
| Cooperación | \$ 455,6 | \$ 0 | \$ 0 | \$ 0 | \$ 455,6 |
| Total | \$ 810,5 | \$ 281,1 | \$ 390 | \$ 250 | \$ 1.731,6 |

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, Documento Descriptivo de la Fase III del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras, 2020.

*Nótese que los valores indicados en la tabla no se corresponden exactamente con los valores asignados efectivamente al proyecto de inversión.

Cabe destacar que, de manera similar a lo indicado respecto de Artesanías de Colombia, según lo informaron funcionarios de la URT, para la entidad la puesta en marcha del trazador presupuestal ha sido muy importante en tanto supone una bolsa exclusiva de recursos para apalancar el enfoque de género en los procesos de restitución de tierras.

Por último, la aproximación realizada a los recursos asignados para la implementación del enfoque de género en materia en restitución de tierras permite identificar una buena práctica en la presupuestación sensible al género en tanto se han formulado diagnósticos, objetivos e indicadores de género claros. No obstante, se observan debilidades para inclusión o visibilización de acciones respecto de población OSIGD, así como también para mujeres con pertenencia étnica. Esto último cobra especial relevancia si se considera la preocupación expresada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, al señalar que “preocupan también al Comité los estereotipos y la discriminación que sufren las mujeres indígenas y las mujeres afrocolombianas, que son dos fenómenos profundamente arraigados que impiden la participación activa de estas mujeres en el proceso de restitución de tierras⁹¹.

También llama la atención que en este componente únicamente se asignen recursos de la Unidad de Restitución de Tierras, pese a que en la etapa de posfallo el cumplimiento de las órdenes judiciales exige la concurrencia de diversas entidades SNARIV. Lo anterior puede deberse o bien a un subregistro en los

⁹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, 14 de marzo de 2019.



componentes del trazador de víctimas o directamente a la falta de acciones de género al respecto. Respecto de lo primero, piénsese por ejemplo en la entrega de viviendas rurales a cargo del MADR que, si bien fue identificada con los trazadores de víctimas y de EM, lo fue únicamente para el componente de vivienda.

3.3 Recursos destinados a la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV en el componente de rehabilitación

Para el período de análisis se identificó que el proyecto de inversión BPIN 2018011000061: “Apoyo para la implementación de las medidas de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado nacional”, formulado por el Ministerio de Salud, fue marcado simultáneamente con el trazador de víctimas en el componente de rehabilitación y con el trazador de EM. El monto total destinado a la PAARIV en este componente fue de \$23.672,1 millones (pesos constantes de 2021), en tanto que para el trazador de EM fue de \$10.312,3 millones (pesos constantes de 2021)⁹².

Tabla 35 Recursos de la PAARIV- componente de rehabilitación identificados con el trazador presupuestal para la Equidad de la Mujer. Proyecto de inversión con destinación exclusiva para víctimas. Vigencias 2019 a 2021.

Valores en millones de pesos de 2021.

| Entidad / Proyecto | Nombre proyecto | Año | Vr. PAARIV Rehabilitación | Vr. EM | % EM |
|----------------------------|---|------|---------------------------|------------|------|
| Ministerio de Salud | | | | | |
| 2018011000061 | Apoyo para la implementación de las medidas de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado nacional | 2020 | \$ 10.672,1 | \$ 4.512,3 | 42% |
| | | 2021 | \$ 13.000,0 | \$ 5.800,0 | 45% |
| Total | | | \$ 23.672,1 | \$10.312,3 | 43% |

Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Salud, respecto de la medida de rehabilitación no se ha formulado un diagnóstico sensible al género que permita identificar las brechas en el goce derechos y los impactos diferenciales del conflicto armado entre hombres y mujeres⁹³. No obstante, se informó que respecto de la población en general sí se ha avanzado en la identificación de las necesidades y

⁹² Es preciso advertir que, de acuerdo con lo informado por el MSPS, la medida de rehabilitación se financia tanto con recursos de inversión como de funcionamiento.

⁹³ Memorando 202116100224053 de 2 de agosto de 2021, remitido por Ministerio de Salud a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

posiciones diferenciales de hombres, mujeres y población OSIGD, a través del “Análisis de situación en salud de mujeres, hombres y población LGBTI en Colombia”⁹⁴. También se indicó que dentro de las variables consideradas se tuvieron en cuenta las brechas advertidas por la Corte Constitucional respecto de las mujeres víctimas del conflicto armado. Asimismo, que actualmente se cuenta con 70 orientaciones para la atención individual (32 orientaciones), familiar (21 orientaciones), y comunitaria (17 orientaciones), que incluyen temáticas relevantes para en la atención a víctimas del conflicto, muchas de ellas aplicables a diversos grupos

Aunque cabe reconocer los avances en la consolidación de un análisis diferencial de género para la población en general, preocupa que pasados más de 10 años de implementación de la Ley 1448, aún no se tengan diagnósticos específicos de género en materia de rehabilitación respecto de la población víctima. Dadas las especificidades y complejidades de las situaciones vividas en el marco del conflicto armado y las brechas de género particulares que se evidencian en dicho contexto, es recomendable que se generen diagnósticos particulares que incorporen los elementos propios de la situación de las víctimas. Para ello, los saberes generados con la experiencia acumulada de los y las profesionales del PAPSIVI son un insumo valioso que puede servir de base a la elaboración de dicho diagnóstico.

Ahora bien, frente a la definición de objetivos e indicadores específicos en materia de transversalización del enfoque de género, el MSPS se refirió a las metas e indicadores definidos en el Plan Marco de Implementación -PMI. Concretamente, al indicador de género E.G.2 “Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos”, respecto del cual según SIIPO tiene como línea base de 64.442 mujeres que han recibido atención o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional y apunta a una meta de 60.000 mujeres atendidas para este año⁹⁵. Sin embargo, se advierte que en el proyecto de inversión las metas e indicadores no permiten la medición específica del avance frente a la atención de mujeres.

Además, se identifica que la prestación de la medida de rehabilitación a mujeres víctimas guarda relación con las acciones de género 3.10 del Conpes 4031 “Brindar servicios de rehabilitación psicosocial a mujeres víctimas” y 3.13 “Brindar servicios

⁹⁴ *Ibídem*.

⁹⁵ Información disponible en SIIPO. Consultado 2 de septiembre de 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de salud a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado” que tienen como indicadores relacionados los siguientes:

Tabla 36 Indicadores de género del Conpes 4031 a cargo del MSPS relacionados con la medida de rehabilitación.

| Nombre Indicador | Línea base | | Meta 2021 | Meta final | Costo 2021* | Total |
|---|------------|------|-----------|------------|-------------|-----------|
| | Valor | Año | | | | |
| Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa ⁹⁶ | 63.143 | 2020 | 125.910 | 858.161 | Sin datos | Sin datos |
| Número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud | 20.939 | 2019 | 21.487 | 22.939 | Sin datos | Sin datos |

Fuente: Plan de Acción Conpes 4031 de 2021.

Respecto de las acciones concretas a través de las cuales se materializa el enfoque de género en la rehabilitación brindada a las víctimas, el MSPS refirió a las citadas orientaciones metodológicas para la atención, así como también a la formulación de la estrategia denominada “Atención grupal para el empoderamiento de personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas”⁹⁷. Igualmente, se indicó que la ruta de atención individual permite la identificación de las particularidades demográficas de quienes participan en los procesos de atención psicosocial, a partir de lo cual los profesionales psicosociales pueden formular un plan de trabajo individual con perspectiva diferencial⁹⁸. Adicionalmente, en cuanto a la identificación de beneficiarios hombres, mujeres y población OSIGD, el MSPS señaló que cuentan con dicha información desagregada.

Sin perjuicio de reconocer la importancia de tales acciones, es recomendable que para la implementación del enfoque de género en la medida de rehabilitación por parte del MSPS se contemplen otras acciones complementarias para el fortalecimiento de tales procesos y del talento humano encargado de su implementación. Lo anterior de cara a la débil garantía del enfoque de género en

⁹⁶ Se llama la atención sobre la formulación de la meta total del indicador del Conpes 4031 toda vez que es de 858.161 y, de acuerdo con el RUV, el número de víctimas (hombres y mujeres) de violencia sexual es de 33.598. Esto claramente obedece a un error en la redacción del indicador en el Plan de Acción del Conpes, respecto del cual se sugiere remitir alerta al DNP para su ajuste.

⁹⁷ Memorando 202116100224053 de 2 de agosto de 2021, op. cit.

⁹⁸ *Ibidem*.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

los procesos de rehabilitación evidenciada por la Procuraduría General de la Nación en el Balance de la Ley 1448 de 2011⁹⁹.

La pronta publicación y puesta en marcha de los “Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Salud” para el cierre de brechas por razones de género y orientación sexual, en el que se incorporan líneas en materia de adecuación institucional para garantizar una comunicación incluyente y sensible al género”, podría erigirse en una oportunidad para ello.

Por otra parte, en relación con el funcionamiento del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer, se identificó que el criterio para la determinación de los montos asignados se asocia al número de mujeres atendidas con la medida de rehabilitación. En este sentido el trazador se marcó respecto del producto “Servicio de promoción social para poblaciones vulnerables” (tabla 37).

Tabla 37 Distribución por productos del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en los proyectos de inversión formulados por la URT e identificados con los trazadores presupuestales de víctimas y equidad de la mujer

| Proyecto/ Año | No. total de productos PI | No. total de productos PI con EM | Productos trazador presupuestal | Participación EM en producto |
|----------------------|---------------------------------|--|---|------------------------------------|
| 2018011000061 | | | | |
| 2020 | 2 | 1 | Servicio de promoción social para poblaciones vulnerables | 54% |
| 2021 | 2 | 1 | Servicio de promoción social para poblaciones vulnerables | 54% |

Fuente: elaboración propia con base en SPI-DNP.

En el análisis de esta medida es preciso señalar que, atendiendo a reportes previos realizados a la Contraloría Delegada para el Posconflicto, se identificó que la Unidad para las Víctimas también implementa acciones con enfoque de diferencial en la rehabilitación psicosocial. Así, en respuesta a requerimiento de información de la CSMLV, la UARIV indicó que “brinda asistencia técnica para el fortalecimiento de acciones con enfoque diferencial y de género en las Estrategias de Recuperación Emocional a nivel grupal e individual, enfatizando en sujetos específicos como es la estrategia de Recuperación Emocional EREG para víctimas de violencia sexual”¹⁰⁰.

⁹⁹ Procuraduría General de la Nación, Balance de la Ley 1448 de 2011. Componente rehabilitación, 2020.

¹⁰⁰ Oficio No. 202172011545981 de abril de 2021, dirigido a Wilfredo Grajales Rojas, Delegado Orientación y Asesoría a Víctimas del conflicto armado de la Defensoría del Pueblo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Al respecto, se indagó a la entidad por las iniciativas puestas en marcha para incorporar la perspectiva de género en la rehabilitación psicosocial brindada a las víctimas; así como también por el uso del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en el proyecto de inversión correspondiente (BPIN 2017011000283)¹⁰¹. La UARIV respondió de manera genérica sobre las medidas de rehabilitación psicosocial, satisfacción y garantías de no repetición, indicando que la transversalización del enfoque de género se realiza con acciones de formación y asistencia técnica a los colaboradores que implementan actividades en territorio; con la definición de lineamientos y adecuación de las estrategias¹⁰²; y con conmemoraciones¹⁰³.

Adicionalmente, frente al uso del trazador de presupuestal de Equidad de la Mujer se identificó que si bien el proyecto de inversión BPIN 2017011000283: “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional”, a través del cual se financian tales estrategias, fue marcado con el trazador de EM en concurrencia con el de víctimas, los recursos asignados correspondieron únicamente a la medida de satisfacción. Lo anterior, por cuanto se informó que el trazador de EM solo es empleado por la entidad para los recursos dirigidos al cumplimiento de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo.

Para el caso concreto, respecto del indicador “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la estrategia de reparación integral”, el que se cumple con la implementación de la estrategia “Fortaleciendo Capacidades desde el enfoque de Derechos” y de la metodología “Vivificarte”, entendidas como parte de la medida de satisfacción y no de rehabilitación¹⁰⁴. Sobre dicha metodología Vivificarte se reportó, además, que aporta a la eliminación de las brechas de género a través del cumplimiento de tres objetivos específicos: 1. Empoderar y agenciar a las mujeres, por medio de los reconocimientos de sus derechos humanos como sujetos de especial protección; 2. Brindar herramientas orientadas a la educación financiera que aporten al desarrollo de proyectos de vida dignificantes; 3. Contribuir a la reparación simbólica de las mujeres víctimas a través de acciones de dignificación y reconocimiento.

¹⁰¹ Oficio 2021EE0115298 remitido por la Contraloría Delegada para el Posconflicto a la Unidad para las Víctimas.

¹⁰² Las estrategias referidas fueron “Vivificarte” (para mujeres víctimas de violencia sexual), “Hilando” (estrategia de recuperación emocional -EREG- para adultos), “Rotando la Vida” (EREG para adolescentes y jóvenes), y “Salta la Cuerda” (EREG para niños y niñas).

¹⁰³ Oficio 202172022356981 de 3 de agosto de 2021 dirigido por la Unidad para las Víctimas a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Respecto de este proyecto de inversión, también se indagó por la formulación diagnósticos explícitos de género, sin embargo, la UARIV no reportó información específica al respecto. Igualmente, se reportaron datos de beneficiarios desagregados por sexo, pero no de población OSIGD.

Esta situación evidencia la realización de acciones de género por parte de las entidades del SNARIV no reportadas con el trazador de EM, lo que refuerza el hecho de que el uso que actualmente se da a esta herramienta no permite reflejar adecuadamente los recursos invertidos en la implementación del enfoque de género. Asimismo, pone de presente las limitaciones de la puesta en marcha de los presupuestos sensibles al género y, por tanto, de la incorporación del enfoque en el ciclo de inversión de la política de víctimas.

3.4 Recursos destinados a la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV en el componente de indemnización administrativa

Respecto de la medida de indemnización administrativa no se identificaron proyectos de inversión con recursos marcados en el trazador de Equidad de la Mujer. Lo anterior, porque si bien el proyecto BPIN 2017011000283: “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional” sí contó con tal marcación, la información aportada por la UARIV permitió identificar que los recursos del trazador de EM corresponden a la puesta en marcha de la estrategia Fortaleciendo Capacidades desde el enfoque de Derechos” y de la metodología “Vivificarte” para víctimas de violencia sexual, como medida de satisfacción.

Sin embargo, dada la relevancia de esta medida para la CGR en el marco de sus competencias para el control fiscal de los recursos destinados a la PAARIV y dada su importancia en la reparación de las víctimas, se indagó por las acciones adoptadas para la transversalización del enfoque de género¹⁰⁵. Al respecto, la UARIV informó que, en cumplimiento del Auto 206 de 2017, emitió la Resolución 01049 de 2019 por la cual adoptó el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa y estableció el Método Técnico de Priorización para su entrega.

¹⁰⁵ Oficio 202172022356981 op. cit.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En virtud de dicho procedimiento, se establecieron dos escenarios o rutas de prelación para el acceso a la compensación económica. El primero, referido a las solicitudes prioritarias generadas por situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad derivadas de: i) la edad, por tener 74 o más años; ii) de una enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo; iii) de tener una discapacidad. El segundo escenario, relativo a las solicitudes generales que no se encuentran en las situaciones indicadas y respecto del cual se aplica el Método de Priorización. Este Método incluye, entre otros, criterios específicos para población OSIGD y jefes de hogares¹⁰⁶.

En el marco de dicho procedimiento, la UARIV reportó cifras de avance en la entrega de la indemnización para los años 2019 a 2021, que muestran una participación de hombres del 50,08%, de mujeres del 49,68% y de población LGTBI del 0,24%¹⁰⁷. El 98,5% de las personas que recibieron indemnización correspondió a situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, en tanto que el 1,5% correspondió a solicitudes generales a las que se les aplicó el Método Técnico de Priorización en junio de 2020 (tabla 38).

Tabla 38 Personas que recibieron indemnización administrativa. Vigencias 2019-2021.

| Ruta de acceso | Mujeres | Hombres | OSIGD | Total |
|--|----------------|----------------|------------|----------------|
| Urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad | 107.658 | 108.710 | 515 | 216.883 |
| Método Técnico de Priorización | 1.785 | 1.614 | 7 | 3.406 |
| Total | 109.443 | 110.324 | 522 | 220.289 |

Fuente: Elaboración propia con base en UARIV, oficio 202172022356981 de 3 de agosto de 2021. Corte: 30 de junio de 2021.

Las cifras de reconocimiento y entrega de la indemnización muestran una participación de hombres, mujeres y población OSIGD proporcional a la conformación del RUV, aunque con una participación levemente mayor en el caso de las mujeres y de la población OSIGD (tabla 39).

¹⁰⁶ Unidad para las Víctimas, Resolución No. 01049 de 2019 "Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

¹⁰⁷ Oficio 202172022356981 op. cit.

Tabla 39 Comparativo personas que recibieron indemnización administrativa vigencias 2019-2021 y conformación del RUV.

| Personas | RUV | Indemnizaciones entregadas | Urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad | Método Técnico de Priorización |
|----------|--------|----------------------------|--|--------------------------------|
| Hombre | 51,10% | 50,08% | 50,12% | 47,39% |
| Mujer | 48,85% | 49,68% | 49,64% | 52,41% |
| OSIGD | 0,05% | 0,24% | 0,25% | 0,21% |

Fuente: Elaboración propia con base en UARIV, oficio 202172022356981 de 3 de agosto de 2021, corte: 30 de junio de 2021; y, Registro Único de Víctimas, corte: 30 de agosto de 2021.

Estos datos mantienen la tendencia histórica en la entrega de las indemnizaciones administrativas advertida por la CSMLV en el Octavo Informe al señalar que “las mujeres representan una asignación del 54% y la población con OSIGD de 0,078%”¹⁰⁸. Situación que revela que el comportamiento general de las indemnizaciones apenas ha asegurado que no se generen brechas de género en el acceso a la medida, pero no ha significado un reconocimiento adicional de los impactos agravados por razón del género para la población OSIGD y para las mujeres.

Como lo ha indicado el Relator Especial para la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición, asegurar el enfoque de género en la justicia transicional implica realizar una mirada integral de la estructura de género de la sociedad y de las brechas que existen al respecto¹⁰⁹. De manera que no basta con asegurar la igualdad en el acceso a la compensación económica si no se consideran las diferencias de facto en la situación de vulnerabilidad y de exclusión que afectan de manera particular a las mujeres.

Así, por ejemplo, las mediciones de la SSV evidencian las diferencias que existen entre hombres y mujeres en la garantía de los derechos a la generación de ingresos y a la vivienda, en tanto que, respecto del primero, el 39,9% de las mujeres supera la situación de vulnerabilidad frente al 42,3% de hombres que la supera; y, en cuanto a vivienda, el 46,8 % de las mujeres supera el derecho, en contraste con el 50,0 % de hombres¹¹⁰. Esto refleja la existencia brechas de género de 2,4 y 3,2 puntos porcentuales, frente a las que los criterios fijados para la entrega de la indemnización no parecen atender.

¹⁰⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021, agosto de 2021.

¹⁰⁹A/75/174 ONU, La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional, Op. cit.

¹¹⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 4031 de 2021, Op. cit.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Si bien, la compensación económica no tiene como fin directo la garantía de tales derechos sino el resarcimiento de los daños causados en el marco del conflicto armado, la perspectiva transformadora de la reparación exige atender a otro tipo de factores, tales como los socioeconómicos, sobre todo en contextos de pobreza y justicia transicional. En este sentido, se destaca que el Método Técnico de Priorización atiende a variables sobre la situación socioeconómica y, por vía de ello, aunque de manera indirecta, a fenómenos como la feminización de la pobreza. Sin embargo, en la práctica los resultados globales de la entrega de indemnizaciones – que en un 98,5% obedecen a la ruta prioritaria- parecen ser indiferentes a este tipo de brechas y no atender a situaciones de género.

En efecto, el factor edad -74 o más años- considerado dentro de las situaciones de urgencia y vulnerabilidad manifiesta no es neutro al género. Como lo señala el estudio “Mujeres y Hombres: brechas de género en Colombia”, el “envejecimiento tiene un significado diferente para las mujeres y los hombres”, lo cual se manifiesta, entre otras cosas, en que, “en Colombia, mientras el 68,3% de los hombres de 65 años y más están casados o unidos, solo el 35,8% de las mujeres lo están. Y mientras el 11,1% de los hombres son viudos, el 37,2% de las mujeres lo son”¹¹¹. Además, en el segmento de las personas mayores de 60 años que no cuentan con ingresos propios el 75,9% son mujeres¹¹².

En sentido similar, la discapacidad no es indiferente al género, pues existe una mayor prevalencia de la discapacidad entre las mujeres, y la intersección de discriminaciones implica que las mujeres con discapacidad enfrenten dificultades mayores tanto en los ámbitos público como privado¹¹³. Estas situaciones no pueden ser dejadas de lado por la política de reparación y las medidas adoptadas deben considerar las diferentes realidades que se ciernen debido a las normas de género imperantes en la sociedad. Por lo cual se alienta a que se indague por las situaciones particulares que, en virtud del género, se presentan en las víctimas con discapacidad y con edad igual o mayor a 74 años.

Para finalizar valga hacer dos anotaciones adicionales.

En primer lugar, llama la atención la ausencia de indicadores para la medición del acceso a las mujeres víctimas de violencia sexual en el nuevo Conpes 4031 de

¹¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas et al, Mujeres y Hombres: brechas de género en Colombia, septiembre de 2020.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2021, los que sí estaban contemplados en 3726 de 2012. Esta situación, resulta evidentemente regresiva dado que en la práctica comporta la ausencia de metas mínimas de atención al respecto. Sobre el particular, recordamos la Nota Orientativa del Secretario General de Naciones Unidas sobre las Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos que pone de presente el hecho de que “la violencia sexual puede repercutir gravemente en el potencial de ingresos de la víctima quien, como resultado del estigma y el ostracismo, no tendría acceso a las mismas oportunidades de las que podría haber disfrutado si dicha violencia no hubiera tenido lugar”, y en este sentido podría requerir mayor atención del Estado¹¹⁴.

En segundo lugar, frente a la incorporación de criterios de género en el Método Técnico de Priorización no se entiende por qué esta categoría sólo se predica para población OSIGD, pero no para mujeres, respecto de las cuales también se ha evidenciado por la Corte Constitucional y por diferentes mediciones de política pública los efectos agravados que causa el conflicto armado.

4. Conclusiones: avances y retos en la implementación de la perspectiva de género en la PAARIV con énfasis en el reporte presupuestal

A partir de los datos expuestos se evidencian las siguientes conclusiones y retos en relación con el avance de la incorporación del enfoque de género en la PAARIV:

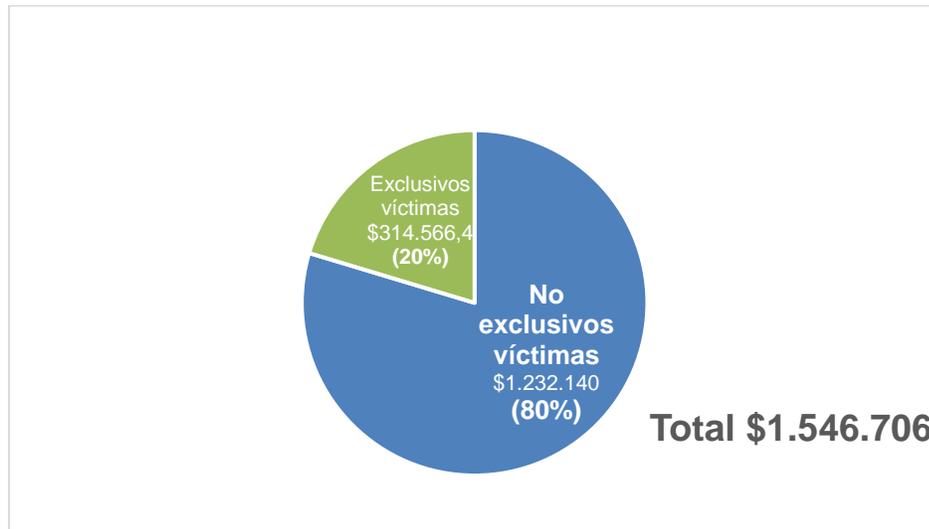
4.1 Sobre los recursos destinados a la implementación del enfoque de género en la PAARIV. Vigencias 2019-2021

1. El monto total recursos destinados a la transversalización del enfoque de género en la PAARIV, para las vigencias 2019 a 2021, ascendió a **\$314.566,4 millones (pesos constantes de 2021)** (recursos provenientes de proyectos de inversión exclusivos para víctimas marcados, simultáneamente, con el trazador presupuestal de víctimas y de Equidad para la Mujer). **Adicionalmente**, se identificaron **\$1.232.140,5 millones (pesos constantes de 2021)** que hacen parte de **proyectos de inversión no exclusivos para la atención de víctimas** marcados con el trazador de EM y que, por tanto, si bien pueden impulsar acciones para la transversalización del enfoque de género en la PAARIV, no se tiene certeza sobre ello. **En**

¹¹⁴ Nota Orientativa del Secretario General de Naciones Unidas sobre las Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos, junio de 2014.

suma, se estimaron **\$1.546.706,9 millones (pesos constantes de 2021)** marcados con trazador de EM en los proyectos de víctimas.

Gráfica 2 Recursos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas. Distinción entre valores exclusivos y no exclusivos de la política. Vigencias 2019-2021. Valores en millones de pesos de 2021.

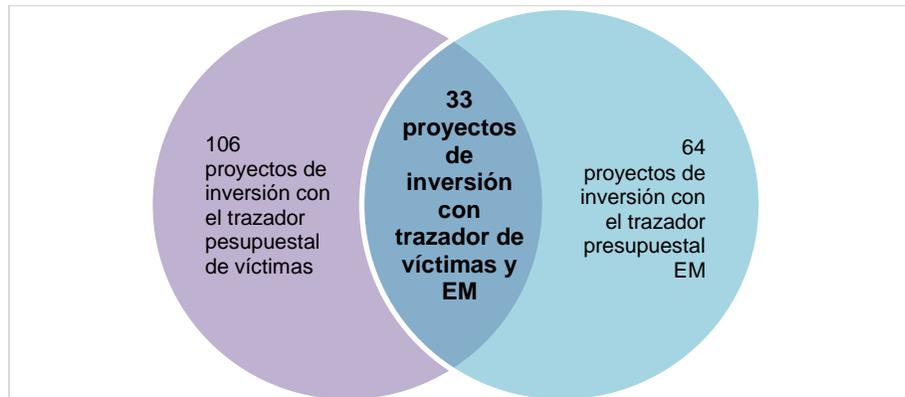


Fuente: elaboración propia con base en SPI.

2. Se evidencia una **implementación de acciones para la equidad de la mujer y el enfoque de género en la política de víctimas insuficiente toda vez que, desde la perspectiva presupuestal**, estos recursos equivalen al 11% del total destinado a la PAARIV en las vigencias 2019 a 2021. Sin embargo, sí se consideran sólo los recursos provenientes de proyectos exclusivos para víctimas, respecto de los que sí hay certeza de que aportaron al enfoque de género en la PAARIV, únicamente **representan el 2% del valor total de la política**.

3. Los valores identificados corresponden a **33 proyectos de inversión que asignaron recursos a la PAARIV y fueron marcados con el trazador de Equidad de la Mujer**. Ello frente a un universo total de 106 proyectos marcados con el trazador de víctimas y de 64 proyectos marcados con el trazador de Equidad de la Mujer. De estos, **11 corresponden a proyectos con destinación exclusiva para la ejecución de la PAARIV**, y 22 corresponden a proyectos que contribuyeron a la implementación de esta y de otras políticas públicas y que, por tanto, atendieron a otros grupos de población, además de las víctimas.

Gráfica 3 Proyectos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas. Vigencias 2019-2021.

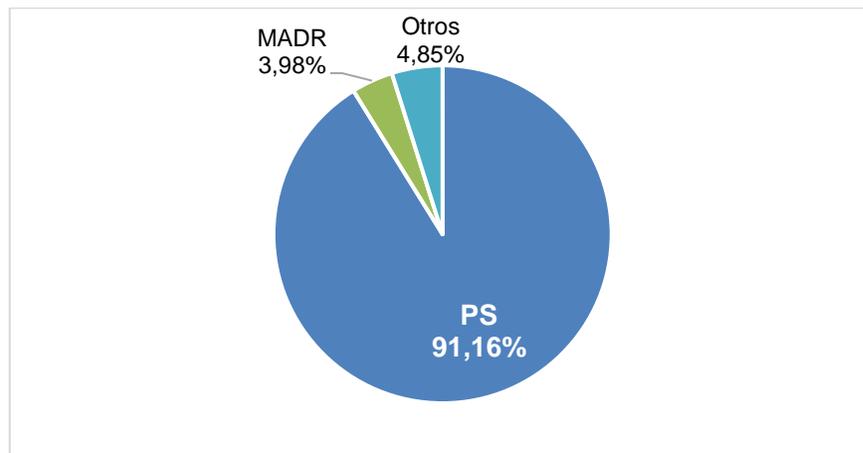


Fuente: elaboración propia con base en SPI.

4. **Se evidencia un escaso uso del trazador de EM en las entidades del SNARIV** pues de un total de 30 entidades del SNARIV que asignaron recursos de inversión a la PAARIV, solo 15 indicaron que tales recursos contribuían a la Equidad de la Mujer.

5. **El 91,16% de los recursos de víctimas orientados a la equidad de la mujer se asocia a proyectos de inversión de PS** y, seguido de ello, el 3,98% proviene del MADR; el 4,85% restante se distribuye entre 13 entidades con valores que fluctúan entre el 0,002% y el 1,4%.

Gráfica 4 Recursos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas por entidad. Vigencias 2019-2021.

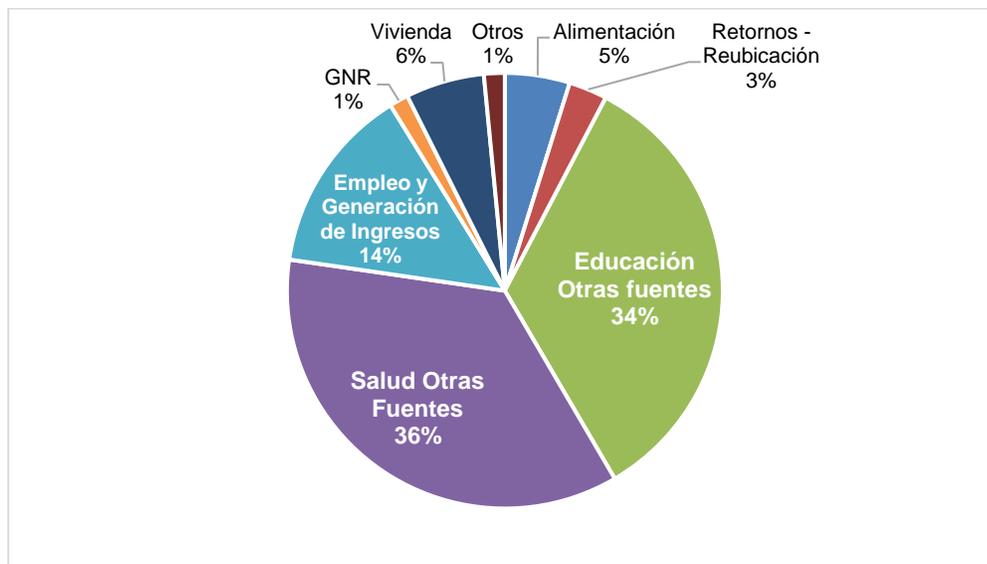


Fuente: elaboración propia con base en SPI.

6. El **69,48% de los recursos** identificados en la PAARIV con el trazador de EM, **corresponde al proyecto BPIN 2018011000368: “Implementación de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional - FIP nacional”**, que financia los programas “Más familias en acción”, “Jóvenes en Acción” e Ingresos para la Prosperidad Social, programas no exclusivos para víctimas y que **no cuentan con diagnósticos sensibles al género, ni objetivos explícitos para avanzar hacia la igualdad de género.**

7. Desde la perspectiva de los componentes de la política de víctimas, el **69,63% de los recursos clasificados con el trazador de EM se concentra en educación y salud.** En segundo lugar, el componente **empleo y generación de ingresos agrupa el 13,92%.** Seguido de ello, el componente de **vivienda tiene el 5,84%** de los recursos, el de alimentación el 4,82%, retornos y reubicaciones el 2,85%, garantías de no repetición el 1,41, y el restante 1,54% entre los componentes de orientación, información y acompañamiento, restitución de tierras, rehabilitación, satisfacción, educación superior y enfoque diferencial. **No se evidenciaron recursos de Equidad de la Mujer para los componentes de indemnización y reparación colectiva.**

Gráfica 5 Recursos de inversión del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer en la política de víctimas por componentes. Vigencias 2019-2021.



Fuente: elaboración propia con base en SPI.

4.2 Sobre las acciones implementadas para la incorporación del enfoque de género en la PAARIV

8. De los 33 proyectos de inversión identificados con los trazadores de víctimas y de equidad de la mujer, se revisó en detalle el 45%, esto es 15 proyectos de inversión de los componentes de generación de ingresos (12), restitución de tierras (1), rehabilitación (2), indemnización (1)¹¹⁵. Como resultado de ello, es posible concluir que **no se ha logrado transversalizar el enfoque de género en el ciclo de formulación e implementación de la política pública de víctimas.**

9. En general, **las entidades no cuentan con diagnósticos de género específicos para los programas y proyectos de inversión** que permitan conocer las condiciones y posiciones de hombres, mujeres y población OSIGD, así como los escenarios y estructuras en los que se puede intervenir. Solo en 4 de los 15 proyectos de inversión analizados se identificó que se contaba con alguno diagnóstico específico de género. Estos proyectos, corresponde a 3 entidades: Artesanías de Colombia, MINCIT, URT. La experiencia de Artesanías de Colombia permitió identificar las **dificultades de información que existen en el caso de género y comunidades étnicas**, y la necesidad de avanzar en el levantamiento de información al respecto.

10. En todo caso, debe reconocerse que **las entidades cuentan con datos e información general sobre brechas de género y que con base en la experiencia acumulada también han identificado las barreras particulares que afectan a mujeres.** Sin embargo, esta información no se ha concretado en diagnósticos propiamente tales y orientados a la oferta disponible. Así, por ejemplo, si bien el sector de Inclusión Social y Reconciliación cuenta con un diagnóstico de género, al indagar sobre los proyectos de inversión identificados con trazador de EM se reportó que no se habían formulado diagnósticos específicos para dicha oferta.

11. En cuanto a la formulación de objetivos explícitos de igualdad de género, respecto de 7 de los proyectos de inversión analizados se reportó

¹¹⁵ El proyecto de inversión revisado en este componente es uno de los que también se revisó en el componente de rehabilitación, específicamente se trata del BPIN 2017011000283: "Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional" de la Unidad para las Víctimas.

algún objetivo relacionado. Aunque, en ninguno de los casos tal objetivo se identificó en la información de los proyectos de inversión.

12. De manera similar, en ninguno de los proyectos de inversión analizados se formularon metas e indicadores específicos para medir avances relacionados con la implementación del enfoque de género, salvo en el proyecto 2018011000127: “Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional” de ADR que incluyo el indicador secundario “Asociaciones de mujeres fortalecidas”, para las vigencias 2019 y 2020, no así para el año 2021. **Sin embargo, en 8 de los proyectos de inversión analizados se identificó que tales metas e indicadores sí se formularon en otros instrumentos** tales como el Plan Nacional de Desarrollo, Planes Estratégicos Sectoriales y documentos metodológicos.

13. **Las metas e indicadores de género formulados refieren a garantizar el acceso de las mujeres en la oferta mediante cupos o cuotas mínimas.** Esto, sí bien es importante para acercar los programas a las mujeres y para cerrar brechas de género en la atención, no garantiza por sí solo efectos de largo plazo en la eliminación de esquemas estructurales de discriminación. Para ello es necesario que, además, se adopten modificaciones a los bienes y servicios prestados por las entidades en clave de género. Estas modificaciones adicionales no se identificaron en todos los programas analizados, en particular en los de ADR, PS y MINCIT, sin embargo, se reconoce que las entidades vienen trabajando para avanzar en este sentido.

14. Además, **las metas reportadas no permiten identificar los impactos de las acciones realizadas en el cierre de brechas de género.** Situación que guarda relación con la ausencia de diagnósticos de género.

15. **Las acciones para la transversalización del enfoque de género se han centrado principalmente en las mujeres.** Salvo la buena práctica identificada respecto del enfoque de género relacional (por parte de Artesanías de Colombia), son ausentes otro tipo de acciones dirigidas a hombres desde las nuevas masculinidades. Asimismo, frente a la población OSIGD solo se reportaron acciones específicas por parte del MSPS, aunque de manera general y no particular para población víctima.

16. No obstante, **se registran avances en la identificación de beneficiarios desagregados por sexo**, pues todas las entidades cuentan con dicha información. Sin embargo, **frente a la identificación población OSIGD aún se registran limitaciones en los datos**, pues la información reportada por ADR, MINCIT y Artesanías de Colombia no permitió identificar a esta población.

17. Solo en 6 de los proyectos de inversión analizados se reportó la existencia de líneas de base para medir el avance en la igualdad de género. En 3 de estos proyectos, la línea de base es la misma establecida en el PND y en otro proyecto la línea de base referida corresponde a la planteada en los indicadores de género del PMI.

18. La siguiente tabla contiene el análisis consolidado de la transversalización del enfoque de género en los proyectos de inversión analizados.

Tabla 40 Análisis de la inclusión del enfoque de género en los proyectos de inversión e identificados con los trazadores presupuestal de víctimas y equidad de la mujer.

| Proyecto | Año | Planeación | | Implementación | | Seguimiento | |
|-------------------------------|------|--|---|---|--|--|--|
| | | ¿Se elaboró un diagnóstico sensible al género? | ¿Se formuló algún o algunos objetivos explícitos de igualdad de género? | ¿Se formularon acciones para la transversalización del enfoque de género? | ¿Se identificaron beneficiarios hombres, mujeres y de población OSIGD? | ¿Se definieron metas e indicadores específicos para el seguimiento de los objetivos de género definidos? | ¿Se cuentan con líneas de base para medir el avance en igualdad de género? |
| ADR | | | | | | | |
| 2018011000127 | 2019 | No | Sí | Sí | Sí* | Sí | No |
| | 2020 | | | | | | |
| 2020011000024 | 2021 | No | Sí | Sí | Sí* | Sí | No |
| 2018011000152 | 2019 | SIE | SIE | SIE | SIE | SIE | SIE |
| | 2020 | | | | | | |
| | 2021 | | | | | | |
| 2020011000200 | 2021 | SIE | SIE | SIE | SIE | SIE | SIE |
| Artesanías de Colombia | | | | | | | |
| 2018011000237 | 2020 | Sí | Sí | Sí | Sí* | Sí. Meta PDN** | Sí. Línea base del PND** |
| MINCIT | | | | | | | |
| 2018011000381 | 2019 | | | | | | |
| | 2020 | Sí | Sí | Sí | Sí* | Sí. Meta PDN. | Sí. Línea base del PND. |
| | 2021 | | | | | | |
| URT | | | | | | | |
| 2018011000400 | 2020 | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| | 2021 | | | | | | |
| 2019011000064 | 2020 | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| | 2021 | | | | | | |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| PS | | | | | | | |
|---------------|------|-----|----|----|----|---------------|-------------------------|
| 2018011000621 | 2019 | No | No | Sí | Sí | No | No |
| | 2020 | | | | | | |
| 2020011000070 | 2021 | No | No | Sí | Sí | No | No |
| 2018011000647 | 2019 | No | No | No | Sí | No | No |
| | 2020 | | | | | | |
| 2018011000649 | 2019 | No | No | No | Sí | No | No |
| | 2020 | | | | | | |
| 2020011000071 | 2021 | No | No | No | Sí | No | No |
| MSPS | | | | | | | |
| 2018011000061 | 2020 | No | No | Sí | Sí | Sí. Meta PMI | Sí. Línea de base PMI. |
| | 2021 | | | | | | |
| UARIV | | | | | | | |
| 2017011000283 | 2019 | SIE | Sí | Sí | Sí | Sí. Meta PND. | Sí. Línea base del PND. |
| | 2020 | | | | | | |

Fuente: elaboración propia con base en datos reportados por las entidades del SNARIV.

SIE: Sin información específica.

*No se identificó población OSIGD.

4.3 Sobre las dificultades, retos y buenas prácticas en la implementación del enfoque de género en la PAARIV

19. Se constataron **deficiencias en la calidad del gasto reportado con el trazador de EM en la PAARIV**, lo que supone que **no todos los recursos reportados en la PAARIV con dicho trazador de EM se destinan a la implementación del enfoque de género**. En algunos proyectos el etiquetado en el presupuesto se está usando como un contador de mujeres que acceden a los programas con independencia de las acciones diferenciales implementadas en la oferta. En otros proyectos, sólo se utiliza si las acciones de género guardan con relación directa con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

20. Igualmente, se evidenciaron **diversos criterios para determinar los montos asignados al trazador presupuestal de Equidad de la Mujer, lo que distorsiona y afecta la calidad de los reportes**. En algunos casos, los valores asignados se determinan en función de las mujeres beneficiarias. En otros casos, los montos asociados corresponden al valor de los bienes y servicios que se contratan para la implementación del enfoque de género, por ejemplo, el valor de una consultoría para el desarrollo de metodologías de enfoque de género relacional o el valor de la realización de eventos de sensibilización en enfoque de género.

21. En este sentido, **es un reto continuar e intensificar las acciones de formación y los lineamientos técnicos para orientar a los y las funcionarias** misionales y de planeación de las entidades del SNARIV en la presupuestación con perspectiva de género. Si bien las circulares y demás directrices impartidas por el DNP y la CPEM han permitido avanzar en el uso del trazador de EM, y se reconoce que todas las entidades analizadas reportaron haber recibido instrucciones sobre la materia, dadas las deficiencias de calidad en los reportes evidenciadas se constata la necesidad de reforzar tales lineamientos. En este sentido, se reconoce que la reciente implementación del trazador requiere un proceso de ajuste institucional que debe surtir una curva de aprendizaje en la que es importante atender a situaciones como las develadas en este *Informe*.

22. Además, se observan **dificultades para la identificación de los recursos destinados a la implementación del enfoque de género en la PAARIV** debido a la **estructura del trazador presupuestal de Equidad de la Mujer que no permite su correlación directa con el trazador de víctimas**, por lo cual en el caso de los proyectos no exclusivos para víctimas los valores que se obtienen son una aproximación.

23. En aras de avanzar hacia estimaciones más exactas, y sobre todo, hacia una presupuestación que se corresponda con la interseccionalidad de enfoques diferenciales, **es un reto identificar metodologías que permitan su interrelación con el trazador de víctimas o con otros trazadores**.

24. En sentido similar, **la información disponible respecto del trazador de Equidad de la Mujer en SPI es escasa y presenta vacíos**. De manera concreta, algunos proyectos marcados con el trazador de EM no fueron identificados en la base de datos de SPI. Además, el visor general de SPI para los trazadores no permite identificar a cuáles productos se asignan los recursos para la Equidad de la Mujer.

25. Por lo anterior, es **un reto avanzar hacia mecanismos que permitan el fácil acceso a la información sobre los recursos destinados a la Equidad de la Mujer**. Al respecto, parece recomendable la estructuración de fichas autónomas para dicho trazador, tales como la de víctimas, o un apartado en la ficha de víctimas que facilite conocer la manera en que se transversaliza el género.

26. Igualmente, es deseable los resúmenes ejecutivos de los proyectos de inversión den cuenta mínimamente de las acciones realizadas y a realizar con los recursos destinados a la Equidad de la Mujer. Al respecto, se observa como una buena práctica el Informe del Trazador Presupuestal de Equidad para la Mujer elaborado en el proyecto BPIN 2018011000123: “Proyecto mejoramiento y generación de oportunidades comerciales para el sector artesanal colombiano” que, si bien no hace parte del universo analizado en el presente informe, sirve de referencia.

27. Por otra parte, se observaron **dificultades prácticas por parte de los colaboradores de las entidades para identificar acciones concretas que apunten al cierre de brechas de género**. Estas dificultades se agudizan cuando se trata de intersecciones entre el enfoque de género y el enfoque étnico.

28. En este sentido, **es un reto continuar con las orientaciones brindadas y ampliar los espacios de difusión sobre la implementación del enfoque de género en las políticas públicas**. Al respecto, destacamos las labores adelantadas por DNP y CPEM, incluyendo los diferentes materiales de difusión elaborados tales como cartillas y guías, respecto de las cuales se informó en la preparación de este *Informe*. Sin embargo, a la luz de las situaciones constatadas se estima necesario profundizar dichas directrices, en particular en lo relativo a la intersección de enfoques diferenciales.

29. De otro lado, se observó la **disociación entre los datos de los proyectos de inversión y los programas que estos financian en materia de acciones de género**. De manera generalizada, al indagar por la formulación de objetivos, acciones e indicadores de género en los proyectos de inversión analizado, las entidades señalaron que en los proyectos de inversión no se incluían dado su carácter transversal, al tiempo que referían a otros instrumentos de planeación o metodológicos que sí contenían dichos elementos de género.

30. Al respecto, se avizora como **un reto identificar los ajustes o acciones necesarias para asegurar que la metodología de formulación de los proyectos de inversión refleje la implementación del enfoque de género**.

31. Se observó una **escasa formulación de acciones de género para la población OSIGD**, así como también limitaciones considerables en la identificación de esta población en los diferentes programas institucionales. En este sentido, es **un reto avanzar en el desarrollo e implementación de acciones frente a la población OSIGD**. Desde la elaboración de formularios e instrumentos que permitan su identificación, pasando por la generación de diagnósticos que den cuenta de la posición, condición y necesidades particulares, hasta la ejecución de acciones pertinente para responder a las necesidades evidenciadas.

32. Se verificó que la **entrega de la medida de indemnización por la ruta prioritaria** -en la que actualmente se otorga el 98,5% de las compensaciones económicas reconocidas a las víctimas- **carece de enfoque de género**. En este sentido, se llama la atención sobre las particularidades de género de los criterios de extrema vulnerabilidad o urgencia establecidos: la discapacidad, la enfermedad y el envejecimiento tienen significados diferentes para mujeres y hombres. Por lo anterior, es un reto **incorporar los mecanismos y ajustes necesarios al procedimiento definido en la Resolución 01049 de 2019 para asegurar una respuesta adecuada a las diferencias que existentes debido al género**.

33. Se destacan como **buenas prácticas** en la implementación del enfoque de género en la PAARIV las acciones adelantadas por la Unidad de Restitución de Tierras y por Artesanías de Colombia, en cuanto se **identifican con claridad diagnósticos de género y objetivos y metas correlativas**. En particular, se resalta la labor de estas entidades por avanzar en la implementación del enfoque más allá de la garantía de cupos mínimos de atención para mujeres víctimas, a través de la inclusión de metodologías diferenciales y acciones afirmativas.

34. Asimismo, se resalta como **buena práctica las evaluaciones de impacto adelantadas por MINCIT** en el marco del programa “Mujeres más Productivas” que permiten identificar, más allá de las metas de acceso, los efectos de los programas ejecutados en la vida de las mujeres. A la par, **se identifica como un reto formular estrategias integrales para la evaluación de resultados de los recursos fiscales destinados a la Equidad de la Mujer en la políticas de víctimas**, en aras de verificar su eficacia y eficiencia.

Referencias

A/75/174 ONU, La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 17 de julio de 2020.

A/HRC/27/21 ONU, Estudio analítico centrado en la violencia sexual y de género en relación con la justicia de transición, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 30 de junio de 2014.

Agencia de Desarrollo Rural, Metodología Integral de Asociatividad -MIA, junio de 2020.

Agencia de Desarrollo Rural, Oficio 20212200049532 de 27 de julio de 2021.

Artesanías de Colombia, Documento Marco “INCLUSIÓN DEL ENFOQUE RELACIONAL DE GÉNERO Y DE NUEVAS MASCULINIDADES EN LAS METODOLOGÍA Y EL PROGRAMA DE A.P.V. / Artesanías de Colombia”. Informe elaborado en el marco del Contrato ADC-2020-2681 celebrado entre Javier Omar Ruiz A. y Artesanías de Colombia, cuyo objetivo es “Realizar propuestas para incluir el enfoque de género y de nuevas masculinidades dentro de la metodología del Programa APV (Población Artesana Víctima y Vulnerable)”.

Artesanías de Colombia, Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país. Documento técnico y de planeación del programa APV de 2013 a 2019, 2020.

Artesanías de Colombia, Oficio No. 1366 de 4 de agosto de 2021.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, 14 de marzo de 2019.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República. 2020-2021, agosto de 2021.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, 30 de mayo de 2012.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 3784. Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, 25 de noviembre de 2013.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 4031, Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 11 de junio de 2021.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Balance histórico y reporte trimestral, enero-marzo 2021.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Segundo Informe al Congreso de la República. Trazador Presupuestal para la Equidad de las Mujeres, 2021.

Corina Rodríguez Enríquez, Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?, CEPAL - Serie Mujer y desarrollo N° 109, 2011.

Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.

Corte Constitucional, Auto 009 de 2015.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas et al, Mujeres y Hombres: brechas de género en Colombia, septiembre de 2020.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Mujeres Rurales en Colombia, 2020.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Guía de Transversalización de Género, 2017. Código G-FP-2. Versión 1.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Guía Operativa Familias en su Tierras -FEST, 2019. Código G-GI-IP-18. Versión 1.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Manual de Lineamientos de Género. Sector de la Inclusión Social, Código M-DAP-1, versión 3, junio de 2021.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Oficio No. S-2021-3002-257782 de 10 de agosto de 2021.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Resolución 1796 de 2018 “Por medio de la cual se establece la aplicación del Enfoque Diferencial dentro del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”.

Departamento Nacional de Planeación, Cartilla para la inclusión del enfoque de género para las mujeres en el ciclo de planeación y presupuestación. Sector Comercio, Industria y Turismo. Trazador presupuestal para la equidad de la mujer, 2020.

Departamento Nacional de Planeación, Informe Final de Seguimiento. Conpes 3784 de “Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, 2017.

Departamento Nacional de Planeación . (s.f.). *Trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer. Guía para la Inclusión del Enfoque de Género para las Mujeres en el Ciclo de Planeación de las Políticas Públicas.*

Econometría Consultores, Programa Emprendedoras Bavaria. Informe de avance para segunda reunión del grupo de consulta, agosto de 2021. Documento entregado a la Contraloría Delegada para el Posconflicto por el Ministerio de Comercio.

Econometría Consultores et al, Informe de Resultados. Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, de acuerdo con lo previsto en el Conpes 3784 de 2013, Contrato No. DNP-606-2016.

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres -ONU Mujeres. (2013). *Guía Básica para la Introducción de los Presupuestos Sensibles al Género a Nivel Territorial en el Marco de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.* Bogotá



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres, *Referentes Conceptuales de los Presupuestos con Perspectiva de Género*. Ciudad de México, 2014.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Informe de Gestión 2020.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Oficio No. 2-2021-033110 de 29 de julio de 2021.

Ministerio de Salud y Protección Social, Memorando 202116100224053 de 2 de agosto de 2021.

Nota Orientativa del Secretario General de Naciones Unidas sobre las Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos, junio de 2014.

ONU Mujeres, Colombia, Incorporación del Enfoque de Género en la Agencia de Desarrollo Rural – ADR. Documento de análisis para la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, agosto de 2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

Procuraduría General de la Nación, Balance de la Ley 1448 de 2011. Componente Enfoque Diferencial, 2020.

Procuraduría General de la Nación, Balance de la Ley 1448 de 2011. Componente rehabilitación, 2020.

Tara Cookson, *Unjust Conditions. Women's work and the hidden cost of cash transfer programs*, University of California Press, 2018.

Unidad de Restitución de Tierras, Oficio URT-DG-00118 (sin fecha).

Unidad de Restitución de Tierras, Documento Descriptivo de la Fase III del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras, 2020. Documento entregado por la URT a la Contraloría Delegada para el Posconflicto.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Unidad de Restitución de Tierras, Acuerdo 46 de 2019 "Por medio del cual se establecen los criterios generales para el cumplimiento de órdenes judiciales emitidas por jueces y magistrados de restitución de tierras relacionadas con la implementación de Proyectos Productivos para población beneficiaria".

Unidad de Restitución de Tierras, Acuerdo 46 de 2019 "Por medio del cual se adoptan y definen los ejes de acción del programa de acceso especial para las mujeres al proceso de restitución de tierras".

Unidad de Restitución de Tierras, Guía para la Incorporación e Implementación del Enfoque Diferencial en el Proceso de Restitución de Tierras, CÓDIGO: AC-GU-01, versión 3, junio de 2019.

Unidad para las Víctimas, "XIII Informe sobre Informe sobre los avances de la Política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto", julio de 2018.

Unidad para las Víctimas, Oficio 202172011545981 de 30 de abril de 2021

Unidad para las Víctimas, Oficio 202172022356981 de 3 de agosto de 2021.

Unidad para las Víctimas, Resolución No. 3557 de 6 de agosto de 2018, "Por medio de la cual se deroga la Resolución No. 00758 de 2014 y se establecen lineamientos para la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género".

Unidad para las Víctimas, Resolución No. 01049 de 2019 "Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se deroga las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

Anexo No. 1 Ajustes a la base de datos de los proyectos de inversión

En el proceso de revisión de los proyectos de inversión se hicieron algunos ajustes a la información de la base de datos. A continuación, se exponen las modificaciones realizadas y las razones de estas.

1. Proyecto 2018011000229 vigencia 2019

Se identificó que los valores vigentes de política de la base de datos y de la página web de SPI son diferentes a los valores de política de la ficha EBI. De acuerdo con SPI el valor vigente del trazador presupuestal de víctimas para vivienda es de \$ 228.285.711.668, en tanto que la ficha EBI señala que es de \$180.740.502.913. Al revisar en detalle las actividades del proyecto correspondientes a acciones para la generación de soluciones de vivienda rural a la población víctima, se verifica que su valor total es igual al indicado en la ficha EBI (ver imágenes de comparación entre SPI y ficha EBI).

Imagen 2 Valores del trazador presupuestal de víctima del proyecto de inversión 2018011000229 vigencia 2019.

| Política | Componente | Fuente | Inicial | Vigente | Compromiso | Obligación |
|--------------|--|----------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| Red Unidos | Habitabilidad | Aportes Nacion | 49.201.300.088 | 49.201.300.088 | 49.201.300.088 | 9.201.306.431 |
| Total | | | 49.201.300.088 | 49.201.300.088 | 49.201.300.088 | 9.201.306.431 |
| Desplazados | Asistencia - Vivienda | Aportes Nacion | 180.740.502.913 | 228.285.711.668 | 227.288.646.533 | 9.201.306.431 |
| Total | | | 180.740.502.913 | 228.285.711.668 | 227.288.646.533 | 9.201.306.431 |
| Víctimas | Asistencia - Vivienda (Solo víctimas desplazamiento) | Aportes Nacion | 180.740.502.913 | 228.285.711.668 | 227.288.646.533 | 9.201.306.431 |

Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión del DNP.

Imagen 3. Valores del trazador presupuestal de víctimas del proyecto de inversión 2018011000229 vigencia 2019.

| Focalización de Recursos en la Vigencia 2019 | | | | |
|--|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Tipo | Categoría | Valor Solicitado | Valor Inicial | Valor Vigente |
| Desplazados | Asistencia - Vivienda | 180,740,502,913.00 | 180,740,502,913.00 | 180,740,502,913.00 |
| | Total | 180,740,502,913.00 | 180,740,502,913.00 | 180,740,502,913.00 |
| Equidad de Género | Autonomía económica y acceso a activos | 73,801,950,132.00 | 53,801,950,132.00 | 53,801,950,132.00 |
| | Total | 73,801,950,132.00 | 53,801,950,132.00 | 53,801,950,132.00 |
| Grupos étnicos | Población Afrocolombiana | 24,600,650,044.00 | 24,600,650,044.00 | 24,600,650,044.00 |
| | Pueblos indígenas | 24,600,650,044.00 | 24,600,650,044.00 | 24,600,650,044.00 |
| | Total | 49,201,300,088.00 | 49,201,300,088.00 | 49,201,300,088.00 |
| Postconflicto | 1. Reforma Rural Integral - 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE | 147,603,900,264.00 | 147,603,900,264.00 | 147,603,900,264.00 |
| | Total | 147,603,900,264.00 | 147,603,900,264.00 | 147,603,900,264.00 |
| Red Unidos | HABITABILIDAD | 49,201,300,088.00 | 49,201,300,088.00 | 49,201,300,088.00 |
| | Total | 49,201,300,088.00 | 49,201,300,088.00 | 49,201,300,088.00 |
| Víctimas | Asistencia - Vivienda (Solo víctimas desplazamiento) | 180,740,502,913.00 | 180,740,502,913.00 | 180,740,502,913.00 |
| | Total | 180,740,502,913.00 | 180,740,502,913.00 | 180,740,502,913.00 |

Fuente: Extraído de ficha Estadísticas Básicas de Inversión.

A continuación, se indican los valores iniciales y los finales, y la metodología de ajuste:

Tabla 41 Valores ajustados al proyecto de inversión 2018011000229 vigencia 2019.

| Vigente Política Vr. Inicial | Compromisos Política Vr. Inicial | Obligaciones Política Vr. Inicial | Participación política en el proyecto (Vigente Política/ Vigente Proyecto) |
|--|--|--|--|
| 228.285.711.668,00 | 227.288.646.533,47 | 9.201.306.431,47 | 100% |
| Vigente Política Vr. ajustado | Compromisos Política Vr. ajustado | Obligaciones Política Vr. ajustado | Participación política en el proyecto ajustado |
| 180.740.502.913 | 179.951.097.161 | 8.155.311.838 | 79% |
| Se incluyó el valor de política de la ficha EBI. | Se estimó un aproximado a partir del porcentaje de compromisos del PI. | Se calculó el valor con base en los valores de obligaciones de las actividades identificadas para víctimas | Se recalculó el valor de política usando la formula indicada en el encabezado de la columna. |

Fuente: Elaboración propia con base en información extraída del Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión del DNP.

También se ajustó la clasificación de proyecto de 1 a 2, al comprobarse que los recursos no se destinan exclusivamente a víctimas.

2. Proyecto 2020011000095 vigencia 2021

Se identificó que los valores vigentes de proyecto de la base de datos de SPI, entregada por CGR, son diferentes a los valores que aparecen en la página web de SPI y en la ficha EBI. De acuerdo con SPI y ficha EBI el valor vigente del proyecto es de \$ 44.046.052.451, en tanto que la base de datos señala que es de \$55.865.100.000 (ver imágenes de comparación entre SPI y ficha EBI).

Imagen 4 Valores del proyecto de inversión 2020011000095 vigencia 2021.

| Resumen Financiero – Año Inicio: 2021 Año Final: 2023 | | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---|
| Vigencia | Solicitado** | Inicial* | Vigente* | Compromiso* | Obligación* | Pago* | Avances |
| 2021-Ago | 92.000.000.000 | 55.865.100.000 | 44.046.052.451 | 30.520.935.177 | 16.201.004.633 | 15.881.614.716 | Financiero: 36,78% Físico: 1,00% Gestión: 0,00% |
| 2022 | 30.000.000.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Financiero: 0,00% Físico: 0,00% Gestión: 0,00% |
| 2023 | 99.985.600.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Financiero: 0,00% Físico: 0,00% Gestión: 0,00% |

Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión del DNP.

Imagen 5 Valores del proyecto de inversión 2020011000095 vigencia 2021.

| Vigencia | Recursos Solicitados | | | Recursos Asignados* (Fuente de información del SIIF) | |
|----------|----------------------|----------------|-------------------|--|-------------------|
| | Recursos Solicitados | Otros Recursos | Total | Inicial | Vigente |
| 2021 | 92,000,000,000.00 | 0.00 | 92,000,000,000.00 | 55,865,100,000.00 | 44,046,052,451.00 |
| 2022 | 30,000,000,000.00 | 0.00 | 30,000,000,000.00 | 0.00 | 0.00 |
| 2023 | 99,985,600,000.00 | 0.00 | 99,985,600,000.00 | 0.00 | 0.00 |

*Fuente de información del SIIF - Sistema Integrado de Información Financiera de MinHacienda

Fuente: Extraído de ficha Estadísticas Básicas de Inversión.

Tabla 42 Valores ajustados al proyecto de inversión 2020011000095 vigencia 2021

| Vigente Proyecto | Compromisos Proyecto | Obligaciones Proyecto | Participación política en el proyecto (Vigente Política/ Vigente Proyecto) |
|---------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|
| 55.865.100.000,00 | 30.520.935.177 | 16.201.004.633 | 1% |
| Vigente Proyecto ajustado | Compromisos Proyecto Vr. ajustado | Obligaciones Proyecto Vr. ajustado | Participación política en el proyecto ajustado |



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | | |
|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 44.046.052.451 | 30.520.935.177 | 16.201.004.633 | 1% |
| Se incluyó el valor de proyecto de la ficha EBI. | No se realizaron cambios. | No se realizaron cambios | Se recalculó el valor de política usando la formula indicada en el encabezado de la columna. |

Fuente: Elaboración propia con base en información extraída del Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión del DNP.