



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Presupuesto Sensible al Género –Política Pública para Reducir las Desigualdades de la Mujer en Colombia

Carmen Elisa Cruz Bernal

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
2017

Presupuesto Sensible al Género –Política Pública para Reducir las Desigualdades de la Mujer en Colombia

Carmen Elisa Cruz Bernal

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Políticas Públicas

Directora:

Magistra Claudia Jimena Arenas

Línea de Investigación:

Gobierno, Régimen Político y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2017

“Elaborar presupuestos es traducir los recursos financieros en objetivos humanos”. Aaron Wildavsky¹

“La mayoría de los gobiernos ha expresado su compromiso con los objetivos de igualdad de género y con el mainstreaming de género, sin embargo, con frecuencia existe una brecha entre las políticas y los modos en los cuales los gobiernos recaudan y gastan el dinero. La mayoría de los gobiernos también ha expresado su compromiso con una mayor transparencia y rendición de cuentas, no obstante, a menudo existe una brecha entre participación y consulta para la formulación de nuevas políticas y legislación, y la asignación de recursos.”

Diane Elson²

¹ Citado en: Wehner, Joachim y Byanyima, Winnie, El Parlamento, el Presupuesto, y el Género, Manual para Parlamentarios n° 6, UIP/PNUD/UNIFEM/Instituto del Banco Mundial, Ginebra, 2005, p. 11, disponible en: <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H027WehnerGL.pdf> [acc. 23/05/12].

² Gobierno de Chile (Sernam y Ministerio de Hacienda), PNUD, CEPAL, Unifem, GTZ. (2002) Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones Claves y Ejemplos Prácticos. Presentado en el Seminario: Enfoque de género en los presupuestos. Presentado en el Seminario: Enfoque de género en los presupuestos

Agradecimientos

Quiero expresar mi sentimiento de gratitud a mi directora de trabajo de investigación, M.Sc. Claudia Jimena Arenas, por su apoyo, dedicación y colaboración en el desarrollo y culminación de este proceso. A mi profesor André-Noël Roth Deubel, quien con sus conocimientos oriento la parte inicial de este proyecto, que fue definitiva para la estructuración de lo que sería el trabajo definitivo.

Resumen

En este documento, analizo los elementos de la política pública por la equidad de género incluidos en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) *Hacia un Estado Comunitario* (2002-2006), en el Capítulo III “Construir Equidad Social” y *Estado Comunitario: Desarrollo para todos* (2006-2010), en el capítulo No. 7, “Dimensiones especiales de Desarrollo”, y su implementación transversal a través de los planes, programas y proyectos de las entidades públicas de la administración, desde el modelo neoinstitucional *Arenas de Acción* de Elinor Ostrom.

El análisis se concentra en la aplicación del enfoque de género en la política pública de lucha contra la pobreza para disminuir la brecha de la desigualdad de los ingresos de la mujer a través de las acciones afirmativas de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) en la estrategia “Área de Desarrollo y Empleo.”

La aplicación del enfoque de equidad de género en la política pública exige incorporar la dimensión de género en los programas y proyectos. El gobierno nacional se comprometió con objetivos de equidad de género, a través de convenios internacionales, con relación a la transversalización del enfoque en la reducción de la pobreza, el empleo y desarrollo empresarial, salud, salud sexual y reproductiva, violencia contra las mujeres y participación política. El análisis juicioso del avance en esta inclusión, exige considerar no sólo la definición de los programas y proyectos, sino la asignación de presupuestos sensibles al género en las entidades públicas de la administración central.

Palabras clave: Mujer, Género, Equidad, Presupuestos Sensibles al Género, Feminización de la Pobreza, Autonomía Económica con Equidad.

Abstract

In this paper, I analyze the elements of public policy for gender equity included in the National Development Plan (NDP) *Towards a Communitarian State* (2002-2006) and *Community State: Development for All* (2006-2010), Chapter No. 7, “Special Development Dimensions”, and their implementation through plans, programs and projects of the administration’s public entities, from a neo-institutional model, “Action Sands” by Elinor Ostrom. The analysis will focus on the implementation of the gender perspective in public policy to fight poverty, to reduce the gap in income inequality of women through affirmative action of the Presidential Council for Gender Equality (CPEM), through the strategy “Development Area and Employment.”

The application of a gender equity approach in public policy requires incorporating gender in programs and projects. The national government was committed to objectives related to gender equality through international agreements, in relation to mainstreaming in poverty reduction, employment and business development, health, sexual and reproductive health, violence against women, and political participation. The analysis of progress in this inclusion requires consideration not only of the definition of programs and projects, but also of the assignment of gender responsive budgeting in public agencies of the central administration.

Contenido

Pág.

1	El Problema de Investigación y el Estado de la Cuestión	21
1.1	Antecedentes y Contexto Mundial	21
1.2	Aspectos sociales y políticos de mujer en Colombia.....	23
1.3	El Enfoque de Género en Políticas Públicas en Colombia	26
1.3.1	Desigualdad en la generación de ingresos.....	26
1.3.2	Mecanismos Legales	28
1.3.3	Estrategias Institucionales	29
1.3.4	Acuerdos Internacionales y Políticas Públicas.....	32
2	Marco Teórico y Conceptos	35
2.1	El enfoque Neoinstitucional en la construcción de Políticas Públicas	35
2.1.1	Institucionalismo y actor racional.	36
2.1.2	El Neoinstitucionalismo centrado en actores.	39
2.2	El enfoque de Género como variable de reducción de la desigualdad y la pobreza.	42
2.3	Desarrollo con equidad	42
2.3.1	Pobreza desde la perspectiva de género	47
2.3.2	Políticas públicas de Igualdad	50
3	Marco Metodológico.....	56
4	Análisis de datos.....	60
4.1	Política Pública para las mujeres 2002-2010	60
4.1.1	Conceptualización	60
4.1.2	Presupuesto público: análisis de los recursos asignados	63
5	Análisis.....	78
5.1	Aplicación del Modelo IAD en el caso	78
5.2	Caracterización de los Receptores de Ingreso	83
5.3	Cotejo Estadístico de las Variables.....	90
6	Conclusiones y Recomendaciones	99
6.1	Conclusiones	99
6.2	Recomendaciones	107

Lista de figuras

Pág.

Figura 1. Programas de Desarrollo Empresarial a la Mujer (Millones de \$)	64
Figura 2. Presupuesto etiquetado para las mujeres	66
Figura 3. Ejecución Presupuestal Proyectos de la Política de Género 2002 – 2010	70
Figura 4. Modelo de Análisis Institucional	81
Figura 5. Estimación de DLP	95

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1. Entidades que componen la política de equidad de género	62
Tabla 2. Presupuesto etiquetado para las mujeres – Millones de \$	63
Tabla 3. Destino por rubros presupuesto inversión etiquetado mujeres	64
Tabla 4. Nivel de efectividad presupuestal 2007-2010	67
Tabla 5. Presupuesto Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	68
Tabla 6. Cambio de las funciones de la CPEM	69
Tabla 7. Créditos otorgados Programa Mujer Microempresaria (Millones de pesos)	71
Tabla 8. Banca de Oportunidades (Periodo 2006 – 2009)	72
Tabla 9. Microcréditos Banca de Oportunidades	73
Tabla 10. Garantías otorgadas para microcréditos (Periodo 2002-2009)	74
Tabla 11. Indicadores de eficiencia en la labor pública	76
Tabla 12. Indicadores de eficacia en el logro de las metas y objetivos	77
Tabla 13. Población por Género (porcentaje) en Edad de Trabajar – ECH 2002	83
Tabla 14. Jefes de Hogar por Género (porcentaje) en Edad de Trabajar – ECH 2002	84
Tabla 15. Población por Género (porcentaje) en Edad de Trabajar – GEIH 2010	85
Tabla 16. Jefes de Hogar por Género (porcentaje) en Edad de Trabajar – GEIH 2010	85
Tabla 17. Línea de Pobreza y Línea de Pobreza Extrema	87
Tabla 18. Jefes de Hogar 2002 y 2010 (total respuestas válidas)	88
Tabla 20. Variaciones en el porcentaje de mujeres jefe de hogar bajo LP	92
Tabla 21. Créditos Banca de las Oportunidades a Mujeres Cabeza de Familia	92
Tabla 22. Variable DG	93
Tabla 23. Crecimiento anual medio del PIB en departamentos seleccionados y Bogotá 2002-2010	94

Lista de Símbolos y abreviaturas

Abreviatura	Término
AID	Asociación Internacional de Desarrollo
ARD	Asociados Rurales para el Desarrollo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra las Mujeres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONPES	Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DLP	Cambio en puntos porcentuales en la proporción de mujeres jefe de hogar pobres entre las encuestas ECH 2002 y 2010
DPIB	Crecimiento anual de la economía regional
ECH	Encuesta Continua de Hogares
FOMMUR	Fondo de Fomento de la Mujer Rural
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GTZ	Agencias Bilaterales de Desarrollo como la Cooperación Técnica Alemana
IAD	Modelo Análisis del Desarrollo Institucional
LP	Línea de Pobreza
MESEP	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
ONG	Organización no Gubernamental
ONU Mujeres	Entidad Naciones Unidas para Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer
PET	Población en edad de trabajar
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM	Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer.
UNIFEM-RA	Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer para la Región Andina

Introducción

La aplicación de la perspectiva de género en las políticas públicas concreta el cambio que logro el movimiento feminista en la Constitución Política de 1991, el compromiso del Estado y de sus instituciones por alcanzar un cambio en el papel que desempeñan las mujeres dentro de la sociedad y la construcción de unas relaciones de género más equitativas y solidarias. Lograr la equidad de género es cuestión de transformación de valores sociales, compromiso político y acción pública, así como de disponibilidad de recursos.

De acuerdo con el Banco Mundial (2013), si un país invierte en el desarrollo económico y social de la mujer, obtiene como resultado un menor índice de pobreza. El crecimiento económico podría relacionarse positivamente con una mayor igualdad de género si hay mayor acceso a recursos y oportunidades sin discriminación y existe una acción pública decidida que contrarreste prejuicios arraigados. Para que las estrategias macroeconómicas puedan reducir la pobreza y encarar las desigualdades de género, deben estar basadas en un entendimiento de las sinergias y relaciones inversas que las gobiernan, despojadas además de los prejuicios que operan en diferentes contextos (Kabeer, 2013). En el caso colombiano, es posible ejemplificar la implementación de un enfoque de género en la política pública de lucha contra la pobreza, revisando primero los elementos generales de esta política y posteriormente la implementación del enfoque de género en ella.

El gobierno nacional creó la Red Juntos en el documento *Consejo Nacional de Política Económica y Social* (CONPES) 102 del 25 de septiembre de 2006, y a la vez fijó las metas para reducir la pobreza extrema así: 12,6% en 2010 con políticas macroeconómicas no dirigidas; y con la Red Juntos, 7,2% en el mismo año. No obstante, según el informe de la Misión para el Empalme de las Series Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), “en 2009, la pobreza por ingreso se redujo sólo en 0,5 puntos porcentuales frente a 2008, al pasar de 46 a 45,5 por ciento de la población nacional; la pobreza extrema, entre tanto, disminuyó 1,4 puntos porcentuales” (Avellaneda, 2011, p. 289). Si en un periodo de ocho años la pobreza extrema bajó un 3,3%, el cumplimiento de las metas sólo se podría obtener a largo plazo y requeriría además de políticas para la redistribución de la riqueza.

Por otra parte, de acuerdo con el Informe Panorama Social en América Latina 2009 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009), la pobreza es 1,7 veces más alta en menores que en adultos y 1,15 veces mayor en mujeres que en hombres. Atendiendo a esta afectación diferencial, el gobierno asumió la responsabilidad de aplicar el enfoque de género a sus políticas públicas a través del trabajo de la Consejería para la Equidad de la Mujer (CPEM).

En el año 2003, procuró la implementación de una iniciativa que se desarrolló en dos niveles: a) sensibilizar a los servidores públicos del gobierno central sobre el tema y b) brindar asesoría técnica para incorporar el enfoque de género en los procesos de presupuestos participativos que la organización Asociados Rurales para el Desarrollo (ARD) impulsó en más de cuarenta municipios del territorio nacional. En este proyecto

participó la Consejería, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer para la Región Andina (UNIFEM-RA, hoy ONU Mujeres). Para el año 2007, la CPEM suscribió un convenio de cooperación con Acción Social, cuyo objetivo era generar estrategias integrales para implementar las acciones afirmativas y reducir la brecha de ingresos entre hombres y mujeres; para ello vinculó la estrategia del Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria con la prueba piloto de la Red Juntos.

Además de analizar la inclusión del enfoque de género en los programas y proyectos, es fundamental analizar la manera en que este enfoque se evidencia en los presupuestos a ejecutar. Este análisis permite evidenciar la aplicación práctica en los procesos de planificación, presupuestación y fortalecimiento en la participación de la mujer en la toma de decisiones. A partir de allí obtener conclusiones que permitan realizar los ajustes necesarios para obtener una transversalización real del enfoque de género tanto en el análisis realizado como parte de la formulación de las políticas públicas, como en las medidas adoptadas a favor de la equidad.

En el desarrollo del presente estudio, combino la investigación teórica y la empírica con las estrategias y acciones descritas en la política nacional *Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo 2003-2006* con el fin de analizar la aplicación del enfoque de género de acuerdo con los lineamientos establecidos en el PND 2002-2006 *Hacia un Estado Comunitario* con relación a la creación de oportunidades para las mujeres jefas de hogar urbanas y rurales, en materia de generación de ingresos, toma de decisiones y acceso de recursos; acciones que contribuirían por una parte a superar las inequidades particularmente de las mujeres cabeza de familia, en situación de pobreza o vulnerabilidad

social y económica y por la otra incluir el enfoque de género de manera transversal en las políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y demás iniciativas de las entidades del sector público.

Para ello, reviso la estrategia de lucha contra la pobreza mediante la aplicación de las acciones afirmativas, partiendo de los lineamientos generales de la política pública adoptada por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002 -2006 y más adelante, para el cuatrienio 2006-2010 en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario Desarrollo para Todos” donde se realiza un reconocimiento a la superación de las condiciones de desigualdad con equidad de género e igualdad de oportunidades en el capítulo 7 a las dimensiones especiales de desarrollo. Con este fin, identifiqué los enfoques que la sustentan y la incorporación en los planes y programas de las entidades gubernamentales al nivel nacional central, cuya evaluación de resultados comprende el período 2002-2010.

La problemática de estudio se centra en el caso de la implementación de la Política Afirmativa a favor de las mujeres, mediante la articulación de los programas Mujer Cabeza de Familia Microempresaria, Programa Feria Nacional de la Mujer Empresaria (Expoempresaria) y la política presidencial Banca de las Oportunidades componentes del eje programático Empleo y Desarrollo Empresarial a cargo de la CPEM y las entidades del orden nacional y territorial, ya que son las entidades encargadas de cumplir con el objetivo de promover la generación de ingresos para aumentar la autonomía económica de la mujer y mejorar la condición y calidad de vida de las mujeres a través de tres componentes fundamentales: crédito, capacitación y seguimiento.

En el análisis de los datos, vi la necesidad y pertinencia de ampliar el período al cuatrienio 2006-2010, puesto que la estrategia se desarrolló en tres periodos identificados por Fases, la primera comprende los créditos desembolsados desde Diciembre de 2000 hasta Diciembre de 2003, la segunda desde Enero de 2004 hasta Agosto de 2006 y la tercera inició en agosto de 2006 hasta Diciembre de 2010. Esta cuarta fase es el momento en que tiene su más alta relevancia en cuanto al monto y número de desembolsos y es allí en el que se puede analizar el impacto de la política.

Así mismo, reviso la relación entre los compromisos adquiridos internacionalmente y el desarrollo en la aplicación de la política, aciertos y dificultades a nivel institucional. Por lo anterior, el trabajo está puntualizado en dos niveles:

- i. Describir y analizar la formulación de la política de equidad de género en los Planes Nacionales de Desarrollo del periodo 2002-2006 y 2002-2010 con el fin de establecer la relación entre el PND (objetivos o políticas), el plan operativo anual y los recursos asignados a través de los presupuestos a las entidades de la administración central.
- ii. Revisar el cumplimiento de los objetivos dirigidos a disminuir la inequidad de género y a generar capacidades para disminuir la pobreza femenina.

Para lograr la consecución de los objetivos, realicé una revisión presupuestal y la orientación del gasto por rubros de inversión a nivel de las entidades nacionales contrastándolos con las metas de los PND para los periodos 2002-2006 y 2006-2010, así como los actores involucrados y su competencia a nivel nacional.

Para analizar los atributos de la comunidad, recurrí a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2002 y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2010, con el fin

de establecer la reducción de la pobreza en el grupo objetivo en las diferentes áreas metropolitanas nacionales.

Finalmente, establecí un diagnóstico por medio de la aplicación de un conjunto indicadores que se diseñaron en la “Propuesta metodológica para el análisis del presupuesto público en enfoque de género” por la UNIFEM (2010) dirigidos a evidenciar los cambios en el bienestar de las personas y sus familias. Los indicadores se definen en los siguientes ámbitos: Eficiencia en la labor pública, Eficiencia en el logro de las metas y objetivos, Equidad de género en la distribución de los recursos e Impacto sobre las poblaciones potencialmente beneficiarias.

El marco teórico se divide en tres partes: a) el proceso de toma de decisiones para la formulación y la implementación de la política de equidad por parte del Gobierno Nacional desde el punto de vista del Neoinstitucionalismo b), la interpretación de los datos a través del Modelo de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) desarrollado por Elinor Ostrom (1982) y c) los conceptos relacionados con la política pública de equidad de género orientada a reducir la pobreza de las mujeres y lograr la autonomía económica con equidad.

1 El Problema de Investigación y el Estado de la Cuestión

1.1 Antecedentes y Contexto Mundial

El proceso orientado a la inclusión del enfoque de género en el presupuesto público es resultado de las acciones propuestas por el movimiento de mujeres en demanda de una transformación en las relaciones de género y el avance de los derechos de las mujeres en la construcción de una sociedad más justa y equitativa. La inclusión ha sido adoptada y promovida por organismos internacionales, instancias gubernamentales y organizaciones de derechos humanos. La primera referencia de incorporación de presupuestos con énfasis en equidad de género en las agendas nacionales se emprendió por parte del gobierno federal de Australia (1984) con un análisis del impacto del presupuesto sobre las mujeres. Luego, en Sudáfrica, se evaluó el impacto del presupuesto sobre mujeres y hombres en 1995 a través de una propuesta realizada por mujeres del parlamento. Estas experiencias se constituyeron en referentes para varios lugares del mundo, incluyendo la implementación en Latinoamérica a partir de los años noventa. En Corea del Sur, a partir del 2006 es obligatoria la perspectiva de género en la presentación del presupuesto y rendición de informes (Cámara de Diputados, 2011).

En América Latina, varios organismos de cooperación internacional han aportado recursos para la investigación e implementación de la consolidación de los presupuestos públicos con perspectiva de género por parte de las instituciones gubernamentales con la participación de la sociedad civil, entre ellos tenemos las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD), Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Banco Mundial y las agencias bilaterales de desarrollo, como la Cooperación Técnica Alemana GTZ.

En la actualidad, la implementación de presupuestos sensibles al género se puede estudiar desde el análisis de la primera ronda de documentos estratégicos para la reducción de la pobreza, realizada por la División de Género del Banco Mundial, a principios de 2001, entidad que demostró que ni siquiera la mitad de los países discutían estos asuntos en el diagnóstico de la pobreza y menos aún los integraban en sus estrategias, asignación de recursos ni en la evaluación. Según Kabeer (2006), los temas de género generalmente tocan a los sectores de salud, nutrición y población.

En la región, Chile ha reformado el sistema presupuestario por resultados, estrategia de gestión que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles con instrumentos como Programas Presupuestales, Acciones de seguimiento del desempeño con base en indicadores y evaluaciones, entre otros instrumentos. México es un referente en materia presupuestal por parte del ejecutivo. A pesar de que con el estudio *Las mujeres y el presupuesto público en México* (PNUD, 2010) se avanza en el conocimiento de la relación entre asignación del gasto y la igualdad de género, concluye que se requiere de una tarea de evaluación, análisis y focalización del gasto público. En Brasil, existe un control del presupuesto por parte de las mujeres y el Programa Regional de UNIFEM apoya una iniciativa en Recife para incluir los objetivos de género en su presupuesto. Por su parte, Ecuador incluyó en el catálogo funcional del presupuesto general del Estado una “función K” en catorce ministerios, que identifica el registro y seguimiento a los recursos

orientados al género, lo que facilita la rendición de cuentas y toma de decisiones al respecto (Barrig & Vargas, 2008).

En Perú, en marzo de 2010, se presentó el informe *Efectividad de la Ayuda al Desarrollo y Presupuesto Sensible al Género, Perú 2005-2009. Hacia el desarrollo inclusivo*, con un significado para las mujeres peruanas de establecer alianzas y fortalecer la implementación de los presupuestos sensibles al género como mecanismo para encontrar la solución a la reducción de las brechas de género (UNIFEM, 2010).

En países de América Latina y el Caribe como Ecuador, Perú y México los congresos trabajan en enfocar los presupuestos con enfoque de género identificando la variable en las asignaciones presupuestales, pero no se llega a analizar el impacto de los gastos en la población objetivo, lo que resulta un impedimento para la elaboración de estadísticas que permitan llegar a tal fin.

1.2 Aspectos sociales y políticos de mujer en Colombia

Los objetivos de las corrientes feministas y movimientos por la igualdad de oportunidades de la segunda mitad del siglo XX en Colombia, procuran por la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la ruptura de estereotipos de desigualdad social asociados al sexo.

Algunos movimientos propenden por el cambio de las atribuciones masculinas sobre la legitimidad de la mujer y una inexistente autonomía económica por un reconocimiento pleno de la ciudadanía, en función de estos objetivos alcanzan logros que producen efectos sociales a largo plazo, en este sentido, se consigue la expedición, por parte del Congreso colombiano de la Ley 28 de 1932, a través de la cual, de manera formal

“se reconoció la igualdad en el campo de los derechos civiles”, no obstante, para implementar gradualmente su aplicación transcurre aproximadamente un quinquenio para que pudieran desempeñar cargos públicos (1936).

La cualificación de la actividad feminista llevo al reconocimiento legal de la ciudadanía en 1945, aun cuando el ejercicio pleno de participación mediante el sufragio se logró en 1954 con acto legislativo No. 3 de la Asamblea Nacional Constituyente.

Las condiciones materiales de vida, llevaron a la inclusión femenina hacia una plenitud de derechos, por circunstancias diferentes al reconocimiento social o al otorgamiento paulatino de su estatus, esta inclusión fue el resultado de la confluencia de factores particulares e independientes generadas por la creciente participación en el mercado de trabajo, la posibilidad del control de la natalidad, el reconocimiento de la feminización de la pobreza y los cambios y costos generados por el modelo económico neoliberal.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el Gobierno incorpora las variables que favorecieran la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo y la atención a grupos en situación de vulnerabilidad en la agenda pública con la formulación de la Política integral para la mujer (1992), Política de Salud para mujeres (1992), Política para el desarrollo de la mujer rural (1994) y la Política de participación y equidad de la mujer (1994).

No obstante, como único antecedente de acción pública y política de las mujeres, a nivel nacional, en las PPEG (Políticas públicas con equidad de género), encontramos en el año de 1998 la concertación del “Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”. (Montoya, 2009. P. 309).

En la formulación de dicho Plan, participaron la sociedad civil y el Estado colombiano, en debates relacionados con la educación, salud, empleo, vivienda, generación de ingresos, participación política, que a pesar de los esfuerzos y con argumentos jurídicos y de presupuesto no fue incluida en el PND.

Es tan evidente la vulnerabilidad de la mujer que persiste en la faceta social y económica en desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho las Altas Cortes plasman su situación en jurisprudencia de los años 90 y 2004 en los siguientes términos:

La protección especial para la mujer cabeza de familia se explica, por una parte, por las condiciones de discriminación y marginalización a las que se ha visto sometida la mujer durante muchos años; y por otra, en razón del significativo número de mujeres que por diversos motivos se han convertido en cabeza de familia, debiendo asumir, en condiciones precarias y sin apoyo de ninguna naturaleza, tanto las responsabilidades del hogar como las propias de la actividad de la que derivan el sustento familiar. (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena de la Corte Constitucional, D-5047, 2004).

La jefatura del hogar se convierte en una variable importante en tanto se ha establecido una fuerte correlación que tiene sobre el desempeño de otras variables para el resto de los miembros del hogar, como salud, nivel educativo, acceso a los servicios de salud.

Las dos últimas décadas del siglo XX han sido escenario de cambio en la tendencia del tamaño y composición de los hogares. En el primero, se presenta una reducción de los miembros del hogar al pasar de 4.4 a 4.2 personas promedio; en cuanto al segundo, la

familia de finales del siglo XX en su mayoría hogares nucleares (están ambos padres) da paso a hogares incompletos (uno solo), consecuencia de diversas situaciones, entre ellas la viudez, el aumento de la unión libre, separaciones conyugales y cambio en el rol del proveedor de la familia, responsabilidad que asume la mujer a la par con las tareas reproductivas y de crianza. En estas condiciones los hogares con jefatura femenina aumentaron del 28% en 1995 al 30% en 2005 (Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005).

1.3 El Enfoque de Género en Políticas Públicas en Colombia

1.3.1 Desigualdad en la generación de ingresos

El mayor porcentaje de la población por género en el país para el año 2001 según datos del DANE (2014), la constituían las mujeres (50.6%), distribuidas 51,8% en la zona urbana y 48,2% en la zona rural. La población en edad para trabajar en el año 2003 la constituían las mujeres en un 53% y el restante 47%, los hombres; en contraste, la población económicamente activa estaba conformada por 56% de hombres y 44% de mujeres.

En el año 2000, la tasa de desempleo creció al 24,5% para las mujeres frente al 16,9% en los hombres (DANE, 2014), período de apertura económica con consecuencias de desequilibrio en la vinculación efectiva de la mujer en el mercado laboral. La tasa nacional de desempleo era de 12% para los hombres y 19,3% para la mujer, es decir 7 puntos mayores, en las siete áreas metropolitanas, las principales afectadas son las mujeres, con 21% frente a 15,3% para los hombres.

Las condiciones y nivel de vida de las personas y sus respectivas familias se asocian principalmente a la disponibilidad de recursos y oportunidad de generar ingresos, constituyendo la principal fuente el trabajo remunerado o independiente.

Históricamente los hogares colombianos se caracterizan por el predominio de los hombres como jefes de hogar, la existencia de jefaturas femeninas, se hace evidente al pasar en el total de hogares del país de un 25,8% en el año 1997 a 30,9% en el 2003. Esto sumado al hecho de que el 90% de estos hogares no declararon pareja conviviente, significa que las mujeres debían asumir toda la responsabilidad de los hijos en el hogar (CPEM, 2005, p. 48). Por otra parte, si la mujer tomaba la decisión de buscar ingresos como microempresaria, encontraba dificultades en temas como acceso al capital, servicios financieros y canales de comercialización (CPEM, 2010).

En el mercado laboral las mujeres participan menos que los hombres, el ingreso por este concepto es el factor de mayor desigualdad dentro de los ingresos totales, incidiendo negativamente el desarrollo humano. De acuerdo con el Observatorio sobre Desarrollo Humano en Colombia (2005), “las mujeres empiezan el nuevo siglo con unos ingresos 20% menores a los de los hombres, porcentaje igual al de 1995” (p. 5). Es así que Colombia ocupa el tercer lugar entre los países latinoamericanos que registra las cifras más elevadas en materia de desigualdad, detrás de Brasil y Guatemala. El 10% de las familias más ricas obtiene el 45% de la renta total, mientras que el 20% más pobre obtiene sólo el 2,7%. (Comisión Europea, 2007, p. 15).

Las mencionadas cifras ratifican la vulnerabilidad de las mujeres en el mercado laboral, con diferencias en las áreas rurales y urbanas, nivel educativo y asignación del trabajo doméstico y familiar de la mujer en los estratos bajos, desempleo, mayores barreras

de acceso al mercado laboral, sobrerrepresentación en el sector informal y por lo tanto convierten a este grupo poblacional objetivo para los programas de apoyo gubernamental como vivienda, retén social, acceso para microempresas, empleos, etc.

1.3.2 Mecanismos Legales

Con la expedición de una nueva Constitución en 1991, se logró una modificación sustancial en la acción del Gobierno en el aspecto de género, al reconocer la igualdad y la prohibición de discriminación en razón al sexo. Fue así como en el Artículo 13, se estableció que:

Todas las personas [...] gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 1)

Es así como a partir del año 1990 se crean las primeras instituciones públicas encargadas de coordinar la política de género bajo este enfoque. En 2002, el Gobierno nacional incorporó acciones prioritarias en el PND 2002-2006 para dar continuidad al programa de Apoyo Integral a Mujeres Microempresarias Cabeza de Familia, dirigidos a fomentar el emprendimiento y desarrollo empresarial de las mujeres y con ello lograr la inserción, permanencia y desarrollo en el mercado laboral (CPEM, 2010). En programas realizados por las instituciones dirigidos a la mujer se caracterizaban por debilidades institucionales, como recursos humanos insuficientes y asignación de presupuestos mínimos para el logro de los objetivos propuestos. En este sentido, en la década de los

años 90 los gobiernos nacionales formularon la Política Integral para la Mujer (1992), la Política de Participación y Equidad y de la Mujer (EPAM) (1994), y el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres (1999), con la característica de un avance en logros normativos, más que en la implementación de programas.

1.3.3 Estrategias Institucionales

A principios de la década de 2000 se venía presentando un problema crítico en cuanto a la equidad de género para hogares con jefaturas femeninas, aunado al factor de discriminación a causa de la doble o triple jornada de trabajo, la precaria inserción laboral, entre otros factores (CPEM, 2005, p. 23), ya que esta carga social no se encontraba reconocida económicamente.

En la década de los años 90, los gobiernos formularon políticas para las mujeres: Política Integral para la Mujer (1992), Política de Participación y Equidad de la Mujer (1994), y el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres (1999).

Mediante el Decreto 1182 de 1999, el Gobierno nacional creó la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) como una Dirección Nacional, que a partir de 2003 tuvo la misión de diseñar, promover, coordinar e implementar una política para las mujeres adultas, jóvenes y niñas, que contribuya al logro de relaciones de equidad y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, eleve la calidad de vida de las mujeres, el respeto de los derechos humanos, la participación ciudadana, e impulse el fortalecimiento de los procesos organizativos y de las organizaciones de mujeres. (PNUD, 2007-2008, p. 11)

Las acciones de la Consejería en materia de ingresos se soportaron en los documentos CONPES 3424 de 2006, Política para Promover el Acceso al Crédito y a los

Demás Servicios Financieros Buscando la Equidad Social, y el CONPES 3484 de 2007 para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Dentro de las estrategias implementadas encontramos que el Gobierno colombiano, en aras de cumplir con los compromisos de equidad de género, emitió normas, diseñó políticas y estrategias para el empoderamiento social, político y económico de la mujer en el PND 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” en el Capítulo III. Construir Equidad Social y ratificada en el PND 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, las políticas relacionadas con la equidad de género se encuentran en el capítulo 7, “Dimensiones Especiales de Desarrollo”, en la cual se promueve la transversalidad de la equidad de género en los planes, programas y proyectos desde una perspectiva social, de igualdad de derechos, de reconocimiento de la dignidad como seres humanos y la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad; definiendo los lineamientos de los ocho años correspondientes a dos periodos de gobierno nacional.

Con el fin de desarrollar estas políticas públicas con perspectiva de género, es necesaria la implementación de un presupuesto sensible al género, el cual incorpore la diferencia de roles entre ambos sexos, y busque encontrar una solución a las desigualdades generadas por tal diferencia (Hofbauer, Sánchez-Hidalgo & Zebadúa, 2002). Esta es una base fundamental para lograr la integración de los asuntos relativos al género con los planes de desarrollo a nivel nacional y local. Este ejercicio implica tener en cuenta las desigualdades y discriminaciones en el acceso a las oportunidades del desarrollo; por ello, es importante determinar si el presupuesto de ingreso y de gasto permite la implementación y puesta en marcha de los programas que promueven el cumplimiento de

los compromisos del gobierno con la reducción de la desigualdad y la generación de oportunidades entre hombres y mujeres (Hofbauer, Sánchez-Hidalgo & Zebadúa, 2002).

La capacidad de participación de los diferentes actores en el mercado está en función del grado de oportunidad de acceso en las actividades productivas. Así, la falta de políticas públicas que reduzcan la discriminación de sectores vulnerables trae consigo el empobrecimiento de la población más vulnerable, entre ella, la población femenina.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta que el Presupuesto General de la Nación (PGN) es la herramienta económica-legal del gobierno a través de la cual se asignan partidas en función de la priorización de la agenda gubernamental, dicho presupuesto debe “empatar las decisiones de las políticas con la asignación de los recursos y también comprobar si los compromisos de las políticas con los temas de género son retórica o realidad” (Arce & Zapata, 2008, párrafo 2). Cuando las entidades efectúen la planeación y formulación del presupuesto con enfoque de género estarían reconociendo las diferentes posiciones y condiciones que hombres y mujeres tienen en la sociedad, la existencia de las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales, así como las diferentes necesidades de bienes y servicios entre ellos producto de las relaciones sociales.

Por lo tanto, en el presupuesto por equidad de género se resumen los ingresos y egresos que garantizan la ejecución de las políticas públicas emanadas del PND previsto para un período determinado en términos económicos y metas comprometidas por las instituciones públicas en el desarrollo de los planes, programas y proyectos dirigidos al gasto con reconocimiento de la diversidad y la diferencias social. Este análisis permite determinar las prioridades del gobierno en la asignación y suficiencia de la cuantía de recursos públicos y privados al poner en práctica las políticas de equidad, medir el avance

del cumplimiento del compromiso con los objetivos de igualdad adquiridos en convenios internacionales, políticas públicas y facilitar la rendición de cuentas y responsabilidades a los diferentes actores.

La utilización de indicadores de producto, resultado e impacto permiten medir la efectividad de las partidas presupuestales asignadas a los programas y el impacto diferenciado en el ordenamiento social del género.

1.3.4 Acuerdos Internacionales y Políticas Públicas

El Gobierno suscribió varios compromisos internacionales para fortalecer la política de género en el país, reducir las desigualdades con la mujer, e implementar políticas públicas a su favor. Entre ellos se destaca: la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer fundamentada en el análisis y la divulgación de los ejes temáticos igualdad, desarrollo y paz (México, 1975), la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) documento que se constituye en la plataforma del compromiso internacional por alcanzar las metas de igualdad, desarrollo y paz de las mujeres de todo el mundo, a través de la formulación de objetivos estratégicos y las medidas a adoptar por los Gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Las medidas incluyen el seguimiento quinquenal a los logros de la convención con la presentación de informes oportunos al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer acerca de la aplicación de la Convención.

Entre los convenios que garantizan los derechos humanos de las mujeres se encuentra la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, Brasil, 1994) aprobada mediante la Ley 248 de 1995 y la

Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), aprobada en 1979 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entró en vigencia en 1981, año en que fue ratificada por Colombia y posteriormente reconocida por la Corte Constitucional con la Sentencia C-507 de 2004 con el fin de reducir las desigualdades con la mujer e implementar las políticas públicas a su favor (PNUD, 2007-2008). Igualmente, esta convención promueve la aplicación de “medidas especiales de carácter temporal”, expresión que se equipara al de “acciones afirmativas”, éstas se basan en el concepto de justicia y equidad, para ser aplicadas de manera temporal hasta que las condiciones de desigualdad desaparezcan. Parten del reconocimiento de la situación de desigualdad en el ámbito político, económico, social cultural, civil o en cualquier otro ámbito y la aplicación de medidas correctivas que favorezcan a las personas discriminadas.

En el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2000 el Gobierno Nacional se comprometió con los Objetivos del Milenio, que sintetizan los compromisos contraídos por los Estados miembros de las Naciones Unidas en la reducción de la pobreza extrema; éste compromiso del Estado se encomendó a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) como la entidad gestora del objetivo 3 “Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer”.

En Colombia los tratados internacionales tienen rango constitucional. El cumplimiento de los compromisos adquiridos determinan: una agenda para el país en el plano internacional, la inclusión en las políticas públicas que permitan no solo la garantía de los derechos de los ciudadanos, sino el ejercicio real, la rendición de informes de los avances en los objetivos propuestos y asistencia a las cumbres y foros internacionales.

Al analizar el panorama de la aplicación del enfoque de género en las políticas públicas en Colombia, es pertinente identificar si se ha logrado reducir la inequidad y la situación de pobreza de la mujer en la implementación de la política pública con equidad de género en los programas de las instituciones del nivel central en el PND 2002-2006. La entidad encargada de estructurar, transversalizar e institucionalizar la política de equidad de género es la CPEM y sus lineamientos se trazaron en el PND 2002-2006. Dentro de las ocho áreas en las que se concentró la CPEM, este trabajo se centra en el área temática: Empleo y Desarrollo empresarial de las mujeres, ya que con los programas que implementa busca reducir el nivel de desigualdad de ingreso entre hombres y mujeres de la población vulnerable con la creación gradual de oportunidades para que las mujeres tuvieran acceso a un empleo digno y remunerado o pudieran desarrollar una actividad empresarial a través de la promoción de medidas afirmativas en procura de la eliminación de los diferenciales entre hombres y mujeres en los indicadores de desarrollo.

La política Mujeres constructoras de Paz y Desarrollo se le asignan recursos para microcréditos a partir del año 2006, razón por la cual se puede evaluar los impactos para los años 2006-2010; y las acciones concretas se dirigieron a programas a nivel microeconómico (créditos, plan nacional de capacitación para mujeres, feria nacional de la mujer empresaria y programa nacional de educación en género y diversidad), a la población objetivo de ciertas características, lo que limita el cumplimiento del objetivo macroeconómico de constituirse en un instrumento eficaz, en la generación de condiciones para la lograr una distribución con mayor equidad del capital económico disponible tomando en consideración las diferencias de los individuos tanto en capacidades como en necesidades y lograr una reducción de la pobreza femenina.

2 Marco Teórico y Conceptos

El marco teórico se centra en establecer y relacionar los siguientes conceptos: el enfoque neoinstitucional centrado en actores en la construcción de políticas públicas a partir de la interacción de los actores e instituciones, con sus recursos o capacidades; el concepto de enfoque de género como variable de reducción de la desigualdad y la pobreza y el concepto de políticas públicas con equidad e igualdad. Los tres enfoques que permite analizar las condiciones en las cuales el diseño e implementación de la política de desarrollo económico de la mujer, puede generar transformaciones que impliquen cambios en el marco institucional y análisis de los posibles aportes a la reducción de las desigualdades de la mujer jefa de hogar.

2.1 El enfoque Neoinstitucional en la construcción de Políticas Públicas

El pluralismo metodológico en el análisis de políticas públicas integra perspectivas que van desde la decisión racional hasta el marco de coaliciones de apoyo y de corrientes múltiples. Éste integra tres tipos de factores: Racionales, correspondiente a la teoría positivista; Institucionales o Estructurales, integrados por la teoría neoinstitucional; y el Factor Cognitivo o de las Ideas (Roth, 2008).

Para entender la importancia de las instituciones de la administración pública del nivel central, utilizaré el enfoque neoinstitucionalista, que centra el análisis en el agente y

las instituciones que actúan como agentes de restricción o facilitadores de actuaciones para satisfacer los intereses del individuo o grupo social e introduce nuevos elementos en el estudio de toma de decisiones, teniendo en cuenta los procesos decisorios del gobierno, la escasez de recursos, la información limitada o inexistente de los actores.

A través de este enfoque se pretende documentar la intervención de CPEM como institución líder en el impulso del desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades, la aplicación de la legislación disponible dirigida a reducir la desigualdad de la mujer, el presupuesto ejecutado en esta política y los resultados obtenidos según las estadísticas oficiales de las instituciones involucradas. Igualmente, las encuestas de hogares, en lo relacionado con el porcentaje de ocupación, desocupación, inactividad y fuente de ingreso de las mujeres, así como los créditos otorgados por el Banco Agrario a la mujer, elementos que forman parte del sistema político necesario para la operabilidad de la política de género, considerando en este enfoque al Estado como responsable de garantizar la protección y los derechos de la mujer.

2.1.1 Institucionalismo y actor racional.

En la teoría política ha sido tema de estudio el desarrollo de las instituciones. La conceptualización de las instituciones determinan la interacción que existe entre la expedición de normas, las reglas aceptadas por los individuos y el desarrollo de las instituciones en los procesos de construcción, socialización, participación e interacción social y política en los intereses colectivos.

A partir del aporte de Douglas North (1990), el institucionalismo se fundamenta en los siguientes conceptos a partir de los cuales se logra los resultados económicos: a) la

institución, que son las reglas de juego en una sociedad; b) la organización, que son los grupos de individuos con identidades y objetivos comunes; c) el costo de transacción, que constituye el costo de adquirir información; y d) las reglas, o “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (p.1).

Del concepto de institución de North se destaca que son la base de cualquier sistema político y “afectan el desempeño de la economía (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana” (North, 1993, p.14).

Las instituciones son una fuente de información e influyen sobre los comportamientos y decisiones de los actores, a partir de las reglas de juego.

“Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema” (Rivas, 2003, p. 39).

Del énfasis normativo de las instituciones se pasa al enfoque de elección racional, en el cual las preferencias de cada actor individual o como parte de una organización social son determinadas por la maximización de beneficios y la disminución de costos influyen en la toma de decisiones. El individualismo metodológico prevé que ese tipo de colectivos no toman decisiones, pues las decisiones las toman los individuos que las conforman, en el marco de reglas comunes y fuertes que permiten sumar las decisiones individuales (March y Olsen, 1997, p. 31).

Las instituciones son relevantes al momento de la toma de decisiones políticas y la influencia de estas en la construcción e implementación de las políticas públicas. March y

Olsen con la definición del “nuevo institucionalismo” señalan el debate de la importancia de la ciencia política y de los motivos de los actores individuales sobre las instituciones y papel con una mayor autonomía en el desarrollo político y económico con una mayor influencia en las estrategias e interacciones de los actores y en las políticas públicas que se agendan.

Los debates se presentan desde los procesos agregativos e integrativos de la sociedad. En el primero, las instituciones se conforman a partir de las preferencias particulares y racionales y su función es facilitar los intercambios para generar beneficios particulares. En la segunda, la función de las instituciones es promover la creación de principios y preferencias compartidas por la sociedad, con base en una interacción entre los miembros, de acuerdo con el lugar y responsabilidades definidos en el espacio de la política. El neoinstitucionalismo pretende superar el institucionalismo tradicional desde una perspectiva de interdependencia entre las instituciones sociales y las políticas relativamente autónomas, con la incorporación de normas, procedimientos y actividades formales y elementos como creencias y saberes producto de la implementación de las políticas públicas.

Las instituciones originan valores compartidos de unidad social y confianza en el sistema político, permitiendo que los procesos de cultura política se fortalezcan desde la capacidad e interés de los agentes de participar en los procesos de toma de decisiones públicas y de asignación presupuestal. (March y Olsen, 1997, p.198).

El enfoque neoinstitucionalista en sus diferentes variantes coincide en tres aspectos esenciales: Primero, el comportamiento de los actores está determinado por un marco institucional expresado en reglas de juego, costumbres y organizaciones; segundo, las

instituciones determinan la actividad política y están constituidas por elementos de identidad, poder y estrategia que estructuran el comportamiento de los actores políticos y determinan los resultados y tercero las instituciones están determinadas por la historia, al incorporar una trayectoria que pesa en la definición del futuro compartido. (Peterson pág. 2018).

De acuerdo con Douglas North (2003), la teoría neoinstitucional posibilita un análisis de dos variables: economía y política. El autor destaca “que la corriente neoinstitucional analiza el efecto de las instituciones cuando adoptan formas de políticas públicas u otras decisiones, esto es, además de los aspectos estructurales intenta dar cuenta de la dinámica actual de las instituciones” (Citado por Roth, 2010, p. 111).

2.1.2 El Neoinstitucionalismo centrado en actores.

Actores e instituciones son los elementos fundamentales en este enfoque teórico, cada actor esta institucionalmente constituido y su capacidad para actuar se define en las normas existentes. El agente se concibe como parte de procesos de socialización, desarrollados a partir de la conducta y los roles elaborado por las instituciones.

Las instituciones son resultado de la normativa y tienen la finalidad de construir reglas, incentivos y sanciones que determinen acciones, capacidades y perspectivas de los actores, quienes intervienen e interactúan en el proceso de definición de los problemas y la incorporación en la agenda gubernamental.

El institucionalismo centrado en actores brinda una guía para el análisis de políticas públicas, partiendo del hecho que en cada sector de actividad pública se conforma una red de actores públicos y privados, cuyas acciones son influidas, sin ser determinadas

completamente, por las restricciones y posibilidades del marco institucional, sustentado sobre la base de normas y reglas construidas socialmente en cada contexto, y que influyen en los resultados de las políticas (Zurbriggen, p. 72).

En este enfoque se reconoce las asimetrías de poder e información entre los actores y las posiciones estratégicas que adopta cada uno en la interacción en las redes de política, es decir que los procedimientos y decisiones que se toman en una política pública son dinámicos en la búsqueda de la maximización de la capacidad de los actores y optimización de los recursos en función de los resultados obtenidos.

La teoría de entramado o de redes, afirma que se ha venido abriendo en las instituciones reales y mentales, tanto públicas como privadas, un panorama novedoso para la evolución de las políticas públicas como resultado de interacciones mucho más complejas, interesantes e interdependientes entre actores sociales y políticos, capaces de conformar una red de intercambio informativo y decisional con ciertas características específicas (Klijn, 1998 p. 33).

Para el enfoque de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD, por sus siglas en inglés) de Elinor Ostrom (1998), el actor se define como el “individuo o un grupo funcionando como una entidad” (Ostrom, 1995, p. 463). Las instituciones “pueden definirse como conjuntos de reglas en uso, que determinan quién cumple con los requisitos para tomar decisiones en un espacio determinado; qué acciones se permiten y cuáles se prohíben, qué series de reglas se utilizarán, qué procedimientos se seguirán, que información debe o no debe proveerse y cuáles serán las consecuencias de las acciones de los individuos sobre los recursos que poseen, usan o manejan en común” (Ostrom, 1990: 51). En este planteamiento, las instituciones determinan la disponibilidad de información y

recursos y establecen reglas para la interacción de los actores. A su vez del grado de solidez de la operación de la institución favorece o deteriora las sinergias entre los agentes e influye en el resultado del proceso de una política pública.

Los actores confluyen en un escenario denominado “arena de acción”, quienes se asocian en equipos de acuerdo al comportamiento de los jugadores para alcanzar los objetivos por medio de la implementación de estrategias con los recursos disponibles, información, y costos de transacción, entre otros, para llegar a los arreglos que derivan en las políticas públicas.

Para efectos de este caso, analizo los elementos que conforman el marco institucional de la política Mujeres constructoras de paz como construcción de normas y reglas, que son el resultado de las acciones, capacidades, perspectiva e interacción entre los actores gubernamentales y las mujeres jefas de hogar urbanas y rurales en el proceso de construcción e implementación de la política pública nacional de eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, como fue contemplado en los Planes Nacionales de Desarrollo; específicamente me centro en los objetivos de la reducción de la pobreza de la mujer relacionada con la ausencia de oportunidades, el respeto a la diferencia de género, y el acceso igualitario de hombres y mujeres a las oportunidades de desarrollo. Para esto, identifiqué la *Arena de Acción* y las relaciones que se presentan entre los grupos de actores: las instituciones públicas, los grupos de mujeres caracterizadas como población objetivo, los grupos de mujeres que conforman la demanda en el país; y los recursos físicos, entendidos como los recursos asignados del PGN.

2.2 El enfoque de Género como variable de reducción de la desigualdad y la pobreza

2.3 Desarrollo con equidad

Según Amartya Senn el desarrollo es un proceso de expansión de capacidades y libertades de las personas, que involucra además del crecimiento económico aspectos sociales y elementos políticos de equidad y democracia. Desde este punto de vista, el desarrollo con equidad es un compromiso de superar la desigualdad consecuencia de múltiples mecanismos de discriminación con base a un crecimiento económico procurando la equidad de sus resultados.

Efectuar un análisis de desarrollo implica realizar un examen de los roles, las relaciones entre las personas y el impacto sobre el desarrollo, con el fin de producir modificaciones en la distribución y acceso a los bienes y servicios sociales que mejoren la calidad de vida de los grupos vulnerables (Ocampo, CEPAL, 2000).

El logro de las metas, las políticas y los planes, repercuten en el proceso de desarrollo de la sociedad.

El enfoque de género parte de la distinción entre sexo y género, entendiéndose el primero como las diferencias biológicas entre hombres y mujeres; el segundo incorpora la interpretación social, es decir, la construcción de los roles masculino (productivo) y femenino (reproductiva), resultado de un aprendizaje sociocultural y que a la postre resultan en relaciones desiguales.

El rol entre hombres y mujeres en la sociedad generan una relación género – poder desigual que Joan Scott (1997) lo define en los siguientes términos: “el género es un

elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen a los sexos y [...] es una forma primaria de relaciones significantes de poder” (p. 289).

La interacción social origina diferencias en los derechos y obligaciones entre ellos que pueden generar condiciones de desigualdad y discriminación para cualquiera de los dos. Sin embargo, estas situaciones son susceptibles de cambio. En consecuencia, se podría cambiar el rol de inferioridad si se da un reconocimiento de una situación de desventaja social y económica.

Históricamente ha existido subordinación de la mujer frente al rol social del hombre en la esfera pública y privada, connotación que impediría el ejercicio de un papel activo social y participativo en igualdad de oportunidades y derechos (Invisibilización de la mujer). Con el desarrollo en la dinámica social, el protagonismo de la mujer se enfoca en imprimir y responsabilizarse con el bienestar de la familia y los programas se dirigen en este sentido (Estrategia del Bienestar).

Durante la década de los 60 y 70 la mujer es ubicada en el papel reproductivo, productivo y comunitario; y en el ejercicio de la política pública aparece como receptora de programas de ayuda o como un recurso de fuerza de trabajo sin explotar, lo que le impide desempeñar un rol protagónico en el desarrollo, teoría identificada como “Enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED)”; integrado por el enfoque igualdad de oportunidades, antipobreza y eficiencia. Sin embargo, este esquema permitió evidenciar la necesidad de la mujer frente al desarrollo de los países y apertura su posterior inclusión en el mismo:

(...) el desarrollo necesita a las mujeres. Para esto pone el énfasis en el papel productivo de las mujeres entendiendo su subordinación por su exclusión del mercado. Tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones

parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas o en proyectos con un "componente" de mujer. (de la Cruz, 1998, p.1)

Este enfoque teórico cuestiona la neutralidad de los actores del desarrollo y visibiliza a la mujer en la esfera pública, integrándola como agente social, económica y factor de progreso. Consecuentemente, el nuevo desempeño es caracterizado por el énfasis en la autonomía económica de la mujer como garantía de igualdad.

A mediados de la década del 80 y finales de los 90 se posesiona el enfoque “Género en el Desarrollo (GED)”, que incorpora a la perspectiva del desarrollo las relaciones de género, superando la conceptualización de la mujer como grupo vulnerable esencialmente. En palabras de Ajamil (Citado por Carvajal)

La concepción de “género y desarrollo” supera la visión de las funciones de hombres y mujeres en la sociedad, para examinar sus roles y especialmente las relaciones entre ellos y su impacto sobre el desarrollo. Se pretende, por tanto, mirar el potencial de las iniciativas de desarrollo para producir cambios en las relaciones sociales y de género, que también faciliten la adquisición de poder por parte de las mujeres (Citado por Carvajal, 2003:144).

La perspectiva teórica GED contextualiza la desigualdad entre hombre y mujer, como también la discriminación en razón del sexo y su relación con el desarrollo.

(...) de la necesidad de entender tanto las desigualdades entre mujeres y hombres, como las relaciones entre ambos; el impacto de las mismas en el desarrollo, así como las fuerzas que perpetúan dichas desigualdades y las que las pueden cambiar” (de la Cruz, 1998. p. 12)

Con estos antecedentes, es imprescindible que el modelo de desarrollo sostenible de un país debería tener presentes las disparidades entre hombres y mujeres con el objetivo de eliminar o disminuir la discriminación a través del diseño de políticas, programas y proyectos que beneficien a los dos géneros por igual, y se alcance la equidad de género a través de la estandarización de las oportunidades de desarrollo que brinde la sociedad.

En el presente documento adquiere importancia el análisis desde la perspectiva económica y el empoderamiento de la mujer, partiendo del hecho de que las actividades de producción visibles en la sociedad son asignadas al género masculino y las actividades de reproducción son atribuidas connaturalmente al género femenino. Consecuencia de esta construcción social se refleja en situaciones de discriminación económica y laboral de las mujeres (Lagarde, 1996).

La autonomía en general, es entendida como un proceso con que involucra dimensiones personales y sociales, que incluye variables sociales, culturales, políticos y económicos es concebida como

la capacidad adquirida por cada persona para decidir libremente, por sí misma, sobre sus posibilidades de relación con la sociedad en los niveles personal, social, económico, cultural y político. La autonomía se fortalece desde los procesos de empoderamiento individual, colectivo y comunitario. (Presidencia de la República, 2004, p... 48).

Así mismo, la autonomía económica se entiende como la capacidad de la persona para generar ingresos propios para satisfacer sus necesidades de subsistencia. Sin embargo, la autonomía económica de las mujeres debe “entenderse a la luz de la división sexual del trabajo, de acuerdo con la cual las mujeres son responsables de la reproducción cotidiana

de los miembros del hogar”. (SERNAM, 2006, Pág. 3). Esta variable se debe construir sobre oportunidades objetivas y subjetivas en términos de igualdad entre hombre y mujer para acceder a un ingreso propio en la sociedad.

Por lo anterior, el fin último de la mujer es alcanzar una autonomía económica en condiciones de equidad, éste concepto se traduce en la inclusión de derecho al acceso a la tierra y al territorio, a ingresos, a oportunidades de trabajo, al disfrute y utilización de sus beneficios en condiciones de igualdad y dignidad.

La igualdad se define en términos de acceso y de beneficios o goce efectivo de los derechos humanos; es decir que el Estado tiene la obligación de garantizar que las mujeres tengan los medios necesarios en el acceso a las oportunidades, y al mismo tiempo debe proveer los medios necesarios para que se den los resultados propuestos (CEDAW, 2013).

Esta igualdad es reconocida en las convenciones internacionales como la CEDAW, en los derechos políticos, económicos, sociales y civiles, y es un derecho fundamental de todas las personas. En Colombia, se enuncia en la Constitución Política en los siguientes términos:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (Constitución Política de Colombia, 1991, capítulo 1, artículo 13)

Sin embargo, en la realidad existe una desigualdad socioeconómica producto de la inequidad en la distribución de los recursos en la sociedad. Como resultado de ello, no se da cumplimiento a los postulados del Estado Social de Derecho; es por ello que el

Gobierno Nacional debe adoptar políticas públicas, traducidas en acciones concretas para eliminar las formas de discriminación e inequidad existentes.

2.3.1 Pobreza desde la perspectiva de género

Con el reconocimiento del concepto de género en la Conferencia de Beijing, las políticas públicas para la erradicación de la pobreza pretenden abordar las necesidades de la mujer, no solo desde el punto de vista monetario, sino que se pretende que además se enfoque en acciones que le generen autonomía y participación en la toma de decisiones (CEPAL, 2002-2003).

Las tareas que realizan el hombre y la mujer no se reconocen de la misma manera, por lo que es importante identificar los factores de desigualdad que inciden en la obtención de ingresos por parte de la mujer. Según Medeiros y Costa (2008), el concepto de feminización de la pobreza “es un cambio en los niveles de pobreza que muestra una tendencia en contra de las mujeres o los hogares a cargo de mujeres” (p. 1), y es derivado de varios factores, como la falta de oportunidades, de capacidades, de autonomía, exceso en la carga de trabajo no remunerado, entre otros.

Es un hecho que la participación de la mujer en la actividad productiva de la sociedad y la reproductiva en la esfera privada, genera un impacto en el acceso desigual a los recursos productivos y los beneficios inherentes. De acuerdo con los planteamientos de justicia de reconocimiento de Nancy Fraser, existen desventajas de participación y de reconocimiento, las cuales se interrelacionan entre sí generando la feminización de la pobreza. Por otra parte, si bien es cierto que la pobreza es un problema social que afecta

tanto a hombres como a las mujeres, es cierto también que las mujeres son más vulnerables al tener doble jornadas de trabajo (Fraser & Honneth, 2006).

En estos términos, el análisis de la pobreza no se debe limitar a la carencia de ingresos, sino que desde la perspectiva de género se debe vincular la perspectiva de derechos y capacidades de las mujeres, incluyendo variables económicas que afectan a la mujer y de injusticia social (CEPAL, 2009).

Por lo anterior, es necesario que la erradicación de la pobreza se busque a través del diseño de políticas públicas con enfoque de género para obtener un diagnóstico de quiénes y por qué son pobres en la sociedad, junto con la asignación de un presupuesto diferenciado.

En los métodos de medición de la pobreza, el denominador común es el énfasis en la renta monetaria, la familia monoparental con jefatura femenina y la relación entre hombres y mujeres, los cuales son la base para la formulación e implementación de las políticas públicas de erradicación de este fenómeno (Tortosa, 2009).

Así mismo, estas mediciones permiten realizar estimaciones de línea de pobreza. Sin embargo, dificultan la cuantificación de la feminización de la pobreza, en razón a que la muestra parte de la cuantificación de hogares y no la individualiza a los miembros que lo conforman (Medeiros & Costa, 2008).

El hogar con jefatura femenina es la unidad de medida con que Colombia realiza la implementación de las acciones afirmativas para lograr una reducción de la brecha de la pobreza de la mujer a través de las acciones afirmativas implementadas por la Alta Consejería Especial para la Mujer en el año 2002.

La medición a través de la jefatura de los hogares femeninos se constituye en una aproximación para reflejar la pobreza de las mujeres, ya que parte del supuesto de que la mujer es el único sostén del hogar, con responsabilidades en la crianza y cuidado de los hijos, lo cual afecta al núcleo familiar en el ámbito económico, psicológico y de seguridad (Medeiros & Costa, 2008).

No obstante, es importante tener en cuenta que en el diseño e implementación de las políticas públicas se debe considerar resultados a largo plazo dirigidos a reducir las situaciones de discriminación y desigualdad, y no ser de corto plazo, como respuesta a situaciones de crisis inmediatas.

Invertir en el empoderamiento económico de la mujer contribuye directamente a la igualdad de género, erradicación de la pobreza y al crecimiento económico que se logra a través de la incorporación activa de la población objetivo de las políticas en el diseño, planificación, ejecución y evaluación; así como el reconocimiento de las subjetividades de las y los agentes del desarrollo. Resultado de esta acción, el empoderamiento hace partícipe a la población objetivo en la toma de decisiones. De acuerdo con Rowlands (1997):

el empoderamiento, de este modo, tiene que ser más que la simple apertura al acceso para la toma de decisiones; debe incluir también procesos que permitan al individuo o al grupo tener la capacidad de percibirse a sí mismos como aptos para ocupar los espacios de toma de decisiones y de usar dichos espacios de manera efectiva. (PNUD - RSCLAC, 2010, p.18).

El microcrédito es una herramienta para promover la autonomía económica y el empoderamiento social de las mujeres. Es considerado un instrumento que se incluye en la

agenda de política del gobierno nacional por la capacidad de trabajo y gestión eficaz de los dineros en la familia evidenciado en la gestión de la mujer. La inclusión financiera y la garantía del uso efectivo del mismo, señala la posibilidad de acceso a los productos financieros formales como una condición necesaria que permitiría superar las dificultades de acceso al crédito y contribuiría con el efecto empoderador que requiere la mujer para lograr su autonomía económica. Se convertiría en una vía para salir de la pobreza a través del poder de la toma de decisiones y a partir de allí tomar las mejores acciones y estrategias para su futuro.

2.3.2 Políticas públicas de Igualdad

Al momento de formular las políticas públicas, el Gobierno lo puede hacer en términos neutrales al género o reconociendo que existen diferentes necesidades, intereses y prioridades de las mujeres y los hombres.

Las políticas públicas de igualdad se diseñan con el objetivo de generar condiciones y medidas para garantizar el ejercicio de los derechos de todos las y los ciudadanos en el marco del principio de igualdad de mujeres y hombres sin discriminación, a través de las siguientes estrategias (PNUD - RSCLAC, 2010):

1. Política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres: Busca garantizar la participación de las mujeres en la esfera pública con las mismas oportunidades de acceso que los hombres. Esta política tiene la finalidad de asegurar la participación de la mujer en la toma de decisiones, acceso a las oportunidades, recursos y resultados en el desarrollo del país, y reducción de la pobreza, lo que se verá reflejado en el crecimiento económico.

2. Medidas afirmativas o positivas: En las situaciones desiguales se dispone de una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, en forma concreta y temporal, con el objetivo de lograr la igualdad. Esta acción proporciona ventajas específicas ante la situación de desigualdad con el fin de compensar las desventajas a las que se enfrenta la población. Es decir, garantizan efectivamente los recursos, medios y beneficios específicos a través de programas de divulgación o apoyo, la asignación o reasignación de recursos, sistemas de cuotas, entre otras.

En la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres (1995) se identificaron dos estrategias para alcanzar la igualdad: el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en todos los procesos de toma de decisiones, y en el diseño, implementación y ejecución de políticas.

Para alcanzar la igualdad, la CEDAW (2005) estipula que se debe eliminar la discriminación de la mujer en el siguiente sentido:

Artículo 1. Goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (p. 1)

Se entiende así que existen diversas formas de discriminación contra la mujer, las cuales deben eliminarse para garantizar la igualdad real entre hombres y mujeres. Por lo anterior, es importante incluir la variable de género en la formulación e implementación de las políticas públicas, en el sentido que deben incorporar las desigualdades entre sexos

para reducir las brechas de género existentes, mejorar la posición social de la mujer y potenciar el desarrollo humano con el aporte de ellas en la sociedad.

El rol que le asigna la sociedad a la mujer conlleva una sobrecarga de funciones que afecta el ejercicio pleno de los derechos, afecta su salud, e impone desventajas en el acceso a los recursos económicos, sociales y culturales. Por estas razones, las políticas públicas deben reconocer estas diferencias.

Es responsabilidad del Estado para implementar la variable de género en la administración pública desde los niveles más altos mediante mecanismos adecuados que permitan una evaluación de este proceso.

Un principio fundamental para integrar y promover la igualdad de género en todas las áreas del desarrollo social es la necesidad de Transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas. Se entiende como el proceso de valorar las implicaciones que tiene el diseño, la implementación y evaluación de una ley, política pública o programa, en el ámbito de la igualdad de las personas que se encuentran en desventaja. El propósito de la incorporación es garantizar la igualdad de resultados en todas las etapas de una intervención pública. (PNUD, 2011, p. 57)

Esto implica que las acciones estatales deben efectuar una revisión de las leyes, políticas y programas con el fin de involucrar todas las instancias gubernamentales, y a la sociedad como instrumento fundamental para el reconocimiento, protección y exigencia de los derechos de la población vulnerable, a fin de reducir las desigualdades, la exclusión y así cumplir con los preceptos constitucionales de igualdad en el acceso a los derechos, su implementación y consolidación implica un proceso de transformación cultural, en las personas, ideas, valores y modos de actuar en la sociedad.

Esta transversalización busca transformar las estructuras sociales e institucionales desiguales en agentes más justos e igualitarios al integrar las consideraciones de género en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas: diseño, planificación, presupuesto, ejecución, monitoreo y evaluación, para lograr mayores resultados e impactos en la calidad de vida de las y los ciudadanos. En la evaluación se debe tener en cuenta el concepto integral de las políticas, con el fin de determinar si los recursos se orientaron a favorecer el acceso de las mujeres a los recursos (MGCI, 2014).

El presupuesto es un instrumento de gestión mediante el cual el Estado ejerce su función de financiador o proveedor directo de bienes y servicios con el fin de cumplir los objetivos propuestos por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo (Ministerio de Hacienda, 1996, Decreto 111).

Por otra parte, es un instrumento de planificación económica y un componente crucial de la política macroeconómica. En este sentido, las variables que componen esta política determinan en algunos aspectos la dirección de las políticas públicas; además del hecho de que cumple funciones esenciales de redistribución de la riqueza, generación de empleo y promoción del desarrollo.

Dentro de las variables de desarrollo económico y social, se debe tener en cuenta la igualdad de oportunidades y la inclusión social. Éstas permiten lograr impactos diferenciales para hombres y mujeres con la finalidad de lograr una economía con enfoque social más justa, con mayor equilibrio y sostenibilidad, lo que se reflejará en una mejor calidad de vida de los habitantes y una mayor eficiencia en el gasto.

Los presupuestos sensibles al género introducen la variable género en forma transversal en todas las etapas presupuestales de diseño, presupuesto, ejecución y

evaluación de los diferentes programas y proyectos. Igualmente, traducen los compromisos gubernamentales por la equidad y permiten medir el impacto sobre los diferentes grupos sociales (Arce & Zapata, 2008). Reconoce igualmente las contribuciones de mujeres y hombres en la producción de bienes y servicios, así como la participación en las actividades necesarias para la reproducción social.

Para que exista una relación entre el desarrollo de los objetivos de igualdad y los recursos asignados para su ejecución, el Gobierno debe tener en cuenta el enfoque de género al elaborar el presupuesto de ingresos y de gastos, se convierte en un mecanismo fundamental para materializar el ejercicio de los derechos humanos con equidad y logra el avance en la construcción de una sociedad con mayor equidad. Desde el enfoque de gastos se cuantifican los recursos asignados en los diferentes programas y se podría llegar a medir el impacto de género en la actividad pública. Al mismo tiempo, esto facilitaría la identificación de las brechas entre la formulación de las políticas y los recursos utilizados para la implementación (PNUD, 2007-2008).

Por lo anterior, los presupuestos con perspectiva o enfoque de equidad de género, según Diane Elson (2002), “tienen como meta analizar cualquier forma de gasto público o mecanismo de recaudación de fondos públicos desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias e impactos en las mujeres y niñas en relación con los hombres y niños” (p. 2). Con este enfoque se daría cumplimiento a los compromisos adquiridos en las convenciones internacionales y se facilitaría la rendición de cuentas y responsabilidades de las entidades encargadas de ejecutar los recursos asignados.

El análisis de la incidencia del ingreso y del gasto público desagregado por sexo – género, de acuerdo con Elson (citado por Budlender & Sharp, 1998), se puede realizar a

través del *Análisis de la Incidencia del Gasto Público*, que compara el gasto público de un determinado programa, y generalmente se analiza a partir de datos extraídos de las encuestas de hogares.

3 Marco Metodológico

Considerando las estrategias de la política Afirmativa “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”: i) pobreza y población vulnerable y ii) banca de las oportunidades para el logro dentro de los objetivos para la reducción de la pobreza, promover la equidad y ampliar los programas del Estado a la mayoría de la población y la forma en que se formularon e implementaron las acciones afirmativas.

Para evaluar el impacto de la articulación intersectorial a nivel nacional efectué la revisión y cuantificación a través del presupuesto ejecutado por las entidades del nivel central a fin de identificar si éste integra el tema de género en forma desagregada en las políticas, programas y acciones; el empoderamiento económico de la mujer mediante la medición de la pobreza, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2002, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2010, y la Encuesta de Ingresos y Gastos 2006-2007, realizadas por el DANE.

En función del logro del objetivo general de verificar si el marco normativo y el objetivo de afirmación de equidad de género se han concretado en recursos asignados al objetivo de reducción de las desigualdades de la mujeres, recolecté la información de la formulación de la Política Pública de Equidad en los PND 2002-2006 y 2006-2010, extrayendo en particular las entidades de la administración del nivel central que en la formulación de sus proyectos de inversión etiquetaron los programas con alguna identificación hacia la mujer.

El análisis de la implementación de la estrategia de transversalidad de género lo realicé a partir del análisis de los programas, proyectos y presupuestos que responden a la

política pública de equidad en las diferentes entidades de la administración pública a través de la revisión documental del PGN anual del periodo 2002-2010, a nivel de rubros presupuestales y programas de inversión con el fin de valorar los recursos asignados y la ejecución real.

La Arena de Acción se delimito a partir de las categorías que lo componen: situación de acción y actores intervinientes.

La situación es el “espacio social donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, participan en actividades de apropiación y provisión, resuelven problemas o luchan” (Ostrom, 1994, pág. 28). El actor es un individuo o un grupo social que interactúa en la arena de acción.

Para establece los Atributos de la Comunidad, es decir, las particularidades propias a la comunidad de la política, partí del análisis de la producción de estadísticas de los organismos e instituciones públicas y privadas, para establecer un diagnóstico de la situación.

El análisis de la variable Reglas en Uso, que se definen como las reglas que los participantes utilizan para ordenar sus relaciones, comencé el análisis desde la regla general y macro hasta lo particular, es decir a partir del Marco Constitucional efectué la revisión de los principales avances en la agenda legislativa nacional que reconocen los derechos de las mujeres.

Los actores institucionales y el rol desempeñado en el diseño, formulación, implementación y evaluación de la política pública la realice a través de la identificación de los principios de equidad, igualdad y participación de la mujer que rigen la Constitución

Política, la Política Nacional de Mujeres 2003-2006 y las funciones asignadas a la CPEM a través del Decreto 519 de 2003.

En el documento de Política “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo. Una política nacional orientada a la paz, la equidad y la igualdad de oportunidades” en el área temática “La mujer y la economía: empleo y desarrollo empresarial, empoderamiento y superación de la pobreza.”, identifique los principios que rigen la política, áreas programáticas, objetivos y acciones asociadas a cada una de éstas, población objetivo, fortalecimiento institucional de la CPEM, cooperación internacional, definición de la participación y rol de entidades públicas, privadas y grupos de mujeres.

Los criterios de evaluación los definí con base en la información existente en la los Boletines, Publicaciones y Sistema de Indicadores del Observatorio de Asuntos de Género de la CPEM.

Para efectos de medir el logro del objetivo específico de la superación de la inequidad a través de la implementación de las acciones afirmativas para la reducción de la pobreza de las mujeres, definí como criterio de selección los programas cuyo objetivo es reducir las desigualdades en el ingreso de las mujeres a cargo de la CPEM, entidad responsable de las acciones directas Programas Mujeres Cabeza de Familia Microempresaria y Expoempresaria, a través de la consecución de la revisión de la información de los créditos aprobados y otorgados por el Banco Agrario por intermedio del Programa Banca de Oportunidades para las mujeres con cobertura nacional. Esta información fue contrastada a su vez con la del Fondo Nacional de Garantías, entidad que emite un certificado de aprobación después de efectuar la evaluación de la documentación

presentada por las beneficiarias y la verificación en las centrales de riesgo sobre su historia crediticia.

Para efectuar la evaluación de los anteriores programas en el cumplimiento del objetivo de la reducción de la pobreza femenina, utilicé la información del DANE contenida en las siguientes encuestas: Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2002, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2010, y la Encuesta de Ingresos y Gastos 2006-2007. La información de seguimiento generada por el Observatorio de Asuntos de Género a cargo de la Consejería Presidencial.

Para medir el efecto que tiene una intervención sobre un indicador de resultado se utiliza la regresión en discontinuidad. Es una medida de análisis ex ante-ex post de una medida que busca impactar un determinado hecho social negativo. El impacto se mide a través de la variación de la Línea de Pobreza para determinar el impacto en la disminución de la pobreza.

La variable de ingreso fue depurada a nivel de jefas de hogar y se contrastó con la condición de pobreza de los hogares estudiados a través de la Línea de Pobreza (LP) con los empalmes que realizó MESEP, a fin de determinar cómo incidieron estos programas en el comportamiento de la pobreza. Los datos se analizaron para las trece áreas metropolitanas de las encuestas de 2002 con el siguiente criterio: si se obtiene una variación negativa en el porcentaje de jefas de hogar situados debajo de la línea de pobreza, se dispone de uno de los requisitos para sustentar la efectividad de los presupuestos y programas sensibles al género. De otro lado, si crece la proporción entre los hogares con jefatura femenina y los hogares con jefatura masculina situados encima de la línea, se alcanzará evidencia relativa a la superación de la desigualdad.

4 Análisis de datos

4.1 Política Pública para las mujeres 2002-2010

4.1.1 Conceptualización

La política del Gobierno se formuló atendiendo las recomendaciones de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), que en los objetivos del plano nacional conceptuó que

los gobiernos deberían tomar medidas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, tanto para aumentar la capacidad productiva como para satisfacer las necesidades sociales; y lograr los compromisos en materia de género contraídos en otras cumbres y conferencias de las Naciones Unidas. (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 2008, p. 3)

En cuanto al desarrollo económico de las mujeres, los objetivos de mujer y pobreza de la Declaración se refirieron a revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que tuvieran en cuenta las necesidades de las mujeres y apoyarán sus esfuerzos para superar la pobreza; al mismo tiempo, revisar la legislación y las prácticas administrativas con el fin de asegurar a la mujer la igualdad de derechos y acceso a los recursos económicos; igualmente, brindar acceso a mecanismos e instituciones de ahorro y crédito; y finalmente, formular metodologías con enfoque de

género y llevar a cabo investigaciones que abordaran el problema de terminación de la pobreza (ONU, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995).

Teniendo como referente estos cuatro ejes temáticos y el Objetivo 3 de las Metas del Milenio de “promover la igualdad de los sexos y la autonomía de la mujer” (ONU, 2015, objetivo 3, en línea), en el período 2002-2006, fueron dos los programas ligados a las líneas de acción de la dependencia dentro del entramado del PND *Hacia un Estado Comunitario: Aplicación y Desarrollo de Política de Equidad y Participación de las Mujeres*, y *Apoyo Integral a Mujeres Jefas de Hogar*. En el PND 2006-2010 *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos* no hubo un enfoque de marcada diferenciación en lo que atañe a la identificación de los programas, rebautizados respectivamente como *Asistencia Técnica, Asesoría y Seguimiento para la Implementación y Seguimiento de la Política de Equidad para las Mujeres*, e *Implementación del Programa de Apoyo Integral a Mujeres Jefas de Hogar*. Más bien parece corroborarse el argumento expuesto sobre la función de acompañamiento en sustitución del liderazgo en el diseño de la política en pro de la equidad de género. (Ver Tabla 1).

Las estrategias formuladas fueron: a) Erradicación de la pobreza como eje transversal en las políticas y programas de las entidades, priorizando los siguientes programas: *Política Banca de Oportunidades* y *Red de Protección Social para la Erradicación de la Extrema Pobreza – Red Juntos*, e b) incorporación en las políticas y programas financieros de la perspectiva de género, mediante los siguientes programas: *Bancoldex* y el *Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria*.

Tabla 1. Entidades que componen la política de equidad de género

Entidades Intervinientes	Temática
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)	Coordinador Política Pública
Banco Agrario	Entidad financiera encargada de la aprobación, desembolso de los créditos y seguimiento y recuperación de cartera
Fondo Nacional de Garantías (FNG)	Expedición del Certificado de Garantía
Gobernaciones y Municipios	Realizar las convocatorias en los departamentos y Municipios
Organizaciones no Gubernamentales (ONG)	Evaluación de los proyectos urbanos
Unidades Municipales de Asistencia Técnica - Umatas y Secretarías de Agricultura	Evaluación proyectos rurales
Universidades (Consultorios Empresariales)	Asesoramiento en elaboración de proyectos, capacitación empresarial y cultura del pago

Fuente: Consejería para la Equidad de la Mujer

Atendiendo la política de equidad y las áreas prioritarias, el Gobierno Nacional a través del fortalecimiento de la CPEM concibió programas orientados a la generación de empleo e ingresos a través del área temática *Mujer y Economía: Empleo y Desarrollo Empresarial, Empoderamiento y Superación de la Pobreza*. El objetivo era promover articuladamente la equidad de género y la igualdad social dando prelación de acceso a las mujeres con escasos recursos económicos y que fueran jefas de hogar a través de las acciones: *Programa Mujer cabeza de Familia Microempresaria, Plan de capacitación empresarial y Programa Feria Nacional de la Mujer Empresaria*. Estos programas tenían el fin crear gradualmente oportunidades para que la mujer pudiera acceder a un empleo digno y remunerado o desarrollara sus actividades empresariales a través de la creación de microempresas y la consolidación de una vitrina comercial de carácter social para impulsar las actividades empresariales competitivas en el mercado nacional, regional y local, a través de la conformación de nexos entre microempresarias, instituciones gubernamentales y consumidores y así lograr una reducción de la pobreza.

4.1.2 Presupuesto público: análisis de los recursos asignados

Los lineamientos del PND que se incorporan finalmente en el PGN a través de las acciones del gasto, metodológicamente no exige una clasificación por enfoque diferencial y género, por ello efectuó una lectura por rubros identificando aquellos programas del orden nacional que se direccionaron a la atención de las necesidades de las mujeres.

La inversión del PGN para alcanzar los objetivos de equidad en el periodo 2002-2006, ascendió a \$50.798 millones con una ejecución del 87,1% del total del presupuesto, resaltando que la apropiación más baja fue en el año 2003 con un proyecto dirigido al subsidio a la demanda atención en salud. (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Presupuesto etiquetado para las mujeres – Millones de \$

Periodo	Total Presupuesto Inversión	Presupuesto Programas mujeres	Participación Presupuesto Inversión (%)	Ejecución Presupuestal		Inversión programas desarrollo empresarial		Número Proyectos Inversión
2002-2006	58.351.353	50.798	0,09%	44.268	0,87%	6.923	0,01%	30
2006-2010	99.956.912	400.675	0,40%	311.468	0,78%	6.306	0,01%	47
Total	158.308.265	451.473	0,29%	355.736	0,79	13.229	0,01%	77

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto General de la Nación. Cálculos Propios

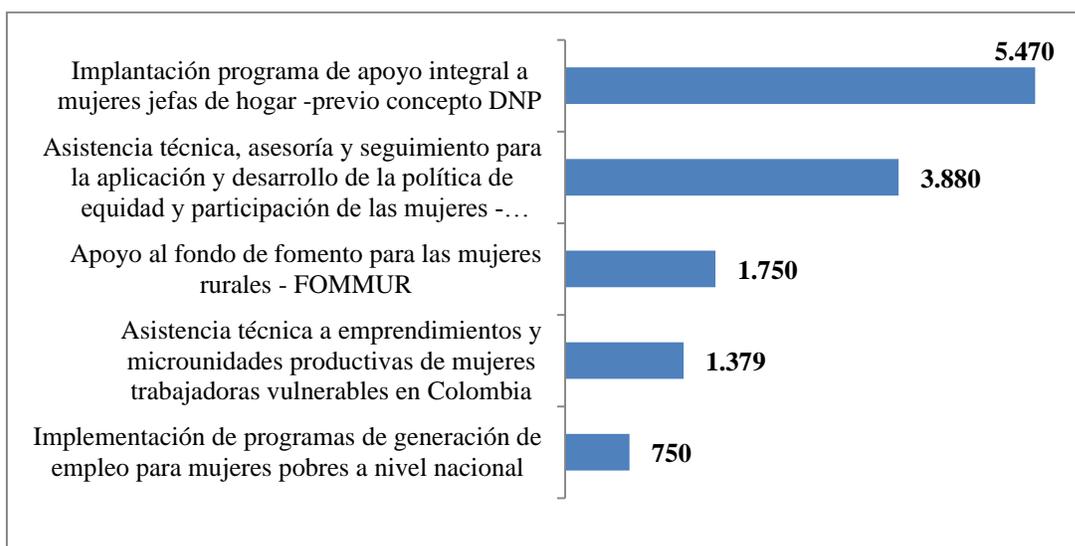
Al efectuar un análisis de los programas contenidos en estos proyectos, se encontró que el 95,7% del total de los recursos están dirigidos a cubrir necesidades sociales en la atención de necesidades carcelarias y salud; en tanto que el 4,2% la implementación de programas que facilitarían el acceso a los recursos y empoderamiento económico de las mujeres; porcentaje insuficiente para el desarrollo efectivo de la política. (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Destino por rubros presupuesto inversión etiquetado mujeres

PROGRAMAS	APROPIACION PRESUPUESTAL (Millones de \$)	EJECUCIÓN (Millones de \$)	Ejecución
Temática Carcelaria	29.308	27.136	92,59%
Subsidio a la Demanda - Atención en salud	13.343	11.385	85,32%
Implantación Programa de Apoyo Integral a Mujeres Jefas de Hogar	3.423	1.200	35,06%
Asistencia técnica, asesoría y seguimiento de la política de equidad y participación de las mujeres	1.750	1.750	100,00%
Protección de la infancia y la mujer	1.000	1.000	100,00%
Asesoría y apoyo política de mujer rural. Previo concepto Departamento Nacional de Planeación	1.000	1.000	100,00%
Apoyo a programas fomento para las mujeres rurales	700	700	100,00%
Adecuación de la producción artesanal	50	50	100,00%
Total	50.574	44.221	87,44%

Fuente: Presupuesto General de la Nación. Cálculos Propios.

La ejecución del presupuesto de inversión en programas de desarrollo empresarial ascendió a \$13.229 millones, recursos que se utilizaron para la implementación de cinco programas de tipo productivo, enfocados a propender por elevar y diversificar el ingreso permanente de las beneficiarias, al igual que facilitarles el acceso a los recursos y empoderamiento económico tal como se discrimina en la Figura 1.

Figura 1. Programas de Desarrollo Empresarial a la Mujer (Millones de \$)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Elaboración propia.

Adicionalmente se destinó, para aplicar en el tema de género del Ministerio de Relaciones Exteriores, una partida por \$23.412 millones, como gastos de funcionamiento en cumplimiento de la ley 13 de 1945, canalizados en el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer INSTRAW, frente a los \$13.229 millones (56%) destinados a proyectos ejecutados por la comunidad que imprimían impacto en la economía.

Como se observa, si bien se destina presupuesto para la ejecución de la política para apoyar a la mujer, en lo referente al tema de estudio, el único programa que se desarrolla en esa dirección es la “Implementación de programas de generación de empleo para mujeres pobres a nivel nacional” que se enfoca a combatir la pobreza; sin embargo, la asignación de recursos en este aspecto (5,67% del total de presupuesto destinado a las mujeres) difícilmente permitirá alcanzar, concretar y mantener los resultados del mismo.

Como entidad fundamental para hacer efectiva la estrategia de género, el Gobierno fortaleció institucionalmente a la CPEM, que implementó acciones afirmativas, política de reactivación social y estrategia de transversalidad de género.

Como el objetivo con el presente estudio es analizar la interrelación entre políticas para reducir la pobreza de la mujer con el presupuesto, analizo las acciones afirmativas que inciden en la situación de la mujer en la generación de ingresos y oportunidades frente a las condiciones de vulnerabilidad, que se focalizan en el eje de Empleo y Desarrollo Empresarial:

- a. Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria
- b. Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria

c. Programa Feria Nacional de la Mujer Empresaria

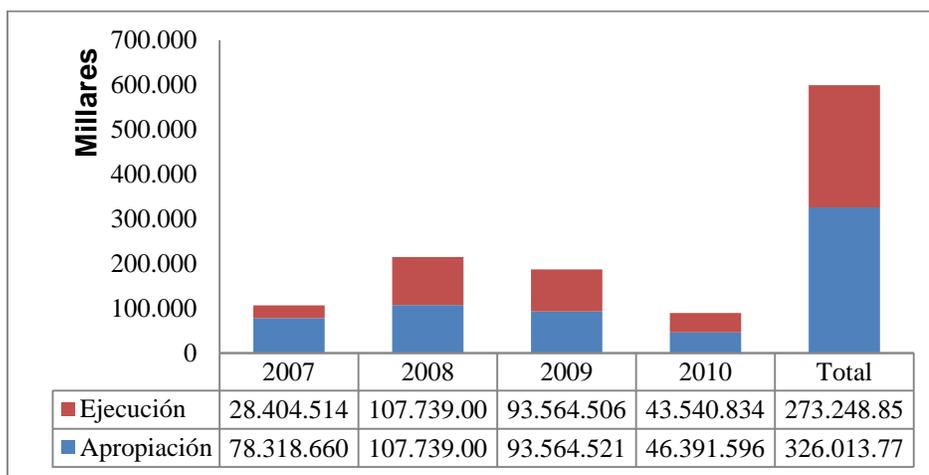
d. Programa Feria Regional de la Mujer Empresaria

e. Jornadas de Banca de Oportunidades para Mujeres

El presupuesto asignado para estas acciones en el periodo 2007-2010 ascendió a \$326.013 millones con una ejecución del 83,8%; los recursos se enfocaron a reducir la brecha de ingresos atendiendo la inequidad que existía en Colombia respecto a la generación de los mismos por sexo, ya que esta diferencia derivaba en dependencia de la mujer y la falta de autonomía e independencia económica.

En adición, se buscó fortalecer la capacidad empresarial de la mujer a través del programa *Apoyo Integral a Mujeres Cabeza de Familia Microempresaria* en el área urbana y rural, complementado con un plan nacional de capacitación empresarial. El año 2010, con \$46.391 millones, fue el de menor asignación en el cuatrienio (ver Figura 2).

Figura 2. Presupuesto etiquetado para las mujeres



Fuente: Presupuesto General de la Nación. Cálculos Propios

Al analizar la evolución del nivel de efectividad de ejecución de los recursos, se observa que para el año 2007 la ejecución se cumplió en un 36%, y para el periodo 2008-2010, con el programa *Banca de Oportunidades*, con actividades concretas y préstamos a

la población femenina, se cumplió en un 96%. Dentro de los ocho años de desarrollo de la política el periodo 2008-2009 (25% del lapso total) se caracteriza por la asignación importante de recursos con impacto real sobre la población. (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Nivel de efectividad presupuestal 2007-2010

Año	Presupuesto Asignado (A) Millones de \$	Presupuesto Ejecutado (B) Millones de \$	Nivel de Efectividad (B/A)
2007	78	28	0,36
2008	108	108	1
2009	94	94	1
2010	46	44	0,94

Fuente: Elaboración propia

Los recursos del PGN asignados a la Presidencia de la República – CPEM para la implementación de las políticas con equidad de género para el periodo 2002-2010 ascendieron a \$8.660 millones, distribuidos en dos estrategias: *Programa de Apoyo Integral a las Mujeres Jefas de Hogar y Expoempresarias*, equivalente a un 54,2% de participación del total del presupuesto, y el programa *Asistencia Técnica para la Aplicación de la Política* con \$3.960 millones, mediante el cual se le proporciona asistencia técnica, asesoría y seguimiento a las entidades del orden nacional y territorial dirigidas a la aplicación integral de la política.

El promedio de recursos asignados a la institución líder del proceso en los dos cuatrienios fue de \$1.082 millones, y en la atención de hogares de jefatura femenina fue de \$318,3 millones, lo que indica que se invirtió en promedio por año por hogar la cifra de \$297. Desde otra perspectiva, al comparar el promedio de recursos asignados (\$1.082 millones) con la población económicamente activa de mujeres a nivel nacional para 2010, ascendía a 9.198.000 y tasa de desempleo de 15,6%, equivalente a 1.434.888 mujeres desempleadas (DANE, 2014), permitiría la asignación de \$754 por mujer, aporte inocuo

frente al objetivo de la política implementada. Con esta cifra se puede inferir que la meta de la población objetivo de la política no cuenta con la cobertura ni el apoyo financiero apropiado para lograr la reducción de la pobreza.

Por otra parte, la CPEM gestionó recursos con la cooperación internacional por valor de \$2.866 millones y la empresa privada participó con \$1.027 millones (ver Tabla 5).

Tabla 5. Presupuesto Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

FUENTE	PROYECTO/PROGRAMA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tesoro Nacional	Programa de Apoyo Integral a Mujeres Jefas de Hogar	0	500	500	200	209	432	406	300
	Asistencia Técnica Asesoría y Seguimiento para la Aplicación de la Política	0	1.000	500	250	261	780	508	661
Otras entidades públicas (Fomipyme)	Exproempresaria		153	0	0	0	1.000	1.000	0
TOTAL		0	1.653	1.000	450	470	2.212	1.914	961
Cooperación Internacional									
Cooperación Internacional	Asistencia Técnica Asesoría y Seguimiento para la Aplicación de la Política	1.070	320	302	102	320	53	212	58
	Exproempresaria					430			
TOTAL		1.070	320	302	102	749	53	212	58
Sector Privado									
Empresa Privada	Asistencia Técnica Asesoría y Seguimiento para la Aplicación de la Política		597				120	190	120
TOTAL			597		0	0	120	190	120
GRAN TOTAL DE RECURSOS		1.070	2.570	1.302	552	1.219	2.385	2.316	1.139
12.553									

Fuente: Consejería para la Equidad de la Mujer

En la intervención estatal plasmada en términos fiscales en procura de la equidad de género, cabe diferenciar entre la movilización de recursos del PGN y las fuentes complementarias asociadas a estrategias de los PND, como los aportes privados y las operaciones del sistema financiero, en especial las otorgaciones de microcréditos. Dado que en este segundo componente la información posee una alta dispersión, aparte de poca homogeneidad en el tratamiento de datos y en la caracterización de beneficiarias (no en todos los programas se desagregan los montos de crédito asignados a mujeres cabeza de

hogar), preferí centrar la atención en el conducto presupuestario. Como en la sección respectiva fue indicado, las iniciativas en este frente de política son acometidas principalmente por la Presidencia a través de la CPEM. Como muestra el análisis, esta dependencia fue creada por el Decreto 127 de 2001, y varias de sus funciones inicialmente asignadas fueron retiradas o reformuladas con la expedición del Decreto 519 de 2003, llevándola de un enfoque operativo a uno más estratégico. En la Tabla 6 se presenta la diferenciación en las funciones.

Tabla 6. Cambio de las funciones de la CPEM

Funciones Decreto 127 de 2001	Cambio de funciones según Decreto 519 de 2003
c) Adelantar labores orientadas a garantizar que en el diseño y la ejecución de las acciones estatales se asegure el acceso y la utilización de los recursos y beneficios en condiciones de igualdad a mujeres y hombres	En contraste, la normatividad posterior relegó a la Consejería a las funciones de "asistir", "impulsar" y "apoyar" las políticas en su formulación, ejecución, seguimiento, lo cual evidencia un campo de intervención difuso, incluso difícil de someter al análisis y evaluación, dada la dificultad de distinguir, en un programa o proyecto específico, el rol o el efecto de las acciones emprendidas por la Consejería
d) Formular, diseñar y ejecutar programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres, especialmente las más pobres y desprotegidas, en orden a lograr un mejor acceso a las oportunidades, recursos y beneficios del desarrollo económico y social	
j) Coordinar el diseño, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que se adopten	
l) Preparar los actos administrativos que deban ser expedidos por el Presidente de la República, o por otras autoridades u organismos nacionales o de las entidades territoriales, para garantizar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos formulados por la Consejería	

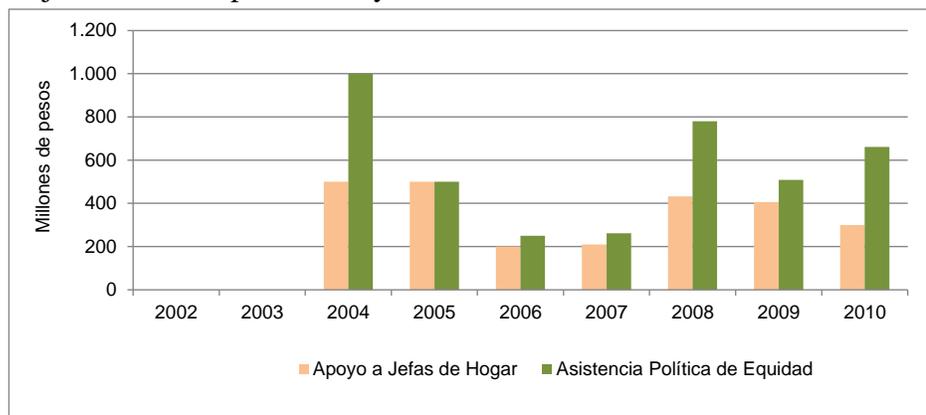
Fuente: Decretos 127 de 2001 y 519 de 2003

Aparte de lo anterior, la reorientación conceptual de los PND, en los que adquiere protagonismo las actividades regulares de las entidades, expresadas fiscalmente en su gasto de funcionamiento, como los aportes de la actividad (con o sin lucro) privada, desdibuja la pretendida correspondencia entre las estrategias de los planes y los presupuestos. Es decir, no toda iniciativa de un plan queda plasmada en un proyecto de inversión registrado en BPIN y en el aplicativo de gestión presupuestal SIIF del MHCP.

A pesar de lo anterior, las dos iniciativas en materia de género se tradujeron en proyectos inscritos y con presupuesto de inversión del orden nacional. En la figura 3, se presenta los valores ejecutados en el período 2002-2010. En el primer año hubo registro y apropiación, mas no ejecución en el proyecto de apoyo a jefas de hogar, y en 2003 no hubo registro de apropiación para iniciativas en el frente de género. En 2004, se realizó la primera apropiación para el proyecto de asistencia a la política de equidad, y a partir de entonces se asignó recursos en todas las vigencias.

Se observan dos rasgos notables en la Figura 3. De una parte, los recursos no han tenido una dinámica constante, en especial en la coyuntura 2006 a 2007, presumiblemente por el cambio en el PND y la evaluación de la Presidencia sobre la conveniencia de dar continuidad a las inversiones. Y de otro lado, ha mantenido mayores asignaciones presupuestales el proyecto de política de equidad, lo cual podría tener justificación en cuanto a que la canalización de recursos a la actividad económica de las mujeres cabeza de hogar tiene como complemento al gasto logístico (capacitaciones, ferias, otros) los microcréditos del sector financiero.

Figura 3. Ejecución Presupuestal Proyectos de la Política de Género 2002 – 2010



Fuente: Sistema SIIF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Elaboración propia.

De acuerdo con la CPEM (2010), durante la vigencia 2002-2010 se desembolsaron 27.657 créditos. De ellos, 22.798 créditos fueron dirigidos al área urbana, equivalentes a un 82%, y 4.859 créditos fueron dirigidos al área rural, por un valor de \$25.632 millones. (Ver la Tabla 7).

Tabla 7. Créditos otorgados Programa Mujer Microempresaria (Millones de pesos)

Fases	Créditos Urbanos Desembolsados		Participación en total desembolsos	Créditos Rurales Desembolsados		Participación en total desembolsos	Total Créditos Desembolsados	
	Número	Valor		Número	Valor		Número	Valor
Fase I	1.533	2.027.235	5%	1.123	2.591.870	7%	2.656	4.619.105
Fase II	1.560	2.000.799	5%	1.320	4.163.601	11%	2.880	6.164.400
Fase III	19.705	21.604.338	59%	2.416	4.520.757	12%	22.121	26.125.095
Total	22.798	25.632.372	69%	4.859	11.276.228	31%	27.657	36.908.600

Fuente: CPEM. Observatorio de Asuntos de Género. Cálculos Propios.

En concordancia con la estrategia anterior, se implementó las *Jornadas de Banca de Oportunidades para Mujeres* como un eje transversal de varias entidades, que crearan las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, mediante la provisión de crédito a la población, que generalmente han sido excluidas de los mismos. Los créditos otorgados por el Banco Agrario en desarrollo de este programa, a través de la Banca de Oportunidades, se relaciona en la Tabla 8 para el periodo 2006-2009.

El programa se formuló en el 2006, pero los desembolsos de crédito iniciaron en el 2007. Para el periodo 2007-2009, el Banco Agrario colocó 2.533 créditos por valor de \$2.239 millones con un promedio de \$884.221 pesos por crédito, cifra que difícilmente sostiene un proyecto productivo en el tiempo. Este resultado evidencia más un interés de compromiso político en la formulación de la estrategia que realmente un aporte importante en la reducción de la pobreza.

Tabla 8. Banca de Oportunidades (Periodo 2006 – 2009)

BANCA DE LAS OPORTUNIDADES PARA MUJERES									
Año	2007			2008			2009		
Ciudad/Concepto	Mujeres asistentes	Créditos	Valor	Mujeres asistentes	Créditos	Valor	Mujeres asistentes	Créditos	Valor
Arauca							525	13	12.100.000
Armenia				322	18	37.500.000			
B/manga	211	16	18.161.000	626	17	27.550.000			
B/quilla	415	23	18.700.000	944	28	33.387.000	566	33	34.900.000
Buenaventura							350	25	32.600.000
Bogotá	479	28	38.780.000	2.412	204	266.556.131	1.791	165	162.082.000
Cali	305	14	25.950.000	1.233	54	109.914.000	823	40	97.950.000
Cartagena	401	25	21.180.000	660	15	13.460.000	1.261	1.104	141.290.000
Chiquinquirá				300	31	59.900.000			
Cúcuta	327	17	32.370.000				872	34	44.511.600
Florencia				800	38	107.600.000			
Girardot				557	39	47.870.000			
Ibagué	273	17	36.500.000	490	21	29.100.000			
Leticia							176	11	15.450.000
Montería				1.212	28	35.940.000			
Maicao							396	19	20.670.000
Manizales							239	13	24.500.000
Medellín	234	20	51.950.000				285	19	31.780.000
Mocoa							349	17	40.834.500
Neiva				2.080	57	69.600.000			
Quibdó							362	24	16.000.000
Pasto				798	31	68.700.000	217	25	50.665.000
Pereira	179	9	9.800.000				311	23	38.595.000
Popayán				150	14	23.500.000			
Providencia							241	12	19.725.000
Rueda Nacional							12.000	22	43.026.000
San Andrés				287	14	13.450.000	97	17	18.195.000
Santa Marta				438	37	54.500.000	221	20	16.518.000
Sincelejo				862	18	40.990.000			
Tunja							160	8	22.800.000
Valledupar							323	11	9.100.000
Villavicencio				720	31	25.925.740			
Yopal							212	14	27.353.360
Total	2.824	169	253.391.000	14.891	695	1.065.442.871	21.777	1.669	920.645.460
							39.492	2.533	2.239.479.331

Fuente: Alta Consejería para la Equidad de la mujer. Elaboración Propia

Por otra parte, si se analiza el total de préstamos de microcréditos dirigidos a la mujer frente al universo de créditos de Banca de Oportunidades para los años 2008 y 2009, se observa que la participación de éstos en número y valor es menor al 1%, consecuencia de la barrera que significa cumplir los requisitos dirigidos con mayor énfasis en la bancarización e incremento en la apertura de cuentas individuales, que en el objetivo de cumplir la función social de la política. (Ver Tabla 9).

Un indicador de eficacia de los créditos otorgados es la expedición de la garantía, para los microcréditos por parte del Fondo Nacional de Garantías. Al analizar los resultados para el periodo 2002-2009, se encuentra que se adjudicaron 20.362 microcréditos a mujeres microempresarias, equivalentes a un 29% del total de microcréditos, por un valor de \$2.412.703 millones, que corresponden al 0,92% del total de créditos otorgados, cuyo valor ascendió a \$2.449.469 millones. Estas cifras evidencian que persiste para el período la inequidad en el acceso a los beneficios de la política dada la realidad social de la mujer frente al dominio económico masculino, su actividad esencialmente en tareas del hogar o trabajo informal y falta de solidez financiera para responder ante la Banca.

Tabla 9. Microcréditos Banca de Oportunidades

Microcréditos Programa Banca de Oportunidades				Banca de oportunidades Microcréditos a Mujeres			
2008		2009		2008		2009	
Microcréditos		Microcréditos		Microcréditos		Microcréditos	
Hasta 25 SMMLV		Hasta 25 SMMLV		Hasta 25 SMMLV		Hasta 25 SMMLV	
Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
125.289	281.712	136.915	318.241	695	1.065	1.669	921
Participación créditos mujeres/Total Banca Oportunidades				0,0055	0,0038	0,0122	0,0029

Fuente: Elaboración propia con datos de Banca de las oportunidades y la CPEM.

De mayor preocupación es el alcance de las cifras de los créditos adjudicados para la creación de empresas de mujeres, pues corresponden al 0,03% del total y en valores solo al 0,58%; de lo que se puede concluir que no existieron las condiciones necesarias para la consecución de las garantías, que permitieran la obtención de los recursos disponibles en la Banca. Este resultado es diametralmente opuesto a las intenciones en cuanto a fomentar la equidad, erradicar la vulnerabilidad y propender por el emprendimiento inherente al diseño de la política pública. (Ver Tabla 10).

Tabla 10. Garantías otorgadas para microcréditos (Periodo 2002-2009). Millones de \$

Año	Mujer cabeza de familia microempresaria		Créditos para creación de empresas		Microcréditos		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
2002-2009	20.362	\$ 22.610	232	\$ 14.156	666.251	\$ 2.412.703	686.845	\$ 2.449.469
Proporción	2,96%	0,92%	0,03%	0,58%	97,00%	98,50%		

Fuente: Fondo Nacional de Garantías

Respecto del impacto verificable como consecuencia de la acción gubernamental, la medición de resultados exige que se cuente con un mecanismo que permita medir la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Para formular e implementar los programas con enfoque de género y generación de recursos (Andía & Beltrán, 2003) se aplican indicadores que pueden clasificarse en los siguientes tipos: i) De Insumo, ii) De proceso; iii) De efecto o resultado, iv) De impacto y v) De acceso.

Los indicadores de Insumo analizan las variables de recursos humanos, financieros y físicos que se destinan al logro de las metas. Para medir la eficiencia en la labor pública la UNIFEM propone los siguientes indicadores: i) Autonomía financiera y ii) Razón de inversión.

Autonomía Financiera:

Mide la capacidad del Gobierno para autogenerar los recursos que necesita. Se define como Ingresos Propios/Otras Fuentes de Financiación (Deuda, Transferencia, Ingreso total) (UNIFEM, 2010).

Al efectuar el cálculo respectivo, se puede concluir que en el programa de asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación de la política, la participación de las fuentes de los ingresos es: Recursos de la cooperación internacional (11.4%), Recursos privados (5.5%) y Recursos originados en el PGN el restante 83,09%. Observándose que, no obstante la autonomía en cabeza del Estado, el cumplimiento de los

objetivos carece de la eficiencia proyectada para la implementación toda vez que la inversión por períodos muestra decrecimiento continuo.

Los recursos de la cooperación internacional se dirigieron a la construcción del observatorio de asuntos de género y seminarios internacionales; en consecuencia el único aporte al programa de generación de ingresos fue la contribución de la Comunidad Autónoma de Madrid con \$429,5 millones en el año 2007, que equivale a un 0,16% del total del programa; enfocados así estos recursos apoyan ajustes de diseño sin viabilizar o impulsar la ejecución y el impacto a mediano o largo plazo en la comunidad femenina.

Razón de Inversión:

Mide la proporción de ingresos y de gastos destinados a la formación de capital físico y humano. Se calcula mediante el cociente de Ventas al Público/Inversión Programa.

El cálculo de este indicador de eficiencia corresponde al valor de ventas efectuadas a través del programa Expoempresarias comparado con los gastos de inversión de fuente del Gobierno Nacional, obteniendo un resultado del 80%, porcentaje que evidencia ventas inferiores que no compensan el esfuerzo financiero de la inversión en este período; situación que podría superarse al existir continuidad en los eventos, en la permanencia de las mismas emprendedoras y en que las participantes sean las beneficiarias de los microcréditos. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que las participantes debían realizar en cada feria un “aporte” base que para el año 2008 de \$100.000, con lo cual se incrementa el capital de inversión. En la Tabla 11, se presentan los resultados para medir la gestión pública en este periodo de los recursos invertidos y los resultados obtenidos en las ventas del programa Exproempresarias.

Tabla 11. Indicadores de eficiencia en la labor pública

Indicadores de eficiencia en la labor pública	Objetivo	Definición	Programa	Observaciones	Indicador %	
Autonomía Financiera	Mide la capacidad del gobierno para autogenerar los recursos que necesita	Ingresos Propios/Otras fuentes de financiación (Deuda, Transferencia, Ingreso total)	Asistencia Técnica Asesoría y Seguimiento para la Aplicación de la Política	Ingresos Propios/Cooperación Internación	11	
				Ingresos Propios/Participación Privada	6	
				Ingresos propios	83	
			Programa de Apoyo Integral a Mujeres Jefas de Hogar	Recursos del Tesoro Nacional	100	
				Recursos del Tesoro Nacional	Comunidad autónoma de Madrid	16
					Comunidad autónoma de Madrid	16
Razón de Inversión	Mide la proporción de ingresos y de gastos destinados a la formación de capital físico y humano	Ventas al público/Inversión Programa	Exproempresaria	Ventas Totales Exproempresaria 2004-2010:\$4,243 millones (*)	80	
				Inversión Programa: \$5,283 millones		

(*). Reporte de ventas según Informe de Gestión CPEM 2010

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos de la CPEM

Los indicadores de efecto o resultado captan las salidas o resultados de programas y proyectos. En este caso para medir, el logro de las metas y los objetivos de una entidad la UNIFEM ha diseñado el indicador *Subcobertura de los programas públicos*, que presenta en qué medida los programas públicos llegan efectivamente a las poblaciones que pretenden atender, distinguiendo entre hombres y mujeres. Se calculan a partir del número de beneficiarios totales que son parte de la población objetivo del programa/población total que reúne las características para ser población objetivo del programa, lo sea o no (por tipo de programa y sexo). En la tabla 12, se observa el resultado de la aplicación para los programas cuyo objeto es la generación de ingresos para las mujeres más vulnerables.

Tabla 12. Indicadores de eficacia en el logro de las metas y objetivos

Indicadores de eficacia en el logro de las metas y objetivos	Programa	Observaciones	Indicador
Subcobertura de los programas públicos	Mujeres cabeza de familia beneficiadas con crédito	Periodo 2002-2006	0,0038
		Periodo 2006-2010	0,0025
	Exproempresaria	Periodo 2002-2006	0,002
		Periodo 2002-2006	0,0028

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CPEM

Para el periodo 2002-2006, el indicador evidencia que la cobertura es del 0,0038%. Al tomar la población objetivo de los hogares con jefatura femenina, que de acuerdo con el DANE era un total de 2.525.000, y del Programa Mujeres Cabeza de Familia beneficiadas con crédito, cuya meta fue solo de 9.500, se puede establecer que la meta propuesta está fuera de la realidad, situación que evidencia que en el diseño existieron fallas en la elaboración del diagnóstico en la identificación del problema, estimación de la línea base, población objetivo, cobertura y recursos.

Igualmente para el periodo 2006-2010, la población que cumplía este requisito era de 3.242.000 hogares y la meta a alcanzar era solo de 8.000 hogares con una equivalente al 0,025%. De lo anterior se concluye que la cobertura de las metas del gobierno era bastante baja y éstas no podrían dar solución a los problemas de ingresos de las jefaturas femeninas, por mucho que el programa hubiese sido exitoso.

5 Análisis

5.1 Aplicación del Modelo IAD en el caso

Teniendo en cuenta el orden del modelo IAD, inicio delimitando los componentes de la Arena de Acción a partir de las categorías situación y actor para el periodo 2002-2010, con el fin de evaluar si se presentó avances en cuanto a la superación de la pobreza y desigualdad en los hogares con jefatura femenina. Luego, cotejo los resultados con la ejecución del PGN sensible al género en el programa de desarrollo empresarial.

Situación:

Las bases del PND 2002-2006 reconoce la desigualdad de condiciones de la mujer respecto al empleo, violencia y educación. Es así como en el capítulo III incluyen un diagnóstico de la situación de la mujer en el mercado laboral, con una tasa de desempleo para las jefas de hogar del 15% y la de los hombres 12%; la tasa de desempleo de la mujer aumentó de un 14% en el año 1996 a un 19% en el año 2001.

Los actores identificados en la Arena de Acción son:

El Gobierno Nacional en la construcción de la equidad reconoce la existencia de poblaciones con diferencias en cuanto a sus necesidades, que requieren una atención y protección del Estado, que les permita convertirse en agentes de progreso y pueda mejorar su calidad de vida, en el ítem 3 del numeral 10, punto C, del Artículo 8° de la Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el PND 2003-2006, *Hacia un Estado Comunitario*.

En desarrollo de la Constitución Nacional, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia y, con el propósito de impulsar el desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el Gobierno Nacional adelantará la política para las mujeres. Esta se hará a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (...)

(...) Favorecer a las mujeres de escasos recursos y en especial a la mujer cabeza de familia que previamente esté identificada para recibir ayuda en salud, educación, vivienda, recreación y empleo en forma prioritaria. (Congreso Nacional de la República, 2003, Decreto 812).

Para la formulación de la política determina que la CPEM sea la entidad rectora de la política de Equidad de la Mujer, en el diseño, formulación, gestión y seguimiento. Además, ésta entidad es la encargada de la transversalización de la política en los programas de las entidades públicas a nivel nacional y territorial, así como de la gestión de los recursos de las entidades privadas nacionales e internacionales que logran incluir el tema de género en la agenda pública. El Ministerio de Hacienda asigna los recursos a través del PGN en concordancia con los objetivos del PND y los programas de cada entidad de la administración pública.

El Banco Agrario, es la entidad financiera autorizada para aprobar y desembolsar el crédito y el Fondo Nacional de Garantías entidad encargada de la verificación de la vida crediticia de las beneficiarias y el otorgamiento de las garantías.

La asistencia técnica y capacitación que se dicta a las beneficiarias al mismo tiempo que se realiza el desembolso la asume el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

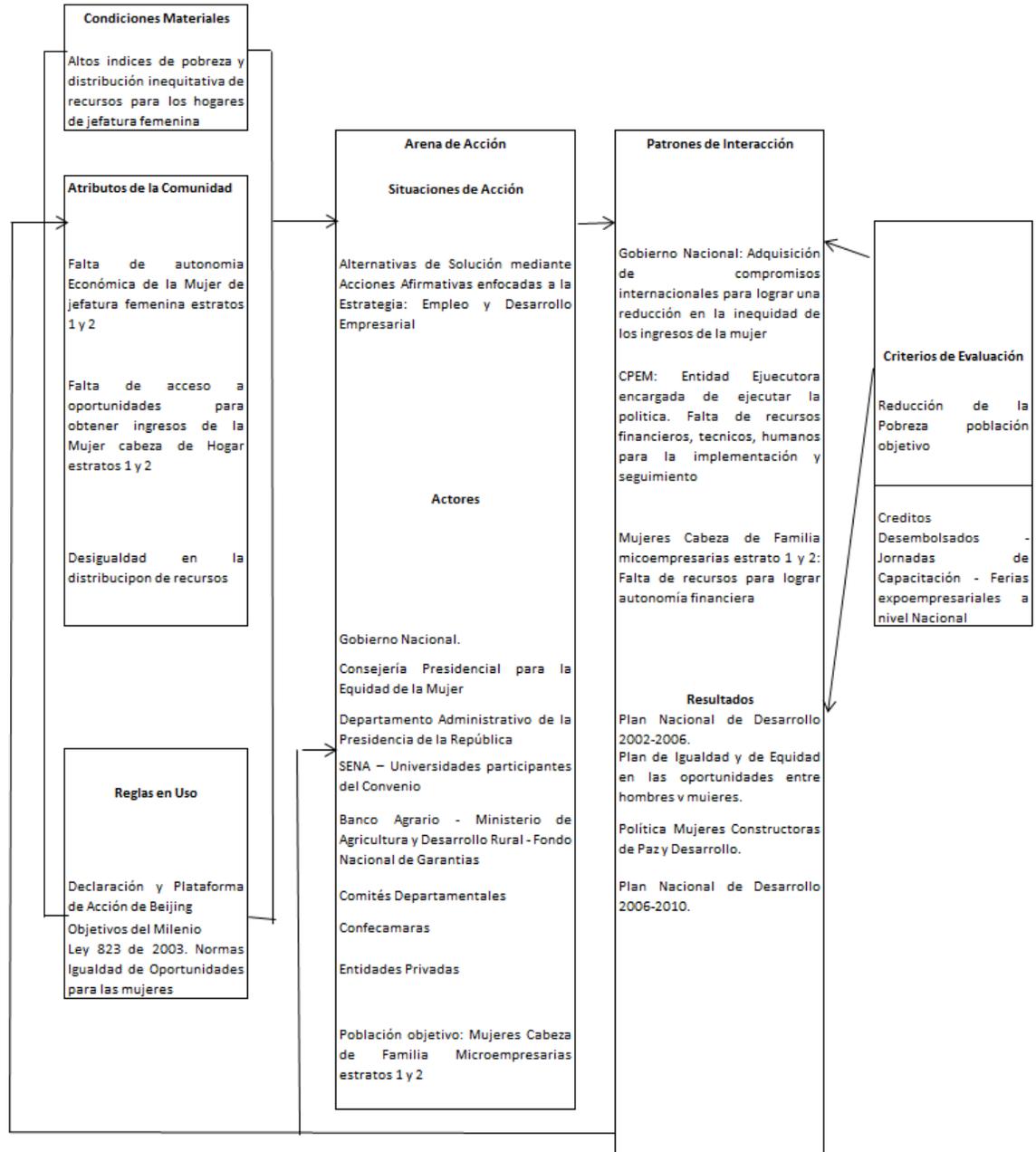
El colectivo de mujeres es representado en dos instancias de la implementación de la política: i) En la convocatoria con la instalación de un comité regional convocado por la

CPEM con representantes de las Gobernaciones y Alcaldías, dos representantes de las organizaciones de mujeres, dos representantes de las entidades estatales y ii) en la ejecución de los recursos, a través de los “Consejos comunitarios de mujeres” orientados a liderar los procesos de empoderamiento de la mujer con la integración de la perspectiva de género en los planes de desarrollo local a partir de alianzas políticas, encuentros ciudadanos y mesas de trabajo.

La unidad de análisis la define previamente como las mujeres de escasos recursos y en especial la mujer cabeza de familia que previamente esté identificada para recibir ayuda en salud, educación, vivienda, recreación y empleo en forma prioritaria. Para el caso la población beneficiada está representada por los hogares de jefatura femenina de escasos recursos del área urbana y rural, mujeres que ya hayan desarrollado o se encuentren en proceso de crear una microempresa, la distribución del ingreso al interior del hogar, cargas de trabajo, etc. La CPEM en el programa de apoyo integral a mujeres jefas de hogar rurales y urbanas de estratos 1 y 2 establece una meta de apoyo a través de créditos durante tres años, a veintisiete mil (27.000) mujeres microempresarias jefas de hogar urbanas y rurales, a través del Banco Agrario.

Después de definir los actores, es fundamental determinar la situación para el periodo 2002-2010 con el fin de evaluar si se presentó avances en cuanto a la superación de la pobreza y desigualdad en los hogares con jefatura femenina, para luego cotejar los resultados con la ejecución del PGN sensible al género en el programa de desarrollo empresarial. La Figura 4 muestra la estructura de las relaciones de causalidad entre en Estado, los actores, las reglas de uso, la arena de acción y los resultados de la dinámica de interacción.

Figura 4. Modelo de Análisis Institucional



Fuente: Autor

Los resultados obtenidos se pueden valorar mediante las siguientes variables:

Condición de la Pobreza, recurriendo a la recomposición del monto de ingreso

denominado línea de pobreza en el trabajo de empalme de series efectuado por MESEP³

(2011) con base en los patrones de ingresos y gastos procedentes de las encuestas del DANE. Como estructura de regionalización fue tomado el conjunto de trece áreas metropolitanas de las encuestas de 2002: Medellín y Valle de Aburrá, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Montería, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Ibagué y Cali.

El criterio de decisión según la información procesada es el siguiente: si en las 13 áreas metropolitanas evaluadas se obtiene una variación negativa en el porcentaje de jefas de hogar mujer situados debajo de la línea de pobreza, se dispone de uno de los requisitos para sustentar la efectividad de los presupuestos y programas sensibles al género. De otro lado, si crece la proporción entre los hogares con jefatura femenina y los hogares con jefatura masculina situados encima de la línea, se alcanzará evidencia relativa a la superación de la desigualdad.

Para evidenciar el vínculo entre los resultados anteriores y la ejecución de políticas gubernamentales para la misma configuración regional del ejercicio previo, fueron detectadas las *desagregaciones presupuestales* más afines en materia de género que están explícitamente consideradas en los programas respectivos. El cotejo estadístico debe proveer una relación positiva y significativa entre las series utilizadas.

³Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, conformada por los expertos Jorge Iván González (Universidad Nacional), Manuel Ramírez (Universidad del Rosario), Carlos Eduardo Vélez (Independiente), Mauricio Santa María (Fedesarrollo), João Azevedo (Banco Mundial) y Juan Carlos Feres (CEPAL).

5.2 Caracterización de los Receptores de Ingreso

El referente inicial de información fue la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2002. Dada la dificultad para agregar los volúmenes de datos de todos los meses, cada uno con una muestra diferente, opté por tomar la base de datos de junio, cuyo mes antecedente (sobre el cual se emiten las respuestas sobre ingresos), mayo, no presenta afectación cíclica fuerte (como junio, julio, diciembre o enero, por las coyunturas vacacionales).

El formulario de características generales (edad, sexo, relación frente al jefe de hogar, nivel educativo) abarcó un total de 37.095 encuestados. De éstos, 14.783 fueron redirigidos a contestar el formulario de ocupación principal, 3.316 manifestaron encontrarse desocupados y 10.172 fueron clasificados como inactivos. El resto, 8.284 personas, corresponde a los miembros del hogar situados por fuera de la Población en Edad de Trabajar (PET) (DANE, 2014). La desagregación por género al interior de la PET aparece en la Tabla 13.

Tabla 13. Población por Género (porcentaje) en Edad de Trabajar – ECH 2002

Concepto	Mujeres (%)	Hombres (%)
Ocupados	42,18	62,09
Desocupados	11,58	11,43
Inactivos	46,24	26,49
Total	100	100

Fuente: DANE. Cálculos propios.

Es fácil percibir la presencia de fuertes asimetrías. Aunque la desocupación tiene un nivel similar para hombres y mujeres, no ocurre lo mismo con la ocupación y la inactividad. Mientras que cerca de la mitad de las mujeres pertenecientes a la Población en Edad de Trabajar (PET) no están incorporadas en la dinámica del mercado laboral, indistintamente de los motivos para ello (factores culturales asociados al trabajo del

cuidado y labor doméstica, etc.), más del 60% de los hombres poseen estatus de ocupación. Al comparar las cifras de la categoría de inactividad, la mujer supera al hombre en 19,7 puntos porcentuales, comportamiento que puede ser atribuible a que la población femenina es ama de casa, fuerza laboral subvaluada producto de que la encuesta no clasifica a las tareas del hogar como actividad económica. Es de esperar que los porcentajes sean inferiores al evaluar la condición de jefe de hogar sobre las mismas categorías. Procediendo de tal modo, obtuve la estadística mostrada en la Tabla 14.

Tabla 14. Jefes de Hogar por Género (porcentaje) en Edad de Trabajar – ECH 2002

Concepto	Mujeres (%)	Hombres (%)
Ocupados	52,7	79,67
Desocupados	8,48	6,89
Inactivos	38,82	13,44
Total	100	100

Fuente: DANE. Cálculos propios.

En efecto, frente a la Tabla 14, es posible verificar que son mayores los porcentajes de ocupación y menores los de desocupación e inactividad. No obstante, el sesgo de hombres frente a las mujeres se refuerza, pues mientras la brecha de género a nivel de ocupados es de 20 puntos porcentuales en la Tabla 13, se eleva a 27 puntos en la Tabla 14. En la categoría de inactivos, el porcentaje de mujeres se reduce en menor proporción que con respecto a los hombres, pues mientras en las mujeres representa una disminución de 8 puntos porcentuales en los hombres se reduce en 13 puntos equivalentes a la mitad, debido a que las mujeres se ven obligadas a desarrollar una actividad productiva, aun teniendo que cumplir con las obligaciones del hogar. Solamente en cuanto a la desocupación hay una relativa equidad.

El segundo bloque de información analizada procede de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2010, la cual, si bien modificó en alguna medida el contenido y presentación de los formularios (y en consecuencia la estructura de tabulación), conserva la caracterización de los hogares y la desagregación ocupacional, de modo que es posible la compatibilidad frente al antecedente de 2002. De un total de 31.077 encuestas en el mes de junio, 13.720 se asocian a personas ocupadas, 2.192 a desocupadas, 9.095 a inactivas y las restantes 6.070 a personas ajenas a la PET (DANE, 2014). Al efectuar los cálculos análogos a los de las Tablas 2 y 3, resultan los indicadores de las Tablas 15 y 16, como aparece enseguida.

Tabla 15. Población por Género (porcentaje) en Edad de Trabajar – GEIH 2010

Concepto	Mujeres (%)	Hombres (%)
Ocupados	46,66	63,5
Desocupados	9,2	8,98
Inactivos	44,14	27,52
Total	100	100

Fuente: DANE. Cálculos propios.

Tabla 16. Jefes de Hogar por Género (porcentaje) en Edad de Trabajar – GEIH 2010

Concepto	Mujeres (%)	Hombres (%)
Ocupados	57,37	79,44
Desocupados	6,72	5,7
Inactivos	35,92	14,86
Total	100,01	100

Fuente: DANE. Cálculos propios.

Frente al contenido de la Tabla 13, la Tabla 15 no posee modificaciones drásticas, aunque cabe destacar la reducción en los porcentajes de desocupados, tanto en hombres como en mujeres. En cuanto a la categoría de ocupados, fue mayor la mejoría en las mujeres, cuatro puntos porcentuales, en comparación con un punto para los hombres, lo

cual, aunque representa una reducción de la brecha de inequidad, todavía mantiene esta última en una magnitud muy notable. Los cambios más leves, apenas perceptibles, se presentaron en los porcentajes de inactividad laboral.

Al considerar únicamente los jefes de hogar (ver Tabla 16) en el grupo de ocupados, las mujeres alcanzaron 5 puntos porcentuales por encima del registro de 2002 (ver Tabla 14), mientras que en los hombres no hubo variación. Los desocupados se redujeron en ambos géneros, y en la categoría de inactivos las mujeres redujeron su participación en mayor cuantía que los hombres, aunque de modo leve.

En síntesis, aunque tanto a nivel de toda la PET como a nivel de jefes de hogar hubo mejoras en la situación laboral de la mujer, las cifras no tuvieron cambios de suficiente magnitud como para sugerir la presencia de cambios estructurales en el mercado de trabajo y los determinantes de sus principales indicadores, como podría haber ocurrido a consecuencia de reformas profundas en pro de la equidad.

El siguiente paso remite a determinar, por género y categoría del mercado laboral, los porcentajes de individuos cuyo ingreso laboral se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Es necesario advertir que muchos de los encuestados por el DANE manifestaron dificultad, renuencia o imposibilidad práctica para informar con exactitud el ingreso percibido en el mes anterior. Independientemente del motivo (temores, dudas, remuneraciones irregulares o percibidas con periodicidad fluctuante), dado que no hay razones a priori para asociar de modo sesgado los casos de no respuesta a eventos de ingreso alto o bajo (DANE, 2014), la solución intermedia a esta dificultad consiste en atribuirle a este segmento de población, para el propósito del presente ejercicio, la misma distribución de frecuencias de quienes informaron una cantidad explícita.

Por su parte, la reelaboración de los indicadores de pobreza a cargo de la MESEP, al tener como base estadística los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos 2006-2007, implicó la discontinuidad en estos dos años por factores técnicos de metodología. Las series reconstruidas abarcan en consecuencia los períodos de 2002 a 2005 y de 2008 a 2010. Los cálculos involucraron información tanto por áreas metropolitanas (trece) como por los dominios urbanos, rurales y consolidados nacionales. Los valores de Línea de Pobreza (LP) y Línea de Pobreza Extrema⁴ (LI) se presentan en la Tabla 17.

Tabla 17. Línea de Pobreza y Línea de Pobreza Extrema

Consolidado Nacional							
Concepto	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010
LI	51.316	55.274	58.416	62.180	80.197	83.020	83.581
LP	120.392	129.576	137.428	145.336	174.753	182.599	187.079
Dominio urbano							
LI	53.890	57.977	61.257	65.154	83.746	86.748	87.401
LP	134.733	144.749	153.296	161.841	193.701	202.200	207.005
Dominio rural							
LI	44.009	47.458	50.055	53.285	69.134	71.263	71.392
LP	79.687	85.698	90.728	95.965	115.703	120.790	123.502

Fuente: MESEP (2012)

Cabe mencionar que, en lo esencial, la elaboración es extendida hacia adelante y hacia atrás en el tiempo mediante variantes del Índice de Precios al Consumidor, tanto el general como el de alimentos, de modo que los valores señalados deben ser interpretados como pesos corrientes. Y como se acude en el diseño de los indicadores a la variable gasto mensual per cápita, las dos líneas están referidas al consumo de un individuo representativo o medio.

Con información de la Tabla 14 y los conjuntos de datos base para la elaboración de las Tablas 15 y 16, se determinaron los porcentajes de jefes de hogar pobres y no pobres, es decir situados a uno y otro lado de la línea de ingreso LP de dominio nacional

⁴ Asociada al antiguo término “línea de indigencia”, que en el documento MESEP quedó en desuso.

en 2002 y 2010. Utilizo esta versión de la línea en razón a que los programas y proyectos estatales focalizan la destinación del gasto tanto en zonas urbanas como rurales, y aunque una convocatoria de asignación se haga en un área metropolitana, ello no impide necesariamente que se inscriban proyectos cuya ejecución se haga en un área rural. Los resultados se aprecian en la Tabla 18.

Tabla 18. Jefes de Hogar 2002 y 2010 (total respuestas válidas)

Concepto	Mujeres			Hombres		
	2002	2010	Variación	2002	2010	Variación
Ocupados	1.358	1.990	632	4.495	4.470	-25
Desocupados	226	233	7	407	340	-67
Inactivos	1.062	1.246	184	835	836	1
Total	2.646	3.469	823	5.737	5.646	-91

Fuente: MESEP y DANE. Cálculos propios.

Tabla 19. Jefes de Hogar bajo la Línea de Pobreza 2002 y 2010 (porcentajes)

Concepto	Mujeres			Hombres		
	2002	2010	Variación	2002	2010	Variación
Ocupados	60,82%	59,95%	-0,87%	61,51%	56,91%	-4,60%
Desocupados	94,69%	84,98%	-9,71%	81,82%	76,47%	-5,35%
Inactivos	99,62%	99,60%	-0,02%	98,32%	98,44%	0,12%
Total	79,29%	75,87%	-3,42%	68,31%	64,24%	-4,07%

Fuente: MESEP y DANE. Cálculos propios.

Igualmente, en la Tabla 18, se entiende por respuesta válida aquella en que el jefe de hogar informó un valor explícito de su ingreso laboral en la respectiva pregunta del cuestionario. La proporción de casos de no respuesta o respuesta difusa se mantuvo en cerca del 6%. La tabla refleja, como fue indicado previamente, la mayor participación de la mujer empleada en la desagregación de la jefatura de hogar, dado que fue el rango de ocupados el que presentó la mayor variación entre encuestas. También, a nivel de todo el

mercado, la muestra de la encuesta incrementó sustancialmente la proporción de mujeres frente a la de hombres (DANE, 2014).

En la Tabla 18 se observa que la situación respecto de la línea de pobreza, en cifras absolutas, mejoró para los hombres y empeoró para las mujeres. Sin embargo, esta tabla es solamente un paso intermedio antes del realmente pertinente, consignado en la Tabla 19. En esta última fueron calculados los cocientes entre las cifras de la Tabla 18. Es posible deducir de lo observado que en el curso de ocho años la proporción de mujeres cabeza de hogar ocupadas y con ingreso inferior al nivel de la línea de pobreza, disminuyó apenas un poco menos de un punto porcentual, mientras que en los hombres hubo una mejoría de 4,6 puntos. En la categoría de desocupados, la situación evolucionó en sentido contrario, favoreciendo a las mujeres en casi diez puntos frente a un poco más de cinco en sus contrapartes masculinos. Y en el grupo de inactivos, las cifras variaron muy poco, en sintonía con la poca o mínima relevancia de los ingresos laborales para los inactivos⁵.

Al agregar las categorías, los cocientes indican que respecto de la superación del umbral de la pobreza, más hombres jefes de hogar (-4,07%) alcanzaron este logro en relación con las mujeres (-3.42%). En otros términos, la mayor participación femenina en la ocupación y la jefatura de hogar no se ha complementado con una mejoría de ingreso dentro de los hogares respectivos en los rangos próximos al nivel LP.

⁵ De hecho, debe asumirse que muchos de los reportes de este grupo corresponden a personas que en los meses inmediatamente anteriores a la encuesta estaban activos y que por efecto de rezago o residual recibieron alguna renta laboral. La misma apreciación es extensible a los desocupados.

5.3 Cotejo Estadístico de las Variables

El último paso de la evaluación consistió en realizar una estimación estadística de las variaciones entre 2002 y 2010, por área metropolitana, en los porcentajes de mujeres cabeza de hogar cuyo ingreso laboral fue inferior a los valores de línea de pobreza, tomando como variables explicativas el agregado de los recursos ejecutados en el PGN y la tasa de crecimiento del PIB regional correspondiente, entendido como tal el del Departamento que aloja al área metropolitana. En este análisis, tomo la especificación más sencilla, de tipo lineal, de modo que el modelo considerado fue

$$DLP = \beta_0 + \beta_1 DG + \beta_2 DPIB + \epsilon$$

La variable dependiente DLP se refiere al cambio en puntos porcentuales en la proporción de mujeres jefe de hogar pobres entre las encuestas ECH 2002 y 2010, haciendo uso únicamente de la categoría de ocupados, puesto que la estadística de desocupados e inactivos, aparte de ser más inestable, no concuerda con la intención original del diseño de categoría. La recepción de ingresos laborales por parte de desocupados e inactivos debe asumirse como meramente coyuntural o accidental. El coeficiente β_0 es un valor autónomo constante de estimación, es decir desligado de la influencia de las variables dependientes.

La variable DG se refiere al cambio porcentual en el valor promedio anual de los recursos de inversión con énfasis en género entre el PND 2002-2006 y el PND 2006-2010, localizando la vigencia 2006 dentro del primer PND y generando una distribución regional bajo el supuesto de correlación perfecta entre el presupuesto y las aprobaciones de microcréditos a mujeres cabeza de hogar en el marco del programa *Banca de las Oportunidades*. Ello equivale a asumir que las regiones donde la política emanada del

nivel central y canalizada por la CPEM tuvo mayor impacto, en aquellas donde el Banco Agrario efectuó mayores desembolsos. De este modo, las unidades de la variable monetaria se convierten en unidades de gasto-eficacia. La información disponible sobre el particular (vigencias 2007, 2008 y 2009) fue utilizada de la siguiente forma: dado el rezago en la puesta en marcha de un PND tras la deliberación y aprobación en el Congreso de la República, las operaciones microcrediticias de 2007 fueron asociadas al PND 2002-2006, mientras que las de 2008 y 2009 (sumadas para constituir una única distribución) fueron asociadas al PND 2006-2010.

La variable DPIB es el crecimiento medio anual de la economía (regional) en el intervalo de ocho años considerado. Los valores β_1 y β_2 son los coeficientes de regresión, es decir, las magnitudes de la sensibilidad de las variables dependiente ante cambios en la variable independiente respectiva, bajo el supuesto *ceterisparibus*. Finalmente, ϵ representa el error estocástico en las estimaciones. Los valores de variables en pesos corrientes fueron convertidos a pesos constantes de 2010.

El primer cálculo, asociado a la variable dependiente, se muestra en la Tabla 20. La variación del cociente entre las dos encuestas es la variable independiente DLP. Como es de notar, hay diferencias muy importantes entre áreas en la medición adaptada de pobreza, siendo Pasto, Villavicencio, Barranquilla y Pereira los casos más críticos, pues el porcentaje de mujeres jefe de hogar aumentó en vez de decrecer. En contraposición, Cartagena, Montería e Ibagué muestran los indicadores de mayor reducción de pobreza.

Tabla 190. Variaciones en el porcentaje de mujeres jefe de hogar bajo LP

Área	2002	2010	Variación
Cartagena	68,75%	57,84%	-10,91%
Montería	73,20%	65,12%	-8,08%
Ibagué	68,53%	62,64%	-5,89%
Cali	60,45%	56,52%	-3,93%
Manizales	51,06%	47,95%	-3,12%
Bogotá D.C.	48,44%	45,56%	-2,88%
Bucaramanga	66,67%	63,92%	-2,74%
Cúcuta	69,90%	67,74%	-2,16%
Medellín y Valle de Aburrá	53,24%	51,35%	-1,89%
Pereira	54,55%	60,77%	6,22%
Barranquilla	62,35%	68,66%	6,30%
Villavicencio	58,10%	65,12%	7,02%
Pasto	64,44%	76,30%	11,85%

Fuente: MESEP y DANE. Cálculos propios.

En cuanto a la variable DG, al obtener promedios de periodos de 4 años en valores a precios constantes de 2010, resultan gastos anuales medios de \$939.599.447 para el PND 2002-2006 y \$928.032.811 para el PND 2006-2010. Las asignaciones de crédito con distribución regional se indican en la Tabla 21.

Tabla 20. Créditos Banca de las Oportunidades a Mujeres Cabeza de Familia

Área	Créditos cuatrienio 1 (Millones de \$)	Participación (%)	Créditos cuatrienio 2 (Millones de \$)	Participación (%)
Pasto	-	0,00	119.365.000	9,65
Montería	-	0,00	35.940.000	2,91
Villavicencio	-	0,00	25.925.740	2,10
Manizales	-	0,00	24.500.000	1,98
Pereira	9.800.000	3,87	38.595.000	3,12
Bucaramanga	18.161.000	7,17	27.550.000	2,23
Barranquilla	18.700.000	7,38	68.287.000	5,52
Cartagena	21.180.000	8,36	154.750.000	12,51
Cali	25.950.000	10,24	207.864.000	16,81
Cúcuta	32.370.000	12,77	44.511.600	3,60
Ibagué	36.500.000	14,40	29.100.000	2,35
Bogotá D.C.	38.780.000	15,30	428.638.131	34,66
Medellín y Valle de Aburrá	51.950.000	20,50	31.780.000	2,57
Total	253.391.000	100	1.236.806.471	100

Fuente: Programa Banca de las Oportunidades. Elaboración propia.

Una vez procesada la información de asignaciones de microcrédito, los vectores de participación fueron utilizados para multiplicarlos por cada uno de los escalares de gasto presupuestal promedio, y de allí generar las variaciones que constituyen la variable DG empleada en la estimación (Tabla 22).

Tabla 21. Variable DG

Construcción de la variable de gasto-eficacia	Part_1 Gasto_1 (millones\$)	Part_2 Gasto_2 (Millones \$)	Variación DG
Área Medellín y Valle de Aburrá	192.635.852	23.845.996	-87,62%
Barranquilla	69.341.491	51.238.879	-26,11%
Bogotá D.C.	143.800.161	321.626.915	123,66%
Cartagena	78.537.581	116.116.046	47,85%
Manizales	0	18.383.477	100,00%
Montería	0	26.967.436	100,00%
Villavicencio	0	19.453.276	100,00%
Pasto	0	89.565.053	100,00%
Cúcuta	120.031.233	33.399.102	-72,17%
Pereira	36.339.391	28.959.605	-20,31%
Bucaramanga	67.342.824	20.672.033	-69,30%
Ibagué	135.345.690	21.835.069	-83,87%
Cali	96.225.224	155.969.925	62,09%
Total	939.599.447	928.032.812	

Fuente: Programa Banca de las Oportunidades y SIIF - MHCP. Elaboración propia.

Puede observarse que en los casos en que la participación en el PND 2002 – 2006 era un valor nulo y en el PND 2006 – 2010 un valor no nulo; se interpretó la variación como 100%, a fin de suplir el resultado indeterminado derivado de la división por cero. La última columna corresponde a la variable DG.

Queda por determinar el conjunto de valores de crecimiento medio anual para el PIB regional. Esta estadística se considera razonablemente ajustada a las áreas geográficas de incidencia de una ciudad capital, y tal vínculo o grado de asociación se refuerza con fenómenos como el desplazamiento forzado y no forzado que hace crecer las áreas urbanas en relación con las áreas rurales. Así, la producción de un departamento, salvo algún caso

excepcional, está fuertemente atada al desempeño del área metropolitana correspondiente.

Los valores pertinentes para el ejercicio de estimación se consignan en la Tabla 23.

Tabla 22. Crecimiento anual medio del PIB en departamentos seleccionados y Bogotá 2002-2010

Departamento	Crecimiento promedio
Antioquía	4,50%
Atlántico	4,54%
Bogotá D.C.	4,55%
Bolívar	4,97%
Caldas	3,44%
Córdoba	4,18%
Meta	11,94%
Nariño	4,87%
Norte de Santander	3,84%
Risaralda	4,08%
Santander	5,17%
Tolima	2,87%
Valle del Cauca	3,78%

Fuente: DANE. Cálculos propios.

El resultado obtenido a partir de las tasas de crecimiento en todo el periodo se convierte en la variable DPIB que se incorporará en la estimación. Ya con el conjunto completo de datos, fue procesada la estimación de DLP por el método de mínimos cuadrados, con el resultado mostrado en la figura 5.

Figura 5. Estimación de DLP

Estadísticas de Regresión	
Coefficiente de Correlación múltiple	0,39682827
Coefficiente de determinación R ²	0,15747268
R ² ajustado	-0,01103279
Error Típico	0,0667193
Observaciones	13

	Coefficientes	Error Típico	Estadístico t	Probabilidad
Intercepción	-0,065556135	0,046314156	-1,415466461	0,187312461
Variable X 1	-0,003083953	0,024579994	-0,125465975	0,902641198
Variable X 2	1,20986531	0,907333322	1,333429823	0,211967603

Observación	Residuos estándares
1	-0,17249051
2	1,196171778
3	0,237066272
4	-1,676657549
5	-0,068332257
6	-1,02994161
7	-0,091741282
8	8,10569828
9	-0,077735086
10	1,277968485
11	-0,43560118
12	-0,502253849
13	-0,288018947

Fuente: DANE, MESEP, Banca de las Oportunidades, SIIF. Estimación propia.

La primera consideración alude al coeficiente de determinación (R cuadrado), cuyo valor de 0,157 se encuentra muy distante de las medidas de bondad de ajuste satisfactorias para estimaciones. En general, un coeficiente de más de 0,30 sería adecuado para proveer un atributo de robustez al modelo empleado.

En segundo término, si bien el signo del coeficiente de DG es negativo, como cabría esperar, ya que el gasto adicional tendría que repercutir en menos pobreza, no

ocurre lo mismo con el PIB regional, cuyo coeficiente asociado es positivo. Al revisar los valores del estadístico t y su probabilidad asociada, se encuentra que ni β_1 ni β_2 son significativos estadísticamente (ningún valor es menor al valor tolerable 0,10), es decir que se descarta la hipótesis de no nulidad. Respecto a este criterio, debe indicarse que el valor ínfimo de β_1 hace más remota la influencia de DG que la de DPIB. No hay, pues, sustento estadístico de incidencia ni del gasto focalizado ni de la actividad económica local sobre las variaciones en la proporción de mujeres jefas de hogar en situación de pobreza.

Por último, los residuos estándares se acoplan relativamente bien al supuesto de normalidad, ya que solamente un caso excede las dos desviaciones estándar y existe una concentración moderada alrededor de la media cero.

Aunque en la evolución del mercado de trabajo entre 2002 y 2010 se encontró una mayor participación de la mujer jefe de hogar en la categoría de ocupados, este fenómeno no fue correspondido con una mejora en ingresos en la vecindad de los valores de línea de pobreza. En el curso de ocho años el porcentaje de jefas de hogar mujeres se redujo en menos de un punto porcentual, haciendo claridad en que el ingreso tomado como referencia fue el de tipo estrictamente laboral, descontando fuentes alternativas de recursos. Esta distinción se efectuó para tener en cuenta el poder autónomo, separado de formas asistencialistas, de la mujer cabeza de familia para suplir sus necesidades y las de su entorno familiar.

Dado que paralelamente al resultado indicado, hubo una mejoría de 4,6 puntos porcentuales en la proporción de hombres ocupados respecto de la línea de pobreza, tampoco se cumplió la condición sobre la que podría evidenciarse un avance en materia de

equidad. De este modo, hubo una profundización de la desigualdad de género en cuanto a la renta asociada a la autonomía económica.

Al modificar las variables de gasto público y actividad económica de manera que se adecuaran a los requerimientos usuales de la estimación estadística, el modelo de regresión de la variación en puntos porcentuales de mujeres jefas de hogar bajo la línea de pobreza no ofreció coeficientes significativos que validaran la hipótesis alterna de no nulidad de la incidencia de las variables correspondientes sobre la situación de pobreza. Este resultado refuerza la condición de los primeros datos obtenidos sobre jefatura de hogar, y motiva a explorar rutas para rediseñar la política pública en pro de la equidad de género que elimine las discriminaciones por cualquier categoría.

6 Conclusiones y Recomendaciones

6.1 Conclusiones

En el presente trabajo he establecido los resultados de la formulación e implementación de la política de equidad de género en el periodo 2002-2010 mediante el modelo de análisis institucional AID de Elinor Ostrom (1997). La investigación en el marco de estos criterios permite en primera instancia determinar el proceso de toma de decisiones de la política y posteriormente los recursos asignados a través de la identificación de las variables que viabilizan la comprensión de los factores inherentes a tales aspectos. Finalmente, mediante el análisis de caso se presentan los resultados obtenidos por un programa en el área de desarrollo empresarial.

Lo anterior, en consideración a que primero estudie la Política Pública a partir de la formulación en los documentos técnicos de la política, segundo, desarrolle la descripción de la implementación de la Política Pública de equidad de género y finalmente se revisó su aplicación y resultados en el caso de estudio.

Las conclusiones frente a la formulación son las siguientes:

- Entre los factores que generaron la construcción de la política pública se encuentran la necesidad y obligación del Gobierno de cumplir normas internacionales, de reconocer la existencia de inequidades y desigualdades en el acceso a oportunidades por razones de sexo, clase, etnia, edad y religión plasmados en los Convenios Internacionales,

su correspondiente desarrollo en el marco normativo nacional y la acción del movimiento de mujeres en la Asamblea Constituyente de 1991.

- El estudio permite establecer que si bien existen el arreglo institucional para el diseño de la política pública, persisten debilidades de coordinación entre las instituciones y la complementariedad de las actividades desarrolladas. Adicionalmente, la eficacia de la CPEM como rector de la política es limitada, entre otros factores, por una débil asignación presupuestal para su funcionamiento y sus programas, Falta de equipo de trabajo, asimilación de la visión de género al trabajo con “mujer”, lo que afecta la planeación e implementación de programas a largo plazo.
- Se percibe que las instituciones gubernamentales realizan la formulación e implementación de la política y la asignación de recursos; sin embargo, estos procesos se realizan para los programas que la entidad considera relevantes para la reducción de la brecha de las desigualdades, determinando de manera unilateral la población objetivo, los requisitos de acceso, las metas, y los recursos sin que exista evidencia de la intervención activa de los grupos de mujeres a los cuales va dirigida la política.
- La orientación de la política pública es caracterizada por la implementación de programas enmarcados en modelos de oferta pública de carácter asistencial a mujeres vulnerables de bajos recursos, los cuales por su estructuración evidencian que difícilmente lograrían reducir la discriminación y la desigualdad económica de la mujer al enfocarse en atenuar la problemática, sin que se logre facilitar y consolidar la realización de derechos de las mujeres de toma de decisiones y autonomía económica consagrada en el orden constitucional.

- La intervención estatal de la política de género en el proceso de desarrollo se efectuó a través de las acciones afirmativas. Este instrumento parte del reconocimiento de la diferencia y de la existencia de prácticas discriminatorias en la sociedad, privilegiando la solución a través de medidas asistenciales (perspectiva MED) sin que se cuestionara los roles de género, ni las relaciones sociales que dan origen a la desigualdad entre el hombre y la mujer.

Los problemas de la instrumentalización de estas acciones son de carácter conceptual y técnico. En cuanto al primero las intervenciones de desarrollo se formulan dentro del marco MED, los responsables de la política “utilizan” la terminología “mujer” y “género” como sinónimos, la política de desarrollo empresarial se limita a la generación de ingresos como respuesta a la reducción de la pobreza femenina. En referencia al segundo, los recursos de cooperación internacional y privados son limitados, la población que cumple con los requisitos y “que tienen acceso” a los programas en su mayoría son del área urbana, la duración de las acciones afirmativas diseñadas para un corto plazo se extienden en el tiempo sin lograr una transformación real en la autonomía económica de la mujer y menos en los esquemas de poder de la sociedad.

Con respecto a la implementación y los recursos, las conclusiones son:

- En el periodo 2002-2006 se incluyó en el PND “Hacia un *Estado Comunitario*” la concepción de la política de equidad de género a través de programas y participación de las mujeres, y el apoyo integral a mujeres jefas de hogar; en este periodo no se implementó la estrategia de créditos asignados a las mujeres para proyectos enfocados en el tema de

estudio. En el periodo 2006-2010 se continuo con la formulación de la política en el PND “Hacia un *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*”, rebautizando los programas; en este periodo se asignaron recursos para crédito a través del Banco Agrario mediante el Programa *Banca de Oportunidades*. Con este enfoque, el seguimiento de los proyectos fue más financiero que de acompañamiento y sostenibilidad de los mismos.

- La CPEM, fue la entidad inicialmente designada por el Gobierno para liderar la formulación, implementación y ejecución de las acciones afirmativas encaminadas a reducir las desigualdades de la mujer. No obstante, su rol es modificado y limitado únicamente a la coordinación de la transversalización de género en todas las entidades de la administración, lo que conlleva a la falta de liderazgo, poder de decisión, competencias y por tanto a la disolución de las responsabilidades.

- El presupuesto público como herramienta para realizar el análisis de recursos destinados con enfoque de género, presenta dificultad para efectuar el seguimiento a los programas que reducen la inequidad y desigualdad de la mujer, debido a la tendencia de integrarlos en programas con objetivos más amplios, haciendo imposible identificar los montos que se asignan. Igualmente, no se cuenta con información sobre la aplicación final de los recursos, por tanto, no es posible identificar el avance en la atención de las necesidades de las mujeres y su beneficio real.

- A pesar del compromiso del Gobierno con los objetivos de igualdad de género, mayor transparencia y rendición de cuentas, existe dificultad para la identificación y cuantificación de los recursos con enfoque de Género en las entidades del nivel central, en razón a que el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación contiene una clasificación a nivel institucional y por objeto de gasto y no exige incorporar el enfoque de

género en los procesos de planeación y ejecución del PGN. Por tal motivo, los únicos programas identificados específicamente con el tema de género, durante el periodo 2002-2010, han tenido una participación entre el 0.01% y 0.09% del presupuesto total.

- Las limitaciones presupuestales de cada vigencia restringen la asignación de recursos para la política de género, y en especial para los programas que propenden por la autonomía económica y reducción de la pobreza de las mujeres.
- El Observatorio de Asuntos de Género de la CPEM se concibe como un sistema de seguimiento con el fin de detectar y hacer visibles las inequidades, a través de la generación de estadísticas con una desagregación por sexo, cuantificación de los beneficios a los que acceden las mujeres, y publicaciones de diferentes temas. Sin embargo, depende del reporte que efectúan las entidades, y los análisis los realiza por solicitudes específicas.
- Las estadísticas que produce el OAG así como las generadas por otras entidades públicas no cumplen con la exigencia de la incorporación de la perspectiva de género, en razón a: i) que no se tiene en cuenta las realidades socioeconómicas y culturales que afectan en forma diferenciada a los hombres y las mujeres y ii) que se generan en la etapa de producción de resultados, haciendo caso omiso de las demás etapas involucradas en su elaboración, tales como el diseño del marco conceptual, el diseño de los instrumentos de recolección de información, y las demás relacionadas. Para el eje temático: empleo y desarrollo empresarial, los datos publicados no incluyen la población objetivo la relación de las participantes con la trayectoria que éstas realizan, tipo de proyectos propuestos y en funcionamiento, verificación de sostenibilidad y viabilidad económica real, medición de

resultados de transversalización de género; situaciones que no permite cuantificar el impacto en cuanto a créditos otorgados, capacitación y generación de ingresos.

- Los resultados de los programas de la CPEM en el eje temático de desarrollo y empleo empresarial en el periodo 2002-2010 alcanzan los 27.657 créditos otorgados, por valor de \$36.980 millones, lo que significa que el promedio por crédito es de \$1.337.115 recursos insuficientes para mantener un negocio, generar empleo entre los miembros del mismo núcleo familiar y consolidar la estrategia de corresponsabilidad que pretende que beneficiarias se apropien de los programas, mantengan la operación y control de los proyectos; es evidente, que con ese limitado monto los proyectos propuestos son de bajo impacto, con recursos técnicos, financieros y gerenciales mínimos y por lo tanto pone en riesgo el logro de la eficacia a nivel de componente, es decir, los bienes y/o servicios entregados.
- El total de créditos otorgados (27.657) frente al universo de la población potencialmente beneficiaria (2.525.000 mujeres con hogares con jefatura femenina) genera una cobertura del eje temático menor al 1%, cuantificación que corresponde al déficit del programa (diferencia existente entre la oferta de acciones y la demanda de los mismos), de esta forma se establece que la eficacia de la cobertura quedo rezagada afectando el cumplimiento de los objetivos de la política. En todo caso, al no disponer de estadísticas de seguimiento sobre la permanencia de los proyectos y el no poder identificar las mujeres que resultaron beneficiarias durante el periodo de evaluación, impide establecer con precisión la cobertura efectiva que podría ser inferior al total de créditos.
- El programa está orientado a apoyar la generación de ingresos de mujeres jefas de hogar de bajos recursos, sin embargo, para acceder a los créditos deben cumplir con unos

requisitos mínimos, que excluye a aquellas que no han tenido acceso al mercado laboral o garanticen una experiencia como microempresarias, es decir, la mayoría de mujeres que hacen parte de la población en condiciones de pobreza; situación que permite inferir que la cobertura del programa es inadecuada para su fin y propósito.

- En la ejecución e implementación de la política se beneficiaron efectivamente, en jornadas de capacitación 48,000 mujeres; de otra parte se adjudicaron un total de 27.657 créditos; éstos resultados me permiten inferir que la eficacia de la política se demuestra principalmente en la alta participación de las mujeres en las actividades de formación en temas empresariales (actividad económica, líneas de crédito, conceptos básicos del manejo de computadores y del paquete de programas Office); sin embargo, solo el 57, 6% de mujeres pasaron de la teoría a la práctica, afectando la eficacia para la generación de ingresos y el impacto en la calidad de vida.
- El alcance el programa Expoempresaria es limitado debido a una baja cobertura, ausencia de seguimiento empresarial, impacto en los activos de las beneficiarias y no muestra evidencia de una existencia de correlación entre los microcréditos asignados y las expositoras participantes.

A partir de los resultados obtenidos en el análisis del caso, valorados mediante las variables: Condición de la pobreza a través del monto de ingreso denominado línea de pobreza elaborado por la MESEP con base en los patrones de ingresos y gastos procedentes de las encuestas del DANE y la estructura de regionalización de trece áreas metropolitanas de las encuestas de 2002, es posible concluir que para el periodo 2002-2010 se obtuvo los siguientes resultados:

- Siguiendo la metodología señalada, se encontró un reducido impacto del programa, se halló evidencia de una mayor variación en la participación de la mujer jefe de hogar en la categoría de ocupados, sin embargo, tienen alrededor del 42,64% más de probabilidad de continuar en la categoría de desocupados o inactivos, pese al nivel alto de estudio de las mujeres activas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la encuesta incluye en dicha categoría los trabajos de tiempo parcial (por lo menos una hora remunerada en la semana de referencia), es decir se debería distinguir el efecto de la remuneración horaria que tienen las horas trabajadas sobre el ingreso total.
- Frente al grupo de estudio conformado por mujeres cabeza de hogar ocupadas y con ingreso inferior al nivel de la línea de pobreza, se concluye que el efecto de las políticas del Gobierno, entre ellas las de género, apenas logro incidir en esta población con una mejora inferior a un punto porcentual (0.87%), mientras que en los hombres fue de 4,6 puntos. En la categoría de desocupados los resultados favorecieron a las mujeres con una mejora de casi diez puntos frente a cinco puntos de los hombres; y en el grupo de inactivos las variaciones fueron imperceptibles, en sintonía con la poca o mínima relevancia de los ingresos laborales para este grupo.
- Respecto a la superación del umbral de la pobreza, (4.07%) hombres jefes de hogar lograron superarlo mientras que el 3.42% de mujeres lo consiguieron en el periodo estudiado. Por tanto, se puede inferir que el impacto en los niveles de ingreso para las mujeres que tradicionalmente han sido jefas de hogar y que ahora tienen una mayor participación en el grupo poblacional considerado como ocupado (incremento del 46%), en los rangos próximos al nivel LP, no fue suficiente para que se presentaran “mejorías” reales en la calidad de vida de los hogares respectivos; de esta forma, aunque la aplicación

de los programas contemplados en la política hubiesen tenido éxito, no se demuestra reducción de la pobreza como consecuencia de los mismos.

- Resumiendo, la evidencia que se encontró es que hubo una mayor participación de la mujer jefa de hogar en la categoría de ocupados, los microcréditos otorgados no disminuyen substancialmente los puntos de la reducción de la LP tanto del grupo de madres jefas de hogar beneficiarias como del grupo de hombres jefes de hogar en la categoría de ocupados las estimaciones no son estadísticamente significativas. En todo caso a partir de estos resultados, se requieren de elementos de diseño adicionales que aseguren la efectiva priorización de la intervención estatal, así como la elaboración de diagnósticos que permitan vincular acciones específicas a los objetivos de la intervención.

6.2 Recomendaciones

- Teniendo en cuenta que uno de los principios que rige la política es el fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades encargadas de la incorporación de las política en las entidades ejecutoras de los programas o de prestar la asesoría técnica, particularmente la de fortalecer la CPEM, a ésta entidad pública rectora de la política de equidad se le debe definir la responsabilidad junto con los recursos necesarios para fortalecer el esquema de coordinación, articulación y orientación de la política, al igual que el seguimiento y evaluación de los programas. De esta manera, se logra un fortalecimiento en la complementariedad entre programas y dependencias, se evita que se diluya la responsabilidad y la duplicidad de esfuerzos en la implementación de la política, logrando la eficiencia en la utilización de los recursos.

- Como el proceso de formulación de la política y los programas se aplica un enfoque de arriba hacia abajo, es decir, son formulados por los técnicos de las entidades públicas o privadas y la implementación se realiza acorde con las necesidades específicas de la problemática, se debe tener en cuenta una construcción participativa de los actores involucrados en la generación y solución del problema, con el fin de construirle una viabilidad técnica y política a la implementación de las decisiones.
- La determinación de la población objetivo de los programas debe identificar las variables de los obstáculos de la mujer para el acceso al crédito, capacitación, y puesta en marcha de negocios productivos, reconociendo las limitaciones de la población con mayor vulnerabilidad como es el caso de las mujeres de los grupos étnicos, rurales, víctimas de la violencia, desplazadas, entre otros factores.
- Ante la dificultad de la consecución de estadísticas con discriminación de sexo, edad, etnia y clase, es importante que a la CPEM, entidad encargada de efectuar el seguimiento a la transversalización de la política de equidad, se le brinden las herramientas normativas para que coordine con las demás entidades de la administración pública la implementación de sistemas de información que incluyan estas variables para obtener estadísticas oportunas y de calidad.
- El obtener una información oportuna y confiable, permite definir y construir indicadores de género en cada una de las etapas del ciclo de la política pública, posibilitando la medición de las diferencias en la intervención de las mujeres y los hombres en la sociedad, además de influenciar a través de acciones en beneficio en la calidad de vida de la población objetivo. La reducción de la pobreza, debe tener indicadores desagregados, de manera que permita identificar la pertinencia de las acciones

afirmativas a favor de las mujeres y medir el grado de avance en la disminución de la feminización de la pobreza.

- Los programas de microcrédito dirigidos a la mujer se deben analizar desde dos variables: la económica y la social. La primera, en el aumento de los ingresos de la beneficiaria y su hogar como resultado de la aplicación del programa, que se convierte en la meta primaria y la segunda, con el seguimiento y evaluación a los proyectos productivos determinaría el impacto positivo o negativo en el cambio en las capacidades personales, que en últimas es la base del cambio social y de efecto duradero.

Bibliografía

- Andía, B. & Beltrán, A. (2003). *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género. Sistematización de las experiencias de la Región Andina*. Perú: UNIFEM Región Andina.
- Arce R., M. & Zapata M., E. (Diciembre, 2008). Presupuestos responsivos al género. *Revista Académica de Economía* 107. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/08/arzm.htm>.
- Avellaneda, C. A. (2011). Riqueza, pobreza e impuestos como factores de desarrollo. *Criterio Libre* 9(15), 283-304.
- Banco Mundial. (2013). *Objetivos del Desarrollo del Milenio ¿Cómo el empoderamiento de la mujer puede promover la estabilidad económica?* Recuperado de <http://www.bancomundial.org/odm/mujeres-igualdad.html>
- Barrig, M. & Vargas, V. (2008). *Fortaleciendo la Gobernabilidad Democrática a Nivel Local*:
- Budlender, D. (2001). La Economía Política de los Presupuestos de las Mujeres en el Sur. *El Género en la Economía* 32, 39-60.
- Budlender, D. & Sharp R. (1998). *Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas*. Londres: Secretaria de la Mancomunidad Británica.

- Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. (Febrero, 2011). *Memorias del Foro Hacia la Consolidación de los Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género en México*. Ciudad de México. Recuperado de http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisioneslxi/002_especiales/008_feminicidios/06_eventos/03_foro_hacia_la_consolidacion_de_los_presupuestos_publicos_con_perspectiva_de_genero_en_mexico
- Carvajal, A. (2003). *La Dimensión de Género en el Desarrollo*. En Revista Prospectiva No. 8, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Universidad del Valle, Cali, 137-154.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). *Indicadores de Género para el Seguimiento y la Evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002-2003). Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género. *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. CEPAL. Recuperado de <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/6/14716/separataesp.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Comisión Europea. (2007). *Colombia. Documentos de Estrategia país 2007-2013*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf

Congreso Nacional de la República. (1996). Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. *Diario Oficial 42.692*, 30 de Enero de 1996, Bogotá.

Congreso Nacional de la República. (1999). Decreto 1182 de 1999, por el cual se modifica la estructura orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Diario Oficial 43.626*, 30 de Junio de 1999, Bogotá.

Congreso Nacional de la República. (2001). Decreto 127 de 2001, por medio del cual se crean las Consejerías y Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Diario Oficial 44.503*, 30 de Julio de 2001, Bogotá.

Congreso Nacional de la República. (2003). Decreto 519 de 2003, por medio de la cual se suprimen, se transforman y se crean unas consejerías y programas presidenciales. *Diario Oficial 45.120*, 7 de Marzo de 2003, Bogotá.

Congreso Nacional de la República. (2003). Ley 812 del 26 de Junio de 2003, por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Estado Comunitario: desarrollo para todos. *Diario Oficial 45.231*, 26 de Junio de 2003, Bogotá.

Congreso Nacional de la República. (2007). Ley 1151 del 26 de Junio de 2007, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, hacia un Estado comunitario. *Diario Oficial 46.700*, 25 de Julio de 2006, Bogotá.

Consejería Presidencial para la Mujer. (2010). Observatorio de Asuntos de Género. Boletín 12. Colombia: CPEM. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag-boletin-12.pdf>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional No. 116* de 20 de julio de 1991.

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDAW. (2013). *Igualdad y No Discriminación*. Naciones Unidas. Recuperado de
<http://www.gemac.org.mx/informate/principio-de-igualdad-y-no-discriminacion-cedaw/>
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDAW. (2005). *Declaración de la Convención sobre la Eliminación de Todas las
Formas de Discriminación contra la Mujer*. CEDAW. Recuperado de
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Cooper, J. & Guzmán F. (2003). *Un Análisis Presupuestario con Enfoque de Género*. Reporte de
investigación. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (Agosto 3 de 2004). Sentencia D-5047. [MP
Rodrigo Escobar].
- de la Cruz, C. (1998). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y
programas de desarrollo, no. 8*. Instituto Vasco de la Mujer, Organismo Autónomo del
Gobierno Vasco, y Secretaría General de Acción Exterior, Victoria, España.
- Departamento Nacional de Estadística. (2002). *Encuesta Continua de Hogares 2002*. Bogotá,
Colombia: Dirección de Metodología y Producción Estadística. Recuperado de
http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/75
- Departamento Nacional de Estadística. (2010). *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2010*.
Bogotá, Colombia: Dirección de Metodología y Producción Estadística. Recuperado de
http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/205

- Departamento Nacional de Estadística. (2014). *Series de Población 1985 - 2020*. Colombia: DANE. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/series-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación. (2006a). *Guía No 13. Guía complementaria para proyectos de inversión con equidad de género*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006b). *Red de Protección Social contra La Pobreza Extrema. Documento CONPES Social 102*. Bogotá, Colombia: DNP. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/CONPES/2006/CONPES_0102_2006.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Boletín 48: Colombia Avanzó en Reducción de la Pobreza*. Colombia, DNP. Recuperado de <https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iYmE2ZErJfg%3D&tabid=36>
- Elson, D. (1997). *¿Los Presupuestos Neutrales, Ciegos o Sensibles al Género? Cambiando el Marco Conceptual para Incluir el Empoderamiento de las Mujeres y la Economía del Cuidado*. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.
- Elson, D. (2002). Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos. En *Seminario Enfoque de Género en los Presupuestos del Gobierno de Chile*, PNUD, CEPAL, UNIFEM, GTZ. Chile. Recuperado de <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/655>
- Elson, D. (2005). *Seguimiento de los Presupuestos Gubernamentales para el Cumplimiento de la CEDAW*. New York: UNIFEM.

- Esim, S. (2000). *Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género: Una Herramienta para Mejorar la Fiscalidad y Lograr la Implementación Efectiva de Políticas*. New York: UNIFEM.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (2003). *Documento Metodológico sobre el Análisis del Presupuesto Público con Enfoque de Género*. New York: UNIFEM.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (2006). *Mujeres y PP: Estudio de la experiencia de Recife durante la gestión 2001-2004*. Brasil: Instituto Feminista para la Democracia.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (2006). *Unidad Mujer y Desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Guía de Asistencia Técnica para la Producción y el Uso de Indicadores de Género*. Santiago: UNIFEM.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (2007). Análisis Presupuestario, Incidencia política en normas legales y control social sobre presupuestos con enfoque de género en el Municipio de Cercado (Cochabamba, Bolivia). *En la Economía Contamos Todas y Todos, Cuaderno de Trabajo 3*. Quito: UNIFEM.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (2009). Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda: Resúmenes nacionales. New York: UNIFEM.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (2010). *Manual para la Incorporación del Enfoque de Equidad de Género en el Presupuesto Público*. Perú: UNIFEM.

- Frazer, N. & Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o Reconocimiento?: Un Debate Político-Filosófico*. Madrid: Ediciones Morata.
- Fritz, H. (2003). El Empoderamiento como categoría analítica: una discusión a partir del modelo de Naila Kabeer. En Martínez, B. y Díaz, R. (coord.). *Mujeres Rurales, Género, Trabajo y Transformaciones Sociales*. Puebla, México: Colegio de Posgraduados.
- Giraldo, C., Bernal, M. & Barrios, S. (2007). *Políticas Fiscales y Género. Estudios de Caso: Argentina y Colombia*. Montevideo: Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe.
- Hofbauer, H., Sánchez-Hidalgo, D. & Zebadua Yáñez, V. (2002). *Presupuestos Sensibles al Género: Conceptos y Elementos Básicos*. México: Secretaría de Salud.
- Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género en América Latina*. Lima, Perú: UNIFEM - AECID.
- Kabeer, N y Subrahmanian, R. (1996). Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Tools for Gender-aware planning. *Discusión Paper 357*, United Kindom: Institute of Development Studies.
- Kabeer, N. (2003). *Relevante incorporar género para reducir la pobreza*. Recuperado de http://guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina_Pobreza_000034.html
- Kabeer, N. (2006). Poverty, Social Exclusion and the MDGs: The Challenge of 'Durable Inequalities' in the Asian Context. *IDS Bulletin*, 37(3), 64-78.
- Kabeer, N. (2013). *Lugar Preponderante del Género en la Erradicación de la Pobreza y las Metas del Desarrollo del Milenio*. Murcia: Plaza y Valdés.

- Klijn, E. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Traducido por Mariángela Petrizzo. Londrés: SAGE Publications Ltd., p. 45.
- Lagarde, M. (1996). Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas. In L. Guzmán Stein & S. Pacheco (comps.), *Estudios básicos de derechos humanos IV*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- March, J. & Olsen J. (1997). El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional. *Revista Gestión y Política Pública* 6(1), 41 – 73.
- Martínez, M. (2005). *Presupuestos Nacionales con Enfoque de Género. Cuaderno de Capacitación*. San Salvador: Asamblea Legislativa/PNUD.
- Medeiros, M. & Costa J. (2008). ¿Qué queremos decir con feminización de la pobreza? *Centro Internacional de Pobreza. Boletín No. 58*. PNUD.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia MGCI. (2014). Recuperado de http://mesadegenerocolombia.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=14
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1996). Decreto 111. Sistema Integrado de Información Financiera SIIF. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/siif>
- Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad – MESEP. (2010). *Declaración Comité de Expertos. Cifras de Pobreza, Pobreza Extrema y Desigualdad 2009*. Colombia: DNP - DANE.

- Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad – MESEP. (2011). *Nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria y cifras de pobreza extrema, pobreza y desigualdad 2002-2010*. Colombia: DNP - DANE.
- Montoya, A. (2009). *Recorrido por las políticas públicas de equidad de Género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales*. Cartagena, Colombia. Universidad de Antioquia.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2008). *Guía para el debate de la mesa redonda de alto nivel sobre la financiación en favor de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer*. Nota de la Mesa de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. London: Cambridge University Press.
- North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 190 páginas.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Observatorio de Asuntos de Género. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2014). Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/OAG/Paginas/Observatorio-Asuntos-Genero.aspx>
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2011). *Informe Anual 2011: El Salto de la Autonomía. De los Márgenes al Centro*. CEPAL.
- Observatorio sobre Desarrollo Humano en Colombia. (2005). Boletín No. 8. Universidad Autónoma de Colombia. Recuperado de

- http://www.fuac.edu.co/recursos_web/observatorio/07/Boletin%20No.%208%20Noviembre-diciembre%202005%20ODHC.pdf
- Ocampo, J. (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. México: CEPAL.
- Organización de Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. ONU. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (2015). *Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer*. ONU. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/gender.shtml>
- Ostrom, E. (1982). *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. NY: Cambridge U. Press.
- Ostrom, E. (1995), "New horizons in institutional analysis", en *American Political Science Review* No. 89, pp. 174-178
- Ostrom, E. (1997). Investing in capital, institutions and incentives. In Clague, C. K. (Ed.). *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, pp. 153-181. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Peláez Mejía, M. (2001). *La Política de Género en el Estado Colombiano: Un Camino de Conquistas Sociales*. Fundación Osvaldo Cruz-Fiocruz, Brasil. Tesis Doctoral en Salud Pública. Recuperado de <http://arca.icict.fiocruz.br/bitstream/icict/4332/2/93.pdf>
- Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Presidencia de la República - Consejería Presidencial para la Mujer. (2004). Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Consejería Presidencial para la Mujer. (2003). Propuestas y recomendaciones para incluir la perspectiva de género en los procesos de presupuestos participativos. New York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Centro Regional LAC (PNUD – RSCCLAC). (2010). *Política de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de Buenaventura*. Colombia: América Latina Genera PNUD. Recuperado de http://www.generamosigualdad.org/wp-content/uploads/tema_igualdad.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007-2008). *Estrategia de Equidad de Género 2007-2008*. Colombia: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Las mujeres y el presupuesto público en México*. México: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Guía práctica para la incorporación del enfoque de género en el trabajo legislativo. *Estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Buenos Aires: PNUD.

República de Colombia. (2004). Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000). Bogotá. Consejería Presidencial para la Equidad de la mujer. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/COLOMBIA-Spanish.pdf>

- Rivas J. (2003) “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política* [en línea]; N° 9, p. 37-46 [citado Enero 21, 2011]. Disponible en World Wide Web: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/110/11000903.pdf>
- Roth, A. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos* 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Roth, A. (Ed.) (2010). *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rowlands, J. (1997). Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo. En León, M. (comp.), *Poder y Empoderamiento de las Mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo S.A. Recuperado de http://www.americalatina genera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1127&Itemid=318
- SERNAM, (2006). Agenda de Género 2006/2010, *Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en Equidad de Género*. Recuperado de <http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/seminario/wp-content/uploads/2009/04/rosabravodoc.pdf>
- Scott, J. (1997). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Lamas, M. (comp.) *El Género, La Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*. México: UNAM Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Tortosa, J. M. (2009). Feminización de la pobreza y perspectiva de género. *RIO: Revista Internacional de Organizaciones* (3), 71-89.

- UNIFEM - Naciones Unidas para la Mujer. (2010). Efectividad de la Ayuda al Desarrollo y Presupuesto Sensible al Género. Perú 2005-2009: Hacia el Desarrollo Inclusivo. *En la Economía Contamos Todas y Todos Cuaderno de Trabajo 10*. UNIFEM.
- Universidad Nacional de Colombia. (2010). Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas. Bogotá: Digiprint Editores EU.
- Wehner, J. & Winnie, B. (2005). *El Parlamento, el Presupuesto y el Género. Manual para Parlamentarios No. 6*. Instituto del Banco Mundial.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: *Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile*. No. 001, vol. 26, p. 67 – 83.